Consiglio Regionale della Lombardia

NOTE INFORMATIVE SULL'ATTUAZIONE DELLE POLITICHE REGIONALI – N. 12

Aprile 2008

INDICE

Presentazione
Sezione 1 – Il disegno della legge: obiettivi, beneficiari e proposta di lettura pag. 1
Sezione 2 – Le caratteristiche dei piccoli comuni lombardi pag. 3
Sezione 3 – L'attuazione delle misure per i Comuni pag. 4
3.1 –La semplificazione pag. 4
3.2 – Il sostegno alla progettazione pag. 4
3.3 – Gli sportelli multifunzionali pag. 5
3.4. – L'incentivazione della gestione associata pag. 5
***Conclusioni e spunti di approfondimento* pag. 7**

Politiche di sostegno ai piccoli comuni lombardi – I parte

L'attuazione delle misure a favore delle **amministrazioni comunali** previste dalla legge regionale 5 maggio 2004 n. 11

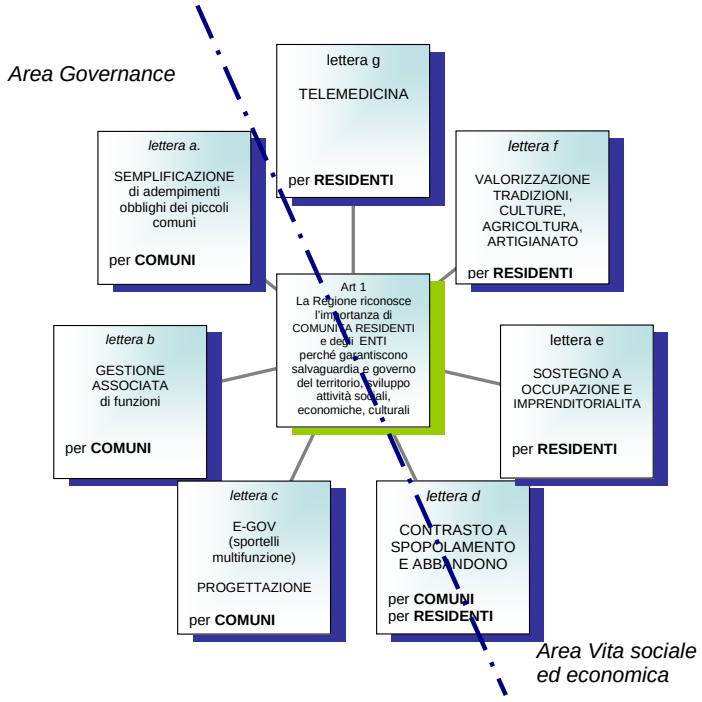
Quasi la metà dei comuni lombardi ha una popolazione non superiore ai 2000 abitanti.
La piccola dimensione e la limitatezza delle risorse che ad essa si accompagna, non riducono la complessità amministrativa: le funzioni istituzionali dei piccoli comuni sono pressoché le medesime dei grandi enti e assorbono buona parte delle risorse disponibili incidendo su quantità e qualità dei servizi forniti ai cittadini. Ciò determina condizioni sfavorevoli non solo allo sviluppo ma anche alla stessa permanenza in territori che, pur custodi di forti tradizioni, di fatto non sono in grado di rispondere pienamente alle aspirazioni e alla progettualità di vita dei residenti. Per sostenere gli abitanti che vi risiedono e le amministrazioni che li governano, nell'aprile 2004 è stata approvata la legge regionale n. 11: a quasi quattro anni dalla sua entrata in vigore, sono state prese in esame le principali misure d'intervento previste. Per consentire una lettura più agevole dell'ampio materiale raccolto, diamo conto della loro attuazione con due Note Informative che si organizzano in base alle due tipologie di beneficiari diretti: i comuni ed i residenti. Questo documento, dunque, è dedicato alle misure rivolte alle amministrazioni; la realizzazione degli interventi diretti ai residenti, invece, sarà descritta nella prossima Nota Informativa.

Sezione 1 – Il disegno della legge: obiettivi, beneficiari e proposta di lettura

La legge a sostegno dei piccoli comuni si articola sostanzialmente in due sezioni: la prima definisce gli ambiti di intervento in cui la Regione si attiva per favorire i piccoli comuni e individua i beneficiari; la seconda opera una selezione di iniziative mirate ad adattare più vaste e preesistenti politiche ai bisogni ritenuti prioritari nei piccoli centri.
La l.r. 11/2004 si applica ai comuni lombardi individuati dalla Giunta regionale secondo un duplice parametro: la soglia demografica ed il grado di svantaggio. Il primo ammette tra i beneficiari i comuni con popolazione fino a 2000 abitanti; il secondo classifica gli enti secondo situazioni di marginalità socio-economica ed infrastrutturale registrata secondo tre criteri[1]: lo "stato di salute" demografica, il livello di benessere e dotazione di servizi ed infrastrutture comunali, l'orientamento turistico dei territori[2].
La distinzione permette di definire una doppia classe di beneficiari: i comuni in grado di svantaggio medio ed elevato, a cui la legge riserva le misure di sostegno finanziario, e l'insieme dei piccoli comuni che può beneficiare di semplificazioni o agevolazioni non economiche[3].
Un breve esame del disegno normativo consente di individuare gli attori principali a cui il Legislatore riconosce il ruolo di protagonista primario nella salvaguardia e sviluppo del proprio territorio: le amministrazioni locali ed i residenti. In tale contesto la Regione ha un suo ruolo negli ambiti di intervento elencati all'articolo 1, alcuni dei quali connotati da carattere programmatico (misure di contrasto dei fenomeni di spopolamento e abbandono del territorio); altri riferiti ad obiettivi più puntuali e circoscritti. Pur riferiti alle collettività nel loro insieme, gli ambiti possono distinguersi per il beneficiario più immediato (comune o residenti) e per macroaree tematiche (governance o vita sociale ed economica) come proponiamo nella rappresentazione grafica della tavola 1.

