RegioneLombardia
IL CONSIGLIO

SINTESI

ENTI LOCALI:

la transizione verso il federalismo

DOSSIER TEMATICI

PIANO DELLE RICERCHE - maggio **2012**

RegioneLombardia
IL CONSIGLIO

ENTI LOCALI:

la transizione verso il federalismo

DOSSIER TEMATICI
PIANO DELLE RICERCHE - maggio 2012

Ricerca promossa dall'Ufficio di Presidenza del Consiglio regionale nell'ambito del Piano delle Ricerche 2011

La ricerca (Cod. Éupolis Lombardia 2011C001/5) è stata affidata a Éupolis Lombardia dal Consiglio regionale della Lombardia nell'ambito del Piano delle ricerche 2011 dell'Ufficio di Presidenza.

Responsabile di progetto: Alberto Ceriani, Éupolis Lombardia

Gruppo di lavoro tecnico: Giuseppina Dantino, responsabile regionale della ricerca, Consiglio regionale della Lombardia, Servizio Studi e Valutazione Politiche regionali; Alessandro Rotilio, Consiglio regionale della Lombardia, analista Servizio Studi e Valutazione Politiche regionali.

Gruppo di ricerca: Alberto Ceriani, Manuela Cocci, Paola Coletti, Anna Maria Tanda - Éupolis Lombardia; Massimiliano Ferraresi, dottorando di ricerca, Dipartimento di Economia, Istituzioni, Territorio, Università di Ferrara; Giancarlo Pola, Ordinario di Scienza delle Finanze presso la Facoltà di Economia dell'Università di Ferrara; Massimo Pollini, Esperto Anci Nazionale - Presidente Dipartimento Finanze Anci Lombardia - Componente Consulta Nazionale Piccoli Comuni - Revisore Contabile; Gianfranco Rebora, Direttore Istituto di Economia aziendale Università Carlo Cattaneo – LIUC; Massimo Simonetta, Direttore Ancitel Lombardia.

La ricerca si è avvalsa di materiali e di informazioni di fonti istituzionali. Le analisi normative sono aggiornate al 25 novembre 2011.

Milano, maggio 2012.

Sommario

pag.	
5	Introduzione
7	Struttura del rapporto integrale
8	Situazione economico-finanziaria, assetti organizzativi e propensione associativa degli Enti locali lombardi
22	Direzioni delle riforme nazionali
40	Direzioni delle riforme regionali
47	Il confronto sulle riforme
49	Appunti per un'agenda istituzionale della Lombardia
57	L'agenda
58	Mappa concettuale
60	Parole chiave
62	Bibliografia
66	Riferimenti normativi

Introduzione

Il sistema degli Enti locali, nazionale e regionale, sta affrontando, in un contesto eccezionale*, la sfida del rinnovamento* del proprio ruolo con nuove relazioni tra i livelli istituzionali oltre che tra sé ed i cittadini.
E' un processo orientato da una domanda di efficienza, efficacia, economicità della gestione, insieme a credibilità e capacità della rappresentanza, che non ha uguali negli ultimi decenni. Ne sono motore in primo luogo lo Stato, che nell'attuale contesto di emergenza economica, si fa veicolo delle richieste europee e internazionali di rigore finanziario e si propone come attuatore dei dettati costituzionali riguardanti il federalismo fiscale. Per certe parti, anche rilevanti, le Regioni hanno un ruolo di compartecipazione alle decisioni di riforma e di indicazione delle direzioni del riassetto dei sistemi regionali. Ma sono gli stessi Enti locali a svolgere il ruolo di primi attori, attivi nell'interpretare le difficoltà ed i conflitti della fase attuale e nel valutare quali passi di innovazione e quali assetti di servizio e gestione interna, appropriati alla domanda locale e al miglior livello di economicità possibile oltre che sostenibili rispetto al flusso delle entrate, dovranno essere compiuti.
Il dossier di cui il testo seguente rappresenta la sintesi, considera questi temi e ne analizza le logiche generali e particolari.
Ponendosi come strumento al servizio del decisore pubblico, il dossier si propone due obiettivi: fornire le conoscenze di contesto che possono agevolare Regione ed Enti locali ad utilizzare lo spazio d'autonomia di cui dispongono in un processo impegnativo e cogente; selezionare i temi prioritari da inserire in una possibile agenda istituzionale della Lombardia.
Per la complessità delle questioni affrontate il dossier è stato organizzato in quattro diverse partizioni. Ciascuna punta la lente dell'approfondimento su una prospettiva specifica (giuridica, economica, organizzativa, territoriale, etc.) concorrente al tema generale.

La *Prima Parte del Dossier*, a sua volta suddivisa in due sezioni, ripercorre la transizione che sta coinvolgendo Enti locali e Regioni, caratterizzata da un lato, da un tentativo di riforma organica di assetto istituzionale, definita ma non completamente attuata, dall'altro, dai provvedimenti di emergenza, indotti dalla crisi economico-finanziaria globale. Si è deciso di mettere in evidenza, nell'ordine di trattazione dei temi che coinvolgono Regioni ed Enti locali, l'influenza che tale elemento esogeno ha prodotto sulla riforma complessiva. Così la manovra di finanza pubblica 2011-2013 è affrontata nel Capitolo 2; il Patto di Stabilità nel Capitolo 3; l'iter di riforma in materia

di federalismo fiscale e di assetto istituzionale nei Capitoli 4 e 5. Il risultato finale è la definizione dell'autonomia che residua in capo agli Enti locali sulla base di un'analisi dell'impatto del processo nazionale di riforme, con il quale deve confrontarsi anche l'azione regionale lombarda.
Lo stato dell'arte delle riforme regionali è il tema centrale della successiva sezione, che entra nel merito del processo già avviato da Regione Lombardia. In questa parte si trattano le questioni, prevalentemente di *governance*, che la Regione sta affrontando in risposta agli *input* provenienti dal legislatore statale. Si tratta del riordino delle Comunità montane, tema di particolare rilevanza dopo l'eliminazione dei fondi statali, affrontato nel Capitolo 6; la gestione associata di funzioni e servizi studiata nel Capitolo 7; la riduzione degli enti intermedi infraregionali nel quadro del processo di semplificazione istituzionale considerata nel Capitolo 8; gli aspetti salienti del processo di semplificazione amministrativa avviato da Regione Lombardia studiati nel Capitolo 9.

La *Seconda Parte del Dossier* riporta gli interventi degli attori coinvolti nel processo di transizione verso il federalismo, valorizzando le posizioni ufficiali e proponendo argomenti utili a far dialogare politici, principalmente lombardi, e tecnici sui temi affrontati nella I parte del lavoro.

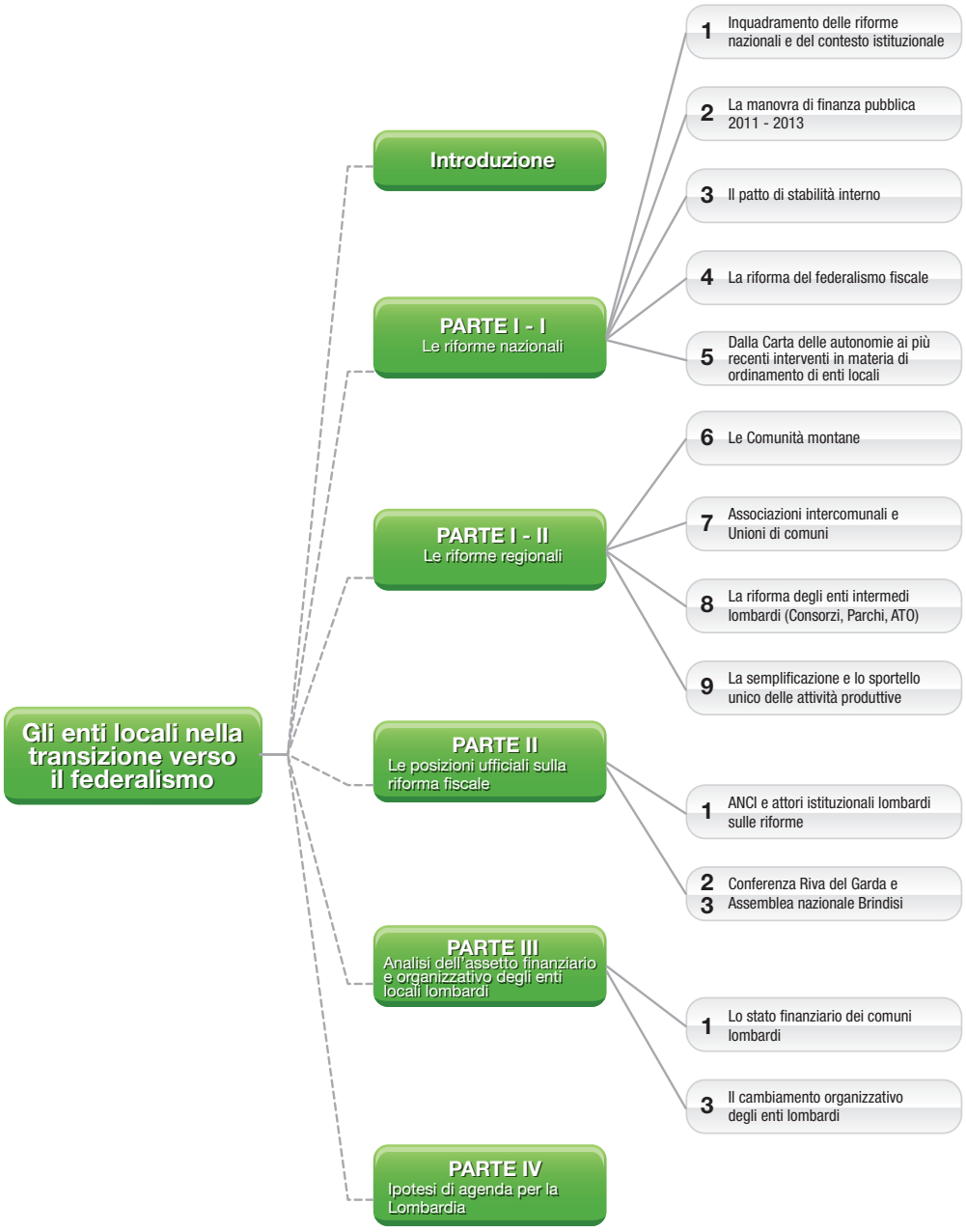
La *Terza Parte* conduce un'analisi dell'attuale situazione finanziaria ed organizzativa degli Enti Locali lombardi. A lato dell'analisi dei processi di riforma in atto è stata ritenuta necessaria una conoscenza puntuale del sistema sul quale hanno impatto gli interventi di riforma. Senza di essa non è possibile cogliere elementi di potenziale e i limiti del sistema lombardo delle autonomie locali, dai quali si dovrà partire per implementare il processo di riforma.

La *Quarta Parte* propone temi per un'ipotesi di agenda istituzionale della Lombardia. Partendo dai dati del contesto territoriale economico e organizzativo locale lombardo, si evidenziano alcuni temi istituzionali che non potranno mancare nelle scelte future funzionali a garantire buoni servizi, rigore dei bilanci locali e insieme capacità di sostenere lo sviluppo.

La *Sintesi* sceglie le priorità nei temi affrontati nel dossier partendo dagli elementi di contesto economico ed organizzativo degli enti locali lombardi per poi fare il punto sulle riforme nazionali e regionali. In questo senso non è semplicemente una guida alla lettura del dossier, ma anche strumento dotato di una sua autonomia complessiva, in particolare per quanto indicato negli elementi per un'agenda istituzionale per la Lombardia.

L'intero dossier è scaricabile e consultabile sul sito:
http://www.dossiertematicirl.net/.

Struttura del rapporto integrale



Situazione economico-finanziaria, assetti organizzativi e propensione associativa degli Enti locali lombardi

La diagnosi della situazione economico-finanziaria e organizzativa degli Enti locali lombardi è necessaria per comprendere le condizioni operative nelle quali sta avvenendo l'attuale percorso di riforme.

Ha particolare rilievo l'assetto finanziario perché gli Enti sono chiamati a condividere attivamente, benché spesso indiscriminatamente, la responsabilità di risanamento della finanza pubblica statale sotto la spinta nazionale e europea. La maggiore delle contestazioni che gli enti locali, attraverso le proprie associazioni nazionali rappresentative, muovono agli autori delle riforme è peraltro quella di non aver tenuto conto del livello di effettiva responsabilità da parte del comparto Enti locali alle criticità finanziarie, né rispetto agli altri comparti in cui è suddivisa l'Amministrazione italiana, né tra di loro, distinguendo opportunamente tra quelli già virtuosi (e tra questi gli enti locali lombardi) e quelli effettivamente non virtuosi.

Il *check up* finanziario-organizzativo, evidenzia una realtà che ha tra le sue principali criticità il contesto generale di crisi di cui si è detto, con il suo effetto di rovesciamento verso dal centro alla periferia istituzionale delle responsabilità di contenimento delle spese e di paralisi degli investimenti e, dall'altra parte l'accresciuta complessità del sistema amministrativo lombardo (peraltro in linea con la condizione nazionale).

Complementare rispetto a questa parte è lo studio delle esperienze associative tra i comuni lombardi con l'attuale prevalenza dello strumento della convenzione rispetto a quello più strutturato dell'unione.

Tutti questi elementi del contesto regionale da conoscere se si vuole *aver chiaro il punto di partenza della transizione* che gli Enti locali sono chiamati ad affrontare, insieme ai problemi di impatto che si potrebbero generare.

La salute finanziaria dei Comuni lombardi: confronti sugli *outlook* più recenti

L'analisi più recente e completa dello stato finanziario dei Comuni lombardi è di fonte Ifel – l'Istituto per la finanza e l'economia locale partecipato da Anci. Si considera l'universo dei Comuni della Lombardia, con particola-

re riguardo a quelli superiori ai 5.000 abitanti, soggetti al Patto di stabilità (IFEL, 2010).

Nel rapporto emerge che già nel 2007-2008 i Comuni lombardi evidenziavano segnali di deterioramento e di crescita delle difficoltà, pur essendo il debito pro capite in Lombardia sceso nel 2008 da 17 a 9 euro procapite, a fronte di una media nazionale di 21 euro. Un segnale inconfutabile di tale difficoltà era, già nel 2007, ed è soprattutto oggi (2011) il calo della spesa per gli investimenti, a tutto svantaggio di una ripresa economica che restava e resta più auspicata che reale.

Per gli anni più recenti disponiamo delle comparazioni interregionali sempre redatte da Ifel-ANCI (Rapporto 2011, che copre il periodo 2005-2009) e dall'Irpet (Rapporto sulla Finanza locale 2011, relativo all'anno 2010) nonchè dell'apposito studio curato da Éupolis, anch'esso riguardante il periodo 2003-2009 e basato su dati Aida-Pa.
Del Rapporto ANCI-Ifel 2011 si riportano qui alcuni stralci.
In materia di entrate ibride, di competenza - le correnti e di cassa, e quelle in conto capitale, nel 2009 i Comuni della Lombardia si collocano tra i meno dotati: poco più di 1.000 euro p.c., valore inferiore di circa 65 euro alla media nazionale, che è anche la media dei tre territori. Si tratta inoltre di valore in leggero calo rispetto al 2005, a fronte delle crescite impetuose manifestate dai Comuni delle Regioni a Statuto Speciale e di alcune regioni meridionali non speciali e, comunque, a fronte della pur lieve crescita della generalità dei Comuni italiani (da euro 1052 a euro 1093). Desta interesse constatare come nel periodo 2007-2009 i Comuni della Lombardia abbiano subito la contrazione più vistosa delle entrate (- 46%, contro un + 43% per l'aggregato riguardante le regioni del sud).

Quanto alle spese, il Rapporto individua innanzitutto quelle correnti per funzioni generali, riguardo alle quali i Comuni lombardi si collocano di pochi euro al di sotto della media nazionale e dello stesso Nord: un indubbio segnale di virtuosità. Indicando ora come la più significativa delle "missioni" comunali la funzione sociale, si constata come i municipi lombardi, sempre secondo il Rapporto ANCI, si collochino nella posizione più alta della graduatoria, tra quelli delle Regioni ordinarie, dopo quelli emiliani, precedendo quelli veneti in misura ragguardevole, ed anche quelli liguri, la cui spesa totale supera quella dei Comuni lombardi.

Nello studio effettuato da Éupolis su dati AidaPa si sono approfonditi, sempre per il periodo 2003-2009, le differenze intra-regionali della finanza comunale. Si constata così come nel 2009 le entrate tributarie fossero più elevate (oltre 500 euro p.c.) in provincia di Sondrio e più basse in provincia di Brescia (281 euro p.c.), ma tali primati non valgono per i Comuni-capoluogo,

dove si contrappongono Milano (con le entrate più alte, 477 euro pc) e Cremona (le più basse, 312 euro pc).
Quanto ai valori di fascia, si constata come i Comuni più piccoli (meno di 2.000 abitanti) riscuotano dai 30 ai 40 euro in più di entrate tributarie rispetto ai Comuni maggiori (oltre i 5.000 abitanti) e quantità uguali ai Comuni aventi dai 10.000 abitanti in su.

Considerando l'altra distinzione, tra Comuni non soggetti al Patto di Stabilità e Comuni ad esso soggetti, si constata come entrambe le categorie denuncino un forte calo delle entrate tributarie (meno 120-160 euro p.c.), mentre per quanto riguarda le entrate totali i Comuni non soggetti aumentino la loro dotazione pro capite di oltre il 5% e quelli soggetti la vedano decurtata di oltre il 3% (di oltre il 9% rispetto al 2007).

Tabella 1.1 – Entrate Tributarie Comuni lombardi

	Valori Assoluti				Valori p.c.			
	2003	2005	2007	2009	2003	2005	2007	2009
Comuni non soggetti patto	876,968	996,274	823,633	697,449	439.82	481.30	387.22	321.77
Comuni soggetti patto	3,716,942	4,161,560	3,197,061	2,722,452	517.35	561.97	425.40	355.48

Fonte: elaborazione Éupolis Lombardia

Tabella 1.2 Entrate ibride (competenza+conto capitale)
Comuni lombardi e variazione media negli anni

	Valori Assoluti				Valori p.c.					
	2003	2005	2007	2008	2003	2005	2007	2008	07/09	03/09
Comuni non soggetti patto	2,306,54	2,455,15	2,718,07	2,651,61	1,156.7	1,186.0	1,277.8	1,223.3	-4.27	5.75
Comuni soggetti patto	7,164,98	8,033,34	7,988,82	7,396,90	997.27	1,084.8	1,062.9	965.83	-9.14	-3.15

Fonte: elaborazione Éupolis Lombardia

La spesa complessiva era, nel 2009, di 1.036 euro pro capite, scesa di circa 60 euro dal 2003; Milano e Sondrio le province con il dato più elevato, Lodi con quello più basso. Tra i capoluoghi, ancora Milano e poi Brescia. Quasi 600 euro pro capite separano la fascia dei Comuni più piccoli (fino a 2.000 abitanti) da quella dei Comuni dai 5.000 ai 10.000 abitanti: un indicatore esplicito degli extracosti insiti nel frazionamento comunale.

Nel quinquennio la spesa locale pro capite lombarda scende dal 105% della media nazionale all'83% (a causa soprattutto del calo della spesa di investimento). I Comuni soggetti al Patto l'hanno diminuita di circa 170 euro p.c, quelli non soggetti al Patto di circa 120 euro.

Gli andamenti precedentemente esposti di entrate e spese hanno comportato dei saldi netti di bilancio altalenanti e non entusiasmanti: per l'intera Lombardia da un meno 550 milioni nel 2003 a un meno 475 milioni nel 2009 attraverso un meno 164 milioni nel 2007, con tutte le province in rosso, a

cominciare da Milano (-269 milioni) per finire con Lodi (- 1,7 milioni). Solo 4 Comuni capoluogo di provincia raggiungono nel 2009 il saldo positivo di bilancio, anche se per cifre minime; mentre tutte le fasce demografiche, senza eccezione, esibiscono complessivamente un saldo negativo, abbastanza in sintonia con i dati relativi alla spesa pro capite visti in precedenza. Alla fine sia i Comuni non soggetti al Patto (in misura giustamente molto più contenuta: 68 milioni) che quelli soggetti al Patto (per la differenza rispetto ai 475 milioni di partenza, ovvero 406 milioni) denunciano un saldo di bilancio netto negativo, per quasi il 70% addebitabile alla provincia di Milano.
Con riferimento ai bilanci successivi al 2009 esistono informazioni relative al 2010 basate sulla classificazione SIOPE (Sistema informativo delle operazioni degli enti pubblici) - fornite dal Rapporto sulla finanza locale italiana (2011), curate dall'Irpet (C.Ferretti). Ci limitiamo a enucleare alcuni dati relativi alle entrate e alle spese pro capite (cfr. Tab. A) e alla rigidità strutturale dei bilanci (Tab. B).

Dalle tabelle, quanto al primo punto, emerge che, rispetto ai dati medi nazionali, quelli dei Comuni lombardi denotano componenti di virtuosità impliciti e "silenziosi":

- entrate tributarie basse per un contesto ricco come quello lombardo (342 euro pro capite contro i 376 dell'Emilia Romagna, per esempio);
- trasferimenti correnti da Stato e Regione più bassi in assoluto (insieme al Veneto: 300 euro p.c.);
- entrate extra-tributarie elevate per l'evidente uso delle tariffe per servizi pubblici locali efficienti;
- entrate in conto capitale più elevate della media nazionale (eccezion fatta per i "fortunati" Comuni delle Regioni a Statuto Speciale), ma anche rapportate all'elevata performance in fatto di spesa in conto capitale (290 euro di entrata contro i 384 di spesa: media nazionale 210 contro 310);
- spesa corrente più bassa (843 euro) tra quelle delle regioni "ricche", eccetto il Veneto, che si dimostra il vero ed unico *competitor* della Lombardia in materia di sana gestione delle risorse pubbliche.

