

IL PROCESSO DI RIORDINO ISTITUZIONALE NELLA REGIONE TOSCANA

Dalle associazioni intercomunali agli ambiti territoriali: alla ricerca del livello adeguato di svolgimento delle funzioni amministrative

Sommario: 1. Premessa. – 2. Le origini del processo di riorganizzazione: le Associazioni Intercomunali. – 3. L'attuazione del Titolo V nel processo di adeguamento dell'ordinamento regionale toscano. – 4. I modelli del riordino istituzionale toscano: Area Vasta, Comunità montane, ambiti territoriali e livelli ottimali. – 5. L'area vasta nell'esperienza toscana: nozione ed evoluzione. Il Patto per lo sviluppo locale quale strumento di *governance* programmatica e progettuale dell'area vasta. – 6. I sistemi metropolitani in Toscana: dall'area metropolitana all'area vasta. – 6.1. L'area vasta della Toscana centrale: un sistema policentrico. – 6.2. L'area metropolitana Firenze-Prato-Pistoia: dallo schema strutturale alla Conferenza dell'area metropolitana. – 6.3. La Città metropolitana di Firenze e la Conferenza dei Sindaci. La Città della Piana. – 7. Il Circondario Empolese Valdelsa e quello della Val di Cornia. – 8. L'area vasta in materia sanitaria. – 8.1. I Comuni di area vasta come 'cartello' di concertazione aziendale. – 8.2. La Società della Salute: la zona-distretto quale livello territoriale ottimale cui allocare l'organizzazione di base del sistema sanitario integrato con quello socio-assistenziale. – 8.2.1. Dalla sperimentazione al consolidamento legislativo della *Società della Salute*. – 8.2.2 La disciplina legislativa della *Società della Salute*. Natura giuridica, funzioni ed organi. – 8.3. Gli Enti per i servizi tecnico-amministrativi di area vasta (ESTAV): nuovo modello per le attività strumentali delle Aziende sanitarie locali. – 8.3.1. Le origini: i Consorzi di Area Vasta. – 8.3.2. La costituzione degli ESTAV. Natura giuridica, funzioni ed organi. – 9. Le Comunità montane come forma del superamento degli ambiti di competenza comunale nei territori montani. – 9.1. Le Comunità montane nella legislazione nazionale e in quella della Regione Toscana: brevi cenni. – 9.2. Il riordino delle Comunità montane nella legge reg. Toscana n. 37/2008: l'affermazione del principio di cooperazione istituzionale. – 9.3. La costituzione di unioni di Comuni a seguito del riordino delle Comunità montane. – 10. Le gestioni associate: rimedio alle dimensioni socio-territoriali dei Comuni Toscani. – 10.1. Le gestioni associate anteriori alla legge regionale di riordino territoriale. – 10.2. La disciplina normativa in materia di gestione associata. – 10.3. La riorganizzazione dei servizi locali in Toscana: dalla legge reg. Toscana n. 40/2001 al programma di riordino territoriale. – 10.4. I criteri per la concessione dei contributi. – 11. Per concludere.

1. Premessa.

Le misure di semplificazione istituzionale, il decentramento delle competenze amministrative e i processi di riordino delle funzioni costituiscono alcuni degli strumenti organizzativi in grado di permettere agli enti locali di rispondere in forma adeguata alla domanda di quei beni e servizi che determinano benefici per i soggetti insediati su quel determinato territorio, la cui prestazione rappresenta uno dei presupposti della loro stessa costituzione.

Il governo locale, infatti, è posto nella condizione di conoscere, di interpretare e di soddisfare correttamente i bisogni e le esigenze dei propri cittadini nella misura in cui la sua dimensione istituzionale è legata alle caratteristiche economico-sociali territoriali. La corrispondenza dell'offerta pubblica alle domande dei cittadini e alle caratteristiche territoriali imporrebbe la definizione di modelli organizzativi costruiti attorno ad assetti variabili, mentre una realtà organizzativo-istituzionale costruita su livelli di governo tendenzialmente uniformi costituisce uno dei principali ostacoli da superare.

Nell'ordinamento italiano il processo di ridefinizione degli enti locali ha preso avvio con la legge n. 142/1990, ha trovato una sua sistematizzazione nel Testo unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali (d.lgs. 18 agosto 2000, n. 267), per essere, infine, costituzionalizzato attraverso la riforma del Titolo V della Costituzione. In particolare il principio della corrispondenza dell'offerta pubblica alle domande dei cittadini e alle

caratteristiche territoriali costituisce la ragione della previsione secondo la quale «le funzioni amministrative sono attribuite ai Comuni salvo che per assicurarne l'esercizio unitario, siano conferite a Province, Città metropolitane, Regioni e Stato, sulla base dei principi di sussidiarietà, differenziazione ed adeguatezza» (art. 118, co. 1, Cost.). L'affermazione dei principi di sussidiarietà, differenziazione e adeguatezza assieme alla previsione di forme di aggregazione e cooperazione intercomunale contemplate dal Testo unico rappresenta il tentativo legislativo più recente di definire strumenti istituzionali in grado di assicurare l'effettività del suddetto principio di corrispondenza.

L'oggetto di questo lavoro è costituito dal tentativo di operare una prima ricognizione delle forme assunte dalla semplificazione istituzionale previste nella Regione Toscana a partire dalla riforma del Titolo V per verificare lo stato dell'arte del processo di razionalizzazione delle funzioni e di riorganizzazione degli apparati in attuazione dei principi costituzionali di sussidiarietà, adeguatezza e differenziazione, al fine di cogliere le linee di tendenza e le criticità.

2. Le origini del processo di riorganizzazione: le Associazioni Intercomunali.

L'esperienza toscana, in questo campo, è da segnalare innanzitutto come una delle realtà istituzionali più sensibili alla sperimentazione di modelli organizzativi preordinati a definire ambiti territoriali adeguati alla organizzazione e alla gestione coordinata delle funzioni e dei servizi svolti dalle amministrazioni locali. Il riferimento oltre che alle comunità montane – istituite per la prima volta con legge reg. Toscana 1 dicembre 1972, n. 31, *Norme per la costituzione e l'attività delle comunità montane in attuazione della legge 3 dicembre 1971, n. 1102* – è all'esperienza delle Associazioni Intercomunali con la previsione della suddivisione del territorio regionale in 32 zone omogenee, nell'ambito delle quali era attribuito alla Regione il compito di promuovere, «tra i comuni che in essa ricadono», la costituzione di una associazione intercomunale allo scopo «di definire gli ambiti territoriali adeguati alla organizzazione e alla gestione coordinata dei servizi e delle funzioni esercitate dalle amministrazioni locali» (legge reg. Toscana 17 agosto 1979, n. 37 e successiva legge reg. Toscana 24 marzo 1986, n. 12). La disciplina dell'Associazione era dettata dallo statuto al quale era attribuita, tra l'altro, la definizione dei modi e delle forme di collaborazione tra l'Associazione e i Comuni associati e le modalità per il coordinamento delle funzioni delegate ai Comuni.

La forma associativa tra Comuni doveva contribuire – oltre ad attuare la riforma sanitaria prevista dalla legge 23 dicembre 1978, n. 833 – al completamento del processo di delega delle funzioni regionali agli enti locali secondo le previsioni contenute nel d.P.R. 24 luglio 1977, n. 616. Le Associazioni intercomunali costituivano il tentativo di avviare un processo preordinato a superare la differenziazione territoriale caratterizzata – oltre che da 10 Province e 287 Comuni – da 72 consorzi socio-sanitari, 52 distretti scolastici, 24 Comunità montane, con lo scopo di unificare zone territoriali omogenee, ed ottenere una sola dimensione territoriale in grado di assicurare la razionalizzazione della gestione dei servizi e la loro integrazione territoriale oltre che intersettoriale nella gestione dei servizi.

L'esperienza delle Associazioni intercomunali si è conclusa all'inizio degli anni Novanta con la loro soppressione prevista dalla legge reg. Toscana 2 dicembre 1991, n. 58, a seguito della disciplina prevista dalla legge 8 giugno 1990, n. 142, in materia di forme associative. È da osservare, peraltro, che la riorganizzazione territoriale attuata in Toscana a partire dal 2001 riprende in larga parte le 32 aree corrispondenti alle sopresse 'associazioni intercomunali' (cfr. *infra*, § 10).

3. L'attuazione del Titolo V nel processo di adeguamento dell'ordinamento regionale toscano.

La riforma del Titolo V della Costituzione contenuta nella legge cost. 18 ottobre 2001, n. 3, ha profondamente innovato il sistema delle relazioni tra Stato, Regioni ed enti locali con la definizione di un nuovo modello incardinato sull'idea della 'Repubblica delle autonomie', in cui l'assetto policentrico delle istituzioni politico-territoriali pone in primo piano il ruolo ed i poteri della autonomie regionali e locali.

Il tempo finora trascorso dalla riforma costituzionale è stato caratterizzato da una profonda fase di incertezza e di inerzie, nel quale sono frequentemente emersi orientamenti legislativi, sia statali che regionali, in contrasto con le linee fondamentali del nuovo ordinamento delle autonomie locali e caratterizzati da ricorrenti neocentralismi e persistenti visioni 'gerarchiche' (Stato-centriche o Regione-centriche) e una frequente considerazione delle autonomie locali come enti sotto tutela, piuttosto che istituzioni libere di esercitare in modo responsabile le proprie specifiche funzioni normative e amministrative. Tutto ciò ha costituito un freno anche al processo di riforma regionale e locale che il nuovo Titolo V avrebbe dovuto avviare nonché alla stessa percezione del valore fortemente innovativo dei principi di autonomia e di sussidiarietà che, se interpretati e sviluppati con coerenza, dovrebbero spostare il baricentro del sistema amministrativo sempre più verso gli Enti locali. Invero la completa attuazione del Titolo V, oltre a domandare l'individuazione delle funzioni fondamentali di Comuni e Province, richiede anche l'avvio di un complessivo e generale processo di riallocazione delle funzioni con l'obiettivo di conseguire sia una razionalizzazione nell'esercizio delle funzioni e nella prestazione dei servizi che una semplificazione istituzionale, attraverso un riassetto dell'amministrazione locale su due tendenziali livelli – di base e di area vasta – su cui incardinare l'insieme della funzioni e dei servizi locali.

Il problema da affrontare è quello di ricondurre – in applicazione dei principi di sussidiarietà, di differenziazione e di adeguatezza – ai Comuni, singoli o associati, la titolarità di compiti e funzioni spesso attribuiti ad una pluralità di soggetti ed organismi di servizio settoriali, operanti in ambito locale, ma in larga misura disgiunti dagli enti territoriali. In questo contesto le Regioni sono chiamate a ridimensionare fortemente il proprio ruolo di amministrazione attiva e ad attribuire a Comuni e Province la gran parte delle funzioni rimaste ancora legate al livello regionale a causa di una incoerente attuazione delle leggi 15 marzo 1997, n. 59, e 15 maggio 1997, n. 127, che spesso provoca duplicazioni di compiti, confusione e sovrapposizione di ruoli, proliferazione di enti ed apparati.

La Toscana è da collocare tra quelle Regioni che con più sollecitudine hanno avviato il processo di adeguamento dell'ordinamento regionale alla riforma del Titolo V.

La Regione Toscana è stata tra le prime a dotarsi di un nuovo statuto ed a dare attuazione a quella parte che prevede strumenti istituzionali di raccordo tra Regione ed autonomie locali, in particolare la Conferenza permanente delle autonomie locali (legge reg. n. 20/2007). Ma è stata altresì tra le prime Regioni:

- a. ad individuare l'area vasta come l'ambito socio-economico-territoriale per l'analisi dei processi di sviluppo socio-economico e per la definizione di opzioni condivise di governo del territorio in grado di riconoscere l'esistenza di fenomeni di carattere sovra comunale (legge reg. Toscana 16 gennaio 1995, n. 5, e legge reg. Toscana 3 gennaio 2005, n. 1, sul governo del territorio);
- b. a disciplinare le procedure per l'adozione di un programma di riordino territoriale ed i criteri per l'incentivazione dell'esercizio associato di funzioni e servizi da

- parte dei Comuni (legge reg. Toscana 16 agosto 2001, n. 40 e succ. modif. e integr.);
- c. a prevedere forme innovative di gestione unitaria ed integrata dei servizi tra Comuni e Aziende unità sanitarie locali (art. 36, legge reg. Toscana 24 gennaio 2005, n. 41, sulla disciplina del sistema integrato di interventi e servizi per la tutela dei diritti di cittadinanza sociale);
 - d. a costituire enti per i servizi tecnico-amministrativi di area vasta (ESTAV) in ambito sanitario (art. 100 ss., legge reg. Toscana 24 febbraio 2005, n. 40, sulla disciplina del servizio sanitario regionale);
 - e. ad attuare le previsioni del T.u.e.l. in materia di comunità montane (legge reg. Toscana 28 dicembre 2000, n. 82) e a procedere al riordino delle stesse Comunità ai sensi dell'art. 2, co. 17, legge 24 dicembre 2007, n. 244 (legge reg. Toscana 26 giugno 2008, n. 37).

4. I modelli del riordino istituzionale toscano: Area Vasta, Comunità montane, esercizio associato delle funzioni.

In Toscana vivono circa tre milioni e mezzo di abitanti (3.566.071 dato ISTAT aggiornato al 2004) pari al 6,2% della popolazione italiana, con una densità media pari a circa 155 abitanti per Km² (la media nazionale è 189 abitanti/km²). Questo è tuttavia il frutto della combinazione di zone ad alta densità abitativa (la c.d. area metropolitana fiorentina Firenze-Prato-Pistoia) e il litorale Nord compreso tra le province di Livorno, Pisa, Lucca e Massa Carrara e vaste zone poco abitate (la Toscana meridionale), passando dagli 87 abitanti/km² delle zone montuose (26,1 della superficie totale) ai 152 abitanti/km² delle zone collinari (66,5%) fino ai 361 abitanti/km² delle zone pianeggianti della regione (8,4%). La parte prevalente dei Comuni toscani sono di piccole dimensioni: su 287 Comuni complessivi, 236 hanno al più 15.000 abitanti e di questi 140 hanno meno di 5.000 abitanti. Il 51% degli abitanti risiedono in Comuni con meno di 30.000 abitanti. La dinamica dell'ultimo decennio ha visto un flusso migratorio dai grandi agglomerati urbani ai piccoli Comuni della cintura urbana.

In questo contesto demo-geografico sono state sviluppate a livello regionale e locale esperienze di semplificazione istituzionale e ricomposizione territoriale con l'assunzione dell'Area Vasta, della Comunità montana e dell'esercizio associato delle funzioni quali modelli in grado di consentire la riallocazione ottimale delle funzioni e dei servizi. A questi modelli a competenza generale devono essere aggiunte le altre forme di riorganizzazione previste dalle singole legislazione di settore: dai distretti industriali alle autorità di ambito territoriale ottimale, dai distretti socio-sanitari alle Società della Salute.

5. L'area vasta nell'esperienza toscana: nozione ed evoluzione. Il Patto per lo sviluppo locale quale strumento di governance programmatica e progettuale dell'area vasta.

Il tema dell'*area vasta metropolitana* e in particolare di quella coincidente con la Toscana centrale è ampiamente presente nel dibattito istituzionale soprattutto a partire dalla fine degli anni Ottanta. Questo dibattito richiama motivazioni di ordine economico-sociale e riformula ipotesi di carattere istituzionale che possono essere riassunte nella ricerca di una adeguata organizzazione delle principali funzioni di governo del territorio e di nuove modalità di sviluppo della cooperazione istituzionale tra Regione, Province e Comuni, in grado di superare i limiti propri delle politiche pubbliche a dimensione comunale e provinciale.

Il tema è intrecciato con quello della costruzione della città metropolitana, ma non coincide con esso. Invero *Area vasta* e città metropolitana sono legati ad ambiti differenti: la città metropolitana costituisce l'ente locale intercomunale nell'ambito della più ampia aggregazione dell'area vasta, ma la sua costituzione non risolve di per sé i problemi istituzionali e programmatici che riguardano quest'ultimo ambito e che presuppongono l'individuazione dei relativi strumenti di cooperazione istituzionale.

L'*area vasta* rappresenta, dunque, uno degli strumenti maggiormente innovativi tra quelli a disposizione delle amministrazioni locali per governare e amministrare quelle realtà urbane sempre più caratterizzate dal mutamento veloce delle relazioni economico-sociali-territoriali. Sotto questo profilo l'*area vasta* costituisce non l'ennesimo livello istituzionale, ma «uno strumento relativamente flessibile e rimodulabile, per sostenere l'azione di programmazione sia a livello regionale che a livello locale» con specifico riferimento sia alle tematiche legate «alla definizione e alla localizzazione dei servizi 'rari'» di interesse economico e ambientale (rifiuti, energia, acqua) nonché agli ambiti della programmazione dello sviluppo, della pianificazione territoriale della localizzazione delle funzioni, servizi superiori, grande distribuzione, progettazione delle infrastrutture di trasporto e della mobilità. Essa è costruita su «elementi oggettivi» quali le interdipendenze economiche, sociali e territoriali, e su «elementi soggettivi», come la volontà delle istituzioni e dei soggetti locali di sviluppare esperienze di cooperazione a scala ampia (*Programma Regionale di Sviluppo 2003-2005*, allegato I, pag. 86, approvato con risoluzione del Consiglio regionale della Toscana, 18 dicembre 2002, n. 23).