[1] I criteri ed i parametri sono stati definiti con d.g.r. 18885/2004; l'elenco dei piccoli comuni classificati è stato approvato con d.g.r. 19319/2004, integrato con d.g.r. 21155/2005.
[2] I tre indici sono lo SSD (Stato di salute demografica); l'ISP (Indicatore Sintetico di Priorità); lo IOT (indice di orientamento turistico).
[3] Le classi risultano composte da 688 piccoli comuni per quanto attiene la soglia demografica e da 576 enti con riguardo al grado di svantaggio medio ed elevato.

Tavola 1 – Ambiti di intervento e misure previsti dalla l.r. n. 11/2004.



Le disposizioni specifiche previste dal terzo al nono articolo, che indicano le concrete misure di sostegno previste per i piccoli comuni, possono essere riferite agli ambiti sopra indicati.

Il testo di legge rende possibili diverse opzioni di lettura che non è possibile ricondurre ad un'unica classificazione. Per diversi aspetti, infatti, la norma si articola secondo una duplice ripartizione:
- per *natura delle misure*, che possono essere finanziarie/tributarie e non finanziarie;
- per *ambito di applicazione*, che distingue tra comuni fino a 2000 abitanti e tra comuni in tale soglia ma con svantaggio medio ed elevato;
- per *macroaree di intervento*, che interessano misure per la governance e per la vita sociale ed economica;
- per *beneficiari diretti*, appunto, che distinguiamo in amministrazioni locali e loro residenti.

E' su quest'ultima chiave di lettura che presentiamo la rendicontazione delle misure attuate nel primo triennio di vigenza.

Possiamo individuare, così, quale **sostegno** diretto alle **amministrazioni**, azioni di razionalizzazione organizzativa ed *empowerment* che prevedono:
- l'incentivazione della **Gestione Associata**, l'introduzione di modelli organizzativi legati **all'e-government**, la facilitazione di scambi informativi e comunicazione (tra Comuni, Regione e cittadini) con l'attivazione di **sportelli multifunzionali**, l'aiuto finanziario alla capacità di **progettazione**, la **semplificazione delle procedure amministrative**.

Possono essere individuate, invece, come azioni più mirate ai **residenti** e alle loro attività
- il sostegno *all'occupazione e all'imprenditorialità*, mediante le **agevolazioni tributarie** (riduzione dell'aliquota Irap per nuove imprese e esercizi di vicinato), le disposizioni in materia di **formazione professionale** (riserva, nei bandi di finanziamento, del 10% dei fondi a favore di progetti per disoccupati e occupati nei piccoli comuni), le misure previste in materia di **commercio e distribuzione** (autorizzazione alla multifunzionalità degli esercizi commerciali, deroga al criterio della consistenza demografica per la superficie massima dei negozi di vicinato, possibilità di apertura nei giorni festivi);
- le misure previste in materia di **istruzione** (forme sperimentali di teleinsegnamento, forme di aggregazione dei diversi livelli di insegnamento, sostegno alle attività extrascolastiche, contributi all'acquisto di scuolabus);
- l'attivazione di **servizi di telemedicina**;
- la salvaguardia delle **identità culturali e delle produzioni tipiche locali**.

Come è evidente, queste ultime azioni esulano dalla macroarea della *Governance*, per incidere più direttamente nella vita dei cittadini, sebbene spesso richiedano l'intervento delle istituzioni che, a seconda dei casi, autorizzano, organizzano, partecipano.

La distinzione di fondo fra sostegno alle amministrazioni e sostegno ai residenti viene scelta come principale chiave di lettura a fini prevalentemente esplicativi, poiché è evidente quanto gli ambiti di intervento siano interconnessi. Ciò risulta particolarmente chiaro per l'ambito, più generale, del contrasto allo spopolamento e all'abbandono del territorio che presuppone l'attivazione di tutte le misure indicate, siano esse destinate ai comuni che ai residenti.

Un'avvertenza, infine, riguarda le informazioni raccolte presso le strutture di Giunta responsabili dell'attuazione. Come già anticipato, le azioni previste in buona parte poggiano su preesistenti politiche a cui apportano modifiche specifiche per i comuni di piccola dimensione. Ciò ha inciso sulla disponibilità di dati connessi direttamente alla legge in argomento, spesso riferiti all'attuazione più generale delle politiche e non monitorati con un taglio specifico per i piccoli comuni.

Questo documento considera, tra le informazioni disponibili, esclusivamente quelle riferibili all'ambito della legge regionale 11/2004.

Sezione 2 – Le caratteristiche dei piccoli comuni lombardi

Con riferimento al censimento 2001, preso a base della classificazione prevista dalla l.r. 11/2004, i piccoli comuni lombardi sono 688 e rappresentano il 45% del totale. I circa 680.000 abitanti che vi risiedono rappresentano il 7,5% della popolazione lombarda, mentre la superficie complessiva (circa 9.025 kmq) costituisce il 38% del territorio regionale.

In valori assoluti, i piccoli comuni appartengono principalmente alle province di Pavia, Bergamo e Como, ma – in rapporto al totale dei comuni per provincia – la loro incidenza è maggiore nei territori di Pavia, Cremona, Sondrio e Lodi. Sia in termini assoluti che percentuali essi sono meno presenti nelle province di Mantova e Milano.