Tabella 1.3 - Entrate e Spese: confronto Comuni lombardi e media dei Comuni italiani (2010)
Valori pro capite in euro correnti

	Entrate tributarie	Trasferim. correnti	Entrate extratrib.	Entrate in c/ capitale	Spese correnti	Spese conto capitale. Media 2008-2010
Lombardia	342	301	244	290	843	384
ITALIA	322	408	176	210	847	310

*La compartecipazione IRPEF è stata inserita tra i trasferimenti correnti

Fonte: C. Ferretti, Analisi territoriale della finanza comunale, in Ires, Éupolis, Irpet , La finanza locale in Italia, Rapporto 2011

Quanto all'altro parametro indicativo di virtuosità/non virtuosità - quello della rigidità strutturale dei bilanci - lo studio Irpet/Ferretti mette in luce come

in generale la rigidità strutturale sia mediamente più bassa nelle regioni del Nord, soprattutto a causa del maggior contenimento sia della spesa per il personale che per quella destinata al rimborso di prestiti. All'opposto, le regioni meridionali presentano livelli di rigidità mediamente più elevati, ad esclusione di Sardegna e Puglia i cui valori sono più bassi anche della media nazionale. I Comuni della Lombardia manifestano la minore rigidità in assoluto dopo quella della Sardegna (27,7!), della Val d'Aosta e dell'Abruzzo. Anche il *competitor* Veneto, questa volta, ha valori meno significativi causa il più elevato onere dell'indebitamento.

Tabella 1.4 – Indice di Rigidità strutturale: comparazione Comuni lombardi e media dei Comuni italiani (2010)

Valori %

	Rigidità strutturale	di cui incidenza rimborso prestiti	di cui incidenza di personale	di cui incidenza di interessi passivi
Lombardia	37.3	7.2	26.3	3.8
ITALIA 2010	46.3	12.6	29.2	4.6
ITALIA 2009	49.2	13.7	30.5	5.1
ITALIA 2008	50.4	12.9	32.0	5.5

Fonte: elaborazione Éupolis Lombardia

Alla fine di questo excursus la considerazione più confortante è quella per la quale i dati a disposizione "confermano l'idea che gli Enti della Lombardia siano tra quelli più pronti alla sfida che il federalismo pone in termini di responsabilizzazione di bilancio e di miglioramento dell'efficacia dell'intervento pubblico a livello locale".

La situazione organizzativa

Definita la situazione economico – finanziaria del comparto comunale lombardo, ci si sposterà ora sul piano organizzativo per condurre un'analisi, complementare a quella che precede, sull'assetto degli Enti locali lombardi. Sono stati utilizzati dati di fonte Ragioneria Generale dello Stato, procedura del Conto annuale e confrontati punti di vista raccolti con interviste dirette a responsabili comunali. Vediamo cosa è emerso.

L'organico complessivo degli enti locali lombardi (70.042 operatori in servizio con rapporto stabile a fine 2009) evidenzia una lieve diminuzione (3,6%) rispetto al dato del 2004, indotta prevalentemente da limiti normativi alle assunzioni in un contesto di stabilità dei posti di lavoro.
I mutamenti qualitativi interni al dato complessivo non evidenziano particolari discontinuità. Infatti:

- *l'evoluzione dell'età porta il segno dell'invecchiamento* che appare così

di carattere inerziale: l'età media è salita di quasi 2 anni e maggiormente nella categoria D, che comprende le qualifiche professionali più elevate, con un incremento di 2,5 anni nei Comuni, (in cui si passa da 44,1 nel 2005, a 46,6 nel 2009) e maggiore nelle Province, dove si arriva a toccare il livello di 47,1 anni;

- *la presenza femminile porta qualche segno di novità* nelle componenti dirigenziali e dei quadri intermedi dove sale marcatamente, ma sembra soprattutto spinta dalla situazione maggioritaria di partenza (si è ormai superato il 60% nell'organico complessivo) e si arresta nelle posizioni di vertice;
- *la professionalizzazione* segna progressi sul piano dei titoli di studio, con una crescita significativa del personale laureato nei Comuni (15,2% dove la sua incidenza rispetto all'organico complessivo raggiunge il 15,8 %; è invece in regresso del 30,5% nelle Province dove scende al 17,1 %; nelle comunità montane questo indice di qualificazione dell'organico è il più alto (29,3%) e si vale nel periodo di un aumento del 8,4% dei laureati pur nell'ambito di un organico totale in lieve diminuzione; la maggiore concentrazione del personale non dirigente nelle categorie più qualificate (C e D) risente però dell'ambiguità di una progressione negli inquadramenti indotta da condizioni contrattuali favorevoli e da ragioni legate all'anzianità di servizio.

I mutamenti nella composizione degli organici (mix professionale) non sembrano prodotti da riorganizzazioni, ma dal procedere di tendenze naturali derivanti dalle situazioni pregresse all'interno degli enti ed in parte dalle condizioni del mercato del lavoro. I dati raccolti danno così supporto all'idea che la dotazione complessiva di risorse professionali del governo locale lombardo si configuri in termini di staticità e che la sua evoluzione segua una sorta di moto inerziale, che attutisce e assorbe le possibili linee di cambiamento.

Nel proseguo della ricerca lo studio relativo agli organici degli enti locali è stato approfondito su un campione di Comuni, scelti per rappresentare le componenti fondamentali del sistema indagato. Sono state individuate quattro classi di Comuni per le quali sono emersi, tra gli altri, i dati che, di seguito, in considerazione della loro rilevanza, si rappresentano.

Il gruppo dei 26 maggiori Comuni (considerati tali quelli con più di 39.000 abitanti) impiega complessivamente 13.021 addetti, poco meno dei 15.800 circa del solo Comune di Milano. Sommati a questi si arriva a quasi 29.000 occupati, oltre il 40% degli addetti complessivi. L'aggregato dei Comuni più grandi (compreso Milano) occupa però 412 dirigenti (di cui meno del 40% sono a Milano), il 69% di tutti i dirigenti comunali e il 52% dell'intero sistema del governo locale.

I comuni medi (meno di 40.000 e più di 15.000 abitanti) manifestano una certa vivacità sul piano organizzativo; gli assetti sono piuttosto variegati, con una notevole presenza di enti che qualificano il segretario anche come direttore generale e che tendono, diversamente da quanto abbiamo rilevato per le province, ad adottare un'organizzazione compatta, che limiti i riferimenti al vertice direzionale a non più di 5 o 6. Il numero di dirigenti in organico è variabile e probabilmente influenzato da fattori contingenti; le posizioni organizzative sono a volte utilizzate per supplire alla carenza di figure dirigenziali.

Nei comuni medio - piccoli (il terzo aggregato studiato, quello con meno di 15.000 e più di 5.000 abitanti) lo schema organizzativo che prevale è la struttura divisa in un numero limitato di settori (a volte denominati anche aree o servizi), da 4 a 8, facenti capo alla figura del segretario, che solo alcune volte ha il ruolo formale di direttore generale. In diversi casi il segretario ha una convenzione con più di un comune ed opera part time. La maggior parte degli enti non hanno dirigenti in organico, o ne hanno uno solo, quindi settori o servizi sono diffusamente affidati a figure di categoria D.

Per i comuni piccoli (meno di 5.000 abitanti) la dotazione di risorse professionali appare ancora più limitata, non tanto per l'assenza di dirigenti (inevitabile in questo caso per motivi contrattuali) quanto per la rarità di attribuzione di posizioni organizzative. Le strutture organizzative appaiono molto più frammentate per uffici (indipendentemente dalla denominazione attribuita): da 3 a 9. Per la limitatezza dell'organico molti di questi uffici sono quindi costituiti da pochissimi addetti (1 o 2, spesso). La figura del segretario in questi casi è sempre in convenzione con altri enti e rara è l'attribuzione formale della funzione di direttore generale. Anche la presenza di innovazioni gestionali è molto rara e completamente assente la disponibilità di servizi on line, a meno che siano offerti e gestiti da organismi sovra comunali.

Si è svolto inoltre un supplemento di indagine sul ruolo della dirigenza del sistema degli Enti locali lombardi, attraverso l'analisi dei curricula rilevati (751 su un totale di 1.024 figure dirigenziali presenti). Tale approfondimento ha consentito di ottenere una visione completa dell'attuale assetto organizzativo degli enti e di cogliere i seguenti, principali, tratti caratterizzanti.

E' innanzitutto predominante il *modello organizzativo gerarchico per settori/funzioni*, che finisce per promuovere una visione "verticale" degli enti.
Si *consolida lo status gerarchico della dirigenza* configurando, quest'ultima, come corpo professionale distinto dal resto del personale per condizioni contrattuali e livelli retributivi. L'assetto attuale della dirigenza evidenzia una stratificazione interna, consolidata dal sistema retributivo per posizioni, e che si sviluppa su due linee principali: quella della pesatura delle funzioni

attribuite e quella della dimensione degli enti. Di conseguenza, lo sviluppo di carriere per linee verticali organizzative e interorganizzative prevale nettamente su altre potenziali linee di evoluzione, quali potrebbero essere la logica di risultato (la retribuzione di risultato nella media è consistente, ma poco differenziata) e lo sviluppo per linee di progetto, ruoli innovativi e non permanenti. In questa situazione sembra sacrificato il riconoscimento di professionalità emergenti o più moderne (informatici, statistici, project manager);

Si consolidano le riforme dell'ordinamento del personale pubblico degli anni '90, con conseguente *sterilizzazione di molte potenzialità innovative dei nuovi ordinamenti.* L'effetto è evidenziato da una sorta di curvatura conservativa della prassi in materia di risorse umane, che riflette la staticità rilevata negli organici e si concreta in aspetti come la predominanza del criterio di anzianità nelle progressioni di carriera, la ripetitività degli accordi legati alla contrattazione decentrata, la riconduzione degli aspetti più innovativi alle pratiche tradizionali. E' per esempio il caso della differenziazione salariale all'interno della dirigenza, dei criteri tradizionali legati alle dimensioni degli organici da governare e dello status delle diverse aree professionali (giuristi e tecnici restano dominanti).

La gestione del personale è correlata ad una *prospettiva di programmazione razionale delle attività degli enti nella logica di una "direzione per obiettivi",* ancor più rafforzata dalla "Riforma Brunetta" con l'insistenza sui piani di performance. Tuttavia, nell'esperienza pratica degli enti l'istituzione di un collegamento forte tra il sistema premiante e i documenti di pianificazione, si rivela problematico e rischia di influenzare negativamente sia la gestione delle risorse umane sia la stessa pianificazione, che subisce l'influenza di una logica difensiva e non strategica che coinvolge l'uso dei principali strumenti (Relazione Previsionale e Programmatica e Piano Esecutivo di Gestione, piani di performance…);

In parte le innovazioni gestionali non sopravvivono alle figure che ne sono portatrici; ciò riguarda ad esempio l'adozione di sistemi qualità, o di iniziative di rilevazione della customer satisfaction, e delle stesse "buone prassi" attivate sotto la spinta di iniziative ministeriali o di tipo associativo, che vengono iniziate ma non mantenute nel tempo;

Gli Enti locali lombardi garantiscono il rigoroso rispetto degli obblighi di legge inerenti la *trasparenza attraverso la pubblicazione sui siti web dei dati richiesti*; tuttavia le modalità più adottate vedono prevalere la forma degli adempimenti rispetto ad un'apertura ed un vero e proprio progetto di comunicazione, configurando una sorta di gestione burocratica e difensiva della trasparenza;

Particolare *debolezza, strutturale e culturale, riguarda l'area delle amministrazioni di minore dimensione*; questa si manifesta in primo luogo nella mancata corrispondenza tra la scala dei problemi e l'ambito di attenzione assunto dai centri che governano le risorse rilevanti per affrontarli. La risposta, con una disordinata ricerca di soggetti operativi intermedi, nella forma di consorzi, gruppi di azione locale, agenzie, società a partecipazione pubblica, ecc. appare lontana dal risolvere il problema e lo aggrava anzi producendo eterogeneità di riferimenti.

Qui si registra la debolezza dei tentativi di spingere ad aggregazioni di risorse accentuata anche dalla contraddittorietà degli indirizzi seguiti. Si è tentato di promuovere le unioni e le gestioni associate, mentre norme nazionali depotenziavano le comunità montane e ostacolavano i consorzi; il risultato sembra l'accostamento di una serie di strutture deboli che continuano anche a subire il drenaggio delle risorse professionali più valide da parte degli enti più grandi posti al centro del sistema.

Alcune *difficoltà di collaborazione trasversale e intersettoriale all'interno degli enti e delle rispettive strutture professionali* sono legate anche al profilo della cultura prevalente di amministrazione e gestione, che resta attraversata da alcune fratture di non recente origine e limita le nuove professionalità delle reti informatiche, delle analisi statistiche, del project e risk management.

In conclusione, emerge un *disordine evolutivo di un sistema* che non è regolato e governato come tale, ma si trasforma in parte, per forza di inerzia, in parte, per innovazioni concepite ed attuate seguendo logiche settoriali e parziali. In particolare, il mix tra vincoli forti e sempre più pervasivi posti dalle regole nazionali e il permanere di una capacità di iniziativa quasi-imprenditoriale da parte delle élites locali genera un'adesione più formale che sostanziale al quadro di regole imposto, indebolendo la "presa" sulla realtà degli strumenti ufficiali di programmazione e coordinamento. Da ultimo, dal lato dell'assetto retributivo e dei flussi di mobilità, si evidenzia il ruolo di attrattori degli enti di grande dimensione che assorbono le migliori competenze giuridiche e tecniche con effetti sulle amministrazioni periferiche e di minori dimensioni e sulle professionalità dell'area socio-culturale.

Tabella 1.5 - Retribuzioni medie annue lorde dei dirigenti per tipo di ente

Enti	Totale		Socio-culturale		Amministrativo		Econ. - fin.	
	RT	% Ris	RT	% Ris	RT	% Ris	RT	% Ris
Classe 2	66.870	8,5	65.297	6,7	63.915	6,5	71.668	11,8
Classe 3	77.835	9,1	71.475	8,1	79.342	9,7	80.730	10,4
Classe 4	90.938	8,0	88.595	8,0	90.952	8,0	94.782	8,1
Milano	114.633	12,4	114.884	13,1	114.047	10,9	119.407	15,1
Province	98.557	9,9	92.069	9,0	101.515	9,8	96.984	10,6
Co. M.	59.698	3,4	74.982	5,3	57.282	2,5	56.496	5,6
Regione	113.879	16,3	106.024	15,1	108.661	17,3	112.089	16,7
Totale	98.618	10,6	93.197	9,8	100.683	11,3	97.711	11,4

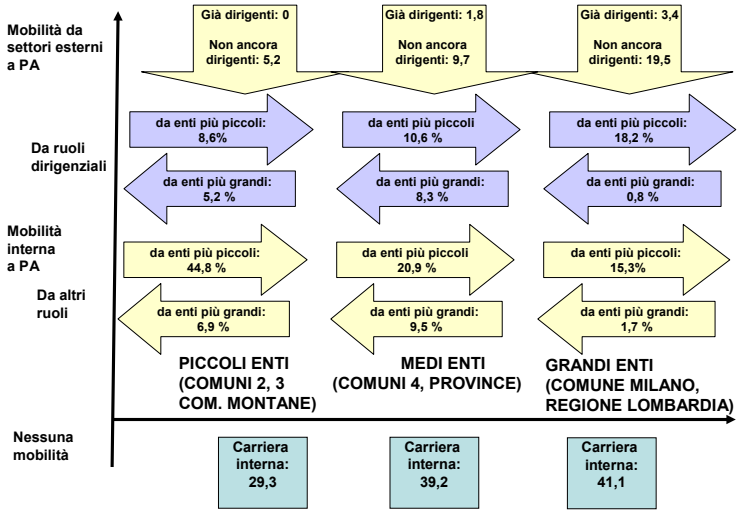
Fonte: elaborazione Éupolis Lombardia

Tabella 1.6 - Retribuzioni medie annue lorde dei dirigenti per settore di attività

Enti	Risorse umane		Polizia locale		Tecnico	
	RT	% Ris	RT	% Ris	RT	% Ris
Classe 2					63.425	6,4
Classe 3			72.952	8,1	80.842	9,0
Classe 4	97.774	8,7	86.775	7,8	90.750	7,8
Milano	118.974	13,7	116.591	12,6	113.424	13,3
Province	97.306	11,2	94.887	6,4	100.429	10,3
Co. M.	-		-		-	
Regione	114.948	16,7	129.650	22,7	132.656	14,6
Totale	105.172	11,8	90.307	8,6	100.526	10,1

Fonte: elaborazione Éupolis Lombardia

Figura 1.1 - Percorsi di mobilità dei dirigenti per classe dimensionale degli enti di attuale appartenenza



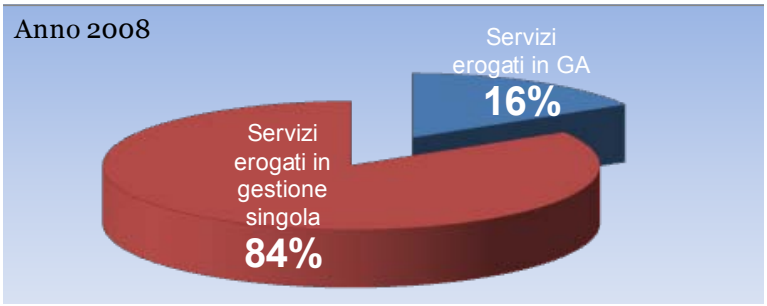
Fonte: elaborazione Éupolis Lombardia

La propensione alla gestione associata

L'importanza di una verifica sullo stato delle esperienze associative intercomunali è determinata dalla centralità del tema nell'attuale dibattito politico – istituzionale. Il legislatore nazionale ha infatti individuato nella gestione associata di funzioni e servizi, in particolare nelle Unioni, la strada preferibile per affrontare il riordino istituzionale nel quadro più generale della emergenza economico-finanziaria.

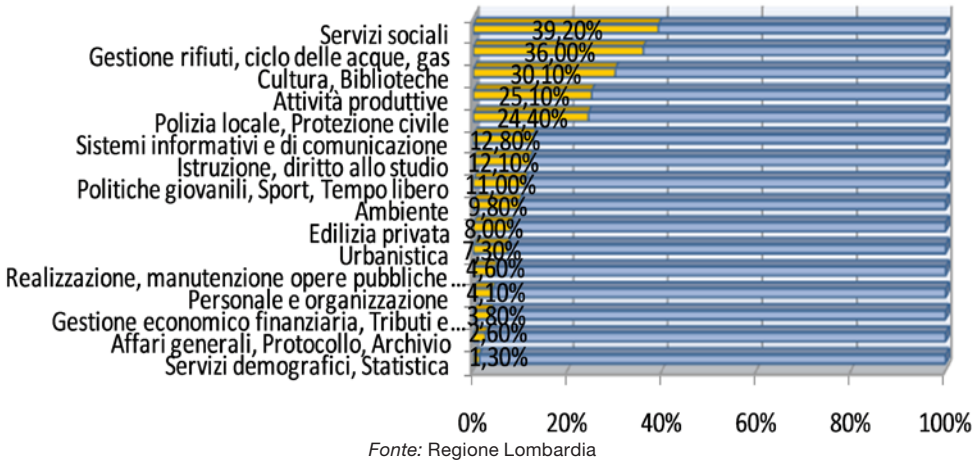
Si vedrà tra poco che con il DL 78/2010 e la legge 148/2011, si è arrivati ad affermare l'obbligatorietà del ricorso alla gestione associata, sia pure per determinate classi di Comuni e per specifiche funzioni.
Rispetto ad uno scenario di forte sviluppo della gestione associata, in Lombardia al 2008 circa il 16% dei servizi era gestito in forma condivisa. I dati (figura 1.2) riguardano il grado di copertura della forma di gestione associata rispetto al totale dei servizi erogati. Nella figura 1.3 sono invece riportati, per tipologia di servizio, gli ambiti maggiormente esercitati in forma associata.

Figura 1.2 - Comuni della Lombardia.
Percentuale di servizi erogati in gestione associata. Anno 2008



Fonte: Regione Lombardia

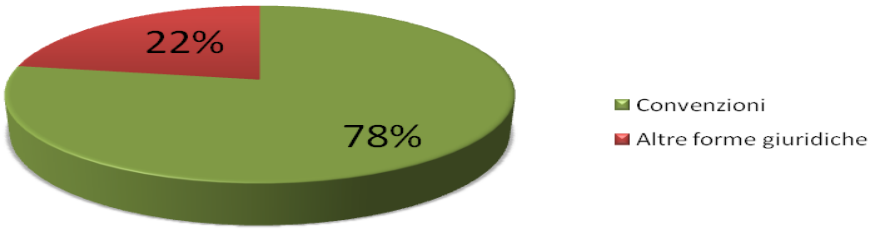
Figura 1.3 - Comuni della Lombardia.
Funzioni maggiormente erogate in forma associata. Anno 2008



Fonte: Regione Lombardia

Infine, sempre per l'anno 2008, sul totale delle forme associate, la figura 1.4 evidenzia la distinzione per forme giuridiche: la modalità privilegiata per l'esercizio associato delle funzioni appare essere la convenzione.

