

Alberto Ceriani
Giuseppe Carlo Ricciardi

Le Comunità montane come forme associative

Contributi di:

Tommaso Alabardi, Alberto Ceriani,
Letizia Reale, Giuseppe Carlo Ricciardi



PaviaUniversityPress

*Pubblicazione realizzata con il contributo del Dipartimento
di Scienze Politiche e Sociali dell'Università di Pavia.*

Copyright © 2020 EGEEA S.p.A.
Via Salasco, 5 – 20136 Milano
Tel. 02/58365751 – Fax 02/58365753
egea.edizioni@unibocconi.it – www.egeaeditore.it

Tutti i diritti sono riservati, compresi la traduzione, l'adattamento totale o parziale, la riproduzione, la comunicazione al pubblico e la messa a disposizione con qualsiasi mezzo e/o su qualunque supporto (ivi compresi i microfilm, i film, le fotocopie, i supporti elettronici o digitali), nonché la memorizzazione elettronica e qualsiasi sistema di immagazzinamento e recupero di informazioni. Per altre informazioni o richieste di riproduzione si veda il sito www.egeaeditore.it

Date le caratteristiche di Internet, l'Editore non è responsabile per eventuali variazioni di indirizzi e contenuti dei siti Internet menzionati.

Pavia University Press

Prima edizione: novembre 2020

ISBN Volume 978-88-6952-147-8

ISBN ebook 978-88-6952-148-5

Stampa: Logo S.r.l. – Borgoricco (PD)

Indice

Presentazione , di <i>Alberto Ceriani e Giuseppe Carlo Ricciardi</i>	7
1. Le Comunità montane come forme associative e presidio istituzionale delle aree montane , di <i>Giuseppe Carlo Ricciardi</i>	11
1.1. Amministrare nelle aree montane e nella Comunità montana. Profili giuridico-istituzionali	11
1.2. Le Comunità montane come forme associative	15
1.3. Le Comunità montane in Lombardia: profili operativi e funzionali	19
2. Le Comunità montane in Lombardia , di <i>Alberto Ceriani</i>	25
2.1. Premessa	25
2.2. La funzione della spesa come evidenza del ruolo esercitato	25
2.3. Differenza tra Comunità montane e Unioni dei Comuni	26
2.4. Il rapporto con gli Enti locali con lo strumento convenzionale	31
2.5. I servizi erogati in forma associata e le specializzazioni prevalenti	35
2.6. Il rapporto servizi – bilancio delle Comunità montane	38
2.7. Relazioni tra dati di contesto e servizi performanti erogati	39
2.8. Sinergie nel processo di produzione dei servizi	40
3. Esperienze e pratiche associative in Lombardia. Esempi significativi , di <i>Tommaso Alabardi, Alberto Ceriani e Letizia Reale</i>	41
3.1. Ufficio Tecnico	41
3.2. Sistemi Informativi	51
3.3. Polizia locale e amministrativa	55
3.4. Raccolta e smaltimento rifiuti urbani	61
3.5. Sistema di Protezione Civile	68
3.6. I servizi socio-sanitari	70
3.7. Reti, distribuzione gas naturale	78
3.8. Peculiarità del SUAP	80
3.9. Altri interventi associati	85

4. Conclusioni: vantaggi e limiti della gestione associata realizzata dalle Comunità montane , di <i>Alberto Ceriani e Giuseppe Carlo Ricciardi</i>	87
4.1. Alcuni rilanci: la resilienza delle Comunità montane	96
Bibliografia	99
Allegati , a cura di <i>Tommaso Alabardi</i>	105
Ringraziamenti	143
Gli Autori	145

Presentazione

di *Alberto Ceriani e Giuseppe Carlo Ricciardi*

Nel dibattito istituzionale italiano è rimasto sospeso, nonostante una decina di proroghe e alcuni rilevanti arresti della Corte costituzionale, un tema di particolare pervasività e impatto su migliaia di Enti locali e milioni di cittadini: le forme e le condizioni attraverso le quali produrre servizi efficienti e con copertura territoriale più ampia possibile. Ricorrendo ai termini più usati, la domanda ancora senza risposta riguarda quale destino offrire o riconoscere alla gestione associata dei servizi comunali. Le relazioni intercomunali si sono infatti affermate, per decenni, come processi volontari, espressione di un'esigenza di cooperazione a livello interlocale direttamente connessa all'esigenza di superare le possibilità e i confini amministrativi delle amministrazioni locali.

Successivamente, a partire dal d.l. 31 maggio 2010, n. 78 e dalle norme attuative o modificative successive, le gestioni in forma associata sono divenute obbligatorie per tutte le funzioni fondamentali comunali e per gli enti di dimensioni inferiori ai 5.000 abitanti, limite ulteriormente ridotto ai 3.000 abitanti nelle zone montane. Come noto, si trattava – e si tratta ancora oggi, nel vigore dello slittamento dell'obbligo associativo – di obiettivi da raggiungere preferibilmente tramite Unioni di Comuni (di almeno 10.000 abitanti), oppure convenzioni tra Comuni.