Tab. 2.1 – Numero dei piccoli comuni lombardi per provincia e per grado di svantaggio. Valori assoluti – anno 2001.

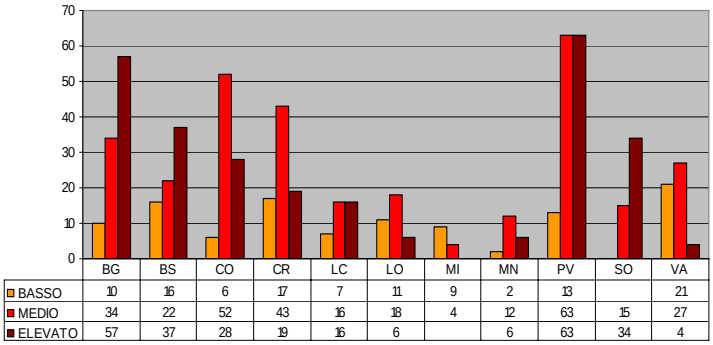
province	n. comuni con grado di svantaggio BASSO	n. comuni con grado di svantaggio MEDIO	n. comuni con grado di svantaggio ELEVATO	totale piccoli comuni per provincia	totale comuni per provincia	incidenza piccoli comuni su totale provinciale
BG	10	34	57	101	244	41,4%
BS	16	22	37	75	206	36,4%
CO	6	52	28	86	163	52,8%
CR	17	43	19	79	115	68,7%
LC	7	16	16	39	90	43,3%
LO	11	18	6	35	61	57,4%
MI	9	4	0	13	188	6,9%
MN	2	12	6	20	70	28,6%
PV	13	63	63	139	190	73,2%
SO	0	15	34	49	78	62,8%
VA	21	27	4	52	141	36,9%
Totale	112	306	270	688	1546	44,5%

Fonte: Istat

L'83% dei piccoli comuni è classificato in grado di svantaggio medio ed elevato e può pertanto beneficiare anche delle misure a carattere finanziario previste dalla legge.

I comuni più "deboli" si concentrano nelle province di Pavia, Bergamo e Como, che presentano, ciascuna, meno di un decimo di propri comuni con svantaggio basso. La provincia di Milano non ha comuni con svantaggio elevato, mentre in quella di Sondrio sono assenti centri con svantaggio basso.

Grafico 2.1 – Piccoli comuni lombardi per grado di svantaggio e per provincia. Valori assoluti – anno 2001.



	BG	BS	CO	CR	LC	LO	MI	MN	PV	SO	VA
BASSO	10	16	6	17	7	11	9	2	13		21
MEDIO	34	22	52	43	16	18	4	12	63	15	27
ELEVATO	57	37	28	19	16	6		6	63	34	4

Fonte: Istat

Osservandone l'ampiezza demografica, analizzata su 4 classi di uguale dimensione (500 abitanti), la maggior parte dei piccoli comuni si colloca nelle fasce centrali (501-1000 ab. e 1001-1500), mentre a ciascuna delle altre classi (fino a 500 ab e 1501-2000) appartiene poco più del 20% dei comuni.

Le province di Pavia, Bergamo e Como concentrano la quota maggiore di comuni piccolissimi, mentre Brescia raduna il numero maggiore dei centri più grandi, che rappresentano un terzo del suo territorio.

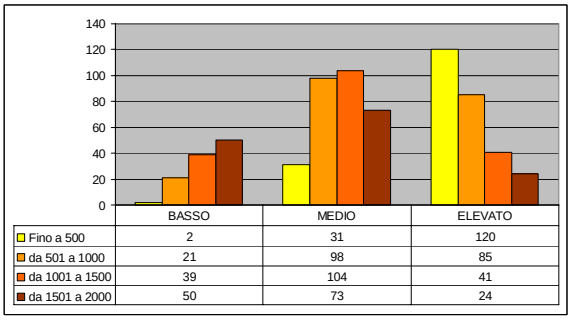
Tab. 2.2 – Numero dei piccoli comuni lombardi per classe di popolazione e per provincia. Valori assoluti – anno 2001.

prov 2001	fino a 500 ab	da 501 a 1000 ab	da 1001 a 1500 ab	da 1501 a 2000 ab	Totale complessivo
BG	26	36	27	12	101
BS	9	18	23	25	75
CO	25	24	24	13	86
CR	10	30	22	17	79
LC	14	5	7	13	39
LO	4	4	13	14	35
MI	0	1	6	6	13
MN	0	3	7	10	20
PV	41	49	32	17	139
SO	14	16	9	10	49
VA	10	18	14	10	52
Totale complessivo	153	204	184	147	688

Fonte: Istat

Com'era prevedibile, i comuni più piccoli (fino a 500 ab.) rappresentano la quota maggiore dei comuni in svantaggio elevato e, al crescere della popolazione, il grado di svantaggio diminuisce.

Grafico 2.2 – Piccoli comuni lombardi per grado di svantaggio e classe di popolazione. Valori assoluti – anno 2001.



	BASSO	MEDIO	ELEVATO
Fino a 500	2	31	120
da 501 a 1000	21	98	85
da 1001 a 1500	39	104	41
da 1501 a 2000	50	73	24

Fonte: Istat

Nel quinquennio successivo al censimento 2001, la popolazione residente nei 688 piccoli comuni lombardi è cresciuta del 6,7%. Tale variazione (peraltro maggiore rispetto a quella regionale che dal 2001 al 2006 è stata del 5,7%) ha determinato che 40 fra i piccoli comuni qui considerati abbiano superato la soglia dei 2000 abitanti[4]. Le province più interessate a questo fenomeno sono, in valore assoluto, Brescia (con 9 piccoli comuni in meno) e, in percentuale rispetto al totale dei piccoli comuni, Mantova (dove si riducono del 25%).