L'*area vasta* costituisce, quindi, l'ambito «per la definizione di priorità ed obiettivi che superano il livello provinciale [...] utile sia nel processo *top-down* (quando la Regione si trova ad articolare obiettivi a scala locale) sia nel processo *bottom-up* (quando i livelli territoriali propongono azioni e obiettivi di interesse locale)», da considerare non come aree sistema da 'riconoscere', ma piuttosto come aree programma da 'costruire' (*Programma Regionale di Sviluppo 2003-2005*, allegato I, cit.).

È in questo contesto che, nel corso dell'anno 2002, è stata sottoscritta dalla Province della costa tirrenica toscana (Massa-Carrara, Lucca, Pisa e Livorno) l'intesa istituzionale che individua l'*area vasta* quale «ambito adeguato per l'analisi dei processi di sviluppo» e come «unità di riferimento utile per la programmazione degli interventi a scala ampia ma di livello sub-regionale» ancorché «l'aggregazione a livello di province» non comporti necessariamente «l'aggregazione di fenomenologie di sviluppo territoriale omogenee». Nonostante ciò il livello di *area vasta* «sembra poter rispondere efficacemente alla programmazione di alcuni (non tutti) i problemi d'innovazione e d'infrastrutturazione utili allo sviluppo della scala locale».

L'*area vasta* continua ad essere al centro anche del più recente *Programma Regionale di Sviluppo 2006-2010* (approvato con risoluzione del Consiglio regionale della Toscana, 19 luglio 2006, n. 13) dove il conseguimento dell'obiettivo generale del rafforzamento del sistema regionale delle autonomie locali contempla, tra l'altro, il potenziamento della «cooperazione locale su scala vasta, con particolare riguardo alle aree metropolitane e alle aree vaste» e l'attivazione di «processi di cooperazione strutturata delle province per l'esercizio coordinato e/o associato delle funzioni amministrative, in particolare di quelle aventi rilevanza di area sovra provinciale» (pp. 86 s.). Quale strumento per sostenere l'azione di programmazione regionale e locale, l'*area vasta* viene di nuovo assunta come la risposta adeguata alle esigenze di ristrutturazione istituzionale necessarie allo svolgimento delle nuove e sempre crescenti competenze.

Sotto il profilo istituzionale, l'*area vasta* non configura, come accennato, un vero e proprio modello di *governance*: nei documenti regionali è stato a più riprese affermato di voler «sostenere queste forme di cooperazione istituzionale con norme che più chiaramente le prevedono, mantenendo un livello leggero nella formazione, che eviti l'eccesso di strutture istituzionali e l'ingorgo di istituzioni operanti sul territorio: le aree vaste servono, infatti, a raccordare meglio la negoziazione e a far assumere alle istituzioni esistenti decisioni efficaci». Cosicché l'*area vasta* si traduce in «adozione di protocolli d'intesa e accordi tra gli enti locali interessati» con la possibilità di dare vita:

- a. ad accordi istituzionali preordinati a garantire l'attuazione e il conseguimento degli obiettivi programmatici;
- b. oppure, a forme di coordinamento finalizzate – una volta definite le modalità di attuazione delle linee programmatiche – a rendere uniformi gli strumenti di attuazione dei soggetti istituzionali coinvolti.

In termini funzionali, il riconoscimento dell'*area vasta* quale riferimento programmatico di livello sovra provinciale, ha determinato l'estensione a questa dimensione economico-territoriale dell'esperienza dei *Patti per lo sviluppo locale (Pasl)* quale strumento di *governance* programmatica e progettuale. Il *Pasl* è «uno strumento ad adesione volontaria, di natura negoziale» concluso tra la Regione, gli enti locali, le parti sociali, le associazioni ambientaliste e altri soggetti pubblici e privati «per il coordinamento e l'integrazione delle rispettive determinazioni programmatiche e progettuali» (art. 12bis, legge reg. Toscana 11 agosto 1999, n. 49, *Norme in materia di programmazione regionale*, inserito dall'art. 14, legge reg. Toscana 15 novembre 2004, n. 61). Il *Pasl* di area vasta costituisce, in modo specifico, lo strumento di effettivo coordinamento e concertazione in materie ritenute di interesse comune, a cui in taluni casi sono legati processi di più significativa istituzionalizzazione.

La stipula del *Patto* è preceduta dalla definizione di «un protocollo d'intesa» tra la Regione e la Provincia – sentiti gli altri enti locali, le parti sociali e le associazioni ambientaliste – sulla base dei propri atti di programmazione sottoposti a concertazione». Il protocollo è l'atto con il quale sono individuate e definite le «priorità strategiche condivise per lo sviluppo del territorio interessato» (co. 2), mentre il *Pasl* costituisce «l'articolazione operativa degli indirizzi contenuti nel protocollo» (co. 3). Le determinazioni del *Patto* – che riguardano «i progetti da realizzare, le risorse pubbliche e private potenzialmente attivabili e i possibili strumenti di attuazione degli interventi» (co. 5) – sono definite attraverso «un'attività di concertazione a livello locale [...] coordinata dalla provincia, cui partecipano gli enti locali, le parti sociali, e associazioni ambientaliste e altri soggetti pubblici e privati del territorio interessato» (co. 3). I soggetti che sottoscrivono il *Patto* «assumono specifici impegni nella successiva fase di realizzazione» (co. 5).

Il *Pasl* ha dunque «come riferimento territoriale, di norma, il livello provinciale» nell'ambito del quale costituisce uno strumento di concertazione istituzionale preordinato alla individuazione e programmazione degli interventi strategici che lo coinvolgono in relazione alle priorità regionali specificate nel *Piano regionale di sviluppo*.

Alla fine del 2007 erano stati sottoscritti tutti i *Pasl* provinciali mentre, contestualmente alla loro definizione finale, è stato promosso un procedimento per la costruzione del primo *Pasl* di area vasta tra le Province, i Comuni capoluoghi dell'area metropolitana Firenze-Prato-Pistoia e il circondario Empolese-Valdelsa (cfr. delib. Giunta Regionale Toscana, 23 ottobre 2006, n. 766, *Approvazione Protocollo d'Intesa* delib. Giunta regionale Toscana, 16 luglio 2007, n. 530, *Approvazione del Patto per lo sviluppo locale di area vasta metropolitana*). Questo stesso *Patto* è contemplato dal PRS 2006-

2010 come strumento di *governance* per individuare, mediante l'attività di concertazione e negoziazione, le priorità condivise per lo sviluppo del territorio interprovinciale ad un livello intermedio in grado di consentire l'efficace presenza delle comunità locali e degli enti locali in forma tale da configurarle come interlocutore unitario rispetto al livello regionale. Le priorità condivise riguardano le aree tematiche (a) delle politiche territoriali ed ambientali, (b) di quelle infrastrutturali e della mobilità, (c) della sanità e del welfare, (d) dello sviluppo economico, (e) dello sviluppo e della diffusione della Società dell'informazione e della conoscenza e (f) della valorizzazione del patrimonio e delle istituzioni culturali, nell'ambito delle quali vengono individuati gli interventi ed i soggetti coinvolti.

6. *I sistemi metropolitani in Toscana: dall'area metropolitana alle aree vaste.*

L'esistenza di aree o sistemi metropolitani in via di formazione è un tema fortemente presente e molto dibattuto nel dibattito istituzionale in Toscana, un dibattito dall'esito fortemente incerto nonostante l'esistenza di intese, protocolli, documenti programmatici, tutti finalizzati a promuovere processi di *governance* territoriali, di razionalizzazione delle decisioni, di riorganizzazione delle strutture amministrative che superino i confini comunali per estendersi ad aree vaste variamente dimensionate.

L'area e la città metropolitana era già contemplata nella legge n. 142/1990 ed è stata riprodotta nel Testo unico del 2000, ma continua a mancare una chiara definizione dei compiti del nuovo ente. Nel frattempo la Regione Toscana ha deciso di sperimentare non un nuovo livello istituzionale, ma piuttosto una modalità di governo unitario per coordinare politiche altrimenti destinate a restare frammentate, individuando con il *Programma regionale di sviluppo 2006-2010* tre Aree vaste caratterizzate da una disciplina differenziata.

In forza di quella previsione è stata costituita la conferenza dell'area metropolitana Firenze-Prato-Pistoia-Circondario empoiese, con il protocollo d'intesa approvato con delib. Giunta Regionale Toscana 23 ottobre 2006, n. 766. La sua ragione è data soprattutto dalla presa d'atto che Comuni e Province da soli non sono sufficienti, in taluni casi, a garantire la programmazione e la realizzazione degli interventi che riguardano l'area territoriale vasta. In questo modo la Regione ha definito un'area vasta che non coincide con i confini amministrativi del Comune di Firenze e dei Comuni contermini, ma piuttosto finisce per comprendere l'intero territorio della Toscana centrale.

A questa area vasta si affiancano altre due aree vaste: quella della Toscana del Nord che comprende le province di Livorno, Pisa, Lucca e Massa Carrara, e quella della Toscana del Sud, che raccoglie le province di Arezzo, Siena e Grosseto. Queste ultime hanno firmato, il 31 maggio 2007, un protocollo d'intesa per individuare un «un ambito integrato di programmazione e regolazione tra le Province e i Comuni» capoluogo per i servizi di trasporto pubblico, reti tecnologiche, risorse idriche, energia e rifiuti per «individuare modalità atte a favorire la massima razionalizzazione ed economicità dei servizi pubblici locali, anche mediante la gestione integrata di servizi diversi e l'estensione territoriale della gestione del servizio medesimo».

In tal senso la definizione delle *Aree vaste* rappresenta il primo passo verso la definizione di organismi – che secondo la prima esperienza sembrerebbe assumere la forma della conferenza – che costituiscono, innanzitutto, la sede negoziale tra 'contraenti' pubblici aventi una pari dignità istituzionale preordinata ad assicurare (a) il confronto generale dei diversi enti e soggetti pubblici, la concertazione delle azioni, il coordinamento e l'informazione reciproca, (b) la promozione di successive e distinte

occasioni di cooperazione. Senza tuttavia dimenticare che esse, nel frattempo, paiono costituire anche le sedi decisionali, titolari di alcune funzioni che, sotto il profilo qualitativo, sembrano poter essere definite di ‘apice’, quali: la programmazione economica, quella relativa alle infrastrutture materiali e immateriali, i compiti in materia di rifiuti (con specifico riferimento alla pianificazione interprovinciale), le politiche della mobilità e le pianificazione strategica.

Nel modello regionale toscano, il modello dell’area vasta sembra dunque mutare la propria fisionomia: da sede di coordinamento a soluzione strutturale e permanente di governo, con proprie competenze e poteri, destinati in parte ad assorbire quelli dei soggetti istituzionali tradizionali. Si tratta ovviamente di una evoluzione ancora in corso, ma che ha già determinato la progressiva definizione, all’interno del modello generale, di due varianti principali:

- a. l’area vasta metropolitana che coincide con l’area territoriale Firenze-Prato-Pistoia e nella quale è da collocare la futura città metropolitana;
- b. le altre aree vaste interprovinciali, all’interno delle quali è in corso di progettazione l’esercizio coordinato o congiunto di funzioni comunali e/o provinciali mediante organismi non entificati.

Anche a causa della fase embrionale di questo secondo modello, di seguito sarà esaminata la prima variante all’interno della quale si collocano una pluralità di soluzioni istituzionali che hanno raggiunto gradi differenti di formalizzazione.

6.1. L’area vasta della Toscana centrale: un sistema policentrico.

L’area territoriale Firenze-Prato-Pistoia coincide, grosso modo, con la Toscana centrale ed è da sempre il nodo infrastrutturale della direttrice nord-sud nazionale e il centro principale della direttrice est-ovest regionale. Questa sua posizione strategica è legata alla presenza – almeno nella parte della pianura – di fitti e finitimi sistemi di centri urbani e da un’estesa rete infrastrutturale che ha determinato una sorta di continuità urbana ed ha contribuito a creare una stabile rete di rapporti socio-economici e culturali in grado di caratterizzare un legame territoriale stabile. Si tratta di un’area fortemente popolata – oltre 1.500.000 di abitanti – e connotata da un fenomeno di veloce e progressivo inurbamento il cui dato costante è costituito dal mutamento che, dagli anni Sessanta ad oggi, ha investito molti piccoli centri di origine rurale – attorno ai Comuni capoluogo – e che ha determinato la loro trasformazione in vere e proprie città: Scandicci oltrepassa i 50.000 abitanti, Sesto F.no sfiora la stessa dimensione, Campi Bisenzio oltrepassa i 38.000, Bagno a Ripoli sta sopra i 25.000 e Quarrata poco sotto, per non dire di Prato, ormai il secondo Comune toscano con quasi 190.000 abitanti. A tutto ciò deve essere aggiunto il flusso pendolare di lavoratori che convoglia nell’area altre 50.000 presenze quotidiane dalle province contermini in un’area economica che è, periodicamente, interessata da importanti processi di rilocalizzazione del sistema produttivo e terziario.

Tutto ciò produce più di una conseguenza: i territori dei centri urbani tendono irrimediabilmente a fondersi e i confini comunali diventano poco più che un tratto della segnaletica stradale, i servizi, tanto economici che sociali, diventano via via comuni a più amministrazioni locali. Nonostante ciò la Toscana centrale non configura in senso proprio un’area metropolitana in senso tradizionale ossia costituita da una città maggiore con una serie di centri vicini più o meno grandi, ma piuttosto «un sistema metropolitano policentrico dove solo l’integrazione delle relazioni economiche e sociali e la stabile rete di rapporti tra i vari poli urbani dell’area, combinandosi insieme, hanno dato vita ‘dal basso’ ad un sistema policentrico complesso, cioè senza politiche pubbliche esplicite» (G.

De Luca, *L'area metropolitana di Firenze*, in M. Talia [a cura di], *Città e regioni in Europa: peculiarità e convergenze nella pianificazione delle grandi reti urbane*, in *Urbanistica Dossier*, 2003).

Questa area metropolitana caratterizzata da un forte sviluppo spontaneo coincide, tuttavia, con un bacino interprovinciale (compreso tra Firenze e Pistoia) che presenta forti esternalità negative sia per il sistema economico che per quello infrastrutturale, legate al mancato coordinamento delle politiche dei diversi soggetti pubblici presenti nell'area, alla necessità di un controllo pubblico e alla necessità di una riorganizzazione del bacino territoriale ad una dimensione di area vasta.

Sotto il profilo istituzionale, nell'area metropolitana Firenze-Prato-Pistoia sono presenti, in forza di previsioni normative regionali, il Circondario Empolese-Val d'Elsa, quattro comunità montane; l'intera area, poi, è riferimento della programmazione sanitaria e vi opera uno dei tre enti di gestione amministrativa unificata delle aziende sanitarie (ESTAV); nella stessa area è in corso la costituzione dell'ATO unico rifiuti (quale consorzio di Comuni); la proposta di legge regionale sui servizi pubblici prevede la soppressione degli ATO idrici e più volte è stata espressa l'intenzione di procedere all'unificazione di area delle procedure di affidamento dei servizi di trasporto pubblico locale; il *Patto per lo sviluppo locale (Pasl)* di area metropolitana affianca, integra e sviluppa i *Pasl* provinciali e di Circondario.

6.2. *L'area metropolitana Firenze-Prato-Pistoia: dallo schema strutturale alla Conferenza dell'area metropolitana.*

Le considerazioni che precedono hanno costituito il presupposto dell'approvazione dello *Schema strutturale dell'area metropolitana Firenze-Prato-Pistoia* (delib. Consiglio regionale Toscana 21 marzo 1990, n. 212) al quale va attribuito un duplice merito: aver fatto emergere e livello normativo il problema metropolitano in Toscana e averne tracciato, per la prima volta, i connotati territoriali. L'idea di fondo era quella di preconstituire criteri ed indirizzi per un «efficace coordinamento degli atti di pianificazione e degli interventi» sia regionali che locali nella suddetta area metropolitana. L'approvazione dello *Schema strutturale* perseguiva «la riqualificazione ambientale e funzionale del sistema insediativo e cioè la tutela, il recupero e la valorizzazione del sistema insediativo e delle risorse ambientali, naturali ed antropiche, nonché l'integrazione socio-economico-territoriale dei sistemi produttivi e residenziali, attraverso la ricomposizione delle articolazioni del sistema ambientale, la riqualificazione del sistema insediativi, nonché attraverso l'adeguamento e il potenziamento dei sistemi di infrastrutturazione» (art. 1).

L'approvazione della legge n. 142/1990 – con la previsione dell'istituzione della città metropolitana di Firenze (art. 17) – e la successiva creazione della Provincia di Prato metteva in discussione il disegno istituzionale della Regione Toscana. All'ambito territoriale coincidente con la Toscana centrale, disegnato con lo strumento di pianificazione, veniva sottratta, prima, l'area coincidente con il Comune di Firenze, secondo una visione monocentrica legata alla sola città di Firenze, e, poi, quella sulla quale era costituita la provincia di Prato. L'esito naturale di queste sopravvenienze normative è stata, per almeno un decennio, la paralisi di qualsiasi ipotesi di riorganizzazione istituzionale.

Soltanto nel corso del 2000 il processo di riorganizzazione territoriale-istituzionale viene rimesso in moto con l'individuazione dell'*Area Metropolitana Fiorentina* di cui all'art. 17, co. 2, legge n. 142/1990 (oggi art. 22, co. 1, T.u.e.l.) «costituita dall'intero

territorio delle province di Firenze, Prato e Pistoia» (delib. Cons. regionale Toscana 29 marzo 2000, n. 130).