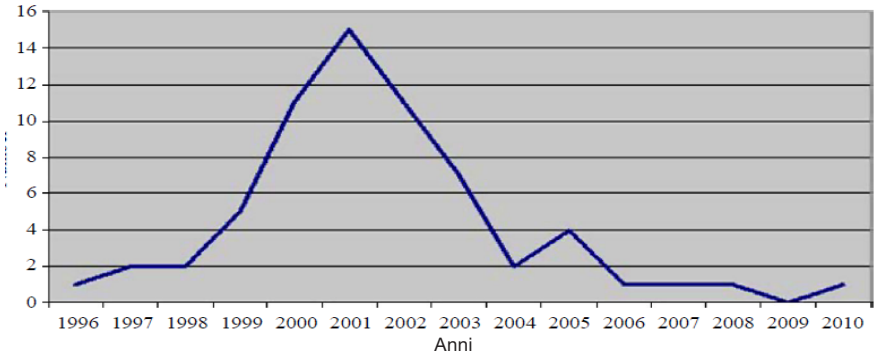
Figura 1.4 - Comuni della Lombardia. Rapporti fra le convenzioni stipulate e le altre modalità giuridiche utilizzate per regolare le gestioni associate. Anno 2008



Fonte: Regione Lombardia

Spostando l'analisi sulle esperienze di Unioni di Comuni, è possibile ottenere una visione completa del loro attuale assetto, nonché l'evoluzione negli anni. Rispetto a quest'ultima si evidenzia l'andamento quantitativo decrescente delle nuove costituzioni fino all'anno 2010.

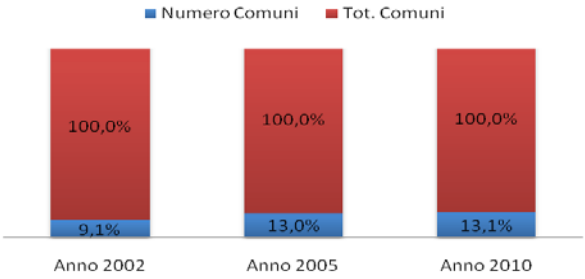
Figura 1.5 – Incremento annuale delle Unioni di Comuni fino all'anno 2010. Valori assoluti



Fonte: elaborazione Ancitel Lombardia

Emerge che i Comuni aderenti hanno registrato un aumento del 30% dal 2002 al 2005, ma solo un +1,4% nel quinquennio successivo. Anche la popolazione associabile alle Unioni descrive un andamento simile con un +42% nel primo periodo di riferimento e un +4,3% nel secondo. In totale, i Comuni costituiti in Unione rappresentano, nel 2010, il 13,1% del totale dei Comuni Lombardi con lieve crescita dal 9,1 del 2002. (Figura 1.6).

Figura 1.6 – Comuni in Unione sul totale dei Comuni lombardi: confronto 2002 -2005 - 2010



Fonte: elaborazione Ancitel Lombardia

Al 31/12/2010, le Unioni lombarde sono 60, per un totale di 204 Comuni associati, di cui 193 di dimensione inferiore ai 5.000 abitanti. La dimensione media dei Comuni che partecipano alle Unioni è di 1.740 abitanti, e quella delle Unioni di 6.277. L'84% circa dei Comuni in Unione ha una popolazione inferiore a 3.000 abitanti, mentre quasi la totalità di essi, il 95,6% circa, non supera i 5.000 abitanti. Si va da un minimo di 77 abitanti, ad oltre 12.000.

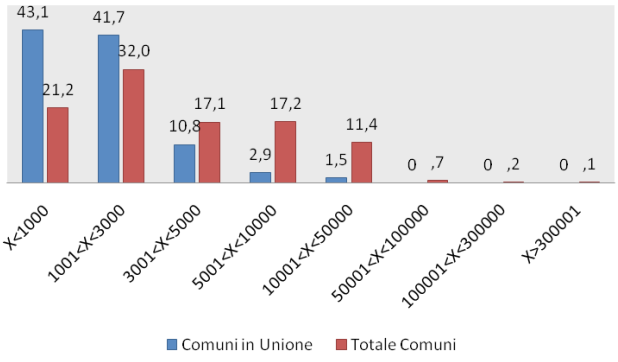
Tabella 1.7 – Dati generali relativi alle Unioni di comuni lombarde

Numero Unioni	N. Comuni in Unione	popolazione in Unione	superficie Unioni (Km²)	Densità di popolazione per Km²
60	204	354833	3191,92	111,16

Fonte: elaborazione Ancitel Lombardia

Se si considera la variabile *popolazione,* parametro utilizzato anche dal legislatore nazionale, in Lombardia emerge che al diminuire della popolazione si verifica una maggiore propensione alla costituzione di Unioni.

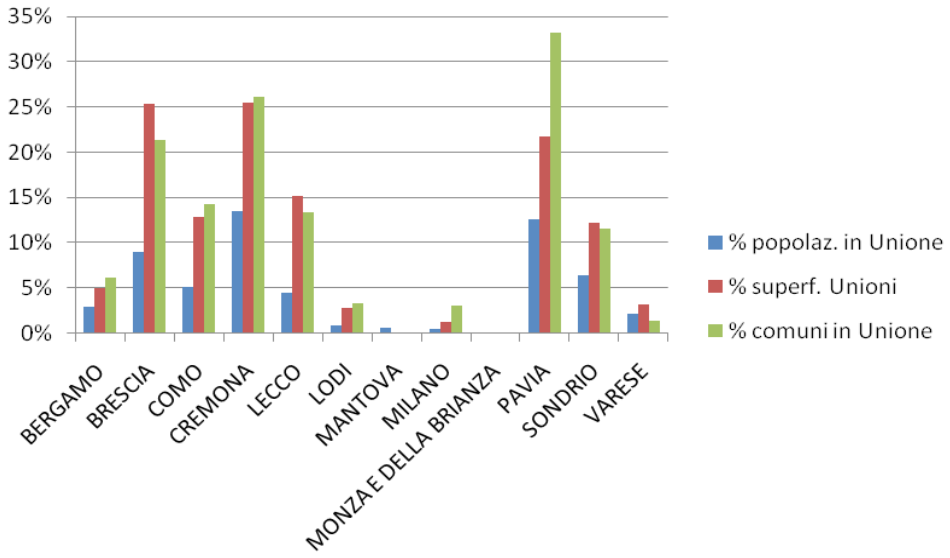
Figura 1.7 – Relazioni fra comuni lombardi ripartiti per fasce di popolazione e comuni costituiti in Unione suddivisi per le medesime fasce al 31/12/2010



Fonte: elaborazione Ancitel Lombardia

Infine, per una considerazione sulla *distribuzione provinciale* delle Unioni (Figura 1.8.) emerge che Pavia è la provincia con il maggior numero di Comuni in Unione, seguita da Cremona e Brescia. Per superficie invece, quest'ultime province risultano avere un'estensione totale maggiore.

Figura 1.8 – Popolazione, superficie e numero di Comuni in Unioni su base provinciale al 31/12/2010



Fonte: elaborazione Ancitel Lombardia

Per quanto riguarda la *struttura* si tratta di Unioni composte da due o tre Comuni, organizzate secondo un modello centrale, ovvero con un Comune significativamente più grande dell'altro o degli altri.

Quanto invece alla gestione associata convenzionata le amministrazioni comunali lombarde tendono a:

- creare aggregazioni di limitate dimensioni;
- coinvolgere la gestione di servizi specifici e non di funzioni;
- variare i partner, determinando poli aggregativi diversi ciascuno con sistemi e problematiche di governance differenti;
- utilizzare le risorse incentivanti per finanziare le spese correnti, piuttosto che investire in infrastrutture e nella razionalizzazione e integrazione dei sistemi informativi.

Direzioni delle riforme nazionali

Il primo vettore trainante, da evidenziare nel processo di riforma che interessa gli Enti locali, è quello di *derivazione costituzionale*. La transizione verso il modello federale è una scelta effettuata dal legislatore nazionale nel 2001, condivisa dal popolo italiano con il referendum svoltosi in quell'anno, e mai rimessa in discussione se non nel senso di implementarla ulteriormente.
La scelta del federalismo istituzionale e fiscale è stata determinata anche e soprattutto per una ragione concreta. Il Comune è il primo riferimento della comunità sia in termini positivi, di vicinanza alle reali esigenze dei cittadini e di risposta ai loro problemi, sia in termini negativi, di responsabilità per disservizi e problemi. La staticità del sistema delle autonomie locali doveva quindi essere superata per far fronte ad un contesto economico-sociale profondamente mutato e a mutate esigenze delle comunità.

La transizione fiscale è stata avviata con la legge 42 del 2009, contenente la delega sul federalismo fiscale e le fondamenta sulle quali poggiano i decreti attuativi che dovrebbero (il condizionale è d'obbligo, essendo il processo ancora aperto) completare la riforma.
La transizione istituzionale, logicamente presupposta alla prima, come testimoniano i sopravvenuti reciproci problemi di coordinamento tra le due, ha avuto rappresentazione nel progetto di legge cd. Carta delle Autonomie Locali, dal contenuto tuttavia ancora non totalmente certo.
L'impianto complessivo dei due strumenti, pur con i suoi inevitabili limiti, ha rappresentato la base per una riforma organica, partecipata e condivisa, verso un compiuto federalismo amministrativo e fiscale.

Di fronte a quanto fin qui evidenziato si è tuttavia affermata ed è progressivamente prevalsa una più recente tendenza, prevalentemente determinata da fattori esogeni quali la crisi economico-finanziaria, che ha imposto al legislatore statale la necessità di interventi d'urgenza, in parte contrastanti con il percorso e gli obiettivi disegnati nel primo vettore di riforma.

Si è così assistito a un fenomeno di progressivo rafforzamento del centro istituzionale a discapito del livello periferico, necessitato o, se si vuole, indotto dall'eccezionalità delle difficoltà economico finanziarie nazionali, europee ed internazionali e ad un primato degli interventi a valenza economico-finanziaria.

Si partirà quindi dall'analisi dell'incidenza delle *manovre finanziarie* sul percorso verso il federalismo fiscale ed istituzionale, evidenziando i sacrifici chiesti ai Comuni e confrontandoli con il sistema delineato dalla riforma ancora incompiuta. Successivamente è previsto un approfondimento riguardante il *Patto di Stabilità centralistico* evidenziandone l'impatto limitativo soprattutto per i Comuni con prassi finanziarie virtuose. A conclusione di questa parte dedicata alle riforme nazionali, si evidenzieranno gli interventi riguardanti il complesso processo di riassetto istituzionale delle Autonomie locali, e in specie l'effetto finale sui temi istituzionali dei provvedimenti economico – finanziari precedentemente descritti. In particolare si focalizzerà l'attenzione sui temi guida indicati dal legislatore nazionale in materia di *gestione associata obbligatoria delle funzioni comunali.*

Nella tabella che segue si rappresenta un confronto tra le transizioni che fino ad ora ha affrontato il sistema degli enti locali.

Tabella 2.1 Un confronto sulle principali transizioni in corso

<table>
<tr><th colspan="2">Transizione istituzionale</th><th colspan="2">Transizione fiscale</th><th colspan="2">Emergenza economico –finanziaria</th></tr>
<tr><th>Temi</th><th>Rifer. normativi</th><th>Temi</th><th>Rifer. normativi</th><th>Tema</th><th>Rifer. normativi</th></tr>
<tr><td>autonomia enti locali (114 – 117)</td><td rowspan="2">L. cost.n. 3/2001</td><td>Autonomia finanziaria (119)</td><td>L. cost.n. 3/2001</td><td colspan="2">Interventi di impatto economico - finanziario</td></tr>
<tr><td>Principio di sussidiarietà (118)</td><td>Principi federalismo fiscale</td><td>L.42/09</td><td>Pareggio bilancio, riduzione del debito pubblico</td><td>Manovra finanziaria 2011 - 2013</td></tr>
<tr><td>Definizione funzioni fondamentali (artt. 3 -</td><td rowspan="4">A.S. ddl Carta delle Autonomie</td><td>Federalismo municipale</td><td>D.Lgs 23/11</td><td>Patto di stabilità - modifiche</td><td>DL 225/2010
DL 98/2011
l.n. 148/11</td></tr>
<tr><td>Gestione associata</td><td>Federalismo regionale</td><td>D.lgs. 68/11</td><td colspan="2">Interventi di impatto istituzionale</td></tr>
<tr><td rowspan="3">Riordino enti intermedi</td><td colspan="2" rowspan="3"></td><td rowspan="2">Gestione associata obbligatoria</td><td>DL 78/10</td></tr>
<tr><td>Manovra finanziaria bis (l.n. 148/11)</td></tr>
<tr><td>Semplificazione istituzionale enti intermedi</td><td>Legge 42/10</td></tr>
</table>

Fonte: elaborazione Éupolis Lombardia

Manovra e riforma federalista: gli impatti incrociati

Le decisioni di contingenza in tema di finanza pubblica, a livello nazionale ed europeo, contrassegnati dal richiamo al rigore, hanno inciso in misura rilevante sui bilanci delle amministrazioni pubbliche locali. Di particolare efficacia rappresentativa della situazione attuale le tabelle in cui si riportano, in termini percentuali ed assoluti, *gli effetti della manovra 2011* sugli Enti locali e sulle Regioni.

Va ricordato che nel *mese di aprile 2011*, nel DEF (Documento di economia e finanza) l'Italia, a seguito del Patto europeo, si è impegnata:
a) ad *introdurre nella sua Costituzione il vincolo della disciplina di bilancio*, nella considerazione che l'art. 81 della Costituzione vigente non ha impedito di fare crescere in Italia il terzo, ora forse il quarto debito pubblico del mondo, senza avere la terza o la quarta economia del mondo;
b) a raggiungere:

(i) *entro il 2013 il pareggio di bilancio*, così conformando la dinamica del nostro bilancio pubblico agli obiettivi europei di medio termine (per il 2011, *deficit*/PIL al 3,9 per cento; per il 2012, *deficit*/PIL al 2,7 per cento; per il 2013, *deficit*/PIL nullo);

(ii) *la prosecuzione della riduzione del debito pubblico*, via sistematico incremento del surplus primario. Tali riduzioni, si afferma sempre nel documento, sono da operare tenendo comunque conto non solo del livello del debito pubblico, ma anche degli "altri fattori rilevanti", relativi alla finanza privata ed all'economia, fattori che sono stati concordati in sede europea.

Nel periodo estivo 2011, le manovre approvate con incidenza sul periodo 2011-2014, ora ristretto al 2011-2013, hanno introdotto indicazioni puntuali, coerenti con il documento di aprile.

Per quanto riguarda il comparto comunale, gli effetti cumulati del Patto di stabilità e delle menzionate manovre sui bilanci dei Comuni sono valutabili a regime - anticipato, come detto, al 2013 - intorno ai 3,34 miliardi di euro, aggiuntivi rispetto alla situazione vigente nel 2011.

Come mostra l'acclusa tabella, la cifra è ricavata dalla somma di 1 miliardo di maggiori tagli ai trasferimenti (da 1,5 a 2,5 mld) e 2,34 mld di maggiore saldo (da 2160 a 4500 mil). Il contributo finanziario complessivo raggiungerebbe nel 2013 i 7 miliardi, con una incidenza sulla spesa corrente (2009) di quasi il 17%. Nel 2012 il contributo complessivo sarebbe dell'ordine dei 6,2 miliardi. I maggiori sacrifici risultano a carico di Comuni compresi tra i 20 000 e i 100000 abitanti, i cui bilanci in termini di spesa corrente dovranno ridimensionarsi del 9.2-9.3%.

Tabella 2.2 - Effetti delle manovre finanziarie 2011 sui Comuni (valori in milioni di euro)

	2011	2012	2013
Obiettivo Patto	2.160	3.700	4.500
Taglio trasferimenti	1.500	2.500	2.500
Totale contributo finanziario	**3.660**	**6.200**	**7.000**
Incidenza del contrib.finanziario			
- su risorse trasferite nel 2010	29,2%	49,4%	55,8%
- su spesa corrente 2009	8,7%	14,8%	16,7%

Fonte: IFEL, settembre 2011

Tabella 2.3 - Ripartizione del carico della manovra 2011-2013 tra Comuni per fasce demografiche

(valori in milioni di euro)

Fascia demografica	Maggior saldo Obiettivo	Maggior taglio dei trasferimenti	Maggior manovra complessiva	Maggior manovra complessiva in % della spesa corrente
5/20.000	723,8	258,8	982,5	9,0
20.000/60.000	639,0	222,4	861,4	9,2
60.000/100.000	240,1	95,5	335,6	9,3
Oltre 100.000	737,1	423,3	1.160,4	7,7
Italia	**2.340,0**	**1.000,0**	**3.340,0**	**8,6**

Fonte: Ifel, come riportata da "Il Sole 24 ore,16 luglio.

NB: nella presentazione originaria il periodo di pertinenza della manovra veniva indicato come 2014-2011.

Quanto alla ripartizione del carico, i Comuni della Lombardia vi parteciperebbe con 470 milioni e il Lazio con 410 milioni, seguiti dalla Campania con 374 milioni.

La maggiore manovra complessiva in termini percentuali della spesa corrente verrebbe richiesta alla Liguria, con oltre il 10%, contro la riportata media nazionale pari all'8,6% (cfr. Tabella 2.3). La stessa fonte (analisi IFEL-Anci 2011) informa che anche in termini pro capite a pagare di più è la Liguria, con 109 euro, seguita da Lazio ed Emilia Romagna, con somme comprese tra i 70 e gli 80 euro.

Tabella 2.4 - Sacrifici richiesti ai Comuni nel periodo 2011-2013 in termini di Patto e taglio dei trasferimenti – (Per regione, valori assoluti)

Regione	abitanti	2013-2011			
		Maggiore Saldo obiettivo	Maggiore Taglio dei trasferimenti	Maggiore manovra complessiva	Maggiore manovra complessiva (in % della spesa corrente)
ABRUZZO	975,352	48,281,430	16,341,667	64,623,097	9.7%
BASILICATA	392,873	11,759,300	8,470,027	20,229,327	7.4%
CALABRIA	1,336,774	51,220,715	29,627,839	80,848,554	8.5%
CAMPANIA	5,129,146	240,728,892	133,473,258	374,202,150	9.2%
EMILIA ROMAGNA	3,976,386	226,480,031	73,546,530	300,026,561	9.0%
LAZIO	5,221,921	273,387,662	137,103,491	410,491,153	9.1%
LIGURIA	1,366,446	116,093,595	32,798,702	148,892,297	10.3%
LOMBARDIA	7,672,306	332,406,718	136,847,153	469,253,871	7.5%
MARCHE	1,216,426	63,218,203	20,420,005	83,638,209	8.8%
MOLISE	162,674	8,486,401	2,534,870	11,021,271	8.5%
PIEMONTE	3,123,452	112,963,060	63,589,484	176,552,545	6.6%
PUGLIA	3,860,181	145,987,399	67,107,049	213,094,448	9.0%
SARDEGNA	1,143,651	70,911,691	20,610,244	91,521,935	8.8%
SICILIA	4,562,005	245,360,675	107,009,288	352,369,963	9.2%
TOSCANA	3,399,616	179,554,087	67,585,370	247,139,456	8.6%
UMBRIA	769,517	36,147,443	15,340,515	51,487,958	8.3%
VENETO	4,109,847	176,944,418	67,594,507	244,538,926	8.5%
ITALIA	48,418,573	2,339,931,721	1,000,000,000	3,339,931,721	8.6%

Fonte: IFEL, 2011

Rispetto alle recenti decisioni del legislatore nazionale, incidenti sugli aspetti di finanza pubblica del nostro paese, rimane sullo sfondo l'avviato, e non ancora concluso*, processo di riforma federalista* sotto il profilo economico-finanziario, e di immediato impatto per gli Enti locali.
La riforma prevede i passaggi abbastanza incisivi, che si possono riassumere nei seguenti:

- distinzione tra spese essenziali (o fondamentali) e non essenziali, per entrambi i livelli di governo, regionale e locale;
- nuovo assetto del finanziamento delle Regioni;
- profonda innovazione nel finanziamento dei Comuni, di cui fa parte l' abolizione dei trasferimenti Regioni-EE LL.

Approfondiamo in particolare il nuovo sistema di finanziamento dei Comuni. Il processo di devoluzione prevede il superamento, in tutto o in parte, dei gettiti di tributi statali riferiti agli immobili e l'accorpamento in un *unico tributo proprio di natura immobiliare, l'IMU.* La novità del finanziamento comunale è data dalla prevista compartecipazione ai tributi regionali (in via prioritaria all'addizionale regionale all'IRPEF) che garantisca un gettito corrispondente all'ammontare dei trasferimenti regionali soppressi.

E' stabilito altresì che ciascuna Regione istituisca dal 2013 un Fondo sperimentale regionale di riequilibrio, in cui confluisce una percentuale non superiore al 30 per cento del gettito della compartecipazione all'addizionale all'IRPEF o dei tributi devoluti, per realizzare in forma progressiva e territorialmente equilibrata la fiscalizzazione dei trasferimenti. La suddetta fiscalizzazione è un *concentrato di tutte le problematicità e le contraddizioni emerse nell'attuazione del federalismo fiscale*, a cominciare dalla distinzione fra funzioni fondamentali o altre funzioni (dovendo garantire la certezza del finanziamento per le prime e non per le seconde), per finire con la misurazione dei fabbisogni standard nei casi in cui occorre implementare il meccanismo di perequazione basato sui fabbisogni.