[4] Peraltro non abbiamo osservato una diminuzione sotto questo limite per gli altri comuni lombardi con più di 2000 abitanti.

Sezione 3 – L'attuazione delle misure per i Comuni

Originariamente il nostro ordinamento prevedeva corrispondenza ed eguaglianza di funzioni per ogni comune, indipendentemente dalle sue dimensioni. Ma la costante crescita di funzioni assegnate ai comuni, iniziata alla fine degli anni '90 con il decentramento amministrativo, ha portato in luce quanto la capacità amministrativa sia correlata alla disponibilità di risorse finanziarie, umane e strumentali e come l'ottimale erogazione dei servizi richieda scale che spesso non coincidono con i confini comunali.

Una delle soluzioni prospettate in passato è stata l'incentivazione alla fusione dei comuni "polvere", in enti di dimensione maggiore, attraverso lo stadio intermedio (e a termine) dell'unione di comuni. Tale politica non ha avuto successo per la forte resistenza opposta dalle amministrazioni e dai cittadini che ai propri municipi riconoscono tuttora una essenziale funzione identitaria. Le soluzioni attuali, pertanto, propongono interventi di razionalizzazione organizzativa che insistono sulla comunicazione e cooperazione interistituzionale, sulla semplificazione di norme e procedure, sulla progettazione e realizzazione di forme di gestione sovracomunale in grado di risolvere diseconomie nel rispetto dell'autonomia degli enti.

A questi obiettivi si riconducono anche le misure di sostegno alle piccole amministrazioni locali individuate dalla l.r. 11/2004.

3.1 La semplificazione

L'articolo 1 della legge in esame prevede sia che la Regione orienti la propria attività alla semplificazione degli adempimenti e degli obblighi in capo ai piccoli comuni[5], sia che essa semplifichi le procedure amministrative nell'ambito del programma annuale di semplificazione[6].

In tale programma, a partire dal 2004, non abbiamo individuato disposizioni mirate alla semplificazione amministrativa e normativa e dirette in modo specifico ai piccoli enti. In materia di governo del territorio, invece, la recentissima legge regionale 4/2008 ha introdotto disposizioni speciali[7] per i comuni più piccoli prevedendo una procedura semplificata per l'adozione del PGT[8].

Ad un'interpretazione più ampia, intesa quale semplificazione di obblighi, possiamo ricondurre l'estensione ai piccoli comuni del termine ventennale di rimborso dei contributi del Fondo di Ricostruzione Infrastrutture Sociali in Lombardia (FRISL)[9], introdotta, con la l.r. 19/2005.

Ai contributi in capitale a fondo perduto previsti dal FRISL, peraltro, i piccoli comuni sono stati ammessi con l'art. 7 della stessa l.r. 11/2004, mentre con il successivo art. 8 si permette il superamento del limite massimo (50%) dei contributi previsti dal Fondo per la realizzazione di Progetti Infrastrutturali di rilevanza regionale (FIP).

3.2 Il sostegno alla progettazione

Il tema delle opere pubbliche, come quello del governo del territorio, ci riconduce alle misure di sostegno alla progettazione, attività fortemente critica per le piccole amministrazioni che spesso non dispongono di competenze e risorse per questa attività. Per sopperire a questa difficoltà la l.r. 11/2004 ne prevede il sostegno all'articolo 1. In attuazione di questo obiettivo, la Legge per il governo del territorio[10] prevede un contributo finanziario alle amministrazioni per sostenerle nella predisposizione degli strumenti di programmazione e pianificazione territoriale.

Per la progettazione di opere pubbliche, invece, la l.r. 17/2006[11] ha istituito un fondo di rotazione appositamente riservato ai piccoli comuni in situazioni di marginalità socio-economica e infrastrutturale.

Il Fondo facilita le attività propedeutiche all'esecuzione di opere pubbliche finanziandole con somme da restituire senza interessi entro 5 anni[12].

Il sostegno alla progettazione ha riguardato per ora l'anno 2007 e ha reso disponibili risorse pari a 1,5 M€. Nell'aprile 2007, la Giunta regionale, insieme con modalità di accesso, erogazione e restituzione delle risorse, ha stabilito di valutare i progetti concorrenti in base a due parametri: la *cantierabilità* degli interventi (che riguarda il grado di progettazione raggiunto e la copertura finanziaria dell'opera) e l'*affidabilità* del progetto, anche in coerenza con gli strumenti territoriali vigenti[13].

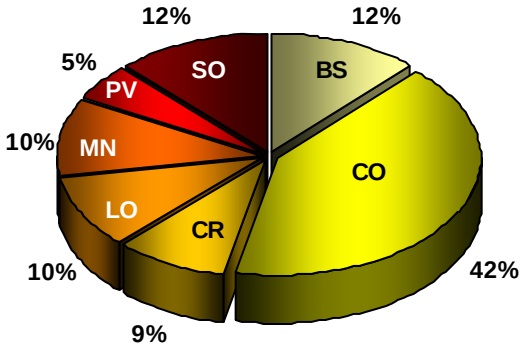
Al primo bando per l'accesso ai mutui agevolati, aperto a maggio 2007[14], hanno partecipato 22 progetti di cui 20 sono stati approvati e finanziati in ottobre[15]. I progetti provengono da comuni delle province di Como (n. 7), Cremona (n. 4), Brescia, Mantova, Sondrio, Pavia (n. 2 comuni ciascuna) e Lodi (uno).