Sotto il profilo economico-territoriale, questa *Area* – composta da 73 Comuni, estesa per 4.844 kmq, comprendente circa 1.510.000 abitanti – costituisce «un ‘cuore’ economico della Toscana: il 41% della popolazione, il 46% dell’occupazione nei servizi e il 47% di quella industriale. Ma forse il dato più significativo non è tanto quello relativo alla media delle grandezze economiche ed al suo peso sulla Toscana, quanto l’importanza quantitativa e qualitativa della rete di relazioni che lega le diverse parti, facendo emergere ruoli differenziati all’interno di un sistema di riferimento che è metropolitano proprio in funzione di tali relazioni piuttosto che dell’espansione della sua area centrale» (*Programma regionale di sviluppo 2003-2005*).

Sotto il profilo istituzionale, la delimitazione dell’*Area Metropolitana Fiorentina* è preordinata «al coordinamento delle attività di programmazione e pianificazione degli enti che ne fanno parte, secondo forme e modalità che dovranno essere concertate dagli enti medesimi» e alla «integrazione delle politiche di intervento delle Province e dei Comuni interessati, delle Comunità montane e del Circondario Empolese Val d’Elsa». A questo proposito i criteri che hanno condotto all’individuazione dell’*Area* sembrano tener conto delle sue complessità legate un vero e proprio policentrismo istituzionale con la presenza di Comunità montane, Circondari, distretti industriali, esperienze di gestione associata di servizi pubblici che rispecchiano un policentrismo socio-economico effettivo. Anche per questo motivo, gli atti regionali riservano, nell’ambito dell’*Area Metropolitana*, agli «enti locali interessati» la promozione «d’intese tra loro» e delle «opportune forme di cooperazione e integrazione».

La definizione di una prima forma di cooperazione è l’oggetto del *Protocollo d’intesa* sottoscritto dalla Giunta regionale, dalle Province e dai Comuni capoluoghi dell’area metropolitana di Firenze-Prato-Pistoia e dal Circondario Empolese Val d’Elsa nel corso del 2006 (cfr. delib. Giunta regionale Toscana 23 ottobre 2006, n. 766). Questo atto rappresenta il più recente approdo della ricerca di un’adeguata organizzazione delle principali funzioni di governo del territorio e di nuove modalità di sviluppo della cooperazione istituzionale di area vasta metropolitana tra Regione, Province e Comuni dell’area metropolitana, in grado di superare i limiti delle politiche pubbliche a dimensione comunale e provinciale.

Lo scopo del *Protocollo d’intesa* è quello di realizzare, tra tutti gli enti locali interessati, «modalità stabili di collaborazione e di cooperazione istituzionali per la definizione e l’attuazione condivisa delle politiche di livello metropolitano» in grado di ricomporre le scelte programmatiche ad un livello intermedio e di rafforzare il ruolo delle comunità e delle istituzioni locali quali interlocutori degli organi di governo regionale. In tal senso viene espressamente previsto uno strumento di *governance* programmatica e progettuale di area vasta: la *Conferenza dell’area metropolitana* che costituisce la sede di confronto comune nonché «la modalità per individuare, sulla base di un’attività di negoziazione e concertazione, le priorità condivise per lo sviluppo del territorio» e per un più stretto collegamento tra gli strumenti di programmazione dello sviluppo e gli strumenti di pianificazione territoriale.

Alla *Conferenza* partecipano il Presidente della Giunta regionale, l’Assessore regionale al rapporto con gli enti locali (che la presiede in assenza del Presidente della Giunta regionale), i Presidenti delle Province di Firenze, Prato, Pistoia, i Sindaci dei Comuni di Firenze, Prato e Pistoia e il Presidente del Circondario Empolese Val d’Elsa. Ove ritenuto opportuno, la Conferenza può istituire proprie articolazioni tematiche.

La *Conferenza* è convocata (a) per esaminare congiuntamente le «questioni attinenti lo sviluppo dell'area metropolitana, di interesse comune della Giunta regionale e degli Enti locali aderenti», (b) «per verificare le rispettive posizioni, (c) «assumere orientamenti condivisi», (d) «coordinare lo svolgimento di attività e di funzioni di rispettiva competenza», (e) «promuovere la coesione istituzionale tra tutti gli enti locali dell'area», (f) «promuovere il confronto e la concertazione con i soggetti sociali» (art. 2, co. 2).

Le questioni attinenti lo sviluppo dell'area metropolitana, di interesse comune della Giunta regionale e degli Enti locali aderenti, sono definite dalla Conferenza. Sono comunque considerate di interesse comune le politiche: (a) territoriali ed ambientali, (b) infrastrutturali e della mobilità, (c) della salute e l'organizzazione dei servizi di area vasta, (d) innovative per lo sviluppo economico, la ricerca e la formazione; (e) di sviluppo e diffusione della società dell'informazione e della conoscenza. In ogni caso, sia la Giunta regionale che gli Enti locali aderenti «si impegnano ad attenersi al principio di leale collaborazione ogni qual volta intendono assumere iniziative sulle questioni di interesse comune» e la Giunta regionale, qualora intenda adottare un provvedimento che abbia da oggetto una questione di interesse comune «ne dà previa comunicazione agli Enti locali aderenti» (art. 5, co. 1).

Tra gli atti più significativi prodotti dalla *Conferenza* è da segnalare la promozione del *Patto per lo sviluppo locale (Pasl)* di area vasta metropolitana approvato dalla Regione Toscana nel corso dell'anno 2007 (delib. Giunta regionale Toscana, 16 luglio 2007, n. 530).

6.3. *La Città metropolitana di Firenze e la Conferenza dei Sindaci. La Città della Piana.*

In questo contesto la Regione Toscana ha altresì proposto un percorso istituzionale preordinato alla nascita della Città metropolitana di Firenze contrassegnato, anche in questo caso, dal ruolo attivo degli enti locali, dalla valorizzazione del policentrismo, dalla individuazione delle funzioni prima ancora della definizione dei confini e delle strutture istituzionali, dalla sperimentazione delle possibili soluzioni.

In questo quadro il primo atto significativo è stata la sottoscrizione il 5 ottobre 1996 del *Patto di Governo della Città metropolitana fiorentina* da parte della Regione Toscana, Provincia di Firenze, 28 Comuni della Provincia (tra cui il capoluogo) e la Comunità montana del Mugello-Alto Mugello-Val di Sieve, accordo con il quale è stata prevista la costituzione della Conferenza Metropolitana.

Successivamente (il 16 dicembre 2002) è stato sottoscritto il protocollo preliminare per la redazione del *Piano strategico 'Firenze 2010'* con l'obiettivo di dotare l'area metropolitana di Firenze di uno strumento per promuovere lo sviluppo economico e il miglioramento delle condizioni di vita dei cittadini, in un quadro di coesione sociale e di tutela dell'ambiente e del patrimonio storico-artistico.

Nell'ambito del *Piano strategico 'Firenze 2010'* è stata nuovamente delimitata l'area urbana fiorentina, questa volta coincidente con i confini amministrativi degli 11 Comuni di: Firenze, Bagno a Ripoli, Calenzano, Campi Bisenzio, Fiesole, Impruneta, Lastra a Signa, Pontassieve, Scandicci, Sesto Fiorentino e Signa. Tutti questi Comuni (escluso Pontassieve) hanno siglato nel 2005 la convenzione per la gestione in forma associata del trasporto pubblico locale. In totale, la popolazione residente negli 11 Comuni supera i 612.000 abitanti per una superficie di 657,8 kmq.

L'omogeneità di questa area è costituita dall'elevato grado di intercomunalità con riferimento all'ambito dei servizi pubblici che si traduce non soltanto nel fatto che i

Comuni utilizzano gli stessi soggetti erogatori, ma anche dalla frequente compartecipazione alla proprietà di tali soggetti. La gamma dei servizi gestiti a livello intercomunale è molto ampia e riguarda i servizi di trasporto e mobilità (A.t.a.f. s.p.a., Firenze Parcheggi s.p.a.), i servizi per la casa (Casa s.p.a.), la gestione ed erogazione di gas, acqua, energia (Publiacqua s.p.a., Toscana Energia, E.s.t.r.a. s.p.a.), la raccolta e lo smaltimento dei rifiuti (Quadrifoglio s.p.a.), fino ad arrivare ai servizi finalizzati allo sviluppo dell'*e-government* (Linea Comune s.p.a.). A questi servizi deve essere aggiunta l'attività consortile realizzata dalle tre Società della Salute nell'ambito delle attività sanitarie territoriali, socio-sanitarie e sociali integrate. Nel campo delle funzioni amministrative è da segnalare l'esperienza dello sportello unico per le attività produttive: esercitato dapprima in gestione associata tra i Comuni di Calenzano, Campi Bisenzio, Sesto Fiorentino e Signa, è in seguito diventato progetto a coordinamento provinciale con l'estensione dell'attività a tutti i 44 Comuni della Provincia di Firenze.

Da questa sintetica descrizione emerge la presenza nell'area fiorentina di un buon livello di integrazione con riferimento alla gestione dei servizi pubblici, mentre quella stessa integrazione appare carente dal punto di vista istituzionale. L'avvio di un processo di aggregazione vasta e di coordinamento istituzionale, a partire dal modello dell'Unione dei Comuni per giungere alla definizione della città metropolitana, costituisce uno degli obiettivi del *Piano strategico 'Firenze 2010'*.

Questo percorso ha preso avvio con l'istituzione della *Conferenza dei Sindaci per la città metropolitana* quale luogo di confronto costante e di definizione di soluzioni condivise preordinate ad individuare le modalità ed i tempi del nuovo livello istituzionale, nonché quale sede per svolgere compiti di programmazione e coordinamento territoriale e di concertazione tra i diversi Comuni per tutte le attività che necessitano di un livello metropolitano di governo.

Il cuore del problema istituzionale sembra peraltro risiedere nei compiti che si ritengono debba svolgere la città metropolitana: se questi debbano essere prevalentemente compiti di programmazione dello sviluppo o di esercizio di competenze tipicamente provinciali o se invece debbano essere anche e prevalentemente compiti attualmente svolti dai Comuni, in particolare in materia di governo del territorio, di sviluppo economico, di servizi pubblici locali. La soluzione delineata nei più recenti documenti prefigura la Città metropolitana come una unione obbligatoria di Comuni che esercita esclusivamente funzioni comunali. Un esito che comporta la permanenza della Provincia di Firenze anche sul territorio della Città-unione che certo non semplifica i livelli istituzionali, ma che consente di affrontare in modo più adeguato l'esercizio di funzioni comunali di rilevanza nell'ambito territoriale metropolitano. La scelta di questa soluzione lascia non coinvolge il ruolo dell'area vasta Firenze-Prato-Pistoia, il quale, almeno finora, è rimasto invariato.

In questo quadro ed a conferma della vocazione campanilista delle realtà comunali toscane, ma forse anche dettata dalla necessità di assumere un maggior potere contrattuale di fronte alla innegabile supremazia socio-culturale del Comune di Firenze nei processi di aggregazione, è stato sviluppato il progetto della *Città della Piana* tra i Comuni della zona nord-ovest di Firenze (Calenzano, Campi Bisenzio, Sesto Fiorentino e Signa) che dovrebbe portare alla nascita di un'unione di Comuni ex art. 32 T.u.e.l. Alla nuova Unione di Comuni dovrebbero essere affidate le funzioni in materia di governo del territorio, servizi di trasporto, sviluppo economico, sicurezza e controllo del territorio, polizia municipale.

7. Il Circondario Empolese Val d'Elsa e quello della Val di Cornia.

La disciplina legislativa regionale in materia di sistema delle autonomie in Toscana dispone che le Province, di «intesa con la Giunta regionale ed i Comuni interessati», possono delegare l'esercizio di funzioni amministrative regionali, per l'ambito territoriale interessato, a circondari istituiti nelle stesse Province, ai sensi dell'art. 16 legge n. 142/1990», nei casi in cui il circondario corrisponda «ad aree intercomunali di adeguata estensione e caratterizzate da forte omogeneità sotto il profilo socio-economico» (art. 5, co. 5, legge reg. Toscana 19 luglio 1995, n. 77).

In virtù di questa previsione normativa sono stati costituiti due Circondari: quello Empolese Val d'Elsa e quello della Val di Cornia.

Il Circondario Empolese Valdelsa nasce da un protocollo di intesa sottoscritto il 5 febbraio 1996 tra Regione Toscana, Provincia di Firenze e gli 11 Comuni dell'area interessata (Capraia e Limite, Castelfiorentino, Cerreto Guidi, Certaldo, Empoli, Fucecchio, Gambassi Terme, Montaione, Montelupo Fiorentino e Vinci), in ragione della ritenuta specificità ed unitarietà del territorio circondariale. Un territorio che conta circa 170.000 abitanti ed una superficie di circa 735 kmq, situati nella Toscana centrale, coincidente almeno in parte con il distretto industriale di Empoli e quello di Castelfiorentino (cfr. delib. Consiglio regionale Toscana 21 febbraio 2000, n. 69). Il Circondario è stato, poi, istituito con legge reg. Toscana 29 maggio 1998, n. 38, quale «circoscrizione territoriale omogenea di decentramento amministrativo nell'ambito della Regione Toscana nonché per l'esercizio di funzioni e servizi di ambito sovracomunale» (art. 1). La sua istituzione avviene dunque in parallelo al processo di formazione dell'*Area metropolitana fiorentina*, quasi a volerne mettere in risalto le difficoltà, non soltanto istituzionali.

Il Circondario esercita le funzioni che gli sono «affidate, attraverso strumenti di concertazione, dalla Provincia e dai Comuni». Le leggi regionali che attribuiscono funzioni amministrative agli enti locali possono altresì «indicare l'esercizio tramite il Circondario». Inoltre il Circondario, allo scopo di consentire la realizzazione di gestioni integrate che permettano un più efficace utilizzo delle risorse e una migliore erogazione dei servizi, «può determinare le modalità di gestione dei servizi di ambito sovracomunale in conformità alle previsioni dello Statuto» (art. 5, legge reg. Toscana n. 38/1997). Il Circondario è dotato di autonomia gestionale nello svolgimento delle funzioni e dei servizi e a tal fine esso dispone di finanziamenti regionali e provinciali, erogati contestualmente alla attribuzione di funzioni amministrative o all'assunzione di servizi.

Allo statuto è attribuita la disciplina dell'assetto organizzativo e delle modalità di esercizio delle funzioni del Circondario «nonché i rapporti tra Circondario e Comuni che lo compongono» (art. 2, legge reg. Toscana n. 38/1997).

Gli organi del Circondario sono il Presidente del Circondario, la Giunta esecutiva e l'Assemblea (art. 4, legge reg. Toscana n. 38/1997).

Il Presidente del Circondario è nominato dalla Giunta esecutiva all'atto del suo insediamento con votazione a maggioranza qualificata (i 2/3 dei membri). Al Presidente spetta la nomina del direttore generale ed ha la rappresentanza legale del Circondario.

La Giunta esecutiva è composta dai Sindaci dei Comuni che partecipano al Circondario, i quali durano in carica per il periodo coincidente a quello del loro mandato. Essa si riunisce almeno due volte l'anno per l'approvazione delle proposte di bilancio preventivo e consuntivo e ogniqualvolta il presidente o almeno tre membri della Giunta ne ravvisino l'opportunità. La Giunta ha poteri di direzione e di gestione dell'attività del Circondario e di attuazione degli indirizzi espressi dall'Assemblea e svolge nei suoi confronti e nei confronti degli altri enti attività di impulso e di proposta.

L'Assemblea è composta da 36 componenti compresi i membri della Giunta esecutiva ed elegge un proprio Presidente. Ciascun Comune esprime di diritto un consigliere oltre al Sindaco; i singoli Comuni esprimono, inoltre, nell'Assemblea – oltre ai membri di diritto – un numero di rappresentanti che, rispetto al totale dei membri da eleggere, sta nello stesso rapporto tra la popolazione residente nel territorio di ciascun Comune e quella residente nel complesso del territorio del Circondario. In ogni caso, i rappresentanti eletti dai Consigli comunali nell'Assemblea sono espressi in modo da riflettere le rappresentanze politiche presenti nei singoli Comuni. All'Assemblea sono attribuiti poteri di impulso, proposta e indirizzo nonché la verifica degli obiettivi e dell'attività svolta. All'Assemblea spetta, altresì, l'approvazione del bilancio pluriennale e annuale, della relazione programmatica, del conto consuntivo e delle proposte di regolamento predisposte e adottate dalla Giunta, nonché (a) l'approvazione della relazione programmatica contenente l'indicazione degli indirizzi generali a cui il Circondario deve attenersi, (b) l'indicazione della tipologia dei servizi gestibili, delle aree d'intervento del Circondario, (c) del fabbisogno di personale occorrente al raggiungimento degli obiettivi.

Il Protocollo aggiuntivo allo Statuto del Circondario, elaborato congiuntamente dai Comuni, dalla Provincia e dalla Regione, disciplina le modalità del concorso del Circondario alla funzione di programmazione della Provincia ed individua il quadro generale delle altre funzioni amministrative il cui esercizio è affidate al Circondario dalla Provincia (delib. Consiglio Provinciale Firenze 13 luglio 1998, n. 116).