Il processo, composto dai tre passaggi obbligatori - ricognizione dei trasferimenti da sopprimere - loro fiscalizzazione - perequazione attraverso il *Fondo regionale sperimentale di riequilibrio;* rappresenterà anche per Regione Lombardia uno dei più impegnativi interventi connessi al processo di riforma federale in atto nel nostro Paese.

Gli ultimi sviluppi: il decreto correttivo sul federalismo fiscale

"*La mossa nasce per correggere il difetto d'origine del primo decreto legislativo, che non collegava il voto al pagamento delle tasse (i proprietari di seconde case pagano spesso l'Ici in Comuni diversi da quelli in cui risiedono), senza rimettere in discussione il tabù della neutralità fiscale dell'abitazione principale; il do ut des, però, sana anche non pochi vizi genetici dell'Imu, a partire dai rincari che il nuovo tributo avrebbe imposto a imprese e commercianti". Con il nuovo decreto, dunque, si "divide il fisco municipale in due tronconi: quello dell'Imu arruola gli stessi proprietari coinvolti oggi dall'Ici, che andrà in pensione nel 2013 anziché nel 2014, e quello della Res impatta su chi occupa gli immobili a qualsiasi titolo, sia esso proprietario o inquilino, una categoria fino a oggi ignorata dai tributi comunali*". La nuova misura di riferimento, almeno in teoria, lascerebbe più spazio ai sindaci per mettere in campo qualche forma di politica fiscale attrattiva per le imprese, prevedendo aliquote più leggere" (fonte: Il Sole 24 ore 2 novembre 2011).

Il patto di stabilità interno

Il Patto di stabilità è uno dei principali strumenti di coinvolgimento degli Enti locali nelle responsabilità economico-finanziarie dell'intero Paese.

I costanti *dibattiti* che genera la sua applicazione *vedono contrapposti enti locali e altri comparti amministrativi statali* sull'anomalia, rilevata dai primi, della misura attraverso la quale questa chiamata in *corresponsabilità* riguarda asimmetricamente gli uni e gli altri, favorendo alla fine i secondi.

Per quel che riguarda in particolare i *Comuni lombardi* che, si è visto, appaiono tra *i più virtuosi,* l'obiezione che si muove riguarda la necessità di una differenziazione territoriale dell'impatto della normativa che riconosca i loro sforzi e, soprattutto, non ne paralizzi gli investimenti.

I dibattiti hanno condotto a riconoscere la necessità di un Patto di stablità su base territoriale che premiasse i virtuosi e limitasse l'impatto negativo e complessivo della sua indiscriminata applicazione su tutto il territorio nazionale.

Vediamo, in sintesi, l'evoluzione della normativa in materia.
Con l'articolo 28 della legge 23 dicembre 1998, n. 448 lo Stato estende l'applicazione degli impegni presi in sede comunitaria al governo locale e cioè alle regioni, alle province, ai comuni ed alle comunità montane. Il patto di stabilità interno, così come formulato nell'articolo 28, indica dei risultati da raggiungere, e in questo senso è prescrittivo, ma non pone dei vincoli sulle modalità di raggiungimento dei risultati. Ciò non significa che le prescrizioni contenute nell'articolo 28 siano irrilevanti. Sono rilevanti dal punto di vista della responsabilità finanziaria in cui gli enti possono incorrere in caso di mancato raggiungimento dei risultati.
I criteri del Patto di Stabilità per gli Enti locali sono stati profondamente cambiati con la legge finanziaria del 2007, soprattutto per quanto riguarda la modalità di determinazione dell'obiettivo, il saldo finanziario su cui applicare il miglioramento del saldo stesso, nonché gli enti soggetti (Province e Comuni con popolazione superiore a 5.000 abitanti).

La più recente legge di finanza pubblica, l.n. 148/2011, pur mantenendo alcuni aspetti introdotti con la suddetta norma, introduce una rilevante novità: l'obbligo di sottoporre al Patto di stabilità i Comuni con popolazione superiore a 1.000 abitanti a decorrere dal 2013 e le Unioni di detti Comuni a decorrere dal 2014.
Da una attenta lettura della normativa emerge una sorta di "duplice binario": da una parte la determinazione, in valori assoluti, dell'obiettivo di miglioramento e dall'altro la determinazione del saldo finanziario utile ai fini della verifica del rispetto dei limiti imposti dalla norma.

La prossima gestione del Patto di Stabilità deve tuttavia considerare anche i suoi limiti applicativi, che qui affrontiamo nella questione dei "picchi" e nell'utilizzo del surplus.

I cosiddetti "picchi", di entrate e di spese, che variano ed emigrano ogni anno da un ente all'altro, compromettono la stabilità, che è fondamento del Patto, e provocano gravi danni e scompensi al funzionamento dell'intero sistema delle Autonomie locali.

Inoltre, i medesimi sono, al tempo stesso, causa ed effetto dell'impedimento delle attività attinenti agli investimenti. Applicando le norme statali i Comuni, specie se minori, che hanno realizzato investimenti nel 2007, potranno attuarli anche nel triennio 2009/2011, con una maggiore probabilità che, avendo investito nel settore nell'anno 2007, non avranno bisogno di ripetersi in uno o più esercizi del triennio 2009/2011.

All'opposto, i Comuni, talvolta confinanti con i primi, che non hanno azionato investimenti nel 2007 non li potranno realizzare nemmeno nel triennio 2009/2011, quando potrebbero averne effettivo bisogno poiché sono stati carenti nel 2007. Aggiungasi che i primi Comuni sono generalmente a corto di risorse mentre i secondi ne hanno in abbondanza per comprendere appieno l'assurdità e la dannosità del Patto di stabilità governato, ente per ente, a livello nazionale. L'anzidetta situazione è leggermente migliorata, ma non certamente risolta, con l'art. 1, comma 88, della legge 220/10, che ha preso a base, per gli anni 2011, 2012 e 2013, la spesa corrente media degli esercizi 2006/2008.

Quanto invece al surplus, fino ad oggi il maggior contributo dato dai Comuni rispetto all'obiettivo imposto non è andato a vantaggio del loro Comparto, ma ha contribuito in gran parte, nonostante il meccanismo ribadito dall'art. 7, comma 5, del d.lgs. 149/11 che autorizza una modesta riduzione degli obiettivi degli enti che hanno rispettato il Patto, al miglioramento del conto consolidato della pubblica Amministrazione nel suo complesso.

Vengono al riguardo posti in rilevo i dati relativi all'anno 2009, ultimo esercizio connotato da valori definitivi e certi.

Tabella 2.5 - Comuni che hanno rispettato il Patto di stabilità. Anno 2009.

Territori	Totale enti soggetti al Patto	Totale enti che hanno rispettato il Patto	Percentuali
Italia	2.265	2.049	90,46%
Lombardia	448	384	85,72%

Tabella 2.6 - Comuni. Produzione di margini (migliaia di euro). Anno 2009.

Territori	Margini positivi dei Comuni che hanno rispettato il Patto	Margini negativi dei Comuni che NON hanno rispettato il Patto	Saldi
Italia	1.669.916	(-) 540.059	1.129.557
Lombardia	161.715	(-) 202.844	(-) 41.129

Fonte: elaborazione Éupolis Lombardia

La Tabella mostra il notevole concorso, oltre l'obiettivo prefissato (1.340 milioni di euro), prodotto dal Comparto dei Comuni italiani: esattamente l'84,30%!

L'intesa interistituzionale sul "Sistema Lombardia"

Regione Lombardia, per rispondere agli inconvenienti sopra descritti, ha attivato, fin dal 2005, una propria strategia**.**

L'11 febbraio 2005 tra i legali rappresentanti della Regione Lombardia, dell'ANCI, dell'UPI e dell'UNCEM regionali, è stato sottoscritto un Protocollo d'Intesa denominato "Principi fondamentali di coordinamento della finanza pubblica del Sistema Lombardia", ai fini di un percorso congiunto nella definizione dei principi fondamentali ai quali deve ispirarsi la finanza pubblica lombarda.

L'attività istituzionale posta in essere dal "Sistema" si ispira a principi e criteri che possono costituire un impianto di finanza pubblica appropriato alla gestione territoriale del Patto di stabilità.

Principi fondamentali dell'Intesa

1. Concorso di tutte le pubbliche amministrazioni alla realizzazione degli obiettivi di finanza pubblica. Incentivazione dei comportamenti virtuosi.
2. Correlazione tra prelievo fiscale e beneficio connesso alle funzioni esercitate.
3. Obbligo per la Regione, nell'esercizio delle proprie competenze legislative, di garantire l'autonomia degli enti locali e salvaguardarne l'equilibrio finanziario.
4. Valorizzazione e responsabilizzazione del ruolo delle forme associative.
5. Attuazione del principio di sussidiarietà fiscale da parte del livello di governo regionale.
6. Assegnazione di risorse aggiuntive ed effettuazione di interventi speciali solo per determinate finalità e per scopi diversi dal normale esercizio delle funzioni.
7. Adeguamento ed efficienza dimensionale.
8. Previsione di forme di verifica. Dissesto finanziario.

Il Protocollo d'Intesa aggiornato nel giugno 2008 tra RL e Anci regionale ha previsto una serie di impegni e condivisioni da perseguire con un dinamico percorso per la definizione di regole di finanza pubblica regionale.

In particolare, si evidenzia il 24 novembre 2008 è stato istituito il Tavolo permanente tra Regione, ANCI ed UPI per il Federalismo fiscale lombardo ed il Patto di Stabilità Territoriale e nel mese di luglio 2011 è stato stipulato un Protocollo d'intesa per la definizione di indicatori di virtuosità dei comuni.

La virtuosità dei Comuni

Sul tema, tra i firmatari del protocollo, è stato concordato di utilizzare come fonte primaria dei dati i Certificati del consuntivo che gli Enti Locali trasmettono annualmente al Ministero dell'Interno, a cui si affiancano le informazioni già in possesso di Regione Lombardia. Nel corso del lavoro si è convenuto di ampliare tali basi informative tramite informazioni detenute dal Ministero dell'Economia e delle Finanze – Ragioneria Generale dello Stato ed il coinvolgimento della Corte dei Conti nel Protocollo di intesa.

In questa sede si evidenziano le convergenze e le divergenze tra i criteri dettati dalle norme statali e quelli proposti dal Gruppo di lavoro regionale impegnato nella definizione degli indici di virtuosità.

Tabella 2.7 - Raffronto tra indicatori di virtuosità statali (legge 111/2011, legge 148/11, d.lgs. 149/11 e legge 185/11) e indicatori proposti per il "Sistema Lombardia"

Indicatori statali	Indicatori per il "Sistema Lombardia"
Suddivisione degli enti in 2 classi	Suddivisione degli enti in 7 classi
Convergenza tra spesa storica e costi e fabbisogni standard	
Rispetto Patto di stabilità	Non rispetto Patto di stabilità nel triennio (ON/OFF)
Incidenza spesa di personale su spesa corrente	Rigidità strutturale di bilancio
Autonomia finanziaria	Grado di autonomia finanziaria
Equilibrio di parte corrente	Equilibrio di parte corrente
Tasso di copertura servizi a domanda individuale	
Partecipazione contrasto all'evasione	
Rapporto tra entrate correnti riscosse ed accertate	Capacità di riscossione delle entrate proprie
Dismissioni di partecipazioni societarie	
Indicatori qualitativi e quantitativi di output (dopo determinazione livelli essenziali delle prestazioni)	
	Incidenza dei City user
	Situazione di deficit strutturale (ON/OFF)
	Grado di autofinanziamento spesa in conto capitale
	Capacità di pagamento delle spese in conto capitale
	Consistenza dei debiti di finanziamento
	Costo medio dell'indebitamento
	Spese in conto capitale pro capite
	Capacità di pagamento spesa corrente
	Consistenza debiti fuori bilancio
	Valore risultato contabile della gestione di competenza
	Qualità del risultato di amministrazione
	Esistenza di procedimenti di esecuzione forzata superiori allo 0,50% delle spese correnti (ON/OFF)
	Esistenza disavanzo di amministrazione (ON/OFF)
	Gestione associata di funzioni (ONI/OFF)
	Utilizzo anticipazione di tesoreria (ON/OFF)

Fonte: elaborazione Éupolis Lombardia

Nota: Gli indicatori del "Sistema Lombardia" sono misurabili. Quelli non misurabili sono indicati con ON/OFF. Per situazioni non misurabili il Gruppo di lavoro ha previsto specifiche, seppur limitate, premialità o penalizzazioni, che vanno ad incrementare o ridurre il punteggio ottenuto con gli indicatori misurabili.
Con Decreto n. 10473 in data 10 novembre 2011 la regione Lombardia ha formalmente preso atto del calcolo dell'indice sintetico di virtuosità di tutti i comuni lombardi e relativa graduatoria.

Il Patto di stabilità territoriale

Il Patto di stabilità regionale trova fondamento nella Sentenza della Corte costituzionale n. 390 del dicembre 2004, ove è sancito che la legge statale deve limitarsi a fissare i principi di coordinamento della finanza pubblica e non dettare precetti di dettaglio nel campo delle Autonomie territoriali, nonché nell'art. 117 della Costituzione che assegna alle Regioni potestà legislativa in materia di armonizzazione dei bilanci pubblici e coordinamento della finanza pubblica (art. 3 legge costituzionale n. 3/01).

L'introduzione del Patto regionale trova ulteriore alimento nell'art. 31 della legge 183/11, che assoggetta al Patto, a decorrere dal 2013, anche i Comuni con popolazione compresa tra 1.001 e 5.000 abitanti e dall'art. 16, comma 1, del D.L. 138/11, convertito nella legge 148/11, che sottopone al Patto, a decorrere dal 2014, anche le Unioni dei comuni.

In Lombardia il Patto di stabilità regionale è previsto nell'Intesa interistituzionale firmata l'11 febbraio 2005 citata, mentre il primo esperimento di Patto di Stabilità Territoriale nella sola versione verticale, risale all'11 novembre 2009, a seguito del Protocollo d'intesa tra RL, ANCI ed UPI della Lombardia, con il quale è stato stanziato un Fondo di 40 milioni di euro.

In base alla nuova normativa statale, meglio chiarita dalla Circolare MEF n. 11/11, a decorrere dall'anno 2011 le Regioni possono intervenire a favore degli enti locali del proprio territorio, secondo le seguenti modalità attuative.

La prima modalità è il c.d. Patto regionale "verticale".

Prevede che la Regione possa riconoscere maggiori spazi di spesa ai propri Enti locali compensandoli con un peggioramento del proprio obiettivo in termini di competenza o di cassa.

I maggiori spazi di spesa si concretizzano, per gli Enti locali, in un aumento dei pagamenti in conto capitale. Le Regioni definiscono i criteri di virtuosità e le modalità operative previo confronto in sede di Consiglio delle autonomie locali. La maggior sofferenza nei pagamenti si rileva nei residui passivi di conto capitale, come emerge dalla Tabella che segue.

Tabella 2.8 - Patto di stabilità territoriale. Versione verticale. Anno 2009. Comuni sottoposti al Patto. Residui passivi di conto capitale al 31.12.2009.

Territori	Numero abitanti	Importi	Valori per abitante
Italia	37.232.290	31.949.456.170	858
Lombardia	6.461.568	5.432.510.338	841

Fonte: elaborazione Éupolis Lombardia

Come si vede, il dato lombardo è di poco inferiore a quello generale dei comuni soggetti al Patto. Entrambi sono tuttavia elevati e la circostanza induce a percorrere questa versione del Patto regionale in favore degli investimenti, che non possono essere a lungo sostenuti in carenza di tempestivi pagamenti in favore delle Ditte esecutrici.

Tabella 2.9 - Ripartizione plafond regionale. Importo 40.000.000 di euro. Anno 2009

	Comuni	Province
Importi	29.103.468	10.896.532
Percentuali	72,76%	27,24%

Fonte: elaborazione Éupolis Lombardia

Il plafond messo a disposizione dei Comuni è stato utilizzato nella misura del 95,13%. E' rimasta quindi inutilizzata una quota pari a 1.417.216 euro, corrispondente al 4,87% del plafond: 43 Comuni non hanno utilizzato alcuna somma a loro disposizione e 31 Comuni l'hanno utilizzata solo parzialmente. Ciò su un totale di 384 Comuni rispettosi del Patto di stabilità secondo le regole statali ed ammessi al riparto.

Tabella 2.10 - Utilizzo plafond regionale. Importo 40.000.000 di euro. Anno 2009

Utilizzo	Numero Comuni	Percentuale
Totale	310	80,73%
Parziale	31	8,07%
Mancato utilizzo	43	11,20%
Totale	384	100%

Fonte: elaborazione Éupolis Lombardia

La seconda modalità è invece il c.d. "Patto regionale orizzontale". Prevede che, a partire dal 2011, sulla base dei criteri stabiliti con decreto del Ministero dell'economia e delle finanze, di intesa con la Conferenza unificata (il decreto a tutt'oggi non risulta emanato, ma l'art. 16 del d.lgs. 149/11 prevede espressamente che apposito tavolo istituzionale valuti forme di compensazioni all'interno del Patto di stabilità a livello regionale) le Regioni possono integrare le regole e modificare gli obiettivi posti dal legislatore nazionale, ferme restando le disposizioni statali in materia di monitoraggio e sanzioni. Con Decreto 6 ottobre 2011, il MEF ha illustrato le modalità applicative del Patto di stabilità orizzontale.

Tabella 2.11 - Schema di Patto di stabilità territoriale. Versione orizzontale. Ipotesi di mancanza di concorso Regionale. Mercato delle quote

Anni	Comune X	Comune Y	Comune Z	Saldi
2011	Cede (-) 100	Riceve (+) 50	Riceve (+) 50	0
2012	Riceve (+) 50	Cede (-) 25	Cede (-) 25	0
2013	Riceve (+) 50	Cede (-) 25	Riceve (-) 25	0
Saldi	0	0	0	

Fonte: elaborazione Éupolis Lombardia

Sulla base di apposito Accordo Regione - ANCI ed UPI, approvato con delibera della Giunta regionale n.2262/11, è stato messo a disposizione dei Comuni e delle Province, per l'anno 2011 (va osservato che nel 2010 non vi è stato Patto regionale), un plafond regionale di 70 milioni di euro.

La terza modalità attuativa, prevede un'ulteriore forma di flessibilità, che potrebbe essere sviluppata con il Patto di stabilità regionale ed è data "*dalla compensazione intertemporale".*

Come è noto l'art. 9.3-bis del D.L. 185/08, convertito nella legge 2/09, prorogato dall'art. 1.16 del D.L. 195/09, convertito nella legge 25/10, messo a regime dall'art. 31.1-bis del D.L. 78/10, convertito nella legge 122/10 (normativa disciplinata dal Decreto MEF 19.05.09) e modificato dall'art. 13 della legge 183/11, prevede che su istanza del creditore di somme dovute per somministrazioni, forniture e appalti, le Regioni e gli Enti locali, devono certificare, entro il termine di 60 giorni dalla data di ricezione dell'istanza, se il relativo credito sia certo, liquido ed esigibile, al fine di consentire al creditore la cessioni pro soluto a favore di banche o intermediari finanziari riconosciuti dalla legislazione vigente.

REGOLE DI RISPETTO E MANCATO RISPETTO DEL PATTO DI STABILITÀ DA PARTE DEL "SISTEMA LOMBARDIA"

Rispetto

1) Comuni rispettosi del Patto di stabilità secondo i criteri regionali: premialità
   - a) maggiori punteggi bandi regionali per contributi per opere pubbliche;
   - b) maggiori incentivi per forme associative;
   - c) maggiori partecipazioni a tributi regionali e/o maggiore devoluzione.di tributi regionali;
   - d) minori vincoli su spesa di personale, da compensare come da successivo punto 2);
   - e) maggiori possibilityà di indebitamento per investimenti, da compensare come da successivo punto 2).

2) Comuni non rispettosi del Patto di stabilità secondo i criteri regionali: penalizzazioni
   - a) criteri inversi a quelli indicati al precedente punto 1) con compensazioni dei benefici ottenuti dai comuni sub A) 1 – d) e A) 1) – e);

3) Comuni rispettosi del Patto di stabilità secondo i criteri statali
   - a) criteri come sub A). 1) oppure sub A). 2).

4) Comuni non rispettosi del Patto di stabilità secondo i criteri statali
   - a) trattamento come sub A). 1) oppure come sub A). 2);
   - b) non applicazione delle sanzioni previste dalla normativa statale.

MANCATO RISPETTO

Splafonamento coperto da apporto regionale (applicazione delle regole sub lett. A);
   - a) splafonamento non coperto da apporto regionale (applicazione ad ogni singolo ente della normativa premiante e sanzionatoria statale)

La gestione associata obbligatoria

L'idea di una *riforma del sistema delle autonomie locali* che si realizzi attraverso un processo articolato, in grado di gettare le *basi per la transizione verso un nuovo modello federale statale* appare, almeno temporaneamente, abbandonata. Sembra prevalere un intervento che, pur mantenendo gli intenti riformatori, è meno strutturato di quello fino ad ora discusso e rappresentato dalla bozza della Carta delle Autonomie, ma più incisivo se solo lo si valuta alla luce dell'immediatezza degli effetti dei provvedimenti di tipo economico – finanziario nei quali si è tradotto.
Tra tali strumenti, la gestione associata intercomunale obbligatoria, appare essere, per gli enti locali, una via necessitata che concilia due contrapposte istanze: da una parte quella statale di riduzione delle spese e dall'altra quella delle comunità che domandano efficienza dei servizi.