Una variante di particolare interesse rispetto alla normativa nazionale è stata introdotta e, successivamente, conservata da Regione Lombardia con la L.r. n. 19/2008 in seguito più volte modificata ed interpolata. Essa, insieme a Unioni di Comuni e convenzioni, ha confermato le Comunità montane come uno dei soggetti pubblici riconosciuti dall'ordinamento regionale ai fini della costituzione di uffici unici nonché del consequenziale assolvimento degli obblighi di gestione associata, sia per diretta attribuzione di funzioni da parte della Regione, sia tramite convenzione con i Comuni interessati. Alle stesse Comunità la Lombardia ha riconosciuto forme di incentivazione per tali attività, seppur inferiori a quelle attribuite alle Unioni, insieme ad attribuzioni di competenze aventi natura associativa nella legislazione di settore e nelle prassi amministrative intercorrenti tra Regione ed enti territoriali.

Se molte energie politiche e di analisi sono state destinate agli argomenti della costituzione e dell'operatività delle Unioni di Comuni, in tutto il Paese è rimasto finora poco esplorato il contributo fornito sui temi associativi dalle Comunità montane, soggetto peculiare e polifunzionale che spicca per il ruolo di presidio del territorio montano, oltre che per le modalità originali – forse uniche – con cui può approcciare la domanda di servizi associati dei Comuni che le compongono.

Il presente volume, nato da una ricerca condotta in seno al Dipartimento di Scienze Politiche e Sociali e a Fondazione Romagnosi-Scuola di Governo Locale, nasce allora con questo scopo. In attesa che il dibattito istituzionale – a livello anche nazionale – dia una prospettiva generale alla gestione associata dei servizi comunali, sembra opportuno entrare nel merito dei processi di esercizio di funzioni e di svolgimento concreto delle attività svolti dalle Comunità montane, muovendo dal laboratorio costituito dai ventitré enti montani oggi presenti ed operativi in Lombardia. Quanto sopra con lo scopo di cogliere la sostanza, le potenzialità e i limiti di soluzioni e sinergie collaborative di questo particolare ente sovracomunale che presenta ancora oggi peculiarità non trascurabili. L'attenzione ai dettagli dell'erogazione risulta funzionale a sottolineare un'evidenza di merito ai soggetti istituzionali: i processi associativi richiedono condizioni di struttura, requisiti di fornitura, di organizzazione, di concezione che tanto più sono conosciuti, quanto più permettono buona progettazione normativa e più appropriati processi di condivisione interistituzionale.

Nel nostro caso la gran parte delle Comunità montane lombarde riesce a segnalarsi per l'impegno profuso in materia associativa e per molte delle realizzazioni, confermando le aspettative di configurarsi anche come soggetto di gestione di servizi locali per il territorio montano. A confronto con le Unioni di Comuni, esse rivelano differenze di *status* e di competenze che forse potrebbero essere meglio valorizzabili in un disegno sia nazionale, sia soprattutto regionale complessivamente impostato sul rilievo oggettivo dell'associazionismo intercomunale. Questo sforzo di ruolo non è tuttavia esente da limiti e le politiche di merito dovranno scegliere se e in che misura sostenere le potenzialità ravvisabili nella gestione tramite le Comunità, ancorché senza garantirle indefinitamente, nonché come favorire una maggiore uniformità interterritoriale laddove esse ad oggi operano.

Fonti utilizzate

Con gli scopi sopra indicati, il volume è stato redatto attingendo a dati di fonte Istat, Ministero dell'Interno, Regione Lombardia, Siope, Comunità montane, Unioni di Comuni. Le annualità di riferimento sono indicate nelle tabelle.

In particolare, il lavoro riprende e valorizza la reportistica prodotta da ogni Comunità montana in preparazione della *Relazione Triennale al Consiglio Regionale della Lombardia sullo stato di attuazione e risultati ottenuti nella diffusione dell'esercizio di funzioni e servizi comunali attraverso forme stabili di Gestione Associata*. Il documento, redatto a cura di Regione Lombardia con il supporto concreto di un gruppo di ricerca insediato presso il Dipartimento di Scienze Politiche e Sociali dell'Università di Pavia e Fondazione Romagnosi-Scuola di Governo Locale, è allegato alla DGR XI/3009 del 30/03/2020 ed è stato in seguito presentato alle competenti Commissioni del Consiglio Regionale della Lombardia.

Nella reportistica citata, aggiornata al settembre 2019, sono stati descritti il funzionamento delle Comunità montane; i servizi erogati e i modelli di erogazione; la valutazione del rendimento e dei risultati delle scelte associative; le criticità e le prospettive dell'associazionismo. Se ne è tenuto conto nella costruzione del volume e, per tale ragione, corre l'obbligo di ringraziare i dirigenti delle Comunità montane e l'intera Struttura competente di Regione Lombardia - *Direzione generale Enti locali, Montagna, piccoli Comuni*, per l'accesso alla documentazione.