In questa prospettiva sia la Provincia che i Comuni partecipanti hanno assunto l'impegno di valorizzare il ruolo del Circondario attraverso il conferimento delle funzioni. Il Circondario viene dunque individuato come «base fondamentale» per la Provincia allorché le sia attribuito «il compito di individuare o delimitare ripartizioni del territorio, comunque denominate» nonché quale destinatario delle funzioni già conferite e che potranno essere conferite alla Provincia da leggi regionali oppure direttamente dalla normativa statale. In particolare l'affidamento dovrà fare riferimento alle seguenti materie: pianificazione territoriale, pianificazione e controllo ambientale (compresa la gestione e programmazione del ciclo di smaltimento dei rifiuti), lavoro e formazione professionale e manageriale, sviluppo economico e pianificazione strategica, viabilità e trasporti, servizi sociali e assistenziali, servizi scolastici, sportivi e ricreativi, servizi culturali e informativi, agricoltura, caccia e pesca, turismo.

Il Protocollo d'intesa del 23 aprile 1997 tra i Comuni del Circondario ha stabilito inoltre la realizzazione di una rete civica unitaria per l'apertura di Uffici unici per i rapporti con il pubblico a livello di ogni Comune, per la realizzazione del SIT (Sistema Informativo Territoriale), per la gestione del Catasto e del Sistema bibliotecario e museale delle pubbliche amministrazioni del territorio circondariale.

Il *Circondario della Val di Cornia* è stato istituito con deliberazione del Consiglio provinciale di Livorno 9 ottobre 1998, n. 846, quale esito conclusivo di un processo di concertazione e di intesa istituzionale tra Regione Toscana, Provincia di Livorno ed i Comuni di Campiglia M.ma, Piombino, San Vincenzo, Sassetta e Suvereto. Dopo un primo periodo di sperimentazione, nel corso del 2005 la Provincia di Livorno ha deliberato la sua istituzione definitiva approvandone, successivamente, il regolamento di funzionamento (delib. 26 marzo 2008, n. 47).

Lo scopo del *Circondario* è quello di favorire il processo locale di sviluppo economico, ambientale e culturale. Nel sistema delle autonomie locali, esso si pone come articolazione istituzionale con finalità di (a) favorire e governare il processo di sviluppo locale, ponendo l'area intercomunale della Val di Cornia in più stretto rapporto con il

contesto regionale e provinciale; (b) avvicinare al territorio funzioni di governo finora esercitate a livello provinciale; (c) accrescere ed istituzionalizzare la capacità di coordinamento delle politiche comunali.

Al *Circondario* sono attribuite le competenze amministrative (già svolte dalla Provincia) in materia di agricoltura, parchi ed aree protette, politiche del lavoro, orientamento e formazione, cultura e beni culturali. Al *Circondario* mettono poi capo le funzioni – gestite in forma associata dai Comuni dell'area – in materia, tra l'altro, di urbanistica (SIT, pianificazione urbanistica, formazione del regolamento edilizio unico), valutazione di impatto ambientale, statistica, catasto dei boschi percorsi dal fuoco, vincolo idrogeologico, protezione civile, espropriazione, servizi telematici ed informatici.

Il *Circondario* è retto da un proprio regolamento ed è dotato di autonomia amministrativa, tecnica e contabile, nonché di poteri organizzativi e regolamentari.

Gli organi del *Circondario* sono: il Presidente, la Giunta esecutiva e l'Assemblea.

Il Presidente è nominato dall'Assemblea ed è il legale rappresentante del *Circondario*. È l'organo responsabile dell'amministrazione del *Circondario*, convoca e presiede l'Assemblea e la Giunta esecutiva, sovrintende al regolare funzionamento dei servizi e degli uffici del *Circondario* e nomina i responsabili dei servizi e degli uffici con l'attribuzione degli incarichi dirigenziali.

La Giunta esecutiva è composta dai Sindaci dei Comuni della Val di Cornia, collabora con il Presidente nel governo del *Circondario* e compie tutti gli atti che non siano riservati alla competenza dell'Assemblea e del Presidente.

L'Assemblea è composta da 18 membri designati dai Consigli comunali e dal Consiglio provinciale tra i propri componenti e nominati dal Consiglio provinciale, in ragione di tre componenti per ogni Ente locale partecipante. Ciascun Comune è rappresentato dal Sindaco e da due consiglieri di cui uno di maggioranza e uno di minoranza, mentre l'amministrazione provinciale esprime tre membri di cui due di maggioranza e uno di minoranza. L'Assemblea è l'organo di indirizzo e di controllo politico-amministrativo.

È infine da ricordare che a fianco della definizione di modalità istituzionali di governo di aree intercomunali caratterizzate da omogeneità socio-economica, è stato più di recente previsto che la Provincia possa attribuire alle Comunità montane (cfr. *infra* § 9) oppure alle unioni di Comuni, costituite da tutti i Comuni di un livello ottimale (cfr. *infra* § 10), «il compito di svolgere anche funzioni di Circondario provinciale, previa apposita convenzione tra la Provincia medesima e gli enti interessati, a condizione che tutti i Comuni del livello ottimale siano compresi nel territorio della Provincia». La convenzione deve stabilire, tra l'altro, «(a) le funzioni provinciali esercitate dal Circondario o i compiti ad esso attribuiti nell'ambito dello svolgimento di funzioni provinciali; (b) le modalità di svolgimento delle funzioni o dei compiti [suddetti], anche mediante delega, costituzione di uffici comuni [...]; (c) la durata del rapporto convenzionale, le forme di consultazione degli enti contraenti, i loro rapporti finanziari ed i reciproci obblighi e garanzie» (art. 6ter, co. 1 e 2, legge reg. Toscana 16 agosto 2001, n. 40, inserito da art. 5, legge reg. Toscana 21 giugno 2007, n. 35). La costituzione del suddetto Circondario è incentivato con specifici contributi finanziari da parte della Regione.

8. *L'area vasta in materia sanitaria.*

Il Titolo V ha attribuito l'ordinamento dei servizi per la salute alla competenza legislativa esclusiva delle Regioni così da assicurare a ciascuna di esse una maggiore

autonomia e la possibilità di conformare il servizio sanitario alle specificità storiche, demografiche e socio-culturali del territorio di rispettiva competenza.

La sanità toscana è caratterizzata dal punto di vista dell'organizzazione dei servizi ospedalieri da una netta prevalenza delle strutture pubbliche, che coprono circa il 95% dell'offerta e da un ruolo limitato e integrato della case di cura private accreditate, che operano su tetti predefiniti nell'ambito della programmazione sanitaria regionale. A partire dalla seconda metà degli anni Novanta del XX secolo è stata avviata la riorganizzazione della rete ospedaliera – promossa già nel corso degli anni Ottanta attraverso il coinvolgimento dei Comuni e delle comunità locali interessate mediante la riconversione delle piccole strutture e la creazione di centri ospedalieri – sistematizzata con il *Piano sanitario regionale 1996-1998* e preordinata a conseguire tre obiettivi di carattere generale: la semplificazione della rete dei presidi ospedalieri, la riorganizzazione degli ospedali portanti, il riordino dei presidi territoriali (cfr. delib. Consiglio Regionale Toscana, 21 dicembre 1995, n. 527, *Piano sanitario regionale 1996-1998*; delib. Consiglio Regionale Toscana 25 novembre 1997, n. 384, *Sperimentazione di nuovi modelli organizzativi. Linee di indirizzo alle Aziende Sanitarie*; delib. Consiglio Regionale Toscana 17 febbraio 1999, n. 41, *Piano sanitario regionale 1999-2001*).

In questo quadro va ricordato che il comparto della sanità non è composto soltanto da due mattoni fondamentali: l'ospedale e il committente, rappresentato dalle Aziende sanitarie locali. Al contrario, il sistema sanitario è un complesso insieme di unità organizzative e di distinti nodi istituzionali: si tratta per lo più di servizi territoriali, dai confini spesso indistinti e dai contenuti assistenziali articolati e differenti a seconda del contesto territoriale, servizi caratterizzati, innanzitutto, dalla 'presa in carico' del paziente nella sua interezza secondo una visione olistica del servizio. A partire da questa visione del servizio sanitario, con l'avvio del nuovo secolo è stato promosso un processo che sotto il profilo istituzionale ha determinato la riorganizzazione e la concentrazione dei sistemi aziendali – composti da 16 Aziende sanitarie, di cui 12 Aziende unità sanitarie locali e 4 Aziende ospedaliere – in 3 livelli tecnici organizzativi, denominati *Aree Vaste* che ha trovato il proprio definitivo consolidamento nella legge reg. Toscana 24 febbraio 2005, n. 40, *Disciplina del servizio sanitario regionale*. Lo scopo di questo processo è costituito innanzitutto dall'avvio di politiche di razionalizzazione delle risorse pubbliche messe a disposizione dal servizio sanitario regionale attraverso un investimento sul territorio capace di migliorare l'appropriatezza e la qualità delle cure rivolte ai cittadini e di ridurre i costi complessivi.

L'assunzione dell'*Area Vasta* quale «dimensione operativa a scala interaziendale, individuata come il livello ottimale per la programmazione integrata dei servizi e per la gestione in forma unitaria di specifiche attività tecnico-amministrative delle aziende sanitarie» (art. 1, co. 1, lett. a, legge reg. Toscana n. 40/2005), costituisce una delle principali caratteristiche del rinnovato sistema sanitario regionale toscano. A tale scopo il territorio regionale è stato suddiviso in tre aree vaste che corrispondono al bacino di riferimento, rispettivamente, delle Aziende sanitarie locali di Massa Carrara, Lucca, Pisa, Livorno e Viareggio nonché dell'Azienda ospedaliero-universitaria di Pisa (*Area Vasta Nord-Ovest*), delle Aziende sanitarie locali di Pistoia, Prato, Firenze ed Empoli nonché delle Aziende ospedaliero-universitarie Careggi e Meyer di Firenze (*Area Vasta Centro*), delle Aziende sanitarie locali di Siena, Arezzo, Grosseto nonché dell'Azienda ospedaliero-universitaria di Siena (*Area Vasta Sud-Est*) (art. 9, co. 2, legge reg. Toscana n. 40/2005). Sotto il profilo geo-demografico la tre aree vaste presentano una profonda disomogeneità: mentre l'Area vasta Sud-Est è estesa per oltre metà del territorio con un bacino di

popolazione pari a meno di un quarto di quello regionale, tanto l'Area vasta Centro quanto l'Area vasta Nord-Ovest sono caratterizzate da territori più circoscritti e omogenei connotati, tuttavia, da un'alta densità di popolazione.

Con riferimento agli ambiti territoriali di area vasta, il sistema sanitario regionale è costruito su tre strutture originali rispetto al quadro nazionale: i *Comitati di area vasta*, le *Società della salute*, e gli *Enti per i servizi tecnico-amministrativi di area vasta (ESTAV)*, le quali si occupano, rispettivamente, dell'assistenza ospedaliera, dell'assistenza territoriale e delle funzioni tecnico-amministrative di supporto.

La loro previsione è direttamente legata al modello di erogazione delle prestazioni ospedaliere fondato sulla concertazione interaziendale con lo scopo di organizzare un sistema a rete di presidi, la cui efficiente realizzazione richiede l'uso coordinato e razionale delle risorse. Questo scelta nega che la regolazione del sistema possa avvenire tramite logiche di mercato: «un sistema di mercato assicura efficienza solo se vale l'assunto che il consumatore ha la capacità di preferire il produttore in grado di assicurargli il migliore servizio, scegliendolo in una platea non limitata [...]. In sanità [...] questa caratteristica tende a trasformarsi nella imposizione di modelli di consumo governati e filtrati dalle agenzie che producono merci e servizi oggetto dei consumi stessi». Soltanto apparentemente un sistema incardinato sul mercato «pone al centro l'interesse del cittadino», peraltro «relegato al ruolo di consumatore» (delib. Consiglio Regionale Toscana, 16 febbraio 2005, n. 22, *Piano sanitario regionale 2005-2007*, p. 8 s.). L'idea di fondo è che l'efficienza allocativa delle risorse e l'appropriatezza ed equità distributiva non sia propria dei meccanismi tipici del mercato, ma richieda l'utilizzazione di strumenti di regolazione e di programmazione da parte del settore pubblico «al fine di orientare il sistema sanitario» e dimensionare il giusto livello di incontro tra bisogni, domanda ed offerta in grado di ovviare al sottoutilizzo del sistema per difficoltà di accesso e sovra utilizzo per domanda indotta dall'offerta. Con una necessaria precisazione ossia che il rifiuto di un sistema basato sui meccanismi di mercato non significa anche rifiutare l'idea della efficiente organizzazione dei mezzi di produzione necessari alla erogazione del servizio: «l'organizzazione del servizio sanitario verso una più completa assicurazione del diritto alla salute» non è una variabile indipendente dalla sua «sostenibilità economica» (delib. Consiglio Regionale Toscana, 9 aprile 2002, n. 60, *Piano sanitario regionale 2002-2004*, p. 1).

È in questo contesto che si collocano le suddette novità.

8.1. *I Comitati di area vasta come 'cartello' di concertazione aziendale.*

Il *Piano sanitario regionale 2002-2004* prevedeva che le aziende sanitarie di ciascuna area vasta, al fine di garantire la coerenza tra gli indirizzi della programmazione e le scelte aziendali di sviluppo ed organizzazione dei servizi e di consentire la crescita in rete del sistema di offerta delle prestazioni specialistiche di ricovero e ambulatoriali di secondo livello, individuassero funzioni di coordinamento tecnico interaziendali per settori professionali omogenei con il compito di (a) elaborare proposte di sviluppo delle attività nel rispetto degli indirizzi di programmazione di area vasta, (b) sottoporre quelle stesse proposte a preventiva concertazione di area vasta e (c) garantire un effettivo coordinamento della attività della singole aziende.

A tale scopo furono costituiti tre *Comitati di Area Vasta*, i cui bacini territoriali di riferimento hanno coinciso, fin dall'inizio, con le aree vaste indicate al precedente § 3.3 (delib. Giunta Regionale Toscana, 22 luglio 2002, n. 765).

Dopo una prima fase di sperimentazione, i *Comitati di Area Vasta* sono stati disciplinati dalla legge sul servizio sanitario regionale. Ciascun *Comitato* è composto dai direttori delle aziende sanitarie facenti parte dell'area e dal direttore dell'Ente per i servizi tecnico-amministrativi di area vasta ed è presieduto da un coordinatore nominato dal Presidente della Giunta regionale tra i direttori generali delle aziende sanitarie dell'area vasta (art. 9, co. 3 e 4, legge reg. Toscana n. 40/2005). Al *Comitato* sono attribuiti i compiti di:

- elaborare le proposte degli atti di programmazione interaziendale (piani di area vasta) in conformità ai contenuti e agli obiettivi definiti dal Piano sanitario e sociale regionale integrato;
- approvare le intese e gli accordi stipulati dalle aziende sanitarie in attuazione del Piano sanitario e sociale regionale integrato e degli atti di programmazione interaziendale (art. 9, co. 5, legge reg. Toscana n. 40/2005, come modificato da art. 11, legge reg. Toscana 10 novembre 2008, n. 60).

Il Comitato costituisce il soggetto della programmazione di area vasta e le stesse decisioni delle aziende sanitarie in grado di incidere sulla dimensione territoriale vasta – dalla realizzazione di strutture complesse alla definizione di programmi di sviluppo e di innovazione tecnologica – presuppongono un'intesa preventiva in sede di *Comitato*, finalizzata anche a garantire la coerenza dei percorsi assistenziali.

In questo caso, dunque, l'area vasta è configurata come un «'cartello di concertazione aziendale' in cui le aziende, su una posizione di parità possono essere spinte a concertare le diverse politiche di governo clinico in attuazione della programmazione regionale e ad unificare le funzioni di supporto al governo clinico» (S. Bugnoli, *Un modello originale le scelte della Toscana in materia sociosanitaria*, in *Studi Zancan*, 2006 (5), p. 34). L'area vasta, attraverso la programmazione interaziendale, costituisce così la *rete* del servizio sanitario, in particolare di quello ospedaliero, in grado di garantire a ciascun cittadino, indipendentemente dal luogo di partenza, la stessa possibilità di accesso ai *servizi* della rete e la stessa qualità e quantità di prestazioni.

8.2. *La Società della Salute: la zona-distretto quale livello territoriale ottimale cui allocare l'organizzazione di base del sistema sanitario integrato con quello socio-assistenziale.*

Il sistema sanitario regionale è suddiviso in tre livelli di intervento: il livello della prevenzione sanitaria collettiva, quello della assistenza sanitaria territoriale e quello della assistenza sanitaria ospedaliera. La *Società della Salute* rappresenta la soluzione organizzativa per le funzioni di governo e di gestione dei servizi socio-sanitari territoriali nell'ambito di ciascuna zona-distretto in cui è suddivisa ogni Azienda sanitaria locale.

La zona-distretto costituisce l'ambito territoriale di riferimento per la valutazione dei bisogni sanitari e sociali della comunità e per la definizione delle caratteristiche qualitative e quantitative dei servizi necessari a soddisfare i bisogni assistenziali della popolazione di riferimento e, in particolare, per il governo della domanda ed il coordinamento dell'offerta, per l'integrazione operativa delle attività sanitarie e sociali svolte a livello territoriale dall'azienda sanitaria e dai Comuni (art. 64, co. 1 e 2, legge reg. Toscana n. 40/2005, come modificato da art. 53, legge reg. Toscana 10 novembre 2008, n. 60). In conseguenza di tutto ciò, il territorio delle dodici Aziende sanitarie locali è stato suddiviso in 34 zone-distretto.

Le politiche sanitarie e sociali a livello di zona-distretto sono definite attraverso il *Piano integrato di salute* quale strumento partecipato di programmazione integrata (art.

21, co. 1, legge reg. Toscana n. 40/2005, come modificato da art. 26, legge reg. Toscana 10 novembre 2008, n. 60).