Quattordici progetti sono stati presentati da comuni in grado di svantaggio medio; 15 su 20

[5] Comma 2, lettera a).
[6] Comma 3.
[7] Si tratta dell'articolo 10 bis "Disposizioni speciali per i comuni con popolazione inferiore o pari a 2000 abitanti" introdotto con l'art. 1, comma 1 lettera o della legge regionale 4 marzo 2008 n. 4 Ulteriori modifiche e integrazioni alla legge regionale 11 marzo 2005, n. 12 (Legge regionale per il governo del territorio).
[8] Piano di Governo del Territorio.
[9] L.r. 19/2005, art. 1, c. 1.
[10] L.r. 12/2005, art. 24, commi 1 e 2 e art. 99.
[11] L.r. 17/2006, art. 7, commi 7-10.
[12] Oltre alle spese per la redazione dei diversi gradi di progetto, il fondo finanzia gli oneri professionali relativi ad opere di costo complessivo non inferiore a 250.000 euro, in quota non superiore al 5%.
[13] D.g.r. 4586 del 18 aprile 2007.
[14] Il bando è stato approvato con decreto del dirigente della Struttura Programmazione Opere Pubbliche n. 4002 del 19 aprile, pubblicato su BURL n. 18 s.s., del 3 maggio 2007.
[15] La graduatoria dei progetti è stata approvata con decreto del dirigente della Struttura Programmazione Opere Pubbliche n. 11842 del 15 ottobre.

appartengono a comuni delle due classi demografiche maggiori.
I finanziamenti complessivi sono stati pari a € 752.468 e risultano ripartiti – secondo le province di appartenenza dei piccoli comuni – come indicato nel grafico 3.2.1.

Grafico 3.2.1 – Ripartizione provinciale dei contributi per la progettazione. Anno 2007.



Fonte: graduatoria pubblicata su BURL 43/2007

3.3 Gli sportelli multifunzionali

L'agevolazione della comunicazione tra amministrazioni e tra queste ed i cittadini sono strumenti che concorrono a semplificare i rapporti e a sostenere l'organizzazione. La l.r. 11/2004 ha previsto a tal fine l'attivazione di **sportelli multifunzionali**. L'attuazione di questa misura e le funzioni degli sportelli sono, almeno in parte, riconoscibili nelle azioni che la struttura "Comunicazione con i Cittadini"[16], ha avviato per favorire i rapporti fra Comuni e Regione. La gestione operativa è demandata alle Sedi Territoriali di Regione Lombardia e alla rete di SpazioRegione che hanno attivato:

- un numero di telefono dedicato ai comuni, per fornire informazioni aggiornate e certificate;
- un servizio di consulenza *on demand* in merito ai bandi e ad altre attività della Regione;
- strumenti informativi prodotti dagli SpazioRegione per le esigenze dei comuni: il *Notiziario mensile* e la *Newsletter* settimanale[17];
- le Schede tecniche *Infocomuni* che contengono sintesi di provvedimenti, bandi e finanziamenti di interesse dei comuni in un linguaggio semplificato e non burocratico[18].

Gli strumenti descritti non sono stati ideati unicamente a beneficio dei piccoli comuni, perché sono destinati agli enti locali in genere, e, in qualche caso, a tutta la popolazione lombarda. Tuttavia, è verosimile che i destinatari che ricevono maggiori benefici da questi strumenti, siano soprattutto i piccoli Comuni, le cui strutture tecniche potrebbero avere maggiori difficoltà a reperire ed elaborare le informazioni utili alla propria gestione.

3.4 L'incentivazione della gestione associata

Lo strumento principe per mitigare, se non risolvere, le difficoltà derivanti dal frazionamento dei territori e dalla frammentazione delle risorse resta comunque la gestione associata, che la Regione promuove ed incentiva per favorire il processo di riorganizzazione sovracomunale dei servizi, delle funzioni e delle strutture.[19] Si tratta di una formula organizzativa capace di produrre economie di scala, ampliamento della gamma dei servizi offerti e della loro qualità, ma anche di promuovere processi di apprendimento organizzativo e di trasferimento delle conoscenze.
Per l'esercizio associato di funzioni, gli enti dispongono di diverse modalità e strumenti di differente capacità e strutturazione: il Testo Unico degli Enti Locali definisce le convenzioni, il consorzio, l'accordo di programma, la costituzione di un vero e proprio ente (l'Unione) nonché i principi che le Regioni devono osservare. Se infatti l'iniziativa e la scelta di formule, partner e modalità è lasciata alla autonomia delle singole amministrazioni, l'incentivazione della politica è demandata alle Regioni.

Disciplina della gestione associata per la Regione Lombardia

- legge regionale n. 1/2000, (come modificata dalla l.r. 6/2001);
- d.c.r. 802/2003 (integrata con d.c.r. 960/2004), che fornisce indirizzi e criteri per favorire la gestione associata di funzioni e servizi comunali ed individua contributi iniziali straordinari per la progettazione ed il relativo avvio e contributi ordinari annuali alla gestione;
- d.g.r. 15949/2003 (integrata con d.g.r. 18605/2004) che stabilisce il procedimento per l'approvazione del Programma di individuazione degli ambiti per la gestione associata, le forme di incentivazione, i contributi per le fusioni di comuni e definisce l'elenco di servizi ed attività obbligatorie oggetto di incentivazione regionale, modalità e condizioni per l'assegnazione dei contributi straordinari e ordinari;
- d.g.r. 5985/2007 che, a seguito dell'esperienza fin qui condotta, semplifica l'iter di attivazione e modifica dei progetti, secondo specifiche modalità a valere dall'anno 2008.