Al nostro ordinamento la gestione associata *non* è nuova. Era già prevista come modalità di esercizio congiunto di funzioni nel Testo Unico in materia di enti locali e la stessa bozza della Carta delle Autonomie gli ha dedicato il suo art.8.
La novità che in parte già emerge nella bozza e si consolida nei provvedimenti successivi è l'abbandono di una concezione meramente volontaria della gestione associata che lascia lo spazio a uno strumento il cui utilizzo diventa obbligatorio per alcune categorie di enti locali.
Ma vediamo le singole tappe di questa *trasformazione.*
Nell'art. 8 della Carta delle Autonomie, dopo essere state individuate come due uniche forme associative - salvo quanto previsto dalle leggi regionali - esclusivamente l'unione dei comuni (di cui viene riformulata la disciplina contenuta nell'art. 32 T.u.e.l., cfr. infra comma 8) e la convenzione (art. 30 T.u.e.l.), vengono distinte le modalità di gestione delle funzioni in base al limite demografico e alla tipologia di funzione:

- le funzioni "istituzionali" (lettere a) - f) dell'art. 2) dell'A.S. 2259 che possono essere esercitate singolarmente oppure - compatibilmente con la natura della funzione - in forma associata. (gestione associata volontaria);
- le funzioni "operative" dei comuni, che devono essere obbligatoriamente (gestione associata obbligatoria) esercitate in forma associata da parte dei Comuni con popolazione fino a 5.000 abitanti, ad eccezione dei Comuni il cui territorio non è limitrofo a quello di altri Comuni (per i Comuni appartenenti o già appartenuti a comunità montane, i quali devono esercitare le funzioni in questione in forma associata, qualora essi abbiano una popolazione stabilita dalla legge regionale e comunque inferiore a 3.000 abitanti).

Successivamente l'art. 14 del decreto-legge 31 maggio 2010, n. 78, recante "Misure urgenti in materia di stabilizzazione finanziaria e di competitività economica", ha previsto che i Comuni popolazione fino a 5.000 (o i Comuni,

appartenenti o già appartenuti a Comunità montane, con popolazione stabilita dalla legge regionale e comunque inferiore a 3.000 abitanti) esercitino *obbligatoriamente* le proprie *funzioni fondamentali* in forma associata, attraverso convenzione o unione. Si abbandona pertanto la natura volontaria dello strumento che permane solamente con riferimento alla generalità delle funzioni per quegli enti che non rientrano nei parametri demografici indicati e con riferimento alla sole funzioni non fondamentali per quelli interessati dalla norma.
Nel giugno 2011 è stato presentato lo schema di decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri, attuativo dell'art. 14 in discorso, composto da due articoli, che prevedono la decorrenza dell'*obbligo di esercizio mediante convenzione o unione* nonché il *limite demografico minimo per l'esercizio in forma associata delle funzioni fondamentali.* In particolare il decreto prevede un iter a tappe che dovrebbe terminare nel 2014 in base al quale annualmente i Comuni devono costituire convenzioni o unioni al fine di esercitare congiuntamente la pluralità delle funzioni fondamentali (due per anno considerato).

Nell'art. 16 della legge n. 148/2011, infine, con un'accelerazione del processo di induzione all'utilizzo dello strumento della gestione associata, è stato previsto in primo luogo che Comuni con popolazione fino a 1.000 abitanti hanno l'obbligo di esercitare in Unione oppure in convenzione tutte le funzioni amministrative, senza distinzione tra fondamentali e non ed i servizi pubblici.
Per quanto riguarda i Comuni con più di 1.000 abitanti ha individuato due scadenze:

- entro il 31 dicembre 2011 i Comuni superiori a 1.000 abitanti e fino a 5.000, devono esercitare obbligatoriamente in forma associata, attraverso Unione di Comuni o convenzione, almeno due funzioni fondamentali;
- entro il 31 dicembre 2012 i Comuni superiori a 1.000 abitanti e fino a 5.000 devono esercitare obbligatoriamente in forma associata, attraverso Unione di Comuni o convenzione, tutte le sei funzioni fondamentali. Inoltre, se questi stessi Enti aderiscono alle Unioni costituite dai Comuni fino a 1.000 abitanti, hanno in alternativa la facoltà di gestire in forma associata tutte le funzioni amministrative ed i servizi pubblici.

Le funzioni fondamentali

L'elenco vigente delle funzioni fondamentali degli enti locali è quello contenuto nel TUEL, ma evidentemente datato perché è stato pensato sulla base dell'art. 118 della Costituzione nel testo precedente alla modifica del suo Titolo V. In seguito a tale riforma risulta di competenza statale esclusiva, tra le altre, la definizione delle funzioni fondamentali degli enti locali (art. 117, comma 2, lett. p).
A dieci anni di distanza il legislatore statale non ha dato ancora una compiu-

ta risposta al problema dell'individuazione delle funzioni fondamentali nonostante questo si sia riproposto in diverse occasioni.

In primo luogo nella fase di inaugurazione della transizione fiscale, coincidente con l'approvazione della l.n. 42 del 2009, contenente la delega al Governo per l'attuazione della riforma del federalismo fiscale, il legislatore ha dettato una norma, l'art. 21, comma 3, che ha dovuto introdurre un regime, dichiarato transitorio, costituito da sei gruppi di funzioni fondamentali e valido ai fini della classificazione delle spese degli enti locali ripartite in spese riconducibili alle funzioni fondamentali individuate dalla legislazione statale; spese relative alle altre funzioni; spese finanziate con contributi speciali.

Per quanto riguarda i Comuni sono fondamentali le seguenti funzioni: generali di amministrazione, di gestione e di controllo; polizia locale; istruzione pubblica, ivi compresi i servizi per gli asili nido e quelli di assistenza scolastica e refezione, nonché l'edilizia scolastica; viabilità e trasporti; gestione del territorio e dell'ambiente, fatta eccezione per il servizio di edilizia residenziale pubblica e locale e piani di edilizia nonché per il servizio idrico integrato; settore sociale. Con riferimento alle Province sono fondamentali le seguenti funzioni: amministrazione, di gestione e di controllo, istruzione pubblica, ivi compresa l'edilizia scolastica; trasporti; gestione del territorio; tutela ambientale; sviluppo economico relative ai servizi del mercato del lavoro.

Il sistema, lungi dall'essere superato tempestivamente, è a tutt'oggi in realtà il punto di riferimento per le problematiche che ruotano attorno alla questione gestione associata delle funzioni delle autonomie.

Richiama chiaramente l'art. 21 comma 3, l'art. 14, comma 27, del decreto-legge 31 maggio 2010, n. 78, di cui si è parlato che prevede che in via transitoria fino alla data di entrata in vigore della legge con cui sono individuate le funzioni fondamentali dei Comuni, sono considerate funzioni fondamentali dei Comuni le funzioni di cui all'art. 21, comma 3, della suddetta legge 42/2009, sul federalismo fiscale. L'elenco contenuto in tale articolo consente l'operatività delle norme in tema di gestione associata.

Più recentemente anche la legge n. 148 sopra citata nel disciplinare l'esercizio associato delle funzioni richiama, ai fini della definizione delle funzioni fondamentali richiama l'art. 21, comma 3.

In attesa di una definizione puntuale delle funzioni fondamentali è utile evidenziare che quello che dovrebbe essere il contenuto della legge a ciò destinata, la bozza Carta delle Autonomie formula un elenco di funzioni fondamentali ben più complesso delle sei individuate da quest'ultima norma

Oggi si pone quindi oltre che un problema di definizione dell'elenco delle funzioni fondamentali anche una questione di coordinamento e riconducibilità dell'elenco, contenuto del disegno di legge A.S. 2259, a quello del regime cosiddetto transitorio che tuttavia, a dispetto della sua temporaneità, oramai è la base degli ultimi interventi di natura istituzionale.

D'altro canto la complessità della questione della compatibilità tra gli elen-

chi può essere ridimensionata, s'intende non con riferimento alla sua importanza. Un primo indicatore positivo di corrispondenza lo dà lo stesso art. 21, comma 3 che parla di funzioni e relativi servizi. Dall'analisi speculare dei due provvedimenti sembrerebbe confermata la riconducibilità delle funzioni (da leggersi in realtà "servizio") elencate nella Carta delle Autonomie ai gruppi di funzioni elencati dall'art. 21.
Nonostante questa rassicurazione non si può ritenere comunque superabile l'esigenza di addivenire ad una classificazione precisa delle funzioni dei Comuni sia per una corretta redistribuzione delle risorse che ai fini dell'elaborazione delle forme associative per il loro esercizio.

Il ruolo della Regione nella distribuzione e gestione delle funzioni amministrative

Di fronte alla prevalenza del ruolo statale sulle questioni appena trattate ci si potrebbe chiedere quale ruolo effettivo ha la Regione. In realtà la normativa vigente non aiuta a comprenderlo, complice anche il deficit di organicità che è tipico dei provvedimenti di emergenza. Dalla lettura della bozza della Carta delle Autonomie è invece possibile attraverso l'analisi delle indicazioni specificatamente rivolte alla Regione chiarirne il ruolo effettivo.
La Carta delle autonomie riconosce, infatti, alla Regione *una responsabilità nel disegno istituzionale consistente nella possibilità di invertire il criterio di distribuzione alle funzioni fondamentali*, riferite alle materie di cui all'articolo 117, commi terzo e quarto, della Costituzione, rispetto a quello utilizzato dal legislatore statale, al fine di garantirne l'effettivo esercizio in relazione al contesto territoriale.
Nella tabella che segue si rappresenta, mediante un confronto incrociato tra funzioni fondamentali e materie di competenza concorrente o esclusiva regionale, l'ambito effettivo di intervento della Regione.

Tabella 2.12 - Ripartizione di competenze legislative (Stato-Regione) in relazione alle funzioni fondamentali del Comune

Funzione	Natura competenza	Materia
il coordinamento delle attività commerciali e dei pubblici esercizi, in coerenza con la programmazione regionale	Esclusiva	Commercio
la realizzazione di processi di semplificazione amministrativa nell'accesso alla pubblica amministrazione ai fini della localizzazione e della realizzazione di attività produttive	Esclusiva	Attività produttive
le funzioni in materia di catasto, ad eccezione di quelle mantenute allo Stato dalla normativa vigente;	Esclusiva	Catasto
le funzioni in materia di edilizia, compresi la vigilanza e il controllo territoriale;	Concorrente	Governo del territorio
la pianificazione urbanistica e la regolamentazione edilizia di ambito comunale, anche con riferimento agli interventi di recupero del territorio e di riqualificazione degli assetti insediativi, nonché´ la partecipazione alla pianificazione territoriale di livello sovracomunale	Concorrente	Governo del territorio
l'attuazione, in ambito comunale, delle attività di protezione civile inerenti alla previsione, alla prevenzione, alla pianificazione di emergenza e al coordinamento dei primi soccorsi.	Concorrente	Protezione civile
la costruzione, la classificazione, la gestione e la manutenzione delle strade comunali e la regolazione della circolazione stradale urbana e rurale e dell'uso delle aree di competenza dell'ente.	Esclusiva	Viabilità e circolazione

la pianificazione dei trasporti e dei bacini di traffico e la programmazione dei servizi di trasporto pubblico comunale, nonche´ le funzioni di autorizzazione e di controllo in materia di trasporto privato in ambito comunale, in coerenza con la programmazione provinciale	Esclusiva	Trasporti
la progettazione e la gestione del sistema locale dei servizi sociali e l'erogazione delle relative prestazioni ai cittadini, secondo quanto previsto dall'articolo 118, quarto comma, della Costituzione	Esclusiva	Assistenza sociale
l'edilizia scolastica, l'organizzazione e la gestione dei servizi scolastici, compresi gli asili nido, fino all'istruzione secondaria di primo grado	Concorrente	Istruzione
la gestione e la conservazione di teatri, musei, pinacoteche, raccolte di beni storici, artistici e bibliografici pubblici di interesse comunale e di archivi comunali;	Esclusiva	musei e biblioteche di enti locali
l'attuazione delle misure relative alla sicurezza urbana e delle misure disposte dall'autorità sanitaria locale;	Esclusiva	Sicurezza urbana
l'accertamento, per quanto di competenza, degli illeciti amministrativi e l'irrogazione delle relative sanzioni	Esclusiva	Polizia amministrativa
l'organizzazione delle strutture e dei servizi di polizia municipale e l'espletamento dei relativi compiti di polizia amministrativa e stradale, inerenti ai settori di competenza comunale, nonché di quelli relativi ai tributi di competenza comunale	Esclusiva	Polizia municipale e amministrativa

Fonte: elaborazione Éupolis Lombardia

Nelle materie di competenza, l'art. 8 dell'A.S. Carta delle Autonomie attribuisce alla Regione il ruolo di individuare, tramite apposita legge, la dimensione ottimale e omogenea per area geografica per lo svolgimento in forma obbligatoriamente associata da parte dei Comuni con dimensione territoriale inferiore a quella ottimale, delle funzioni fondamentali.

Per quanto riguarda le *funzioni amministrative non fondamentali degli enti locali* la Regione ha uno spazio di intervento definito in base alle materie di sua competenza e in via residuale. Lo Stato, infatti, ha competenza, in materia di conferimento delle funzioni amministrative alle Regioni e agli Enti locali, con riferimento alle sole funzioni amministrative fondamentali, ai sensi dell'art. 117, comma 2, lett. p) e su quelle amministrative non fondamentali (restanti) in virtù delle materie di sua competenza esclusiva (art. 117, secondo comma, Cost.).

Le restanti funzioni amministrative (inerenti materie di cui agli artt. 117, commi III e IV) rientrano nella competenza legislativa regionale, cui potrebbero sommarsi le altre che lo Stato potrà conferirgli anche se riferite a materie di propria competenza legislativa esclusiva. Questo quadro è confermato dal testo dell'articolo 12, comma 3, A.S. Carta delle Autonomie che prevede, infatti, il conferimento sia delle funzioni amministrative, già di titolarità delle Regioni, sia quello delle funzioni conferite dallo Stato alle Regioni, oggetto di una sub delega.

Il ruolo della Regione consiste tanto nel conferimento delle funzioni amministrative, nonché delle relative risorse umane, finanziarie e strumentali in modo organico, quanto nella definizione di ulteriori forme e modalità di associazionismo comunale.

Direzioni delle riforme regionali

Gli interventi riguardanti temi istituzionali realizzati da Regione Lombardia si sono orientati su due principali linee.
La prima, connessa al rigore economico finanziario richiesto dalla contingenza, ha dato luogo ad azioni di *semplificazione istituzionale* tradotta in scelte di governance territoriale che coinvolgono le Comunità Montane e i Parchi ed in azioni di *semplificazione amministrativa,* con rinnovamento della relazione con i cittadini e delle imprese e migliore trasparenza.
La seconda, rispetta un principio comune a tutte le policy regionali finora implementate: la *condivisione dei processi, la scelta di "fare sistema" tra Regione ed Enti locali*.
In tema di semplificazione istituzionale, gli interventi di RL hanno riguardato:

- **Comunità montane.** Il riferimento è la legge regionale 27 giugno 2008, n.19, recante *"Riordino delle Comunità montane della Lombardia, disciplina delle unioni di Comuni lombarde e sostegno all'esercizio associato di funzioni e servizi comunali*";
- **Unioni di comuni**. Si veda la legge regionale 27 giugno 2008, n.19, recante *"Riordino delle Comunità montane della Lombardia, disciplina delle unioni di Comuni lombarde e sostegno all'esercizio associato di funzioni e servizi comunali*";
- **Parchi**. Legge Regionale 4 agosto 2011 , n.12, recante "*Nuova organizzazione degli enti gestori delle aree regionali protette e modifiche alle leggi regionali 30 novembre 1983, n. 86 (Piano generale delle aree regionali protette. Norme per l'istituzione e la gestione delle riserve, dei parchi e dei monumenti naturali, nonché delle aree di particolare rilevanza naturale e ambientale) e 16 luglio 2007, n.16 (Testo unico delle leggi regionali in materia di istituzione di parchi)*";
- **Consorzi di bonifica**. DGR 1074 del 2010;
- **ATO**. Legge Regionale 4 agosto 2011, n.12, recante *Modifiche alla legge regionale 12 dicembre 2003, n. 26 (Disciplina dei servizi locali di interesse economico generale. Norme in materia di gestione dei rifiuti, di energia, di utilizzo del sottosuolo***.**

In ambito di *semplificazione amministrativa*, con la l.r. 1/2007 e la l.r. 8/2007, è stato attivato un *percorso di semplificazione dei procedimenti amministrativi*, in particolare di quelli relativi all'avvio e alla modifica delle attività produttive.
Nel rispetto della logica di "*ascolto"* indispensabile per lo sviluppo del "Sistema Lombardia", si inserisce *l'istituzione del CAL* (l*.r. n. 22 del 23 ottobre 2009*) che potrebbe candidarsi a diventare il principale dei filtri delle istanze

degli enti locali a livello regionale.
Di seguito alcune precisazioni su ciascuna delle scelte indicate.

Le Comunità montane

A seguito della L.n. 224/2007, Regione Lombardia ha provveduto, con l.r. 19/2008 e successivo regolamento 2/2009 (contributi a favore della gestione associata di servizi), alla riduzione del numero di CCMM (da 30 a 23 per opera di accorpamenti) confermando, coerentemente con i principi di sussidiarietà, differenziazione e adeguatezza, la Comunità montana come destinataria di funzioni e servizi il cui ottimale espletamento sia connesso alla dimensione territoriale della medesima.

Altre regioni hanno provveduto diversamente. A seguito della eliminazione dei trasferimenti centrali, le Regioni poste di fronte alla scelta di cancellare tali enti hanno constatato che tale scelta non significa solo riassorbimento di personale e, parziale, risparmio di risorse finanziarie, ma riorganizzazione delle funzioni trasferite nel tempo alle CCMM.
Per avere un quadro generale di come le diverse regioni stanno procedendo in materia, si veda la Tabella.

Tabella 3.1 - CCMM nelle Regioni a statuto ordinario

Regione	Soppressione o mantenimento
Piemonte	Mantenimento, anche se nel mese di ottobre 2011 ci sono stati annunci da parte di rappresentanti regionali che propongono la soppressione di tali enti. La Regione Piemonte ha definito lo stanziamento di fondi per le Comunità montane per l'anno 2011. Nel Bilancio regionale, per i 22 enti, sono stati inseriti 22 milioni di euro, che permetteranno di coprire le spese per il personale, le spese di funzionamento e le rate dei mutui più quelli dal Fondo regionale sull'acqua, circa 25 Mln. In Piemonte infatti, il 3% degli incassi di vendita della risorsa acqua vengono destinati ai territori montani. Indispensabile l'apporto di grandi imprese private. Come Enel Green Power e Terni Energia, per investire su: risorse idriche, eoliche e del legno.
Lombardia	Mantenimento. Nel 2011 sono stati stanziati 9,3 Mln di euro per finanziare le spese di funzionamento delle 23 CCMM.
Liguria	Soppressione dal 1 maggio 2011 stabilito da l.r. 23/2010 con assorbimento funzioni da parte della Regione, Provincia e Associazioni di Comuni
Emilia Romagna	Non ci sono concrete decisioni di soppressione.
Toscana	Soppressione, ma ancora non è stata approvata la norma regionale in tal senso
Umbria	Soppressione disegno di legge 23/07/2011, non ancora divenuto l.r. Si pianifica l'istituzione di un'Agenzia regionale come modello Molise
Marche	Alcun provvedimento, ma prospettiva di abolire (anche qui si propone di stornare il 3% delle bollette acqua ai territori montani)
Abruzzo	Riduzione. Il 22.06.2011 è stato siglato un Decreto da parte del Presidente regionale di riorganizzazione delle CCMM: dalle 11 definite nel 2010 si è passati a partire dal 1 luglio 2011, a 4 CCMM.
Lazio	Disegno di legge soppressione del febbraio 2011, ma ancora non è stata approvata la l.r.
Campania	Alcun provvedimento, ma prospettiva di abolire, istituita una Cabina di regia per il riordino istituzionale.
Basilicata	Soppresse con LR 33/2010,a partire dal 1 gennaio 2011 le 14 CM, sono istituite le aree programma: cioè cooperazioni tra Comuni limitrofi per collaborare direttamente con la Regione alla programmazione e gestione di servizi associati. In questa prima fase corrispondono agli ambiti geografici stabiliti con DGR 2009 per l'offerta integrata di servizi. Ciascuna area programma ha la propria Conferenza dei sindaci, che si avvale, per lo svolgimento dei propri compiti, di un ufficio comune quale struttura tecnico-amministrativa di supporto a cui viene assegnato il personale delle CM.
Molise	Soppresse con l.r. n. 6 del 24 marzo 2011

Puglia	Soppressione con L.r. 5/2010 a partire da novembre 2010
Calabria	Soppressione, ma non è ancora stata approvata alcuna l.r. Presentato disegno di legge soppressione, giugno 2011 (sopprimere e liquidare in toto le Comunità montane calabresi, attribuendone funzioni e personale a, un'azienda di nuova istituzione, un'Azienda per la Montagna e per la Forestazione che nelle intenzioni del Governo regionale dovrebbe sorgere dalle ceneri dell'Afor)Nel 2010 stanziati circa 8M di euro per supportare il pagamento dei dipendenti.
Veneto	Mantenimento. Stanziamenti con l'assestamento per lo svolgimento delle sole funzioni istituzionali.