8.2.1. *Dalla sperimentazione al consolidamento legislativo della Società della Salute.*

Le vicende che hanno portata al consolidamento della *Società della Salute* meritano di essere ripercorse perché costituiscono un esempio emblematico del modo di definizione delle forme organizzative in ambito socio-sanitario (e non soltanto) nell'ordinamento regionale toscano.

La sperimentazione della *Società della Salute* è stata prevista per la prima volta nel *Piano sanitario regionale 2002-2004*.

Il processo di sperimentazione poneva al centro del servizio pubblico sanitario il diritto alla salute inteso innanzitutto come prevenzione e integrazione dei servizi. Talché la sua concreta attuazione imponeva l'indispensabile rilancio dell'integrazione del sistema sanitario con quello socio-assistenziale e il loro necessario coordinamento con le altre politiche incidenti sulla qualità della vita di una comunità e di un territorio. In particolare il riferimento alla 'integrazione' costituiva un'applicazione delle indicazioni contenute nel *Piano sanitario nazionale 1998-2000* laddove individuava quattro diversi tipi di integrazione:

- i. istituzionale, basata sulla necessità di promuovere collaborazioni tra istituzioni diverse per conseguire comuni obiettivi di salute;
- ii. gestionale, fondata su meccanismi di coordinamento in grado di consentire l'efficace svolgimento delle attività, dei processi e delle prestazioni;
- iii. professionale, caratterizzata, tra l'altro, dalla costituzione di unità valutative integrate, dalla gestione unitaria della documentazione, dalla continuità terapeutica tra ospedale distretto, dalla collaborazione tra strutture residenziali e territoriali;
- iv. comunitaria, costruita sulla presenza di strutture definite di partecipazione che garantiscano il ruolo attivo dei cittadini e delle loro associazioni.

In questo contesto la sperimentazione della *Società della Salute* quale nuova soluzione organizzativa dell'assistenza territoriale è stata caratterizzata da quattro obiettivi qualificanti: (a) il «coinvolgimento delle comunità locali, delle parti sociali e del terzo settore, nella individuazione dei bisogni di salute e nel processo di programmazione», (b) la «garanzia di qualità» e la promozione della «appropriatezza» dei consumi, (c) il controllo dell'impiego delle risorse e «la certezza dei costi», attraverso il governo della domanda nel quadro dell'efficienza e della sostenibilità del sistema e (d) l'«universalismo ed equità» (*Piano sanitario regionale 2005-2007*, p. 90 s.). Al contempo, la finalità istituzionale perseguita è stata quella del coinvolgimento diretto delle comunità locali nei compiti di indirizzo, programmazione e governo dei servizi territoriale.

In questo contesto è stata avviata la sperimentazione. Essa, inizialmente, ha coinvolto 18 zone-distretto sulla base dei progetti presentati dai Comuni e delle Aziende sanitarie locali e previamente autorizzati dalla Giunta Regionale. Le 18 zone erano rappresentative di realtà locali differenti tra di loro per vastità di territorio, per densità di popolazione residente, per maggiore o minore presenza di servizi sociali e sanitari, per distanza dai capoluoghi di provincia (cfr. delib. Consiglio Regionale Toscana 24 settembre 2003, n. 155). In ogni caso, già in questa prima fase, le *Società della Salute* hanno preso in carico il 55% della popolazione toscana, ossia circa 2 mln di persone, con la gestione di un considerevole *budget*.

Il processo di sperimentazione ha coinvolto, in prima istanza, le funzioni di governo del sistema socio-sanitario e di orientamento della domanda, con la previsione dell'assegnazione alle *Società della Salute* delle funzioni di gestione diretta di servizi e attività socio-sanitarie solo in un secondo momento ed a seguito dell'autorizzazione della Giunta regionale tenuto conto degli andamenti della sperimentazione.

Questa esperienza ha trovato un primo riconoscimento normativo nella legge sul servizio sanitario regionale ove era previsto che «al fine di promuovere l'innovazione organizzativa, tecnica e gestionale dei servizi sanitari territoriali di zona-distretto e l'integrazione dei servizi sanitari e sociali, fermi restando il rispetto dei livelli essenziali ed uniformi di assistenza e il libero accesso alle cure, gli enti locali e le aziende unità sanitarie locali, sulla base degli indirizzi regionali, possono costituire appositi organismi consortili, denominati Società della Salute» (art. 65, legge reg. Toscana n. 40/2005). Analogamente la legge sul sistema integrato di interventi e servizi per la tutela dei diritti di cittadinanza sociale ha previsto la *Società della Salute* quale forma innovativa di gestione unitaria ed integrata dei servizi tra Comuni ed Aziende sanitarie locali (art. 36, legge reg. Toscana 24 febbraio 2005, n. 41).

Con il *Piano sanitario regionale 2005-2007* la Regione ha assunto l'impegno di potenziare le strutture proposte all'assistenza territoriale e in questo contesto le *Società della Salute* sono diventate l'interlocutore unico del cittadino con l'intento di ricomporre le eventuali separatezze tra i vari soggetti istituzionali pubblici e gli altri soggetti presenti sul territorio (ONLUS, volontariato, privati) per dare vita a vere e proprie equipe integrate territoriali.

La fase di sperimentazione si è chiusa con legge reg. Toscana 10 novembre 2008, n. 60, che ha consolidato l'esperienza delle *Società della Salute* con l'inserimento di un «*Capo IIIbis*» nella legge sulla disciplina del servizio sanitario regionale, dedicato alla disciplina sia degli aspetti organizzativi che di quelli relativi alla interazione/integrazione con le aziende sanitarie locali e con i Comuni (cfr. adesso artt. 71bis-octies decies, legge reg. Toscana n. 40/2005 e succ. modif. e integr.). Esperienza che trova ulteriore conferma nella unificazione dei due strumenti della programmazione socio-sanitaria in Toscana, il Piano sanitario regionale e il Piano integrato sociale regionale (cfr. art. 8, legge reg. cit.).

8.2.2 La disciplina legislativa della Società della Salute. Natura giuridica, funzioni ed organi.

Le *Società della Salute* assumono la forma del giuridica del consorzio disciplinato dall'art. 31, d.lgs. 18 agosto 2000, n. 267, e costituito tra l'Azienda unità sanitaria locale ed i Comuni di una zona-distretto socio-sanitario per l'esercizio delle attività sanitarie territoriali, sociosanitarie e sociali integrate (art. 71bis, legge reg. Toscana n. 40/2005, come modif. da legge reg. Toscana n. 60/2008). L'adesione al consorzio è volontaria per i Comuni, mentre per l'Azienda sanitaria locale è obbligatoria nel rispetto delle direttive regionali. In ogni caso per la costituzione della *Società*, oltre all'azienda unità sanitaria locale territorialmente competente, è necessario che aderiscano almeno il 75% dei Comuni di un ambito territoriale, oppure che i Comuni aderenti rappresentino non meno del 75% della popolazione del medesimo ambito (art. 71quater, co. 5).

Gli enti interessati, ai fini della costituzione della *Società della Salute*, devono approvare, contestualmente, (a) la convenzione, da stipulare fra tutti gli aderenti, che disciplina i rapporti tra i soggetti aderenti al consorzio ed i reciproci impegni finanziari, nonché (b) lo statuto contenente le norme sull'organizzazione e sul funzionamento della *Società* (art. 71quater, co. 2).

Le *Società della Salute* esercitano funzioni di (art. 71bis, co. 3):

- a. indirizzo e programmazione strategica delle attività ricomprese nel livello essenziale di assistenza territoriale previsto dal Piano sanitario e sociale integrato nonché di quelle del sistema integrato di interventi e servizi sociali di competenza degli enti locali;
- b. programmazione operativa e attuativa annuale delle suddette attività, inclusi la regolazione e il governo della domanda mediante accordi con le aziende sanitarie in riferimento ai presidi ospedalieri e con i medici prescrittori che afferiscono alla rete delle cure primarie;
- c. organizzazione e gestione delle attività sociosanitarie ad alta integrazione sanitaria e delle altre prestazioni sanitarie a rilevanza sociale, individuate dal piano sanitario e sociale integrato regionale, individuate dal Piano sanitario e sociale integrato regionale;
- d. organizzazione e gestione delle attività di assistenza sociale individuate ai sensi degli indirizzi contenuti nel Piano sanitario e sociale integrato regionale;
- e. controllo, monitoraggio e valutazione in rapporto agli obiettivi programmati.

Le *Società* devono necessariamente esercitare le funzioni indicate alle lett. *a*, *b* ed *e* ossia le funzioni di indirizzo e programmazione strategica in materia di assistenza sanitaria territoriale e di assistenza sociale, quelle di programmazione operativa e il monitoraggio e la valutazione dei risultati raggiunti.

Le funzioni eventuali, invece, sono quelle previste alle lett. *c* e *d* e riguardano l'organizzazione e la gestione dei servizi. Mentre per quanto riguarda le attività di competenza comunale saranno gli stessi Comuni a decidere cosa le *Società* debbano gestire, per le attività di assistenza territoriale indicate alla lett. *c* è attribuito all'atto di programmazione regionale individuare quali tipologie di attività le *Società* potranno gestire direttamente sotto la propria responsabilità.

In ogni caso la gestione delle attività sociosanitarie ad alta integrazione sanitaria e delle altre prestazioni sanitarie a rilevanza sociale nonché delle attività di assistenza sociale possono essere gestite unitariamente, per i soggetti aderenti, in forma diretta dalle *Società* oppure tramite convenzionamento con la competente Azienda sanitaria locale. Per la gestione delle attività di assistenza sociale, le *Società* possono comunque avvalersi anche di altro soggetto già istituito dagli enti aderenti per le medesime funzioni, in grado di assicurare direttamente, in conformità al contratto di servizio, l'erogazione, tramite la propria organizzazione, delle attività di cura e assistenza di competenza (art. 71bis, co. 5-6).

Gli organi della *Società della Salute* sono l'assemblea dei soci, la giunta esecutiva, il presidente, il direttore, il collegio sindacale (art. 71quinquies).

L'assemblea dei soci è composta dai rappresentanti legali di tutti gli enti aderenti. Essa concorre alla formazione degli altri organi sociali con l'elezione del presidente e degli altri componenti della giunta esecutiva ed approva, a maggioranza qualificata – due terzi dei componenti – gli atti fondamentali della *Società*: il piano integrato di salute, la relazione annuale sullo stato di salute, il bilancio preventivo annuale e pluriennale e rendiconto della gestione, i regolamenti di accesso ai servizi nonché ogni altro atto di programmazione che preveda l'impegno finanziario a carico dei soggetti aderenti alla *Società* (art. 71sexies, co. 1, 3 e 4). Per non escludere i Comuni che non hanno aderito alla *Società* dalla programmazione socio-sanitaria territoriale è in ogni caso previsto che ai fini dell'approvazione del Piano integrato di salute l'assemblea dei soci sia integrata dai Sindaci dei Comuni non consorziati (art. 71sexies, co. 6).

Fatta salva la possibilità per lo statuto di ampliare il numero dei componenti, la giunta esecutiva è composta di tre componenti: il presidente, il direttore generale dell'azienda unità sanitaria locale o suo delegato ed un terzo componente eletto dalla assemblea dei soci tra gli amministratori rappresentanti dei Comuni aderenti. Alla giunta esecutiva competono l'adozione dei programmi esecutivi, la proposta di nomina del direttore della *Società* e ogni altro atto indicato nello statuto (art. 71*septies*).

Il presidente della *Società* ha la rappresentanza generale del consorzio e, tra le altre funzioni, nomina, su proposta della giunta esecutiva, il direttore della *Società* e promuove la consultazione sugli atti d'indirizzo e di programmazione, con la società civile e i soggetti del terzo settore nonché con gli organismi costituiti per favorire la partecipazione degli utenti (art. 71*octies*).

Il direttore della *Società* è nominato dal presidente della *Società*, su proposta della giunta esecutiva, e previa intesa con il Presidente della Giunta regionale (art. 71*novies*, co. 1). L'incarico di direttore della *Società* è regolato da contratto di diritto privato concluso con il legale rappresentante della *Società* (art. 71*novies*, co. 3).

Il direttore della *Società* predispone gli atti di programmazione e ne cura l'attuazione, assicura la programmazione e la gestione operativa delle attività sociosanitarie ad alta integrazione sanitaria e delle altre prestazioni sanitarie a rilevanza sociale nonché delle attività di assistenza sociale, esercita la direzione amministrativa e finanziaria della *Società*. In particolare predispone (a) il piano integrato di salute, (b) lo schema della relazione annuale della *Società*, (c) il bilancio di previsione annuale e pluriennale, (d) il programma di attività e (e) il bilancio di esercizio della società della salute; appronta gli atti di programmazione operativa ed attuativa annuale e assume tutti i provvedimenti di attuazione delle deliberazioni degli organi della *Società* (art. 71*novies*, co. 5).

In ciascuna *Società della Salute* è istituito il comitato di partecipazione, composto da membri nominati dall'assemblea della società della salute tra i rappresentanti della comunità locale, espressione di soggetti della società che rappresentano l'utenza che usufruisce dei servizi, nonché espressione dell'associazionismo di tutela e di promozione e sostegno attivo, purché non erogatori di prestazioni. Al comitato di partecipazione spetta: (a) avanzare proposte per la predisposizione degli atti di programmazione e governo generale, (b) esprimere parere sulla proposta di Piano integrato di salute e sullo schema di relazione annuale della *Società*, (c) esprimere pareri sulla qualità e quantità delle prestazioni erogate e sulla relativa rispondenza tra queste ed i bisogni dell'utenza, nonché sull'efficacia delle informazioni fornite agli utenti e su ogni altra tematica attinente al rispetto dei diritti dei cittadini ed alla loro dignità; (d) redigere, anche formulando specifiche osservazioni e proposte, un proprio rapporto annuale sulla effettiva attuazione del Piano integrato di salute e sullo stato dei servizi locali, che è trasmesso agli organi della *Società* (art. 71*undecies*, co. 1 e 2).

8.3. *Gli Enti per i servizi tecnico-amministrativi di area vasta (ESTAV): nuovo modello per le attività strumentali delle Aziende sanitarie locali.*

Il processo preordinato alla ottimizzazione della risorse nel settore della sanità dopo aver determinato la riorganizzazione territoriale dell'assistenza ospedaliera, prima, e di quella territoriale, poi, ha investito anche il settore degli acquisti, della distribuzione e della gestione dei beni di consumo che, assieme al costo del personale e della farmaceutica convenzionata, costituisce una delle poste più consistenti del bilancio della Aziende sanitarie.

In termini generali, di fronte all'esigenza di contenimento dei costi molteplici sono stati gli approcci per la gestione delle attività strumentali alla erogazione del servizio sanitario ed assistenziale sia da parte delle singole Aziende sanitarie che da parte delle Regioni con l'individuazione di una pluralità di soluzioni: dalla esternalizzazione dei servizi alla costituzione di società di capitale misto pubblico-privato. Anche la Regione Toscana ha operato una profonda ristrutturazione sul modello della *NHS Logistics Authority*, agenzia di distribuzione di beni di consumo alle istituzioni sanitarie dell'Inghilterra, dando vita ad una forma di *outsourcing interno* con la costituzione dei *Consorti di area vasta*, trasformati, poi, dalla legge reg. Toscana 24 febbraio 2005, n. 40, in *Enti per i servizi tecnico-amministrativo di area vasta* (ESTAV) intesi come veri e propri organismi di servizio per le aziende sanitarie.

L'importanza di questo modello è data innanzitutto dal fatto che esso individua nell'area vasta il livello territoriale più idoneo per rimodellare l'organizzazione di tutte le funzioni strumentali all'erogazione delle prestazioni sanitarie e conseguire per questa via il contenimento dei costi e l'ottimizzazione delle risorse.

Lo scopo che caratterizza questo modello organizzativo delle funzioni non strettamente legate alle fasi di diagnosi, cura ed assistenza sanitaria alla persona è duplice:

- a. separare le attività *no-core* da quelle proprie del servizio sanitario;
- b. riaggregare l'insieme delle attività *no-core* presso un unico soggetto a servizio di un ambito territoriale più esteso di quello che afferisce a ciascuna azienda sanitaria.

Ai Consorzi di area vasta sono state attribuite, inizialmente, tutte le funzioni relative agli acquisti di beni e servizi, trasferendo, assieme al personale, tutte le competenze delle Aziende sanitarie in materia di effettuazione delle gare di appalto. Lo scopo immediato era quello di conseguire la realizzazione di acquisti unificati e in via esclusiva per conto della Aziende sanitarie che afferivano all'area vasta di pertinenza. In una fase successiva è stata prevista anche l'attribuzione delle funzioni legate all'intero processo logistico di supporto, con la gestione centralizzata, in ambito di area vasta, sia degli acquisti che dello stoccaggio e distribuzione di tutti i beni di consumo.

A regime, il modello incardinato sugli ESTAV appare in grado – secondo una prima previsione – di conseguire consistenti economie di gestione dell'ordine del 5-6%. In ogni caso, nel corso dell'anno 2005 i risparmi conseguiti legati sia ai prezzi di aggiudicazione ottenuti nelle nuove gare, sia alla rinegoziazione delle forniture in essere che ai minori costi del personale sono stati pari a 12,9 mln di euro pari a quasi il 2% della spesa stimata laddove quelle stesse attività fossero state svolte direttamente dalle Aziende sanitarie o ospedaliere di riferimento (cfr. M. Dominijanni - N. Nante, *ESTAV: un modello di efficienza in sanità*, 2006, paper).