L'incentivazione della gestione associata non è rivolta esclusivamente a sostegno dei piccoli comuni: preesiste alla l.r. 11/2004 e si applica secondo parametri diversi. Non si limita, infatti, agli enti di popolazione pari o inferiore a 2000 abitanti né è in relazione al loro grado di svantaggio.
La legge a sostegno dei piccoli comuni, tuttavia, contiene una disposizione specifica per gli enti più piccoli, prevedendo che "la Giunta regionale, nell'atto di determinazione dei contributi

[16] La struttura è istituita presso la Direzione Relazioni Esterne, Internazionali e Comunicazione della Presidenza.
[17] Secondo i dati comunicati dalla struttura di Giunta, il *Notiziario mensile* ha raggiunto nel 2007 più di 75.000 contatti via posta e e-mail e la *Newsletter* settimanale, nello stesso periodo, ha superato i 220.000 contatti.
[18] Nel periodo dal 9 maggio al 30 novembre 2007, sono state elaborate 71 schede, inviate via fax o e-mail a più di 120.000 contatti.
[19] L.r. 11/2004, art. 1, c. 2, lett. c) e art. 2, c. 5.

regionali per la gestione associata di funzioni e servizi comunali, provvede a raddoppiare i parametri economici per abitante per i piccoli comuni"[20]. Questa disposizione è stata applicata per quanto riguarda i contributi ordinari. L'incentivazione lombarda alla gestione associata, che è rivolta a comuni, unioni di comuni e comunità montane, prevede, infatti, **contributi di due specie**:

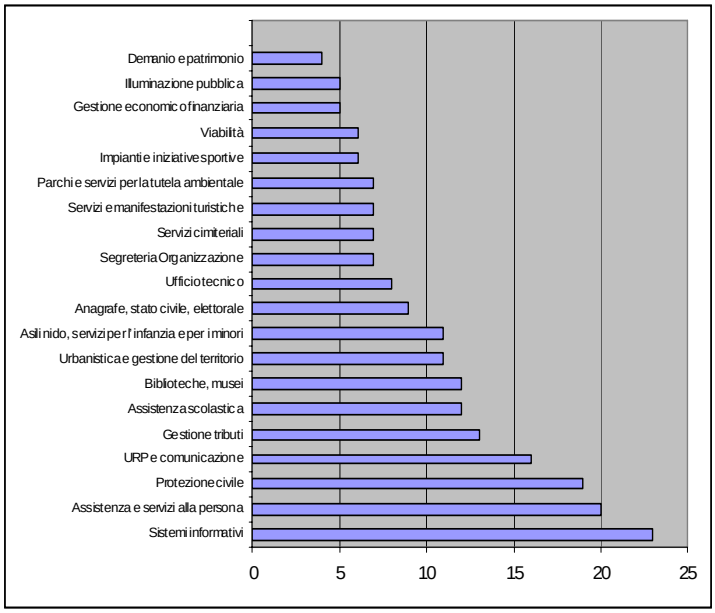
- *straordinari*, volti a sostenere le spese di predisposizione dei progetti e l'avvio delle gestioni associate, con una contribuzione a fondo perduto del 50% delle spese progettuali e finanziando la metà della spesa per l'avvio della gestione;
- *ordinari*, a sostegno delle spese necessarie per l'organizzazione e lo svolgimento delle gestioni associate avviate, mediante un contributo annuale che può essere corrisposto fino ad un massimo di 7 anni. Esso è calcolato su una serie di parametri, tra i quali la rilevanza e tipologia delle funzioni/servizi ed attività gestiti in forma associata alle quali è assegnato un peso differenziato. Il valore complessivo di questo parametro si calcola moltiplicando il peso della funzione per € 0,20 per abitante residente nei piccoli comuni, in luogo di € 0,10 previsto per tutti gli altri.

L'incentivazione della gestione associata secondo la disciplina vigente è stata attuata nel **biennio 2004-2005** e a tale periodo si riferiscono le osservazioni che seguono.

Tra il 15 gennaio 2004 e il 2 dicembre 2005 sono stati adottati **15 decreti dirigenziali**[21] e sono stati fissati **4 termini (bandi).** Complessivamente per **l'annualità 2004** sono stati approvati **35 progetti su 48 domande**. Per **l'annualità 2005**, sono stati approvati **52 progetti su 53 domande**.

Soltanto l'ultima graduatoria, relativa al secondo bando 2005 e a 31 progetti, contiene informazioni su **quantità e tipo di servizi** da affidare alla gestione associata: essi vanno da un minimo di 2[22] servizi ad un massimo di 20. I servizi più frequentemente presenti nei progetti sono i Sistemi Informativi (11%), Assistenza e servizi alla persona (10%), Protezione civile (9%), URP e comunicazione (8%).

Grafico 3.4.1 – 2° bando 2005: servizi presenti nei progetti di GA (v.a.).

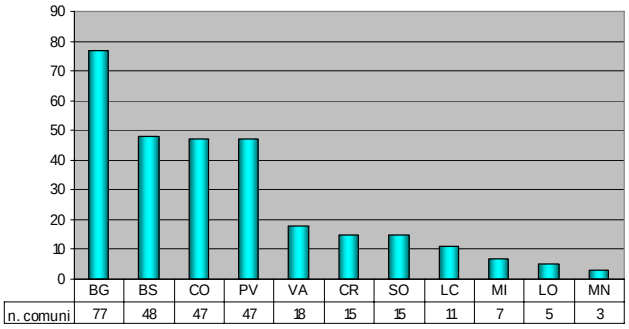


Fonte: graduatoria pubblicata su BURL 51/2005

Non risulta attiva al momento un'anagrafe regionale dei comuni in gestione associata. Ai fini conoscitivi di questa Nota Informativa, quindi, ci limitiamo ad osservare e a rappresentare nei grafici seguenti **la presenza dei piccoli comuni nei progetti** finora descritti[23].