Fonte: elaborazione Éupolis Lombardia

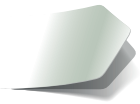
Regione Lombardia appartiene al ristretto gruppo di Regioni che ha manifestato la volontà di mantenere le Comunità montane, finanziandole per il 2011, con importo complessivo pari a 9,3 Mln di euro destinati alla copertura delle spese di funzionamento (spese del personale, acquisto servizi, godimento beni di terzi, organi istituzionali).
I finanziamenti 2011 hanno rappresentato una decisione dettata da regole di emergenza, come accaduto nel precedente esercizio. Regione Lombardia ha tuttavia espresso la convinzione di definire un modello più organico di finanziamento delle Comunità montane basato sulla valutazione delle esigenze finanziarie correlate ai servizi erogati ed alle funzioni delegate dalla Regione.

Le Unioni di comuni

Le collaborazioni intercomunali, in Lombardia, sono regolate dalla legge n. 19/2008 e dal correlato regolamento regionale n.2/2009. Il regolamento disciplina i criteri di concessione, la durata, le modalità di erogazione e di revoca dei contributi regionali alle Unioni di Comuni e alle Comunità Montane. Inoltre, disciplina forme particolari di incentivazione per la fusione dei piccoli Comuni. Per i criteri di accesso ai contributi regionali è previsto il numero minimo di servizi da gestire in maniera associata tra i Comuni aderenti (almeno 4 servizi). Inoltre, i contributi regionali sono distinti in due tipologie: una che incentiva gli investimenti necessari all'avvio e alla continuità della gestione associata, l'altra che sostiene i costi di gestione dei servizi. Il contributo ordinario incentiva 24 servizi comunali – elencati nel regolamento con indicazione di correlate attività - quali l'ufficio tecnico, la polizia locale, la protezione civile, i tributi e non ha termini, ma diminuisce dopo il terzo anno.
Regione Lombardia, ha previsto per le Unioni di Comuni la redazione di schede progettuali, nelle quali riportare le caratteristiche della gestione associata ed i miglioramenti che si intendono raggiungere, per ciascuno dei Comuni coinvolti. E' prevista, infine, la redazione di schede rendicontative con puntuali indicatori di risultato.

Nel quadro della normativa regionale, di incentivazione e sostegno alla gestione associata di servizi, che si è appena descritta si innestano le riforme nazionali, rispetto alle quali la Regione dovrà adeguare il percorso già

avviato e concertato con gli Enti locali. In questo contesto, anche in seguito a condivisione e confronto con i rappresentanti degli Enti, ha deciso di ricorrere di fronte alla Corte Costituzionale contro gli articoli 14. e 16 della manovra Legge 148/2011 per verificare la sussistenza di una invasione statale delle competenze riservate alle regioni.
Sulla base della normativa vigente la gestione associata diventa obbligatoria per le funzioni fondamentali e pertanto imposta a livello statale con limitati margini d'azione regionale e mantenendosi intatta la sola possibilità dei Comuni di scegliere quali, tra le fondamentali, avviare per prime al processo di associazione.
Rimane invece da valutare l'autonomia che la Regione può ulteriormente implementare in ordine alla disciplina delle forme di incentivazione delle gestioni associate di funzioni amministrative non fondamentali. Si tratterà in sostanza di aggiornare il percorso già avviato con il regolamento n.2/2009.



Il riordino dei consorzi di bonifica

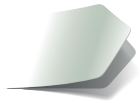
La Regione Lombardia è intervenuta con l.r. 5 dicembre 2008, n. 31, recante "*Testo Unico delle leggi regionali in materia di agricoltura, foreste, pesca e sviluppo rurale*", con il quale ha confermato la disciplina in materia di bonifica e di irrigazione, ha avviato un iter per il riordino territoriale dei consorzi di bonifica e per un ulteriore adeguamento della disciplina alle indicazioni contenute nell'intesa Stato-Regioni. Tale iter si compone di diverse fasi.

Fase ridelimitazione comprensori di bonifica

Con DGR n. 1074 del 22/12/2010 è stata adottata la proposta ridelimitazione comprensori di bonifica e di irrigazione (destinati a diventare 12: Ticino-Oltrepo, Est Ticino Villoresi, Muzza, Media Pianura Bergamasca, Adda-Oglio, Oglio-Mella, Mella e Chiese, Destra Mincio, Laghi di Mantova, Navarolo, Terre dei Gonzaga in destra Po e Burana). Il progetto di nuova delimitazione comprensoriale decorrerà dal termine previsto nella legge di riordino.

Fase riordino del consorzio di bonifica

E' finalizzata all'introduzione di apposita norma per soppressione consorzi nella stessa l.r. 31. Il progetto di legge è costituito da due articoli: il primo contiene modifiche, come determinate dalla proposta norma sul riordino dei consorzi e il secondo contiene le disposizioni per il riordino dei consorzi e le norme transitorie e finali.



La legge lombarda sugli ATO

La Regione Lombardia ha dato immediata risposta agli indirizzi dettati dal legislatore statale approvando la legge regionale 27 dicembre 2010 , n. 21,

recante "*Modifiche alla legge regionale 12 dicembre 2003, n. 26 (Disciplina dei servizi locali di interesse economico generale. Norme in materia di gestione dei rifiuti, di energia, di utilizzo del sottosuolo e di risorse idriche), in attuazione dell'articolo 2, comma 186 bis, della legge 23 dicembre 2009, n. 191*".

Il legislatore regionale, esercitando la funzione prevista dalle legge statale ha scelto di conferire le funzioni delle soppresse AATO in materia di servizio idrico integrato, come disciplinate dal d.lgs. n. 152 del 3 aprile 2006, alle Province e, limitatamente all'ambito della città di Milano, al Comune di Milano. La legge è stata impugnata dal Presidente del Consiglio dei Ministri in data 1° marzo 2011 di fronte alla Corte costituzionale.

Il Governo contesta la prevista costituzione di una società patrimoniale d'ambito ai sensi dell'art. 113, co. 13, d.lgs. n. 267/00 (cui possono partecipare almeno due terzi dei Comuni dell'ambito) – facoltà che la Regione ha riconosciuto agli enti locali per l'esercizio delle funzioni che normalmente competono ai soggetti proprietari, tra le quali ad esempio l' espletamento delle gare di affidamento del servizio - l'invasione della competenza statale in materia di tutela dell'ambiente, della concorrenza, nonché la determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni del servizio idrico integrato.

Secondo il Governo, nel momento in cui verranno soppresse le ATO, la successiva attribuzione delle relative funzioni risulta comunque di competenza statale e, in ogni caso, può essere realizzata in favore di un unico soggetto.

Con sentenza 320 del 2011 la Corte costituzionale si è pronunciata in conformità con la tesi governativa dichiarando l'incostituzionalità della norma impugnata.

Il nuovo ente gestore per i Parchi lombardi

Dopo un *iter* particolarmente complesso è stata approvata la legge regionale 4 agosto 2011, n. 12, cosiddetta legge "Parchi".

Il tema più delicato riguarda la natura dell'ente gestore del parco. Nel suo parere del 4 marzo 2011 il Consiglio delle autonomie locali, in aderenza con ANCI Lombardia, mette in evidenza la necessità di "*un chiarimento circa la definizione di "ente di diritto pubblico", quale nuovo soggetto cui il pdl riconosce la gestione delle aree protette regionali*". L'art. 2 della legge approvata parla di "*enti di diritto pubblico, ai sensi dell'articolo 22 della l.r. 86/1983, come modificata dalla presente legge, intendendosi a tal fine per enti locali territorialmente interessati quelli individuati nelle rispettive leggi regionali istitutive*."

Di particolare rilievo è la certezza della non ricorribilità al modello consorzio di funzioni (cui erano riconducibili la maggior parte degli enti gestori del Parchi lombardi) che viene espressamente soppresso, per quanto riguarda i Parchi, a partire dal 31 dicembre 2011 (decreto milleproroghe 2011).

Il processo di semplificazione

Con le Leggi Regionali n. 1 del 2 febbraio 2007 e n. 8 del 2 aprile 2007, Regione Lombardia ha iniziato un percorso di semplificazione dei procedimenti amministrativi relativi all'avvio ed alla modifica delle attività produttive.

Dopo l'introduzione della SCIA, la Regione Lombardia ha finalizzato con Deliberazione n. IX/792 del 17 novembre 2010 una comunicazione in Giunta per «chiarire, integrare, orientare, affiancare e promuovere l'innovazione di processo in tutti i soggetti istituzionali coinvolti nella semplificazione». Si fa riferimento nella delibera alla *governance* degli attori che animano il processo e di cui si parlerà più avanti.

Contestualmente, è stato stilato un protocollo d'intesa con Anci ed Unioncamere (17 dicembre 2010) in cui viene definita una *road map* per la semplificazione condivisa tra i soggetti interessati. Le aree d'intervento che sono state considerate prioritarie riguardano:

- supporto giuridico-amministrativo per verificare ed intervenire sulla normativa relativa all'introduzione della SCIA ed ulteriori disposizioni della Direttiva Servizi;
- supporto territoriale alle costituzione e gestione degli sportelli unici – SUAP, in forma associata;
- coordinamento nell'intervento sui processi amministrativi a livello locale nel momento in cui si richieda il coinvolgimento di più soggetti;
- sviluppo ed integrazione delle infrastrutture e delle piattaforme telematiche;
- crescita della consapevolezza nelle amministrazioni comunali degli adempimenti derivanti dalla normativa in materia di semplificazione.

Al fine di realizzare questi cinque punti, è stata prevista l'istituzione di una Cabina di regia i cui compiti attengono al monitoraggio del protocollo, nonché al coordinamento operativo delle attività.

Con D.D.G. n. 2481 del 18/03/2011, la D.G. Semplificazione e Digitalizzazione ha approvato la modulistica relativa alla SCIA che sostituisce la DIAP, come chiarito anche dalla Circolare n. DI.2011.2356 diffusa il 16 marzo 2011 dalla Regione stessa.

I Comuni hanno adottato differenti modelli di strutturazione dei SUAP a livello locale, che vanno dall'integrazione in un unico ufficio alla frammentazione gestionale condivisa tra settore edilizia, urbanistica, commercio ed attività produttive. Da sottolineare che in alcuni casi, il SUAP non è stato realizzato all'interno del singolo Comune, bensì più Enti locali hanno optato per la costituzione di forme di collaborazione per la gestione in forma associata delle pratiche. Per avere un quadro chiaro dello status quo, la DG Semplificazione

ha effettuato un censimento dei SUAP con requisiti minimi (aggiornamento ottobre 2011).

Tabella 3.2 - Dati assoluti per territorio SUAP accreditati al sito imprese in un giorno (ottobre 2010)

Province	Comuni	SUAP	%	Singoli	Aggregati	Delegati
Bergamo	244	203	83%	22	18	163
Brescia	206	120	58%	63	56	0
Como	160	109	68%	15	47	47
Cremona	115	96	83%	5	24	67
Lecco	90	73	80%	4	0	69
Lodi	61	58	95%	3	51	4
Mantova	70	70	100%	45	22	3
Milano	134	134	100%	70	25	39
Monza Brianza	55	54	98%	26	0	28
Pavia	190	148	77%	9	63	76
Sondrio	78	69	88%	2	13	55
Varese	141	135	95%	14	105	16
TOTALE	1544	1269	82%	278	424	567
					702	

Fonte: elaborazione Éupolis Lombardia

Rispetto ai SUAP accreditati al sito *www.impresainungiorno.it*, la diffusione dei SUAP sul territorio lombardo è pari a 1269 su 1546 Comuni. La copertura degli sportelli unici rispetto alla popolazione residente evidenzia un'ulteriore diffusione di questo istituto.

L'Istituzione del CAL

La Regione Lombardia, in coerenza con la riforma dell'art. 123 della Costituzione u.c., ha previsto tale organo all'art. 54 del proprio Statuto. L'istituzione del CAL rappresenta una forma di attuazione del principio del cosiddetto "pluralismo istituzionale paritario". Il legislatore costituzionale, laddove ha voluto ampliare l'autonomia regionale, nel contempo ha voluto accrescere il ruolo degli enti minori.

La prima attuazione della norma costituzionale, nella quasi totalità delle soluzioni regionali, ha affrontato questioni di ruolo infraregionale del nuovo organo consiliare. In prospettiva sembra che nel prossimo futuro si possa riflettere sul rafforzamento del suo ruolo rappresentativo alla luce della proposta di istituzione del Senato federale. Il CAL diventerebbe la sede privilegiata della sintesi degli interessi locali che la Regione si impegnerebbe, per il tramite dei suoi rappresentanti, a tradurre nella nuova sede istituzionale nazionale.

Il confronto sulle riforme

Nella Parte seconda del Dossier si da voce ai destinatari delle riforme ricorrendo ai contesti ufficiali nei quali si sono espressi rappresentanti dei Comuni, delle loro associazioni e delle altre istituzioni regionali (XIma Conferenza nazionale ANCI piccoli comuni VIa Conferenza nazionale unioni di comuni, tenutasi a Riva del Garda l'1 e il 2 luglio 2011 e la XXVIIIma assemblea annuale ANCI, tenutasi a Brindisi il 5 e l'8 ottobre 2011).
Se ne dà qui conto in forma sintetica per evidenziare le posizioni e la complessità dei processi di riforma avviati.

Tabella n. 4.1 - I temi del confronto sulle riforme riguardanti gli Enti locali

Temi di indagine	Temi di confronto	Fonti
La riforma federale	Il federalismo dovrebbe essere fondato su un'idea di regione considerata non più solo delimitazione territoriale e amministrativa, ma luogo di esercizio di un ruolo di governo	Presidente Formigoni Convegno "Il federalismo fiscale alla prova dei decreti delegati" Varenna (LC), 22 settembre 2011.
	Occorre un riequilibrio tra i poteri perché' decentramento e federalismo devono significare snellimento delle competenze a livello centrale e spostamento di funzioni e competenze verso gli enti intermedi.	Mauro Guerra Riva del Garda Luglio 2011
	Non c'è federalismo quando lo Stato comanda le Regioni che comandano a loro volta sulle Province che si rifanno infine sui Comuni.	Enzo Bianco – Riva del Garda Luglio 2011
	E' necessaria rilettura del Titolo V al fine di chiarire la ripartizione tra Stato e Regioni.	Franco Pizzetti - Riva del Garda Luglio 2011
	I comuni sono favorevoli all'autogoverno del territorio purché il federalismo sia applicato attraverso logiche perequative.	Gian Pietro Schiavi, sindaco di Onore (Bg) Riva del Garda Luglio 2011
Federalismo fiscale	I Comuni non riescono a reggere tutti gli anni previsti per l'applicazione del federalismo fiscale.	Attilio Fontana, sindaco di Varese
	L'autonomia impositiva per i Comuni che avremmo dovuto costruire rischia di morire definitivamente alla luce degli ulteriori tre miliardi di tagli in due anni previsti dalla manovra	Mauro Guerra Riva del Garda Luglio 2011
	Gli obiettivi del federalismo fiscale sono più responsabilità e autonomia	Presidente Formigoni Convegno cit.
Il riordino istituzionale	La revisione dell'assetto istituzionale dei Comuni si sta caratterizzando per il susseguirsi di modifiche ordinamentali disorganiche, confuse e contraddittorie che mettono a repentaglio la possibilità di continuare a erogare i servizi fondamentali ai cittadini	richiesta ANCI del 12 ottobre 2011 per l'istituzione di una Commissione paritetica.
	Il governo invece di procedere prima con una riforma ordinamentale ha preferito cominciare dalla coda con il risultato di creare confusione e incertezza.	Enzo Bianco – Riva del Garda Luglio 2011
	Attuare il federalismo non vuol dire parcellizzare il territorio nazionale, ma significa riconoscere e valorizzare il protagonismo delle autonomie territoriali dentro il riferimento unitario dello Stato.	Presidente Formigoni Convegno cit.
Manovra finanziaria	La linearità dei tagli, che va a colpire in modo equiparato chi ha sperperato in passato e che oggi si accontenta di tagliare qualche spreco, a chi ha sempre avuto atteggiamenti virtuosi, vuol dire non tagliare gli sprechi, ma i veri servizi da erogare ai cittadini.	Attilio Fontana, sindaco di Varese
	I contenuti della manovra sono inaccettabili. Il peso sul comparto è sproporzionato e non tiene conto che i Comuni sono gli unici ad avere il saldo in attivo e che quindi già finanziano le spese e gli sprechi di altri settori della pubblica amministrazione.	Lorenzo Guerini, sindaco di Lodi Assemblea Nazionale Brindisi

	Questa manovra non riesce ancora ad evidenziare il rapporto tra Comuni virtuosi e non virtuosi. I criteri elaborati non sono in grado di distinguere gli enti che impiegano davvero i soldi per i servizi e gli investimenti, da quelli che sprecano e cui i trasferimenti dovrebbero essere tagliati.	Giorgio Oldrini, Sindaco di Sesto San Giovanni Assemblea Nazionale Brindisi
	Non ci si è ancora resi conto che sono i Comuni gli enti a stretto contatto coi cittadini, che sono i sindaci i primi a dare risposta ai loro bisogni, ma che oggi non sono più messi nelle condizioni di poterlo fare.	Marco Cirillo Sindaco di Basiglio Assemblea Nazionale Brindisi
	Se da un lato la manovra precedente che riguarda l'anno in corso e il 2012 poteva essere sopportata, pur a costo di disagi alla cittadinanza un ulteriore taglio, che si aggiunge al contenimento delle spese, anche per gli anni 2013 e 2014 può essere difficilmente sopportato.	Monica Gibillini, Sindaco di Bareggio Assemblea Nazionale Brindisi
Patto di stabilità	Il patto di stabilità con il blocco della spesa in conto capitale, non solo riduce gli investimenti ma dilata anche all'infinito i tempi dei pagamenti nelle poche opere che vengono comunque avviate.	ANCI l'incontro con le Parti sociali del 13 ottobre 2011
	La revisione del patto di stabilità gioca un ruolo centrale.	
	I pagamenti alle imprese dovrebbero essere considerati al di fuori dei vincoli del patto e bisognerebbe sbloccare definitivamente i residui passivi per ridare ossigeno alle economie locali.	
Gestione Associata	La manovra di agosto (ndr l.n. 148/11) stravolge il percorso di gestione associata obbligatoria previsto per i Comuni al di sotto dei 5.000 sostituendo o modificando norme recenti che i Comuni lombardi stavano già recependo.	ANCI LOMBARDIA
	La gestione associata è necessaria per i piccoli Comuni. Più che limiti demografici stabiliti astrattamente, però, si devono privilegiare i processi di aggregazione che nascono dai Comuni stessi e che trovano nella realtà dei territori i loro ambiti ottimali	
	La gestione associata è assolutamente auspicabile perché, non è possibile economicizzare su certi servizi se non si fa gruppo. Si devono prevedere anche degli incentivi, si deve investire per 'portare' la popolazione sul territorio, si deve evitare lo spopolamento di molte aree	Gian Pietro Schiavi, sindaco di Onore (Bg) Riva del Garda Luglio 2011

Fonte: elaborazione Éupolis Lombardia

Appunti per un'agenda istituzionale della Lombardia

Sono stati finora evidenziati: il contesto eccezionale che interessa tutta la pubblica amministrazione e, si è visto, favorisce regie di livello nazionale e internazionale; l'intersecarsi di dispositivi e provvedimenti con rischio di esiti contraddittori; il posizionamento positivo e, insieme, i limiti dei Comuni lombardi rispetto ai parametri finanziari ed organizzativi; il ruolo unificante che potrebbe essere svolto dalla Regione. E' nostra impressione che si può operare su questi elementi per trovare a livello regionale una composizione di vantaggio di temi e questioni rimasti finora, in misura eccessiva, di sola impostazione istituzionale nazionale.
Due constatazioni di merito. La prima prende a riferimento le tendenze in esito di normazione nazionale. Essa considera che avranno evoluzione e impatto regionale le seguenti questioni:

- l'attuazione dei decreti della L.42/2009;
- la territorializzazione del Patto di Stabilità;
- la gestione associata obbligatoria;
- il riassetto delle Comunità montane;
- la definizione degli enti di livello intermedio.

La seconda assume le caratteristiche del sistema degli Enti locali lombardi nei suoi aspetti di tenuta e di criticità. Ci si riferisce al capillare presidio territoriale insieme ai problemi di extracosto dei piccoli enti; alla necessità di valorizzare a pieno le economie di scala; all'esigenza di semplificare il sistema istituzionale con maggiore coerenza tra Comuni, Comunità montane, Unioni di Comuni; alla tenuta professionale e organizzativa dei Comuni perseguita tuttavia con limitati risultati sul lato della dinamicità complessiva del sistema; ai problemi finanziari indotti dal patto di stabilità; agli effetti sul lato degli investimenti e della qualità della spesa corrente per i servizi.
Le due constatazioni sono così evidenti che tutti i soggetti interessati al governo dei temi richiamati, Stato, Regione ed Enti locali, non potranno non convenire che insieme al confronto più acceso si dovrà cercare convergenza su un disegno regionale da delineare rapidamente e da porre in attuazione in tempi medi (per la Lombardia, la IX legislatura regionale). L'elemento unificante può essere l'innalzamento del livello attuale della qualità istituzionale della Lombardia. I suoi tratti costitutivi si possono rintracciare nella più forte relazione cooperativa tra gli enti; in una regolazione regionale delle criticità finanziarie e della gestione del debito; nella semplificazione istituzionale ed organizzativa; in processi sussidiari per coinvolgere società e cittadini.
Di seguito una serie di approfondimenti di merito utilizzabili per comporre

una agenda istituzionale per la Lombardia.