L'intero sistema presuppone, con tutta evidenza, la creazione di un efficiente e condiviso sistema di scambio di informazioni tra ESTAV e azienda sanitaria, in grado di consentire ai primi di ricevere in tempi brevi i dati circa il consumo ed il fabbisogno di beni e servizi di ciascuna azienda. L'esigenza prioritaria del modello è quella di rispondere in tempi certi e secondo modalità adeguate alla richiesta di fornitura di beni e servizi da parte di quel segmento del servizio sanitario che opera a diretto contatto con il cittadino. La mancanza di condivisione del sistema informativo può evidentemente pregiudicare i vantaggi economici attesi, proprio perché disattende l'esigenza di certezza e di adeguatezza ricordata da ultimo.

8.3.1. Le origini: i Consorzi di Area Vasta.

La sperimentazione di questo modello organizzativo è stata avviata nel settembre 2002 in virtù delle previsioni contenute nel *Piano Sanitario Regionale 2002-2004* approvato con delib. Consiglio regionale Toscana 9 aprile 2002, n. 60.

Il *Piano Sanitario Regionale 2002-2004* evidenziava la necessità di una riorganizzazione di alcune funzioni tecnico-amministrative tipiche della gestione aziendalistica. Il riferimento era a quelle funzioni interessate soprattutto nel contesto produttivo privato da «processi di riagggregazione e specializzazione finalizzati ad innalzare il livello di efficienze del sistema». Tali funzioni non riguardavano direttamente l'erogazione di prestazioni sanitarie in rapporto con il cittadino e potevano essere oggetto di possibili rilevanti miglioramenti sia in termini qualitativi che economici. In proposito era affermato che «il grado di ottimizzazione della loro gestione e la loro eventuale allocazione a livello sovraziendale, ove opportuno e possibile, potranno portare ad una ridefinizione della natura stessa delle aziende sanitarie, accentuandone il carattere di forniture di servizi alla persona ed alla collettività e riducendone i compiti negli ambiti gestionali e di supporto» (p. 43). Prendeva così avvio la seconda fase della aziendalizzazione del servizio sanitario che ha coinvolto in maniera specifica le funzioni legate alla acquisizione dei beni necessari alla produzione del servizio. Il loro esercizio, fino ad allora, era svolto dalle singole Aziende sanitarie ed era caratterizzato da «fenomeni di crescente asimmetria nelle capacità e nei poteri della domanda e dell'offerta» – dovuti soprattutto alla scarsa dimensione operativa e alla ridotta circolazione delle informazioni – con la sempre maggiore «influenza sui mercati stessi [...] delle ditte fornitrici» in grado di produrre effetti discorsivi sul mercato «a tutto danno della trasparenza, dell'imparzialità ed economicità delle procedure di acquisto pubbliche» (p. 43 s.).

Il progressivo ampliamento dei comparti di beni in cui effettuare acquisti unificati era legato alla sperimentazione di «soluzioni associative o consortili» (p. 43), avviata con la costituzione dei *Consorzi d'Area Vasta* (delib. Consiglio Regionale Toscana, 25 settembre 2002, n. 144) aventi natura di società consortile a responsabilità limitata, con capitale suddiviso in quote non trasferibili a terzi o sottoponibili a vincoli di sorta.

I *Consorzi* erano enti strumentali delle aziende sanitarie consorziate nell'ambito delle tre aree vaste in cui era suddiviso il territorio regionale (rispettivamente Area vasta Nord-Ovest, Centro e Sud-Est: cfr. § 3.3.1.), con propria personalità giuridica, dotati di autonomia imprenditoriale e gestionale. In sostanza i *Consorzi* erano configurati come 'centri di servizio' in grado di produrre rilevanti risparmi dovuti all'elevata specializzazione, alle economie di scala conseguibili, al rinnovato potere contrattuale nei confronti delle aziende fornitrici e alla creazione di una organizzazione a rete in grado di consentire l'elaborazione, la trasmissione e la distribuzione di informazioni tra le aziende.

L'ambito territoriale di area vasta era individuato quale livello più idoneo per l'ottimizzazione delle funzioni tecnico-amministrative di supporto alle aziende sanitarie consorziate, per consentire la gestione associata delle funzioni di approvvigionamento delle medesime nonché di quelle altre funzioni di supporto tecnico-amministrativo – tra le quali la gestione della logistica-magazzini, i sistemi informativi, l'integrazione e l'organizzazione dei Centri unificati di prenotazione (CUP) – da attribuire al Consorzio mediante atti convenzionali, da attuarsi anche in tempi differenziati, con l'obiettivo di abbattere i costi gestionali e migliorare l'efficienza dei servizi (cfr. delib. Consiglio Regionale Toscana, 25 settembre 2002, n. 144, all. B - *Riorganizzazione acquisti e logistica a livello di Area Vasta*).

8.3.2. La costituzione degli Enti per i servizi tecnico-amministrativi di area vasta (ESTAV). Natura giuridica, funzioni ed organi.

La sperimentazione avviata con la costituzione dei *Consorzi di Area Vasta* è stata consolidata dalla legge regionale sul servizio sanitario regionale con la costituzione, per ciascuna area vasta, degli *Enti per i servizi tecnico-amministrativi di area vasta (ESTAV)* per l'esercizio delle funzioni tecniche, amministrative e di supporto delle Aziende sanitarie locali (art. 100, legge reg. Toscana, 24 febbraio 2005, n. 40) ricomprese nel corrispondente ambito territoriale. Gli *ESTAV* sono subentrati ai *Consorzi* nell'esercizio delle funzioni che erano a questi già attribuiti (delib. Giunta Regionale Toscana, 17 ottobre 2005, n. 1021).

Gli *ESTAV* sono enti del servizio sanitario regionale, dotati di personalità giuridica pubblica e di autonomia amministrativa, organizzativa, contabile, gestionale e tecnica (art. 100, co. 3). Alla direzione competente della Giunta regionale è attribuito il loro coordinamento «al fine di garantire uniformità di comportamenti» nonché il monitoraggio della loro attività (art. 100, co. 4).

Con la costituzione degli *ESTAV* è stato posto fine all'esperienza dei 'centri di servizio' direttamente legati alle aziende sanitarie consorziate per dare vita ad organismi che sono parte costitutiva del servizio sanitario regionale non immediatamente collegati con le aziende sanitarie di origine, i quali, previa stipula di apposite convenzioni, possono prestare i loro servizi anche a favore di altri soggetti (art. 101, co. 5).

I compiti attribuiti agli *ESTAV* sono tutti quelli non direttamente riferibili alle prestazioni sanitarie e in particolare quelli di (art. 101, co. 1):

- approvvigionamento di beni e servizi, nell'ambito della quale operano come centrali di committenza ai sensi dell'art. 33, d.lgs. 163/2006 e dell'art. 1, co. 455, legge 27 dicembre 2006, n. 296, per conto delle aziende sanitarie locali e della aziende ospedaliero-universitarie;
- gestione dei magazzini e della logistica;
- gestione delle reti e delle tecnologie informatiche, con particolare riguardo alla integrazione e alla organizzazione del Centro unificato di prenotazione (CUP);
- gestione del patrimonio per le funzioni ottimizzabili in materia di manutenzione, appalti e alienazioni;
- organizzazione e gestione delle attività di formazione continua del personale;
- gestione delle procedure concorsuali per il reclutamento del personale;
- gestione delle procedure per il pagamento delle competenze del personale.

Con deliberazione della Giunta regionale possono inoltre essere attribuite agli *ESTAV* ulteriori funzioni tecnico-amministrative delle aziende sanitarie (art. 101, co. 2).

Sono organi degli *ESTAV*: il direttore generale, il consiglio direttivo e il collegio sindacale.

Il direttore generale è nominato dal Presidente della Giunta regionale secondo le modalità previste per la nomina dei direttori generali delle aziende sanitarie locali (art. 103, co. 3). Al direttore generale, oltre alla rappresentanza legale dell'*ESTAV*, sono riservati tutti i poteri di gestione (art. 103, co. 1). In particolare predispone i programmi di attività e adotta gli atti di bilancio (bilancio pluriennale e economico preventivo annuale – sulla base del programma pluriennale e del programma annuale di attività – e bilancio di esercizio), che devono essere trasmessi alla Giunta per la loro approvazione (art. 108, co. 3 e 4).

Il consiglio direttivo è composto dai direttori generali delle aziende sanitarie incluse nella corrispondente area vasta ed è l'organo di indirizzo dell'*ESTAV*. Tra i compiti del

consiglio direttivo sono ricompresi, in particolare, l'approvazione del programma annuale e pluriennale di attività e l'espressione del parere sugli atti di bilancio (art. 104, co. 1 e 2).

Per l'esercizio delle funzioni attribuite, gli *ESTAV* utilizzano:

- i. i finanziamenti assegnati dalla Regione a carico del fondo sanitario regionale;
- ii. gli eventuali corrispettivi per servizi e prestazioni rese a terzi ovvero alle aziende sanitarie per i servizi diversi da quelli istituzionali (cfr. art. 101).

9. *Le Comunità montane come forma del superamento degli ambiti di competenza comunale nei territori montani.*

In Toscana l'80% dei Comuni con meno di 3000 abitanti e il 70% dei Comuni sotto i 5000 abitanti sono Comuni montani: in termini assoluti i Comuni montani sono attualmente 157 su 287 (pari al 54,70% del totale): 116 con territorio classificato interamente montano e 41 con territorio classificato parzialmente montano.

Fino alla recente riforma erano presenti 20 Comunità montane. Al loro interno erano inseriti 144 Comuni, con un'estensione territoriale pari al 47,27% dell'intero territorio regionale (1.086.904 Ha su un totale di 2.299.351 Ha) e una popolazione residente che costituiva soltanto il 14,76% della popolazione toscana (531.027 abitanti su una popolazione regionale pari a 3.598.269). Di questi 144 Comuni, 114 erano con territorio classificato interamente montano; 24 con territorio solo parzialmente montano; 6 con territorio non montano. Non erano inseriti nelle Comunità montane 2 Comuni con territorio classificato interamente montano (Monte Argentario e Bagni di Lucca) e 17 Comuni con territorio classificato parzialmente montano (Arezzo, Buti, Calci, Calenzano, Carrara, Castiglion Fiorentino, Cavriglia, Civitella Paganico, Cortona, Fiesole, Figline Valdarno, Gaiole in Chianti, Greve in Chianti, Massa, Pistoia, Radda in Chianti, Sesto Fiorentino).

Con la riforma del 2008 le Comunità montane sono state ridotte a 14: al loro interno sono inseriti 112 Comuni, 104 sono con territorio classificato montano ai sensi della legislazione statale e 8 con territorio classificato montano ai fini regionali.

Sotto il profilo socio-culturale, in Toscana è forte il legame con il territorio e le sue specificità e l'esaltazione dei valori della municipalità è di frequente associato allo spirito di appartenenza delle piccole comunità, anche se sono ben noti i problemi che i piccoli Comuni, soprattutto se montani, incontrano nel far fronte alle crescenti competenze proprie del livello di prossimità comunale. La localizzazione in territorio montano è di per sé un fattore di disagio sia per l'accesso ai servizi pubblici e privati, sia per lo svolgimento di attività economiche. La stessa conformazione del territorio incide sulle comunicazioni, accentuando l'isolamento delle popolazioni residenti rispetto al fondovalle; i servizi per la popolazione, dagli ambulatori alle scuole, dai negozi agli uffici postali e ai trasporti, tendono a ridursi e a concentrarsi.

D'altronde il sistema montano toscano, con le sue specificità socio-economiche-ambientali, costituisce una risorsa di preminente interesse regionale per la cui salvaguardia, mantenimento e promozione concorrono una pluralità di soggetti pubblici e privati. Questo stesso territorio è diventato l'oggetto di strategie integrate preordinate a sostenere e promuovere uno sviluppo durevole, sia con strumenti di programmazione regionale e locale sia con atti negoziali. Sono da ricordare in proposito la *Carta delle montagne toscane* del 2002 con la quale è stato promosso l'obiettivo dell'attuazione di un complesso di politiche coerenti che coinvolgono sia l'amministrazione regionale che quella locale e il *Piano di indirizzo per le montagne toscane 2004-2006* (delib. Consiglio regionale Toscana 21 settembre 2004, n. 109) che costituisce il primo significativo

strumento di programmazione regionale, con carattere intersettoriale, elaborato per assicurare la coerenza delle azioni di governo, l'integrazione delle politiche di settore e il coordinamento territoriale degli interventi. Da ultimo è da ricordare il *Protocollo di intesa per lo sviluppo sostenibile dei territori montani* siglato nel novembre 2008 tra Regione Toscana, Uncem Toscana, Anci Toscana e Upi Toscana «finalizzato alla realizzazione di una strategia complessiva di sviluppo eco-sostenibile [...] nell'ambito di un efficiente sistema di *governance* dei territori montani».

Il superamento degli ambiti di competenza territoriale di ciascun Comune, per la condivisione delle risorse proprie in un'area più ampia, rappresenta l'obiettivo principale dei piccoli Comuni montani soprattutto sotto il profilo dell'efficienza dei servizi. Invero, nel momento in cui il livello qualitativo dell'offerta di servizi è fortemente legato alla quantità di domanda presente in un'area, la loro convenienza economica è condizionata al superamento di una *soglia minima* di popolazione al di sotto della quale risulta svantaggioso localizzare la propria attività in quell'area. Ciò vale anche per i c.d. servizi primari e di prossimità quali i servizi sanitari, i trasporti pubblici, l'istruzione. Talché la presenza/assenza di servizi nelle aree montane finisce per diventare funzione della sufficienza/carenza di un adeguato livello di popolazione.

Le Comunità montane hanno rappresentato e continuano a rappresentare il soggetto istituzionale di riferimento per i territori montani toscani, in grado di unificare le varie politiche e di costituire il soggetto istituzionale capace di garantire la *soglia minima* di localizzazione del servizio, unificando in un'unica sede plurifunzionale l'indispensabile cooperazione tra i piccoli comuni. Assieme agli altri enti locali, esse costituiscono un sistema di *governance* istituzionale locale costruito attorno a relazioni di collaborazione e cooperazione tanto tra soggetti pubblici quanto tra questi ultimi e soggetti privati, che tende sempre più a configurarle come 'Comune dei Comuni', il soggetto pubblico dell'area vasta montana. Quel soggetto che accorpa in un'unica dimensione istituzionale i piccoli Comuni associati, che li sostituisce in tutto o in parte, in una prospettiva di maggiore coesione che lascia agli originari municipi le funzioni amministrative e i servizi della vita quotidiana, in sintonia con i principi costituzionali di adeguatezza e differenziazione.

9.1. *Le Comunità montane nella legislazione nazionale e in quella della Regione Toscana: brevi cenni.*

La singolarità dei territori montani è tale che essi costituiscono oggetto di una specifica disposizione costituzionale che attribuisce alla legge la possibilità di disporre «*provvedimenti a favore delle zone montane*» (art. 44, co. 2, Cost.). Già a partire dagli anni Cinquanta è stata adottata una legislazione a favore di questi territori: con la legge 25 luglio 1952, n. 991 (*Provvedimenti in favore dei territori montani*), furono definiti soggetti, requisiti e procedure per la classificazione dei territori montani e con il successivo d.P.R. 10 giugno 1955, n. 987, fu prevista, allo scopo di favorire il miglioramento tecnico ed economico dei territori montani, la facoltà per i Comuni compresi nel perimetro di una zona montana di costituirsi in consorzio a carattere permanente, denominato «comunità montana» o «consiglio di valle» (art. 13). È, tuttavia, con la legge 3 dicembre 1971, n. 1102 (*Norme per lo sviluppo della montagna*), che i territori montani assumono un'autonoma rilevanza. Questi vengono ripartiti «in zone omogenee» individuate «in base a criteri di unità territoriale, economica e sociale» (art. 3, co. 3). Tra i Comuni ricadenti in ciascuna zona omogenea è prevista la costituzione (obbligatoria), mediante legge regionale, della Comunità montane quale «ente di diritto

pubblico». La Comunità montana diviene così lo specifico livello istituzionale al quale è attribuita l'attuazione delle politiche di sviluppo e di riequilibrio economico-sociale attraverso lo strumento della programmazione.

La legge di riforma dell'ordinamento locale definisce le Comunità montane quali «enti locali costituiti con leggi regionali tra comuni montani e parzialmente montani, anche appartenenti a province diverse, allo scopo di promuovere la valorizzazione delle zone montane, l'esercizio associato delle funzioni comunali nonché la fusione di tutti o parte dei Comuni associati» (art. 28, co. 1, legge n. 142/1990). Il successivo testo unico del 2001 modifica in parte questa disposizione con la qualificazione delle Comunità montane quali «unioni di comuni, enti locali costituiti tra comuni montani e parzialmente montani, per la valorizzazione delle zone montane, per l'esercizio di funzioni proprie, di funzioni conferite e per l'esercizio associato delle funzioni comunali» (art. 27, co. 1, T.u.e.l.).

Infine, è da rammentare la legge 31 gennaio 1994, n. 97 (*Nuove disposizioni per le zone montane*) che consolida il ruolo delle Comunità montane sia nel contesto della programmazione dello sviluppo rurale e della tutela e valorizzazione delle risorse naturali e forestali, che sul versante della promozione dell'esercizio associato di funzioni e servizi comunali, con riferimento, in particolare, ai settori della raccolta e smaltimento dei rifiuti solidi urbani, della organizzazione del trasporto locale, della realizzazione di strutture di servizio sociale nonché di quelle opere pubbliche d'interesse del territorio di loro competenza.