Ai progetti finora approvati hanno partecipato **293 piccoli comuni** che rappresentano il **43%** degli enti così definiti dalla l.r. 11/2004. Per **oltre un quarto** essi appartengono alla provincia di **Bergamo** (26%), quindi a Brescia, Como e Pavia con percentuale quasi identica (circa 16%).

Grafico 3.4.2 – Piccoli comuni partecipanti ai progetti 2004-2005 per provincia (v.a.).



	BG	BS	CO	PV	VA	CR	SO	LC	MI	LO	MN
n. comuni	77	48	47	47	18	15	15	11	7	5	3

Fonte: Regione Lombardia – Struttura Centrale Rapporti con gli Enti Locali

[20] Art. 2, comma 5.

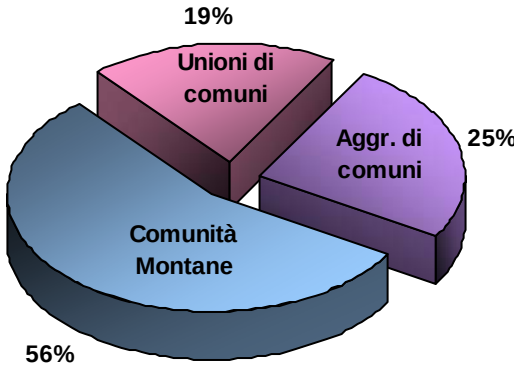
[21] Si tratta di provvedimenti che approvano e integrano la modulistica per la presentazione delle domande di contributi straordinari ed ordinari nonché per la proposta di individuazione degli ambiti di gestione associata da parte degli enti interessati; definiscono e prorogano i termini per la presentazione dei progetti e delle domande di contributi; costituiscono il nucleo di valutazione dei progetti; approvano le graduatorie dei progetti ammessi al finanziamento.

[22] Si tratta di variazione a progetto già approvato. La disciplina, infatti, prevede un minimo di 4 servizi.

[23] L'U.o.o. Coordinamento e associazionismo degli Enti Locali, afferente alla struttura di Giunta Rapporti con gli Enti Locali, nel mese di dicembre 2007 ci ha trasmesso un elenco dei piccoli comuni enucleato dal totale degli enti partecipanti ai progetti approvati negli anni 2004 e 2005. Su tale elenco abbiamo elaborato tutti i grafici seguenti. Attualmente è in corso una rilevazione più capillare che potrà condurre alla costruzione di un database completo.

Le forme di associazione registrate prevedono le Aggregazioni di comuni, le Unioni di comuni e, nella maggior parte dei casi, le Comunità montane.

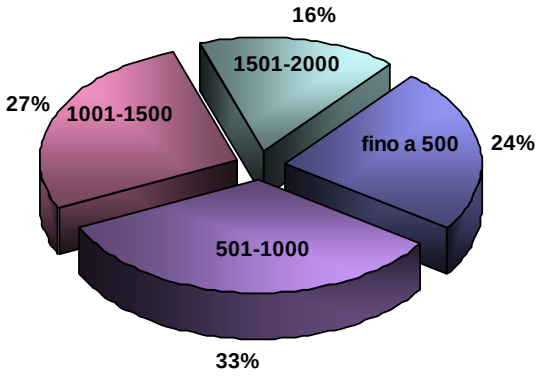
Grafico 3.4.3 – Forme di associazione tra i piccoli comuni nei progetti 2004 e 2005.



Fonte: Regione Lombardia – Struttura Centrale Rapporti con gli Enti Locali

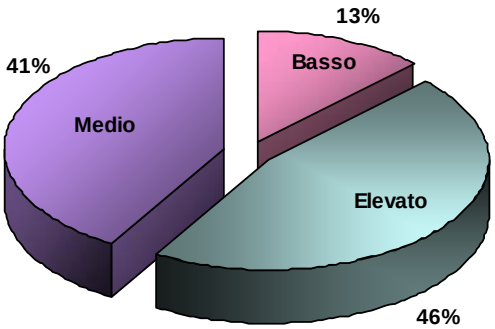
I progetti vedono la partecipazione maggiore tra i comuni in fascia 501-1000 abitanti e nell'87% dei casi sono presentati da comuni in situazione di svantaggio medio ed elevato.

Grafico 3.4.4 – Piccoli comuni partecipanti ai progetti 2004 e 2005 per classe di popolazione (valori %).



Fonte: Regione Lombardia – Struttura Centrale Rapporti con gli Enti Locali

Grafico 3.4.5 – Piccoli comuni partecipanti ai progetti 2004 e 2005 grado di svantaggio (valori %).



Fonte: Regione Lombardia – Struttura Centrale Rapporti con gli Enti Locali

Conclusioni e spunti di approfondimento

Ricapitolando quanto appreso dall'analisi, sembra plausibile ricondurre le difficoltà in cui operano le piccole amministrazioni ad un problema di fondo: la necessità di garantire le stesse funzioni istituzionali dei grandi comuni a fronte di risorse molto più limitate. Queste sono sempre meno sostenute da trasferimenti statali e per contro non incrementabili con entrate proprie. I piccoli comuni, per definizione, hanno infatti una popolazione scarsa che può produrre un gettito esiguo.
La limitatezza delle risorse riguarda inoltre le competenze professionali disponibili e la debolezza delle infrastrutture informatiche.