Attuazione dei decreti della L.42/2009

Lo scenario tendenziale prevede rapporti finanziari rinnovati tra i livelli istituzionali regionali. Per quanto riguarda i Comuni l'obiettivo del processo federalista in atto è il superamento del sistema di finanza derivata e la sostituzione dei trasferimenti regionali con la compartecipazione ai tributi regionali.

La fiscalizzazione dei trasferimenti regionali, in particolare ai Comuni, rappresenterà per Regione Lombardia uno dei più impegnativi problemi connessi al processo di riforma federale in atto nel nostro paese. In Lombardia come altrove l'attuazione della normativa dovrebbe avvenire secondo le seguenti tre fasi:

- ricognizione dei trasferimenti da sopprimere;
- fiscalizzazione dei predetti trasferimenti;
- perequazione attraverso il Fondo regionale sperimentale di riequilibrio.

Ove si decidesse di attuare il meccanismo di perequazione basato sui fabbisogni, si deve immaginare una quarta fase, concernente la standardizzazione dei fabbisogni comunali a livello regionale e la istituzione di correlati Fondi perequativi.
La legge ha previsto per le Regioni di "procedere a proprie valutazioni della spesa corrente standardizzata […] e delle entrate standardizzate", attraverso un iter partecipato e condiviso e sulla base di criteri predisposti dalla legge nazionale "nonché a stime autonome dei fabbisogni di infrastrutture".

Regione Lombardia potrebbe, in una prospettiva conclusiva della fase provvisoria, integrare in un unico Fondo regionale sia quello costruito per la soppressione dei trasferimenti regionali agli enti locali, sia quello relativo alle risorse provenienti dallo Stato.

Anche con riferimento alle Province i trasferimenti regionali soppressi, saranno sostituiti da una compartecipazione a risorse regionali stabili, in primis alla tassa automobilistica regionale. Ed è previsto pure in questo caso l'introduzione di un fondo sperimentale di riequilibrio regionale di durata triennale.

Territorializzazione del Patto di Stabilità

L'impostazione del Patto di stabilità su area vasta andrà, per il sistema regionale, verificata a priori sulla base di dati certi sul periodo di riferimento, così da poterne simulare i conseguenti risultati nei diversi adattamenti e limiti che si intendono introdurre rispetto alla legge di stabilità statale.
Stringente dovrà poi essere il monitoraggio delle risultanze in corso d'anno ottenute applicando le regole del sistema regionale in aggiunta a quelle pre-

viste dalla legge finanziaria statale. Va anche considerato che, viste le rigidità e constatati i difetti della normativa statale, più verrà ampliato il novero degli adattamenti regionali, meglio il Patto di stabilità si adatterà alle singole e differenziate situazioni locali.

Si può tuttavia intravvedere un'insidia negli adattamenti regionali alle regole statali ai fini del raggiungimento dell'obiettivo. Si tratta di questo: se gli scostamenti regionali rispetto ai criteri statali fossero sostanziali vi sarebbero certamente degli enti che troverebbero più conveniente applicare la normativa statale in luogo di quella regionale e ciò complicherebbe il raggiungimento dell'Accordo iniziale Enti locali/Regione indispensabile per l'applicazione del Patto di stabilità regionale. Pochi scostamenti, al contrario, favorirebbero l'Accordo e nessun scostamento renderebbe più favorevole il percorso verso l'Accordo. In quest'ultimo caso, infatti, la procedura per il rispetto del Patto con le regole statali e con le regole regionali verrebbe a coincidere.

Emerge l'opportunità di un approccio prudente e graduale anche in tema di regole regionali da utilizzare per il raggiungimento dell'obiettivo del Patto di stabilità: va sperimentato sul campo il livello di coesione e di disponibilità dei diversi Enti locali che compongono il sistema.

Un altro rilevante aspetto, connesso con quello appena sopra esanimato, riguarda la partita degli investimenti. E' assolutamente prioritario inserire la regola regionale che consenta l'utilizzo degli avanzi di amministrazione per finanziare gli investimenti anche nella loro versione di cassa, nonché prevedere forme di premialità per gli enti con basso indice di spesa di investimento pro capite. A questi fini il sacrificio del miglioramento dell'equilibrio di parte corrente, parametro di virtuosità molto significativo, vale la pena di essere sopportato. In definitiva l'efficienza del "Sistema Lombardia" riceverebbe un cospicuo apporto se potesse porre in luce indici che registrano minori spese correnti e maggiori spese di investimento.

Più in dettaglio, in tema di Patto di stabilità, per raggiungere una soddisfacente applicazione dei principi che alimentano il "Sistema Lombardia" previsto dagli accordi interistituzionali intercorsi, si potrebbero percorrere le seguenti azioni:

- rafforzare la regia regionale nella gestione finanziaria ed in particolare nella definizione delle regole di impostazione e monitoraggio del Patto di stabilità territoriale;
- imputare alla stanza di compensazione regionale gli eventuali surplus realizzati dal "Sistema Lombardia" in raffronto al concorso alla manovra fissato a preventivo per l'intero Sistema. Questa operazione contribuirebbe nel tempo a rendere consistente l'apporto regionale al raggiungimento degli obiettivi del "Sistema Lombardia" e contribuirebbe in maniera deter-

minante alla adesione dei Comuni al Patto di stabilità territoriale;
- incrementare le premialità per i Comuni virtuosi in base alle regole regionali;
- eliminare le sanzioni previste a carico degli enti che non hanno rispettato il Patto di stabilità in presenza del raggiungimento degli obiettivi da parte del "Sistema Lombardia". L'eliminazione delle anzidette sanzioni è rilevante per il corretto funzionamento del Patto di stabilità territoriale;
- rafforzare le compensazioni intertemporali del Patto di stabilità territoriale, possibilmente senza oneri a carico della finanza pubblica;
- dar conto e coinvolgere il Consiglio delle Autonomie delle problematiche riguardanti la territorializzazione del Patto.

Gestione associata obbligatoria

Molti elementi suggeriscono un impegno della Regione verso tre obiettivi:

- superare le incoerenze e le criticità della normativa statale recente, in base alle riconosciute competenze legislative regionali in materia di ordinamento delle autonomie locali;
- affrontare il tema del governo delle aree vaste, in continuità con quanto effettuato nella LR 19/2008. Si tratta, in particolare, di promuovere la convergenza verso un'unica territorializzazione che comprenda distretti e Comunità montane e di identificare compiti di gestione di area vasta su tutto il territorio lombardo considerando tutte le funzioni quale oggetto degli interventi;
- praticare un ruolo più concentrato sul coordinamento e l'accompagnamento verso la gestione associata e su nuove forme di incentivazione, non strettamente economiche.

In questo contesto le aggregazioni emblematiche che potrebbero trovare valorizzazione regionale sono le seguenti.

- Realtà locali che intendono ampliare le esperienze di governo di area vasta già svolte in tema di politiche sociali, mantenendo lo stesso riferimento territoriale e aumentando le attività associate.
- Aggregazioni comunali sostenibili per ampiezza dei Comuni coinvolti, servizi gestiti, presenza di un piano socio-economico pluriennale, nonché di un piano pluriennale di opere e interventi.
- Forme associate che riqualificano i rapporti con realtà istituzionali pubbliche e private che rappresentano e mediano esigenze di gruppi sociali in un sistema sussidiario locale, rispondono alle esigenze di un territorio consentendo una partecipazione locale qualificata.
- Aggregazioni che intendono perseguire piani comuni di investimento per altrettanto condivise infrastrutture ma attraverso una solida base gestionale.
- Forme associate costruite in territori difficili e con oggettivi dati di svantaggio territoriale.

Le soluzioni di accompagnamento e premialità dovrebbero contemplare, come risorse incentivanti, anche i servizi tecnici di coprogettazione della forma associata e la riduzione dei vincoli; in affiancamento, se disponibile, la tradizionale forma di contribuzione finanziaria.

Nel quadro delle azioni che la Regione può percorrere per incentivare i propri enti locali a pensare alle diverse forme di collaborazione intercomunale come a una opportunità si inserisce una proposta specifica di premialità del ricorso all'Unione. Si è visto che i modelli di gestione associata obbligatoria sono riconducibili a due sole possibili alternative: la convenzione o l'unione, facendo salve altre forme di gestione associata previste (o prevedibili) da leggi regionali. Rispetto alle due alternative prospettate dalla legge nazionale, quella delle Unioni è preferita dal legislatore essendo una forma associativa di tipo verticale e più strutturata dal punto di vista istituzionale rispetto ad una convenzione. In tale quadro può essere elaborata una proposta di incentivazione alla costituzione di unioni di comuni con popolazione inferiore ai 5.000 abitanti ovvero 3.000 abitanti (ove appartenenti a Comunità Montana) che, per l'effetto, avranno diritto a disporre di risorse tributarie maggiorate rispetto alle situazioni comparabili ma non caratterizzate dall'appartenenza ad una Unione. L'entità della maggiorazione può essere data dal valore medio pro capite dei contributi statali e regionali fruiti dalle Unioni esistenti negli anni 2010 e 2011. Le maggiori risorse tributarie proprie o da compartecipazione ai tributi erariali possono essere poste in capo all'Unione e non distribuite individualmente ai Comuni associati. A tali risorse dovranno corrispondere servizi, pertinenti le funzioni fondamentali, aggiuntivi.

L'incentivo dovrà premiare quelle realtà comunali che andranno oltre gli obblighi imposti dal legislatore nazionale, promuovendo forme di gestione associata per le funzioni amministrative non fondamentali.

Riassetto delle Comunità montane

La maggior parte delle regioni italiane si è mossa a favore della creazione di forme associate di funzioni e servizi sopprimendo le Comunità montane (come da indirizzi del legislatore nazionale). La Lombardia, consapevole dell'importanza del valore di tali enti li ha mantenuti. La scelta di dare continuità alle Comunità montane può diventare occasione per l'attuazione di meccanismi di federalismo regionale. Gli elementi portanti dovrebbero diventare i seguenti:

- controllo, monitoraggio e valutazione della sostenibilità economica e funzionale;
- definizione di misure regionali per il sostentamento finanziario di tali enti;
- valutazioni di virtuosità anche nella gestione del personale;
- gestione associata di funzioni e servizi in presenza di Comunità montane.

Più in particolare, la Regione, regista di funzioni e risorse finanziarie trasferite, può realizzare un processo di monitoraggio e valutazione dell'intera filiera secondo il principio: a fronte di funzioni trasferite accerto i risultati e verifico destinazione e congruità delle risorse finanziarie erogate, correlate alle funzioni trasferite. Per una maggiore tracciabilità possono essere ipotizzati trasferimenti vincolati o in alternativa, un sistema con impatto meno forte potrebbe essere rappresentato dall'obbligo di redazione, da parte delle Comunità montane, di documenti di programmazione riguardanti l'esercizio delle funzioni delegate con indicatori di attività che diano conto di quanto realmente svolto.

Il trasferimento di risorse finanziarie deve comunque basarsi su meccanismi incentivanti i comportamenti virtuosi, applicando, per esempio, modelli di costo standard.

La valutazione dell'efficienza e dell'efficacia delle funzioni svolte dalle Comunità montane implica una gestione virtuosa dell'apparato organizzativo. Incentivare sistemi di rotazione del personale tra la Comunità montana ed i Comuni che vi appartengono può determinare risparmi di risorse e trasferimento di conoscenze. A tal proposito la Lombardia vanta già casi di valore che potrebbero essere impiegati come *buone pratiche*.

Questa scelta dovrà convivere con la norma che prevede l'obbligatorietà della gestione associata per i Comuni con popolazione compresa tra i 1.000 ed i 5.000 abitanti. In Lombardia, alcune Comunità montane si sono fatte capofila nella gestione associata di specifici servizi, determinando, in alcuni casi, condizioni vantaggiose per i singoli Comuni tanto da includere nella gestione associata anche Comuni non appartenenti. Saranno richieste condizioni coerenti di compresenza.

Implementazione e valorizzazione delle sedi di concertazione

In un epoca di transizione e cambiamento che coinvolge come primi attori gli enti locali torna di attualità la questione del rafforzamento dei circuiti di rappresentanza, a livello regionale, degli enti locali e, in special modo, del Consiglio delle autonomie locali che sta per concludere il suo primo anno di operatività. Gli enti locali non possono essere spettatori passivi della transizione ma devono, laddove sia possibile contribuire a disegnarle.

La direzione in discorso è in qualche modo obbligata e indotta da tre elementi: il principio di identica dignità istutuzionale degli enti della Repubblica (art. 114 Cost), l'idea del Senato delle Autonomie, recentemente riportata alla luce in una versione che coinvolge Regioni ed enti locali insieme e infine la devoluzione di responsabilità di riordino istituzionale in capo alla Regione. Questi tre fattori portano a riflettere sul ripensamento del sistema di concertazione lombardo in generale che si pone come necessario strumento della

politica dell'ascolto.
L' esperienza regionale attuale non ha cancellato la complessiva sensazione di frammentazione nella costruzione delle politiche regionali del territorio.
Si potrebbe, in primo luogo, percorrere la strada, suggerita anche dal legislatore costituzionale, di rafforzare il ruolo di "piccola camera" al Consiglio delle Autonomie locali, che ad oggi rimane una delle principali sedi di rappresentanza comune di tutto il sistema delle autonomie locali (e non solo) della Lombardia.
Per evitare che l'attività del CAL sia percepita dagli stessi enti locali di limitata importanza si potrebbe evidenziarne, con opportune norme, il ruolo peculiare rispetto agli altri strumenti di concertazione già implementati.
Questi ultimi si rivolgono più o a una dimensione attuativa di riforme già condivise oppure a una dimensione preventiva di intesa su riforme da avviare, per le quali è comunque necessaria un'operazione di ricognizione di tutte le componenti del Sistema Lombardia.
Il CAL può invece puntare a rafforzare il suo ruolo di sintesi, proprio come una piccola camera di rappresentanza, e propositivo non soltando dentro il circuito rappresentativo regionale ma anche, suo tramite, in quello nazionale. Potrebbe essere molto importante individuare nel CAL la sede di sintesi non solo della domanda proveniente dall'iniseme degli enti di identica tipologia, appartenenti al Sistama, ma anche delle istanze di Comuni e Province che spesso, nei circuiti di rappresentanza nazionale vengono a trovarsi contrapposte.

Apparati organizzativi degli Enti locali

A completamento dell'agenda non possono mancare riferimenti riguardanti il rinnovamento degli assetti organizzativi del sistema delle autonomie locali.
Elementi di strategia percorribile potrebbero prevedere un impegno di sistema sugli aspetti seguenti.
(Strillo!)
Efficienza ed economie per linee orizzontali e interorganizzative.
Si deve evitare di confondere le funzioni di rappresentanza politica delle popolazioni con quelle inerenti le funzioni produttive di servizi e interventi. Si tratta di operare una razionalizzazione direttamente sulle strutture operative anche attraverso interventi simili a "piani industriali" di scala più ampia di quella degli enti. Il possibile punto di approdo è la costituzione di centri di servizi, su scala territoriale, in grado di offrire prestazioni in condizioni ottimali dal punto di vista delle economie di scala e della gestione dell'offerta.
Politiche del personale di sistema.
L'ipotesi di una ristrutturazione dell'assetto del governo locale investe quantomeno tutti i Comuni sotto i 5.000 abitanti e le Comunità montane. In più si dovrebbe tener conto degli addetti operanti nelle strutture di vario tipo collegate a questi enti. Forse è opportuno configurare un organismo, un sorta di coordinamento di un grande progetto, non permanente ma con una

durata pre-determinata, che riesca a dare indirizzi e direzione unitaria e autorevole sul piano tecnico. Nella sua forma più adeguata questo organismo dovrebbe disporre dei poteri del datore di lavoro per il personale coinvolto nelle ristrutturazioni organizzative, con particolare riferimento alla gestione della mobilità e alla conduzione delle trattative sindacali inerenti agli stessi processi.

Professionalità e competenze.

Un ampio progetto di cambiamento come quello che si prospetta rappresenta una notevole opportunità di rinnovamento delle culture di amministrazione e gestione, aprendo a una maggiore trasversalità e a una logica di politiche pubbliche integrate. E' difficile adeguare e migliorare professionalità e competenze in una fase di necessario contenimento negli organici, che impedisce quasi totalmente l'inserimento di nuove risorse professionali. Tuttavia, il complesso delle risorse professionali attualmente appartenenti al sistema delle autonomie lombardo è ricco di competenze diversificate; l'ipotesi di lavoro è che l'avvio di una politica del personale concepita come "sistema" possa valorizzare le energie presenti, offrendo nuove opportunità alle persone più preparate e motivate.

Un nuova concezione di Sistema Amministrativo per la Lombardia

Il complesso delle misure prospettate, sia quelle di stretta derivazione da normative statali che quelle a caratterizzazione gestionale-organizzativo, comporta un cambiamento concettuale; si tratta di entrare in un nuovo ordine di pensiero, di idee di fondo sull'amministrazione pubblica locale, sul suo ruolo e sul suo funzionamento.

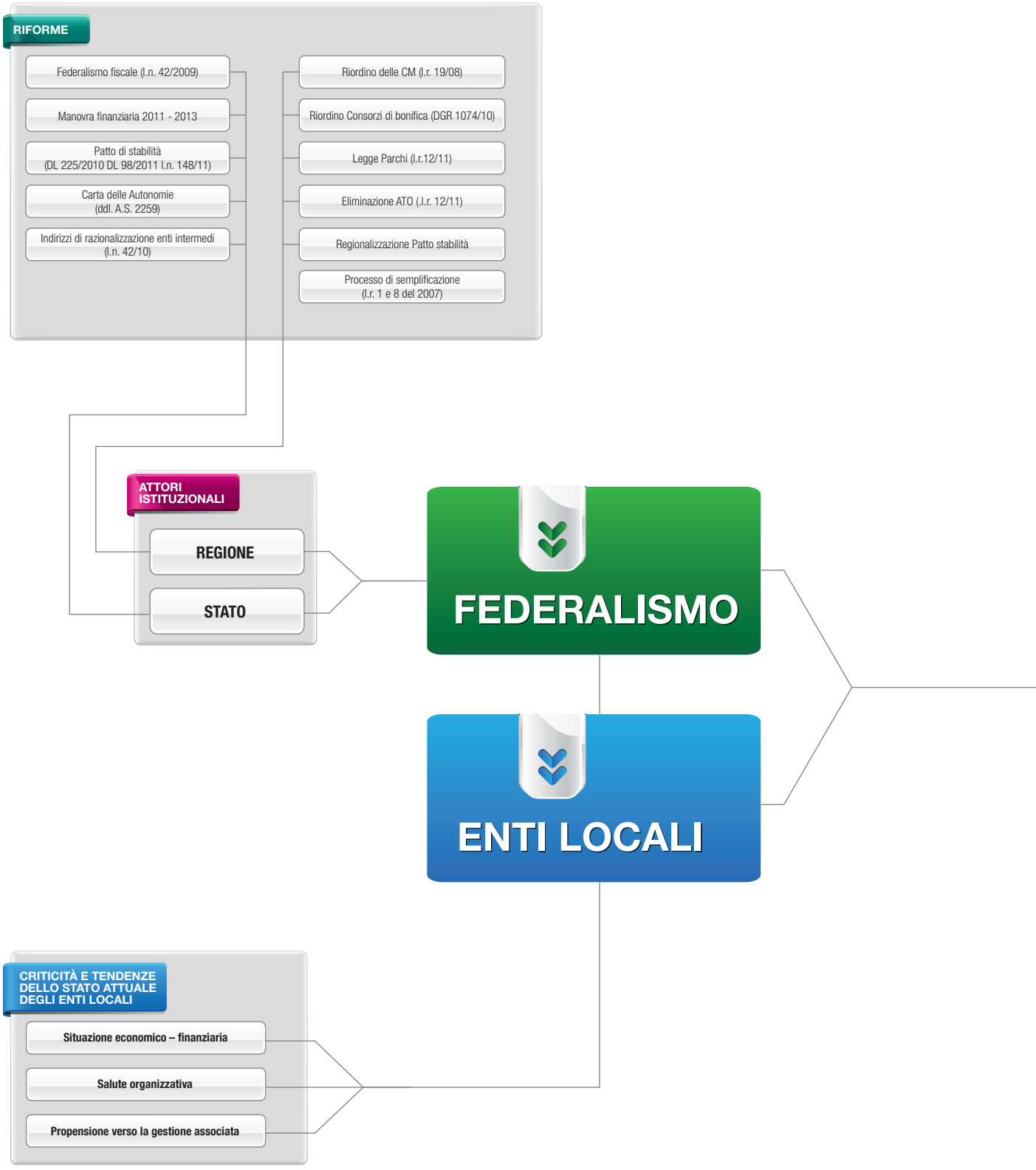
L'apertura a un nuovo paradigma di riferimento significa fare propria l'idea che il *core business* delle amministrazioni territoriali si è spostato dalla produzione di servizi al governo di più attori coinvolti in processi che producono i beni comuni essenziali per la prosperità dei territori, la sicurezza delle comunità, il benessere dei cittadini e il loro accesso alle informazioni e a processi decisionali partecipati.