Alla legislazione statale si è affiancata, a partire dagli anni Settanta, quella regionale: in particolare la Regione Toscana con legge reg. 1 dicembre 1972, n. 31 (*Norme per la costituzione e l'attività delle comunità montane in attuazione della legge 3 dicembre 1971, n. 1102*), ha sciolto le Comunità montane e i Consigli di Valle costituiti ai sensi del d.P.R. n. 987/1955 e disciplinato la costituzione delle nuove Comunità montane, l'articolazione e composizione dei loro organi, la formulazione degli statuti, la preparazione dei piani zionali e dei programmi annuali, i rapporti con gli altri enti operanti nel territorio, i criteri per ripartire tra le Comunità montane i fondi assegnati dalla legge n. 1102/1970. La successiva legge reg. Toscana 2 gennaio 1973, n. 1, delimitava i territori montani regionali, determinati in applicazione della legge n. 991/1952, ripartendoli in zone omogenee, nell'ambito delle quali i Comuni interessati dovevano costituire le Comunità montane.

A seguito della istituzione delle Associazioni intercomunali, laddove l'area territoriale della Comunità montana coincideva quella dell'Associazione intercomunale, alla prima erano attribuite – oltre alle funzioni previste dalla legge n. 1102/1970 – anche le funzioni assegnate all'Associazione intercomunale, comprese quelle sanitarie. Con la successiva legge reg. Toscana 12 giugno 1982, n. 52, è stata modificata la delimitazione dei territori montani in zone omogenee e definita una nuova disciplina degli organi delle Comunità montane. All'inizio degli anni Novanta, in attuazione della legge n. 142/1990 ed a seguito della soppressione delle Associazioni intercomunali, l'ordinamento delle Comunità montane è stato ridefinito con la legge reg. Toscana 18 agosto 1992, n. 39. Alle Comunità montane, quali enti locali costituiti tra Comuni montani e parzialmente montani, viene attribuito l'esercizio sia delle funzioni amministrative comunali e provinciali che delle funzioni amministrative proprie della Regione (in particolare in materia di attività produttive extra-agricole, agricoltura, bonifica integrale e montana, foreste, patrimonio agricolo forestale regionale, prodotti del sottobosco, risorse faunistiche, agriturismo). Inoltre le Comunità montane:

- a. sono soggetti della programmazione regionale e concorrono alla formazione del piano territoriale di coordinamento e agli atti di programmazione provinciale;
- b. svolgono l'esercizio associato di funzioni e servizi propri dei Comuni o a questi delegati o attribuiti dalla Regione.

La più recente legge reg. Toscana 28 dicembre 2000, n. 82 (*Norme in materia di comunità montane*) ha, in particolare, delegificato il procedimento d'individuazione degli ambiti territoriali per la costituzione delle Comunità montane, ha assunto la concertazione istituzionale quale metodo ordinario per la delimitazione degli ambiti ed ha disciplinato le procedure di adozione e di approvazione del piano pluriennale di sviluppo socioeconomico delle Comunità montane.

Da ultimo, il nuovo Statuto assegna alla Regione, in attuazione dei principi di sussidiarietà, adeguatezza e differenziazione, il compito di valorizzare «il ruolo delle Comunità montane» (art. 62, co. 2). Restano dunque intatte le ragioni originarie che avevano indotto a costituire queste peculiari istituzioni locali nei territori montani, innanzitutto, perché parti necessarie di un sistema istituzionale che dà attuazione ai principi di adeguatezza e differenziazione e capace di mantenere gli elementi indispensabili della identità e dell'insediamento territoriale della popolazione.

9.2. *Il riordino delle Comunità montane nella legge reg. Toscana n. 37/2008: l'affermazione del principio di cooperazione istituzionale.*

La legge finanziaria 2008 ha previsto che le Regioni, al fine di concorrere agli obiettivi di contenimento della spesa pubblica, provvedano al riordino della disciplina delle Comunità montane in «modo da ridurre a regime la spesa corrente per il [loro] funzionamento per un importo pari almeno ad un terzo della quota ordinaria assegnata per l'anno 2007 all'insieme delle Comunità montane presenti nella Regione» (art. 2, co. 17, legge 24 dicembre 2007, n. 244). Tra i principi del suddetto riordino è previsto, innanzitutto, la riduzione del numero complessivo delle comunità da attuarsi in forza di «indicatori fisico-geografici, demografici, e socio-economici, e in particolare: della dimensione territoriale, della dimensione demografica, dell'indice di vecchiaia, del reddito medio pro-capite, dell'acclività dei terreni, dell'altimetria del territorio comunale [...], del livello dei servizi, della distanza dal capoluogo di provincia e delle attività produttive extra-agricole» (art. 2, co. 18, legge ult. cit.). A fronte della indicazione di una pluralità di indicatori, l'unico criterio vincolante è rappresentato dalla necessaria riduzione del numero complessivo delle comunità, mentre è incerto se quegli stessi indicatori costituiscano un vero e proprio limite alla legislazione regionale oppure una mera indicazione. La soluzione preferibile appare questa ultima dal momento che lo stesso legislatore statale lega gli effetti del mancato riordino da parte delle Regioni alla non avvenuta riduzione del numero complessivo delle Comunità.

La legge reg. Toscana 26 giugno 2008, n. 37, ha disposto il riordino delle Comunità montane. La nuova legislazione regionale definisce, innanzitutto, i criteri base per l'individuazione degli ambiti territoriali delle Comunità montane, ciascuno costituito dal «territorio di tutti i Comuni che vi sono compresi» (art. 4, co. 1). I criteri che caratterizzano questa ridefinizione sono tre (art. 13):

- a. l'ambito deve raggiungere complessivamente la popolazione di almeno diecimila abitanti;
- b. nell'ambito non possono essere compresi: Comuni capoluoghi di provincia, Comuni con popolazione superiore a venticinquemila abitanti, Comuni che

- appartengono a province diverse, Comuni costieri; sono compresi comuni in maggioranza con territorio classificato interamente montano e almeno tre Comuni;
- c. nell'ambito devono essere compresi almeno per un terzo Comuni che, alla data di entrata in vigore della legge di riforma, risultano nella graduatoria di cui all'art. 2, legge reg. Toscana n. 27 luglio 2004, n. 39, recante norme a favore de Comuni montani e dei piccoli Comuni in situazione di disagio, con indice di disagio superiore alla media regionale.

L'ambito territoriale così delimitato costituisce «livello ottimale» ai sensi delle legge reg. Toscana 16 agosto 2001, n. 40 (art. 4, co. 2) (cfr. *infra*, § 10).

La Comunità montana è costituita con decreto del Presidente della Giunta regionale, «di norma, in continuità con quella eventualmente preesistente» (art. 5, co. 1 e 4).

Ciascuna Comunità montana è dotata di autonomia statutaria (art. 6). In particolare lo statuto:

- a. definisce i principi e le norme fondamentali dell'organizzazione dell'ente e dei rapporti, anche finanziari, tra i Comuni che ne fanno parte, compresa la regolazione, in caso di estinzione dell'ente, dei rapporti instaurati per l'esercizio associato di funzioni e servizi comunali;
- b. specifica le attribuzioni degli organi di governo;
- c. stabilisce i modi di esercizio della rappresentanza legale dell'ente;
- d. dispone sulla durata e l'entrata in carica dei componenti dell'assemblea, sulle modalità di insediamento dell'assemblea, sulla cessazione dalle cariche degli organi di governo derivanti dalle incompatibilità e dalle altre cause disciplinate dalla normativa statale.

Lo statuto è approvato dall'assemblea della Comunità montana, su proposta deliberata dalla conferenza dei sindaci, con il voto favorevole della maggioranza assoluta dei componenti dell'assemblea. La proposta può essere modificata dall'assemblea soltanto a seguito di previo parere favorevole della conferenza dei sindaci (art. 6, co. 3).

Gli organi della Comunità montana sono costituiti dall'assemblea, dalla conferenza dei sindaci, dal presidente e dalla giunta esecutiva. Tuttavia la costituzione della conferenza dei sindaci è esclusa nei casi in cui la giunta sia composta da tutti i sindaci dei Comuni partecipanti. Tutti gli organi sono composti unicamente da sindaci, assessori o consiglieri dei Comuni che fanno parte della Comunità montana (art. 7, co. 1 e 2).

L'assemblea è composta dai sindaci e da due consiglieri (uno di maggioranza e uno di minoranza) per ciascuno dei Comuni che ne fanno parte e costituisce l'organo di indirizzo e di controllo politico-amministrativo dell'ente. In tal senso, oltre all'adozione degli atti e all'esercizio delle funzioni indicate dallo statuto, spetta all'assemblea l'approvazione degli atti indicati nell'art. 42, co. 2, T.u.e.l. (art. 7, co. 4-7)

La conferenza dei sindaci è composta da tutti i sindaci dei Comuni facenti parte della Comunità montana. Alla conferenza partecipa a tutti gli effetti il presidente della Comunità in quei casi in cui quest'ultimo non rivesta la carica di sindaco, salvo i casi previsti dallo statuto. Le competenze della conferenza sono definite dallo statuto (art. 7, co. 8).

La giunta è composta dal presidente della Comunità montana e da non più di tre assessori, nominati dal presidente fra i componenti dei consigli comunali facenti parte della Comunità. Adotta gli atti ed esercita le funzioni che non rientrano nelle competenze riservate dalla legge o dallo statuto all'assemblea o alla conferenza dei sindaci (art. 7, co. 9).

Il presidente è eletto dall'assemblea tra i suoi membri, su proposta della conferenza dei sindaci laddove costituita (art. 7, co. 11).

Al di là dell'esercizio delle funzioni attribuite dalle legge e di quelle legate agli interventi speciali per la montagna stabiliti dalla Unione europea o dalle leggi statali e regionali nonché delle funzioni conferite dai Comuni, dalle Province e dalla Regione, le Comunità montane esercitano, almeno per la maggioranza dei Comuni dell'ambito territoriale, funzioni e servizi comunali, ai sensi della legge reg. Toscana n. 40/2001, che hanno riguardo ad almeno una delle seguenti attività o aree tematiche:

- (a) sportello unico delle attività produttive;
- (b) corpo unico di polizia municipale;
- (c) governo del territorio;
- (d) progettazione e procedure di affidamento di lavori pubblici;
- (e) servizi e attività educative;
- (f) personale e altri servizi generali di amministrazione.

L'esercizio associato di funzioni e servizi è attivato mediante apposita convenzione di durata almeno decennale, stipulata tra i Comuni e la Comunità montana. Inoltre tra la Comunità montana e i Comuni, anche non facenti parte dell'ambito territoriale, possono essere stipulate ulteriori convenzioni ex art. 30 T.u.e.l. per l'esercizio associato delle funzioni (art. 20, legge reg. Toscana n. 37/2008).

All'esercizio delle funzioni e allo svolgimento delle attività della Comunità montana – così come delle unioni di Comuni – presiede il *piano di sviluppo* che costituisce «lo strumento di programmazione locale che definisce gli indirizzi politici e gli obiettivi programmatici [...] e individua gli interventi e le opere idonei a realizzarli» (art. 19, co. 1). Per questo aspetto, il *piano di sviluppo* «ha riguardo, in modo integrato, alle competenze esercitate dall'ente, conferite o affidate dalla Regione, dalla Provincia e dai Comuni, nonché alle azioni che l'ente intende assumere, in collaborazione con i Comuni e con altri soggetti pubblici, per la promozione dello sviluppo locale e la valorizzazione del territorio montano» (art. 19, co. 1).

Il *piano di sviluppo* ha validità pluriennale pari a quella del *Programma regionale di sviluppo*, deve essere adottato entro un anno dall'approvazione di quest'ultimo e resta in vigore fino all'approvazione del piano successivo.

Le procedure di elaborazione ed approvazione dei *piani di sviluppo* sono stati profondamente modificati. Mentre in passato alle Comunità montane era attribuita la sola adozione del *piano di sviluppo*, mentre la sua approvazione era attribuita alla competenza della Provincia di riferimento, adesso sia l'adozione che l'approvazione sono di esclusiva competenza delle Comunità montane.

Le relazioni tra i vari soggetti istituzionali – ed i rispettivi atti di programmazione – vengono così ad essere governate – come in altri settori della pianificazione regionale toscana – dal principio di cooperazione istituzionale che sostituisce quello gerarchico. La collaborazione è preordinata ad ottenere il più ampio apporto conoscitivo da parte di tutti i soggetti pubblici interessati con lo scopo di garantire una effettiva capacità decisionale dell'ente interessato, che rimane l'unico ed esclusivo soggetto competente ad adottare ed approvare l'atto di programmazione. La *governance* istituzionale non presenta più forme di controllo attribuite ad un soggetto nei confronti dell'altro: nella specifica fattispecie è previsto unicamente che lo schema preliminare di *piano di sviluppo* e le sue eventuali successive modifiche debbano essere trasmesse alla Provincia e alla Giunta regionale, «che nei successivi sessanta giorni possono esprimere osservazioni in ordine alla coerenza con gli altri strumenti della programmazione locale e regionale» e con il modello analitico

approvato dalla Regione in conformità del quale deve essere redatto il *piano di sviluppo* (art. 19, co. 3). Le Comunità montane, alla scadenza del suddetto termine, approvano in via definitiva il proprio *piano di sviluppo*, tenuto conto delle eventuali osservazioni pervenute. L'approvazione del *piano di sviluppo* è seguita dall'approvazione di programmi annuali per la realizzazione delle azioni e dei progetti previsti dal piano pluriennale (art. 19, co. 5).

La recente normativa contiene anche la disciplina dello scioglimento e della conseguente estinzione delle Comunità montane. In particolare spetta alla Giunta regionale deliberare lo scioglimento della Comunità montana e avviare il procedimento di estinzione dell'ente provvedendo alla nomina di un commissario straordinario, il quale esercita con propri decreti ogni potere di governo della Comunità, in conformità a quanto indicato dall'atto di nomina o da atti aggiuntivi (art. 10, co. 1 e 5). In particolare il commissario predispone, nei termini e secondo le direttive stabilite dall'atto di nomina o da atti aggiuntivi, un piano per la successione nei rapporti attivi e passivi e per il subentro nelle funzioni esercitate dall'ente, in modo tale da garantire la successione in *universum ius*. A decorrere dal decreto di estinzione della Comunità montana, la Provincia succede in tutti i rapporti attivi e passivi e nei rapporti patrimoniali della Comunità medesima «allo stesso titolo per il quale le funzioni sono esercitate dalla Comunità montana al momento della estinzione e per il territorio già di competenza della Comunità montana estinta» (art. 11, co. 1).

Oltre al riordino delle Comunità montane, la legge reg. Toscana n. 37/2008 disciplina anche la trasformazione delle Comunità montane in unioni di Comuni con l'affermazione del principio della non sovrapposizione tra Comunità montana e unione di Comuni e la definizione di una sorta di parallelismo tra i due enti locali talché nell'ambito territoriale di una Comunità montana non può essere costituita un'unione di Comuni diversa dalla Comunità montana (art. 15, co. 1).

Fermo questo limite di carattere generale, i Comuni di un ambito territoriale nel quale è costituita la Comunità montana possono trasformarla in unione di Comuni, secondo le procedure indicate nella legge, salvo l'obbligo di prevedere, in ogni caso, «una durata dell'unione non inferiore a dieci anni» (art. 16, co. 1).

La costituzione e l'operatività delle unioni di Comuni comporta l'estinzione della Comunità montana che viene dichiarata con decreto del Presidente della Giunta regionale (art. 15, co. 7). L'unione di Comuni succede a tutti gli effetti nei rapporti attivi e passivi, nella titolarità dei beni e delle risorse strumentali nonché nell'esercizio delle funzioni regionali già conferite alla Comunità montana estinta o da questa esercitate e di quelle ad essa assegnate con convenzione dai Comuni, dalla Provincia e da altri enti pubblici (art. 15, co. 8).

Il riordino della disciplina sulle Comunità montane e la riduzione del loro numero complessivo – secondo la relazione tecnico-finanziaria allegata al proposta di legge – dovrebbe determinare, a regime, un risparmio complessivo sulla spesa corrente per il funzionamento di euro 3.102.374,37 pari a circa il 44% delle risorse finanziarie assegnate alle Comunità montane della Regione Toscana a valere sul fondo ordinario per l'anno 2007 (cfr. d.P.C.M. 19 novembre 2008).

9.3. *La costituzione di unioni di Comuni a seguito del riordino delle Comunità montane.*

A seguito del riordino e della riduzione del numero delle Comunità montane è stato previsto che negli ambiti territoriali coincidenti con la Comunità montane soppresse

possano essere costituite unioni di Comuni. In particolare è stato previsto che entro il 31 ottobre 2008, i Comuni facenti parte degli ambiti territoriali corrispondenti ad una Comunità montana soppressa possano costituire l'unione di Comuni secondo le forme di legge (art. 14, co. 6, legge reg. Toscana n. 37/2008). L'atto di costituzione e lo statuto approvati dai Comuni interessati sono trasmessi al Presidente della Giunta regionale.

L'unione di Comuni, a decorrere dalla data di estinzione della Comunità montana, «succede nei beni e in tutti i rapporti attivi e passivi della Comunità montana estinta». L'unione subentra, altresì, ad ogni effetto, «nell'esercizio delle funzioni e dei compiti conferiti o assegnati alla comunità montana allo stesso titolo per il quale sono esercitati dalla Comunità montana sulla base della legge regionale vigente al momento dell'estinzione ed esclusivamente per il territorio già di competenza della comunità montana estinta» (art. 14, co. 9). In tal senso la disciplina regionale, già applicabile all'esercizio delle funzioni da parte della Comunità montana estinta, si intende riferita all'unione medesima.