Tutto questo si traduce in:
- una maggiore incidenza delle spese generali sul bilancio degli enti, che erodono risorse da destinare ai servizi;
- una maggiore difficoltà di accesso a benefici economici, quando questi sono erogati sulla base della migliore capacità progettuale, generalmente debole negli enti più piccoli;
- una minore possibilità di semplificare e automatizzare le procedure, che richiedono investimenti telematici.

A fronte dell'attuale mantenimento di identiche funzioni per amministrazioni di ogni dimensione, la soluzione più immediata e razionale sembra essere quella organizzativa. La natura della strategia – organizzativa appunto – non richiede declinazioni specifiche per la piccola scala, ma anzi ricorre a strumenti che travalicano i confini amministrativi e che sono adatti a tutti i comuni.
Ciò spiega sostanzialmente il ricorso a misure valide per la generalità delle amministrazioni, già presenti e attive in molte politiche regionali.

Ciò che invece si potrebbe distinguere è lo studio degli effetti che le politiche – ancorché non differenziate – producono in queste specifiche realtà.
Un monitoraggio centrato sugli esiti che gli interventi generano nei piccoli comuni, da un lato potrebbe verificare il grado di implementazione delle azioni rilevando gli ostacoli che si oppongono alla loro piena attuazione; dall'altro consentirebbe una mappatura di eventuali bisogni differenziati ed il loro evolvere nel tempo.

Queste opportunità di conoscenza possono contribuire al disegno di interventi più mirati e possono essere applicate a tutte le misure rendicontate in questo testo.

In tema di Gestione Associata, ad esempio, il censimento dei servizi più frequentemente o più raramente gestiti in forma associata può concorrere all'individuazione di spazi di manovra per incentivare l'applicazione più ampia dello

strumento. La Struttura regionale Rapporti con gli Enti Locali sta rilevando, con Lombardia Informatica, tutte le forme di gestione associata presenti sul territorio regionale.
Sempre su questo tema, inoltre, anche il Consiglio ha affidato una ricerca all'IReR. Obiettivo dell'indagine sarà la verifica degli strumenti di incentivazione adottati dalla Lombardia e gli effetti prodotti sui destinatari.
I dati che emergeranno da questi approfondimenti, saranno occasione per valutare in modo mirato la situazione dei comuni individuati dalla l.r. 11/2004 e finora osservati nell'ambito di interventi che coinvolgono comuni di dimensioni più ampie.

Un'osservazione finale riguarda le dinamiche della popolazione dei piccoli comuni. Nel disegno della legge abbiamo riconosciuto un insieme di risposte volte a ridurre lo spopolamento e l'abbandono dei territori, ma complessivamente, nel periodo 2001-2006, i residenti nei piccoli centri non diminuiscono: seppur lievemente, crescono complessivamente ad un ritmo maggiore rispetto al dato regionale.
Un'indagine più approfondita sulla composizione per classi di età e sulla mobilità giornaliera degli abitanti potrebbe spiegare questa apparente contraddizione e – ancora una volta – precisare i bisogni reali.

Un caso tra tutti. Nella provincia di Pavia abbiamo registrato un decremento di popolazione in 48 piccoli comuni nel periodo 2001-2006. Il dato complessivo non evidenzia questo risultato perché nello stesso periodo e nella stessa provincia registriamo anche un aumento di popolazione – in diversa misura – in 88 piccoli comuni pavesi. Sarebbe interessante ricostruire la dinamica che produce queste variazioni e che, a prima vista, potrebbe suggerire uno spostamento di residenza nello stesso ambito provinciale. Ed in tal caso, definire se il motore dello spostamento risiede nel maggior grado di svantaggio del comune di provenienza. L'attuazione della lr. 11/2004, infatti, pur basandosi sulla classificazione di tutti i piccoli comuni come illustrato nella sezione 1 di questa Nota, di fatto assimila nella stessa categoria di beneficiari comuni in svantaggio medio ed in svantaggio elevato.
L'anno prossimo, secondo l'articolo 2 della legge[24] si provvederà ad una nuova classificazione. Sarà dunque interessante verificare la corrispondenza dei fenomeni che abbiamo colto con il nuovo assetto dei beneficiari che verrà a determinarsi.

[24] L'art. 2, comma 3 recita: "L'individuazione dei piccoli comuni e la loro classificazione in zone (...) sono aggiornate con cadenza quinquennale al fine di rilevare le trasformazioni avvenute".

Il gruppo di lavoro che ha redatto questa scheda è composto da Pinuccia Dantino (project leader), Elvira Carola (coordinamento), Isabella Bertoneri, Martino Bianchi, Valentina Mariani e Vito Rallo

Editing e segreteria: Daniela Carnelli, Loredana Invernizzi

Ringraziamo per la preziosa collaborazione Marina Gerini, Alberto Bernini, Laura Bari, Marinella Bonomelli e Valeria Gialanella della Direzione Centrale Relazioni Esterne, Internazionali e comunicazione della Regione Lombardia

Le informazioni riportate nel testo, nelle tabelle e nei grafici sono state attinte alle diverse fonti indicate in calce e sono state oggetto di elaborazione da parte del gruppo di lavoro

Stampa a cura dell'U.O.O. Centro Stampa e Fotocomposizione del Consiglio Regionale della Lombardia

E' possibile richiedere copia della Nota Informativa e della relativa documentazione presso la segreteria dell'Ufficio Analisi Leggi e Politiche regionali tel. 02/67482437 – e-mail: ufficio.analisileggi@consiglio.regione.lombardia.it

Pubblicazione non periodica. Distribuzione gratuita. Nessuna riproduzione, traduzione o adattamento può essere pubblicata senza citarne la fonte