Questo nuovo modello richiede rigore finanziario, qualità organizzativa, adeguatezza di scala territoriale, forte cooperazione. Per arrivarci serviranno probabilmente strumenti che escano dall'ordinario, come piani industriali di ristrutturazione e progetti integrati di change management, un inedito intreccio tra approcci istituzionali-normativi e approcci gestionali. Conforta che in Lombardia su entrambi si dispone di risorse per impostare e gestire questa complessa transizione. Forse un nuovo Sistema Amministrativo per la Lombardia non è così lontano da essere concepito e realizzato.

L’agenda

Ambito di Intervento	Linee di azione
Attuazione dei decreti della L.42/2009	fiscalizzazione dei trasferimenti regionali
	sostituzione dei trasferimenti regionali soppressi con una compartecipazione a risorse regionali stabili
Patto di stabilità	rafforzamento regia regionale nella gestione finanziaria
	imputazione alla stanza di compensazione regionale gli eventuali surplus realizzati dal “Sistema Lombardia”
	incrementare le premialità per i Comuni virtuosi in base alle regole regionali;
	eliminare le sanzioni previste a carico degli enti che non hanno rispettato il Patto di stabilità in presenza del raggiungimento degli obiettivi da parte del “Sistema Lombardia”
	rafforzamento le compensazioni intertemporali del Patto di stabilità territoriale, possibilmente senza oneri a carico della finanza pubblica;
	coinvolgimento il Consiglio delle Autonomie delle problematiche riguardanti la territorializzazione del Patto.
Gestione associata obbligatoria	praticare un ruolo più concentrato sul coordinamento e l’accompagnamento
	proposta di incentivazione alla costituzione di unioni di comuni
Comunità montane	controllo, monitoraggio e valutazione della sostenibilità economica e funzionale;
	definizione di misure regionali per il sostentamento finanziario di tali enti;
	valutazioni di virtuosità anche nella gestione del personale;
	gestione associata di funzioni e servizi in presenza di Comunità montane.
CAL	rafforzamento delle funzioni di rappresentanza degli enti locali ai fini della partecipazione alla determinazione delle policy regionali e nazionali
Assetti organizzativi EELL	razionalizzazione direttamente sulle strutture operative anche attraverso interventi simili a “piani industriali”
	organismo di coordinamento con i poteri del datore di lavoro per il personale coinvolto nelle ristrutturazioni organizzative
	avvio di una politica del personale concepita come “sistema” possa valorizzare le energie presenti
Sistema Amministrativo Regione	Perseguimento del core business delle amministrazioni territoriali come governo di più attori coinvolti in processi che producono i beni comuni essenziali e in processi decisionali partecipati.

Mappa concettuale



PROPOSTA DI AGENDA ISTITUZIONALE
Attuazione dei decreti della L.42/2009 e nuove relazioni finanziarie Regioni - EELL
Territorializzazione del Patto di Stabilità
Gestione associata obbligatoria
Riassetto delle Comunità montane
Rinnovamento degli assetti organizzativi del sistema delle autonomie locali
OBIETTIVO AGENDA
Perseguimento del **core business** delle amministrazioni territoriali come governo di più attori coinvolti in processi decisionali partecipati.

Parole chiave

Riforme: i processi di riforma dell'ultimo triennio, accelerati dal fattore **crisi economica** internazionale, hanno coinvolto da protagonista il sistema italiano delle autonomie locali. La **transizione** verso il federalismo è stata caratterizzata da significative "variazioni" degli equilibri dei rapporti **Stato**-**Regione** sotto il profilo dell'autonomia decisionale in ordina al disegno del sistema degli enti locali. Lo Stato ha progressivamente ritagliato i confini della competenza regionale e la sua capacità di azione autonoma incidendo specialmente attraverso interventi di natura economico – finanziaria (es. **Manovra finanziaria** 2011-2013, **Patto di stabilità**).

Federalismo: l'evoluzione del modello statale si svolge lungo le due linee del federalismo **fiscale** e **amministrativo.** Il primo disegno di riforma è già parzialmente avviato con l'approvazione della legge n. 42/2009 e decreti attuativi che definiscono il nuovo ambito dell'**autonomia finanziaria** e **tributaria** di Regioni ed Enti locali, nonché ulteriori rilevanti aspetti riguardanti il patrimonio**.** Dal punto di vista istituzionale si segnala invece lo stallo del ddl **Carta delle Autonomie**, che dovrebbe chiarire il novero delle funzioni fondamentali di Comuni e Province e il parallelo orientamento verso la semplificazione del sistema degli **enti intermedi** che coinvolge, nella fase della sua attuazione, la Regione.

Agenda istituzionale: l'insieme degli impegni del prossimo futuro per Regione Lombardia. Sotto il profilo del metodo si devono prediligere **processi condivisi** con i territori, con l'obiettivo di fondare le basi per un **nuovo sistema amministrativo** e una **nuova organizzazione degli enti locali.** Particolarmente attuali, e come tali da implementare, saranno il percorso di valorizzazione della **gestione associata obbligatoria** delle funzioni degli enti locali e quello già attivo della **territorializzazione del patto di stabilità**. Obiettivo comune dovrebbe essere l'evoluzione del ***core business*** delle amministrazioni territoriali dalla produzione di servizi al governo verso processi che producono i beni comuni essenziali per la comunità.

Enti locali: sono i principali protagonisti della riforma che coinvolge effettivamente in primo luogo **Comuni** e **Province.** E' tuttavia destinato ad avere un impatto sulla riforma sia le posizioni assunte da ANCI, UPI e tutte le associazioni rappresentative di livello nazionale degli enti locali, nonché i paralleli processi di **semplificazione** e di razionalizzazione degli enti intermedi. In particolare, con riferimento a Regione Lombardia, completano il processo di riforma il riordino delle **Comunità montane,** delle **Unioni** e dei **consorzi di bonifica,** la legge dei nuovi enti di gestione dei **Parchi** e l'eliminazione degli **ATO.** In chiave di evoluzione organizzativa del sistema, per le dinamiche che lo caratterizzano, è rappresentativo il processo di istituzione dei **SUAP**.

Bibliografia

AA.VV., La finanza locale in Italia. Rapporto 2010, Franco Angeli, Milano, 2010

Barabaschi N., Gasparrini S., Vignocchi C., "Misurare l'efficienza della p.a.: l'applicazione di un metodo e le sue ricadute sulle politiche del personale", in Risorse Umane nella pubblica amministrazione, n.2, 2011, pp. 17-56

Bassanini F., Bruno Dente, La parabola degli sportelli unici per le attività produttive: una innovazione da correggere e rilanciare, Passigli editori, 2007

Bassanini F, La Repubblica della sussidiarietà. Riflessioni sugli articoli 114 e 118 della Costituzione, relazione introduttiva svolta dall'Autore al 52° Convegno di Studi Amministrativi di Varenna (settembre 2006) con il titolo Il quadro costituzionale: l'equiparazione fra Stato e istituzioni territoriali e il principio di sussidiarietà, pubblicato in "Astrid Rassegna" n. 12 del 2007

Bertin L., Ferraresi M. e Rizzo L. (2010), "La simulazione degli impatti della legge delega sulle spese sanitarie regionali basata sul fabbisogno standard", in Prospettive del federalismo fiscale in Puglia e nel Mezzogiorno, IPRES, Casucci Editore, Bari, pp. 60-74, 2010

Bertocchi M., Bisio L., Latella G., Organismi indipendenti e nuclei di valutazione negli enti locali, Maggioli, 2011

Bezzi C. (2001), Il disegno della ricerca valutativa, FrancoAngeli, Milano

Bin R, La funzione amministrativa, in AA.VV., Il nuovo Titolo V della Parte II della Costituzione, Giuffrè, Milano, 2002, p. 116.

Bin R., "Problemi legislativi e interpretativi nella definizione delle materie di competenza regionale" - Rileggendo Livio Paladin dopo la riforma del Titolo V, Napoli 2004

Bisio L., M. Nicolai (a cura), Il patto di stabilità e gli strumenti di finanza locale. Analisi evolutiva e prospettive per il futuro, Maggioli, 2009

Bisio L., Mazzoleni M., Manuale di management dell'ente locale, Il Sole 24 Ore, Milano, 2008

Bonaretti M., "Governare la rete: dalle parole ai fatti", in Risorse Umane nella pubblica amministrazione, n.3, 2011, pp. 49-64

Bramanti D. (1995), "La funzione del care-giver: tra supporto e mediazione", in Donati P., Rossi G. (a cura di), Famiglia e cure di comunità. Il difficile intreccio fra pubblico, volontariato e reti informali nell'Italia di oggi, Franco-Angeli, Milano

Butera F., Dente B., Change management nelle pubbliche amministrazioni: una proposta, Franco Angeli, Milano, 2009

Cammelli M., La pubblica amministrazione, il Mulino 2004.

Caravita di Toritto B., "La Costituzione dopo la riforma del titolo V. Stato, regioni e autonomie fra Repubblica e Unione Europea", Giappichelli 2002.

Celotto A., Le funzioni amministrative regionali, in T. GROPPI, M OLIVETTI (a cura di), La Repubblica delle autonomie. Regioni ed enti locali nel nuovo Titolo V, Giappichelli, Torino, 2001.

Cittalia, "L'Atlante dei piccoli Comuni 2009", Roma, 2010

Commonwealth Grants Commission (1983), Equality in Diversity: Fifty Years of the Commonwealth Grants Commission, Commonwealth Grants Commission, Canberra

Commonwealth Grants Commission (2002), Guidelines for Implementing Horizontal Fiscal Equalisation, Information Paper CGC2002/1, Canberra

Corpaci A., Revisione del Titolo V della parte seconda della Costituzione e sistema amministrativo, in Le Regioni 6, novembre-dicembre 2001, pp. 1305-1328 D'Adamo A., Fiorani G., Farina F., Autonomia differenziata e regionalismo differenziato: le tendenze in atto a livello nazionale, Mc Graw-Hill, Milano, 2010

D'Andrea C., I Comuni polvere: tra dissoluzione pilotata e salvataggio delle funzioni. Alcune note a commento dell'art. 16 della 'manovra-bis', Federalismi.it 18-10-2011

D'Atena A., La difficile transizione in tema di attuazione della riforma del Titolo V, in Le Regioni n.2-3 2002

Demuro G., Commento all'art. 114 della Costituzione, in Commentario alla Costituzione, Utet, 2006, a cura di R. Bifulco, A. Celotto, M.Olivetti

Doro F., SCIA e DIA. Denuncia, dichiarazione e segnalazione certificata di inizio attività dopo il DL 78/2010, Exeo Edizioni, 2010

Facchini C., Lo sportello unico per le attività produttive, IPSOA, 2010

Galeone P.C., La diffusione e il successo degli sportelli unici, Passigli editori, 2007

Galmarini U., Rizzo L. (2006), "Spesa Standard e Perequazione della Capacità Fiscale dei Comuni Trentini", in La Finanza locale in Italia. Rapporto 2006 (a cura di) ISAE, SRM, IRES Piemonte, IRPET, FrancoAngeli, Milano, pp. 135-148

Giarda D. P. (1968), Spese ed imposte degli enti locali: verifica empirica di un modello di comportamento, in Rivista di Diritto Finanziario e Scienza delle Finanze, Anno XXXVII, n.4

Giarda P. e Ferrario L. (1991), Modalità di riparto del fondo perequativo, Provincia Autonoma di Trento, Trento

Giulietti W., Attività privata e potere amministrativo. Il modello della dichiarazione di inizio attività, Giappichelli, 2008

IFEL, "Rapporto 2008, Economia e Finanza locale", Roma, 2009

IFEL, “Rapporto sulla Formazione per la Finanzia Locale 2008”, Roma, 2009

IFEL, “Il quadro finanziario dei Comuni della Lombardia”, Roma, 2010

IFEL, “La finanza locale in Italia – Rapporto 2011”, Roma, 2011

IRER, “Determinazione di standard minimi di servizio ed organico di Polizia Locale per ambiti territoriali della Lombardia”, Milano, 2008

IReR, Competitività e Semplificazione - Le politiche e le norme regionali adottate e la loro ricaduta sui cittadini. Stato di attuazione, problemi e prospettive (Codice ricerca 2010C001/4.1)

IReR, Innovazione amministrativa e competitività. Una ricerca sugli Sportelli unici per le attività produttive in Lombardia, in Italia e in Europa. (Codice ricerca 2004C010)

IReR, Percorsi di eccellenza per l’artigianato lombardo. (Codice ricerca 2010B005)

Lasalvia M., Guida al nuovo procedimento amministrativo, EPC Libri, 2006

Marini F. S., Il nuovo Titolo V: l’epilogo delle garanzie costituzionali sull’allocazione delle funzioni amministrative, in Le Regioni n.2-3 2002

Martinez L., La dichiarazione di inizio attività: natura e regime giuridico, Giappichelli, 2008

Pajno S., Lo strano caso della competenza legislativa in materia di enti locali. Un percorso attraverso la giurisprudenza costituzionale, in Federalismi.it – 25 gennaio 2010.

Pollini M., “Certificazioni fuori dal Patto”, in Il Sole24Ore del 21 novembre 2011

Pollini M., “La certificazione dei crediti degli appaltatori di lavori, servizi e forniture. Problematiche applicative e di coordinamento, in Azienditalia, n. 10/ 2011, p. 711-718

Pollini M., I bilanci e le tariffe per gli esercizi 2011 e 2013, in AnciLombardia, 27 maggio 2011

Rebora G., “Chi gestirà il cambiamento?” in Risorse Umane nella pubblica amministrazione, n. 4-5, 2009, pp. 137-142

Rebora G., Organizzazione e direzione dell’ente locale, Giuffré, Milano, 1983

Sandulli M. A., Gola M., Commento all’art. 2, in P. CAVALERI, E. LAMARQUE, L’attuazione del nuovo Titolo V Parte seconda della Costituzione, Giappichelli, Torino, 2004, pp. 28 ss.

Suzzi R., “Eliminare gli ostacoli allo sviluppo delle gestioni associate dei servizi tra enti locali”, in Risorse Umane nella pubblica amministrazione, n.1, 2011, pp. 207-213

Suzzi R., “I paradossi del tetto di spesa di personale per gli enti locali”, in Risorse Umane nella pubblica amministrazione, n.6, 2007, pp. 193-198

Suzzi R., “Tragico finale di partita per la definizione del criterio di misurazione dei risparmi da attuarsi sulle spese di personale”, in Risorse Umane nella pubblica amministrazione, n.2, 2010, pp. 213-217

SITOGRAFIA

"Manifesto dei capi del personale" in Risorse Umane nella pubblica amministrazione, n. 4-5, 2009, pp. 15-21

Pattostab@tesoro.it;

Drgs.igop.ufficio14@tesoro.it;

finlop@interno.it;

www.pattostabilità.rgs.tesoro.it;

www.bilanci.net su sito ANCI Lombardia.

www.anci.it

www.associazionedeicostituzionalisti.it/

www.astrid-online.it/

www.federalismi.it

www.forumcostituzionale.it

www.legautonomie.it

www.upinet.it

Riferimenti normativi

RIFERIMENTI NAZIONALI

DEF (Documento di economia e finanza) 2011: è il documento di programmazione finanziaria e di bilancio previsto dalla Legge 7 Aprile 2011 n. 39, approvato in data 5 maggio 2011, presentato dal Governo nell'ambito delle nuove regole adottate dall'Unione Europea in materia di coordinamento delle politiche economiche degli Stati membri. Contiene diverse partizioni: il Programma di stabilità dell'Italia, l'analisi e le tendenze della Finanza pubblica (con allegata Nota metodologica sui criteri di formulazione delle previsioni tendenziali) e infine il Programma nazionale di riforma.

Progetto di legge cd. Carta delle Autonomie Locali: si tratta del progetto di legge che dovrebbe attuare gli artt. 114,117 e 118 della Costituzione così come riformata dalla l.n. 3 del 2001, c.d. Riforma del Titolo V. Il testo affronta importanti questioni relative al nuovo assetto di relazioni tra i diversi livelli di governo, tra i quali l'individuazione delle funzioni fondamentali di Comuni, Province e Città Metropolitane, le modalità di gestione delle funzioni e dei servizi, il ruolo delle Regioni rispetto alla definizione del disegno istituzionale delle Autonomie Locali, qualche indicazione in relazione agli Enti intermedi. Contiene inoltre diverse deleghe al Governo per l'attuazione delle indicazioni in essa contenute.
Allo stato attuale l'A.S. 2259, dopo l'approvazione alla Camera nel novembre 2010 è all'analisi del Comitato ristretto, della Commissione affari costituzionali del Senato che, recentemente hanno presentato alcune nuove proposte emendative, fissando il termine per subemendare a mercoledì 2 novembre 2011.

Legge 5 maggio 2009, n. 42, Delega al Governo in materia di federalismo fiscale, in attuazione dell'articolo 119 della Costituzione: ha dato l'avvio al processo di attuazione dell'art. 119 della Costituzione sul tema dell'autonomia finanziaria di Regioni ed Enti locali, indicandone i principi fondanti e delegando il Governo all'adozione di una serie di decreti legislativi per il suo completamento (tra i più rilevanti ai fini del Dossier quello sul **federalismo fiscale municipale** - **D. Lgs. 14 marzo 2011, n. 23** – che dispone l'attribuzione ai comuni del gettito di numerosi tributi erariali e di una compartecipazione all'IVA, istituisce una cedolare secca sugli affitti degli immobili ad uso abitativo e prevede, a regime, un nuovo assetto tra le competenze dello Stato e degli enti locali nel settore della fiscalità territoriale ed immobiliare.

Legge 23 dicembre 2009 n. 191 (cd Finanziaria 2010), così come modificata legge 26 marzo 2010, n. 42 ha aggiunto, con l'art. 1, comma 1-quinquies della Legge n. 42/2010, un nuovo comma 186-bis al suo art. 2. E' la legge che ha dettato alcune previsioni in tema di enti intermedi nel quadro della loro generale riduzione e/o soppressione (ATO, consorzi di funzioni).

Decreto legge 31 maggio 2010, n. 78, recante "Misure urgenti in materia di stabilizzazione finanziaria e di competitività economica", convertito in Legge 30 luglio 2010, n. 122 si tratta di un documento di rilievo per gli Enti locali (in particolare nel suo articolo 14) prevedendo importanti regole relative alla gestione associata di funzioni e servizi, tra le quali la sua obbligatorietà con riferimento ad alcune tipologie di Comuni.

Legge 14 settembre 2011, n. 148, conversione in legge del D.L. 138 13 agosto 2011, n. 138, recante ulteriori misure urgenti per la stabilizzazione finanziaria e per lo sviluppo (c.d. manovra finanziaria bis): integra i primi interventi di impatto economico finanziario contenuti nella manovra finanziaria di luglio 2011 con un impatto notevole per gli enti locali coinvolti nella responsabilità della riduzione delle spese. Introduce regole volte a incentivare e, talora, vincolare alla gestione associata di funzioni e servizi i Comuni e definisce alcune scadenze di intervento sulla questione per le Regioni.

RIFERIMENTI REGIONALI

Legge regionale 27 giugno 2008, n. 19, recante "Riordino delle Comunità montane della Lombardia, disciplina delle unioni di Comuni lombarde e sostegno all'esercizio associato di funzioni e servizi comunali", legge regionale che da prima attuazione a livello regionale alle indicazioni statali in materia di enti intermedi.

Legge regionale 5 dicembre 2008, n. 31, recante "Testo Unico delle leggi regionali in materia di agricoltura, foreste, pesca e sviluppo rurale", contenente le prime norme con le quali la Regione ha confermato la propria competenza in materia di di bonifica e di irrigazione, ha avviato un iter per il riordino territoriale dei consorzi di bonifica e per un ulteriore adeguamento della disciplina alle indicazioni contenute nell'intesa Stato-Regioni. Il tema è poi affrontato anche nel **Collegato ordinamentale 2010, l.r. 5 febbraio 2010, n. 7** dove con l'art. 13 la l.r. n. 31 viene novellata, inserendo l'art. 79-bis prevedendo di procedere al riordino entro il 31 dicembre 2010 e disponendo la proroga degli organi in scadenza fino e non oltre il 31 dicembre 2011.

Legge regionale 23 ottobre 2009, n. 22, attuativa dell'art. 54 dello Statuto, istitutiva del Consiglio delle Autonomie locali.

Legge regionale 27 dicembre 2010 , n. 21, recante "Modifiche alla legge regionale 12 dicembre 2003, n. 26 (Disciplina dei servizi locali di interesse economico generale. Norme in materia di gestione dei rifiuti, di energia, di utilizzo del sottosuolo e di risorse idriche), in attuazione dell'articolo 2, comma 186 bis, della legge 23 dicembre 2009, n. 191" è la legge con la quale la Regione ha dato attuazione alla previsione nazionale della obbligatoria soppressione degli ATO, optando per il trasferimento delle relative funzioni in ambito provinciale. Attualmente è sotto il giudizio della Corte costituzionale in seguito al ricorso governativo del 1 marzo 2011 per invasione della competenza statale.

Legge regionale 4 agosto 2011, n. 12, cosiddetta legge "Parchi": ha riordinato la materia in particolare con l'obiettivo di uniformare la disciplina della gestione del Parco introducendo la definizione unica di "ente gestore del parco".

Appunti

Appunti

Appunti

Appunti

Finito di stampare nel mese di maggio 2012
presso il Centro Stampa del Consiglio Regionale della Lombardia