Qualora i Comuni interessati non abbiano provveduto alla costituzione dell'unione, il Presidente della Giunta regionale adotta (entro il 31 dicembre 2008), «il decreto di estinzione della comunità montana» che determina, come già ricordato, la successione in favore della Provincia nel cui territorio è compresa la maggioranza dei Comuni della Comunità montana estinta (art. 14, co. 10).

10. *Le gestioni associate: rimedio alle dimensioni socio-territoriali dei Comuni Toscani.*

Il territorio toscano, pur caratterizzato da una forte presenza di Comuni di circoscritte dimensioni demografiche, presenta una differenza rispetto alle altre Regioni italiane: l'incidenza maggiore è rappresentata non tanto dai piccoli Comuni – quelli con popolazione inferiore ai 3.000 abitanti – ma da quelli medio-piccoli. I Comuni fino a 3.000 abitanti (c.d. Comuni 'polvere') costituiscono in Toscana soltanto il 32% (pari a 92 unità) rispetto ad una media nazionale pari al 57,4% che li vede concentrati particolarmente nelle Regioni dell'Italia Nord occidentale. Le percentuali maggiori in Toscana interessano invece i Comuni di media-piccola dimensione, quelli cioè compresi tra i 3.000 e i 5.000 abitanti che costituiscono il 17,1% (pari a 49 unità) dei Comuni toscani, mentre in Italia sono il 14,6%, e quelli tra i 5000 e i 10.000 abitanti che raggiungono in Toscana il 22,3% (pari a 64 unità) contro il 14,5% della media nazionale.

DISTRIBUZIONE DEI COMUNI PER CLASSE DEMOGRAFICA (Fonte ISTAT 2001)

	N. Comuni in Toscana	% Toscana	% Italia
0-3.000	92	32	57,4
3.001-5.000	49	17	14,6
5.001-10.000	64	22,3	14,5
10.001-20.000	47	16,4	7,6
20.001-60.000	24	8,4	4,7
60.001-100.000	8	2,8	0,7
Oltre 100.000	3	1,1	0,5
	287	100	100

I piccoli Comuni in senso stretto interessano complessivamente una modesta parte della popolazione regionale. Tuttavia l'attenzione verso di essi e verso i Comuni medio-piccoli è giustificata dal fatto che, nell'esperienza toscana, essi continuano tutt'oggi a costituire il luogo di aggregazione identitaria sul territorio. La 'rete' dei piccoli Comuni toscani è stata intesa come una risorsa importante tanto per il radicamento delle tradizioni locali quanto per la presenza di istituzioni politiche di 'prossimità' in grado di rappresentare nel modo migliore gli interessi dei cittadini.

Se la piccola dimensione demografica di un Comune non può dunque essere considerata di per sé un elemento di svantaggio, tuttavia l'esistenza di piccoli centri nel territorio toscano è legata, di frequente, alla presenza di una serie di caratteristiche morfologiche, socio-demografiche ed economiche che consentono di individuare quegli stessi territori come quelli più disagiati. I piccoli Comuni – in particolare quelli con meno di 3.000 abitanti, con qualche eccezione legata soprattutto alla presenza di un costante flusso turistico (ad esempio, Radda in Chianti o Pienza) – sono quelli che più facilmente presentano caratteri tali da farli individuare tra quelli più svantaggiati, rispetto agli altri più popolosi.

Il problema posto da questa realtà demografico-istituzionale è stato quello di individuare strumenti in grado di realizzare politiche integrate, non soltanto per aumentare il 'potere contrattuale' degli enti locali più piccoli, ma soprattutto per sviluppare l'idea della condivisione dei progetti di governo.

10.1. *Le gestioni associate anteriori alla legge regionale di riordino territoriale.*

Il d.lgs. 21 marzo 1998, n. 112, ha attribuito alle Regioni il compito di incentivare – attraverso l'individuazione di livelli ottimali – l'esercizio associato di funzioni amministrative in ambiti territoriali sovra comunali, riservando agli enti locali interessati la scelta delle forme e delle metodologie di collaborazione più adeguate (art. 3, co. 2). In materia sono poi stati previsti specifici incentivi finanziari per favorire l'esercizio associato delle funzioni, assegnati in base ad una pluralità di criteri, tra cui il numero dei servizi esercitati, dei Comuni coinvolti e della popolazione degli enti associati (d.m. n. 318/2000 e legge n. 116/2003).

In Toscana l'esperienza di promozione dell'associazionismo sovra comunale è iniziata con la legge 16 agosto 2001, n. 40 e succ. modif. e integr., che ha posto le basi per un complesso programma di riorganizzazione del territorio e di incentivazione delle forme associative di Comuni, che ha trovato realizzazione nel *programma di riordino territoriale* emanato nel dicembre 2003.

Prima di passare all'esame di questa disciplina, tuttavia, pare opportuno segnalare come già prima dell'emanazione della suddetta legge regionale, molti Comuni avessero – in maniera autonoma – attivato gestioni associate di vari funzioni e servizi di rilevanza locale anche sulla base della previsione contenuta nell'art. 33 T.u.e.l. (già art. 26bis, legge n. 142/1990 come inserito da art. 6, co. 6, legge 3 agosto 1999, n. 265). La costituzione di queste gestioni associate è stato l'esito di singole e sporadiche iniziative assunte dagli enti locali interessati o, tutt'al più, incentivate da interventi legislativi di settore, comunque estranee a qualsiasi progetto organico di promozione dell'associazionismo locale. Sono state, comunque, esperienze promosse in assenza di qualsiasi programma complessivo di riorganizzazione del territorio e di delimitazione di precisi ambiti d'intervento nei quali gli enti associati potessero attivare progetti comuni di gestione di funzioni e servizi.

Il ricorso alla gestione associata di funzioni e servizi nasceva proprio dai limiti evidenziati dalle forme istituzionali dell'associazionismo sovracomunale, limiti legati in

modo particolare al forte senso di appartenenza che caratterizza soprattutto le piccole realtà locali. Le preoccupazioni maggiori destinate dall'associazionismo sono sempre state, per un verso, quella di perdere la propria identità e di veder sgretolare il rapporto diretto che lega gli enti locali con la popolazione e, per l'altro, quella di essere in qualche modo *assorbiti* nella sfera politica ed economica di quelli più grandi.

La gestione associata era vista proprio come il modello che consentiva di ovviare a questi inconvenienti e i risultati forniti da recenti indagini (cfr. R. Caselli, 2000) confermano questa considerazione dal momento che essi rivelano come già nel corso del decennio appena trascorso fossero presenti un numero non irrilevante di esperienze associative, già in essere o in corso di attivazione. L'ambito nel quale era più presente il fenomeno associativo era quello dei servizi erogati in una dimensione locale, i cui destinatari erano essenzialmente i residenti di una determinata comunità locale e in particolare i servizi socio-assistenziali, il servizio idrico e quello di igiene urbana. Questi ultimi due settori sono, peraltro, rimasti estranei al programma di riordino territoriale avviato nel 2001 perché hanno costituito l'oggetto di una specifica riorganizzazione avviata da interventi legislativi statali (legge 5 gennaio 1994, n. 36, in materia di risorse idriche, e d.lgs. 5 febbraio 1997, n. 22, in materia di rifiuti, discipline confluite entrambe nel d.lgs. 3 aprile 2006, n. 152, testo unico in materia ambientale) e nel cui ambito la Regione Toscana ha, successivamente, individuato ambiti territoriali ottimali di gestione, autonomi rispetto a quelli definiti con la legge n. 40/2001.

GESTIONE ASSOCIATA PER TIPO DI SERVIZI E NUMERO DI COMUNI COINVOLTI (Fonte IRPET 2000)

Tipologia di servizio	N. esperienze associative	N. medio Comuni partecipanti
Servizi socio assistenziali	22	6
Igiene urbana	19	7
Servizi idrici	18	8
Servizi generali	17	7
Istruzione	13	2
Sviluppo economico	12	13
Polizia locale	7	3
Servizi culturali	7	4
Trasporti	5	8
Servizi zooiatrici	5	10
Macellazione	3	8
Distribuzione gas	3	16
Altri	6	12
Totale	137	7

Queste iniziative erano, dunque, preordinate ad individuare unità territoriali in grado di consentire agli enti locali di minor dimensione di rispondere in maniera più adeguata alle crescenti esigenze della popolazione locale, con la riduzione dei fattori di disagio e delle difficoltà di accesso ai servizi, notevolmente più grandi nei piccoli centri piuttosto che nei grandi centri urbani. Il loro scopo è stato proprio quello di individuare la dimensione ottimale della comunità corrispondente a un certo livello di erogazione di servizi pubblici. D'altra parte, l'individuazione della soluzione è stata comunque complicata dal fatto che un dato servizio può avere differenti scale ottimali di utilizzo. In

astratto la dimensione ottimale sembrerebbe coincidere con l'area di beneficio, vale a dire con l'area comunale alla quale si estendono i benefici derivanti dall'esercizio di quel determinato servizio. In realtà la soluzione del problema non è così semplice.

La dimensione territoriale coincidente con quella che definisce l'ambito amministrativo dell'ente locale quale ambito dello svolgimento della funzione e l'erogazione del servizio non è necessariamente quella più adeguata all'efficienza del servizio. Invero, una delle principali cause dell'inefficienza nella prestazione dei servizi pubblici locali è costituita proprio dall'inadeguatezza delle dimensioni amministrative dei Comuni, con diseconomie di scala che non consentendo un uso razionale delle risorse disponibili – talvolta anche per la mancanza di professionalità adeguate – e che costringono le amministrazioni a circoscrivere l'allocazione delle risorse unicamente sulle funzioni ed i servizi ritenuti indispensabili.

In questo contesto agli stessi enti locali è apparso antieconomico che ciascuno di essi gestisse singolarmente e nella propria dimensione amministrativa servizi pubblici equivalenti. L'idea che ha finito per prevalere è stata quella per cui la produzione del medesimo servizio in forma associata su un territorio più ampio consentiva una ripartizione dei costi di gestione tra una popolazione più vasta e permetteva di ottimizzare il suo costo con la liberazione di una parte delle risorse in grado di garantire l'attivazione di nuovi servizi. Pur in assenza di una disciplina regionale, alcuni Comuni di piccola dimensione avevano finito per intraprendere proprio questa strada: quella della individuazione di una soglia dimensionale minima per la distribuzione delle risorse sul territorio.

10.2. *La disciplina normativa in materia di gestione associata.*

La legge reg. Toscana n. 40/2001 (*Disposizioni in materia di riordino territoriale e incentivazione delle forme associative di comuni*) apre in Toscana una nuova stagione di riforme volte alla promozione dell'associazionismo sovracomunale.

La legislazione toscana contemplava già la ripartizione del territorio regionale in ambiti territoriali definiti in vario modo con la previsione che talune attività di programmazione, organizzazione e gestione delle funzioni e dei servizi dovessero essere esercitate in forma associata: il riferimento è agli ambiti territoriali ottimali (ATO) nel settore idrico e in quello dei rifiuti, ai sistemi economici locali (SEL), alle zone sociosanitarie, agli ambiti provinciali e sub-provinciali in materia di edilizia residenziale pubblica, alle Comunità montane. L'intervento della nuova disciplina legislativa costituisce l'ulteriore passo verso la predisposizione di un programma di definizione dei livelli ottimali con la duplice finalità, per un verso di stabilire i criteri essenziali per l'esercizio associato di funzioni e servizi e, per l'altro, di definire in un quadro più coerente i livelli di organizzazione sovracomunale affiorati nel corso degli ultimi anni in Toscana.

La riorganizzazione dei servizi e delle funzioni a livello regionale muove da una considerazione preliminare ossia che l'individuazione dell'unità territoriale adeguata per l'esercizio delle funzioni e la gestione dei servizi richiede una profonda conoscenza delle caratteristiche economiche e sociali del territorio e che, dunque, essa è, *a priori*, di difficile definizione. Talché il riordino territoriale non può che partire dall'individuazione di livelli territoriali ottimali di gestione fissati nella fascia intermedia di dimensione demografica collocata attorno ai 10.000 abitanti. È nell'ambito di questi livelli territoriali ottimali che potranno essere promossi i successivi accordi tra gli enti locali per l'attivazione della gestione associata delle funzioni e dei servizi individuati in via

generale. In virtù delle sperimentazioni condotte è apparso, quindi, più idoneo attribuire ai singoli enti locali – ricompresi nei livelli ottimali – la responsabilità di avviare un'attività di collaborazione finalizzata ad estendere l'area dei servizi gestiti per migliorarne la qualità e garantirne un'equa distribuzione sul territorio.

La legge reg. Toscana n. 40/2001 affronta dunque il tema dell'*adeguatezza* dello svolgimento delle funzioni comunali, promuovendone l'esercizio associato nei c.d. livelli ottimali. A tal fine essa disciplina le procedure per l'adozione del programma di riordino territoriale contenente «l'individuazione degli ambiti territoriali e dei livelli ottimali per l'esercizio associato sovra comunale di funzioni e servizi» e definisce «i criteri per l'incentivazione dell'esercizio associato di funzioni e servizi da parte dei Comuni» (art. 1, co. 1).

L'esercizio associato di funzioni e servizi avviene «negli ambiti territoriali [...] individuati [...] in relazione alle caratteristiche fisiche, sociali ed economiche del territorio» nonché «alle funzioni e ai servizi da esercitare» in quei casi in cui «sono richieste specifiche modalità di svolgimento di compiti di programmazione, di organizzazione o di gestione dei servizi» (art. 1, co. 3).

La nuova disciplina legislativa individua tre obiettivi generali:

- a. definire, con un programma di riordino territoriale, livelli ottimali di esercizio associato di funzioni e servizi che consenta «il conferimento di funzioni comunali alla struttura associativa» e «l'affidamento alla forma associativa di compiti di gestione inerenti un servizio comunale» (art. 1, co. 2);
- b. costruire i livelli ottimali come riferimento certo ed unitario per la generalità delle funzioni amministrative da conferire e dei servizi da affidare, senza peraltro pregiudicare le esperienze più strutturate che la legislazione regionale ha previsto per l'esercizio associato di alcuni servizi pubblici economici (in particolare, gli Ambiti Territoriali Ottimali per la gestione delle risorse idriche e, più di recente, dei rifiuti);
- c. sostenere finanziariamente le esperienze associative più qualificate che comportano una effettiva integrazione di competenze, strutture, risorse, assicurando ai Comuni libertà di scelta in ordine alle forme associative.

Il modello organizzativo-istituzionale poggia su due pilastri principali. Il primo è rappresentato dalla volontarietà dei Comuni di intraprendere il percorso verso l'associazionismo legato alla possibilità di scegliere liberamente la forma giuridica più appropriata con esclusione di qualsiasi potere sostitutivo della Regione; il secondo è dato dalla previsione di incentivi finanziari alle forme associative che realizzino una effettiva integrazione di uffici e di servizi coerenti con gli ambiti territoriali già operanti o con la nuova individuazione dei livelli ottimali, contributi economici sia forfettari – per favorire l'avviamento delle forme associative – che annuali – per consolidare le forme associative già istituite.

La legge pone una distinzione concettuale tra *ambiti territoriali* e *livelli ottimali*.

Gli *ambiti territoriali* sono costituiti da circoscrizioni sovracomunali nel cui ambito sono previste determinate modalità di esercizio in forma associata di compiti di programmazione, organizzazione e gestione dei servizi, in funzione delle caratteristiche (geografiche, fisiche, sociali, economiche) del territorio e delle funzioni da esercitare e dei servizi da erogare. In questo caso vengono in rilievo non tanto le condizioni minime per avere un esercizio economico di funzioni e servizi, quanto l'opportunità o la necessità di ricondurre ad un territorio più vasto lo svolgimento unitario di alcune funzioni e servizi proprio per la loro particolare complessità e rilevanza di area. Essi sono, di norma,

coincidenti con gli ambiti territoriali degli ATO, delle Comunità montane, dei SEL, delle zone sociosanitarie, dei Circondari.

Il *livello ottimale* è, invece, legato alle funzioni e ai servizi che restano di competenza comunale, ma che tuttavia richiedono livelli demografici e organizzativi minimi perché il loro esercizio incontri una significativa domanda delle comunità e dunque sia sufficientemente economico. Ciascun livello ottimale è individuato «per Comuni associati, la cui dimensione demografica complessiva non sia inferiore a 10mila abitanti», salva la possibilità di definire una diversa soglia minima per Comuni associati «con popolazione complessiva inferiore a 10mila abitanti quando sia dimostrata una capacità organizzativa sufficiente ad esercitare le funzioni conferite dalla Regione» (art. 4, co. 1). La capacità organizzativa è presunta nei casi in cui i Comuni associati con popolazione complessiva inferiore alla soglia minima costituiscono un Comunità montana. I livelli ottimali sono tendenzialmente individuati all'interno degli ambiti territoriali prioritari, anche se non è preclusa la possibilità di includere nei livelli ottimali Comuni non compresi nei predetti ambiti territoriali, a condizione di indicare le esperienze associative effettivamente in corso al momento della presentazione della proposta. In ogni caso, l'individuazione del livello ottimale non è legato alla obbligatorietà dell'esercizio associato ed in ogni caso l'obbligatorietà non è necessariamente riferita al livello ottimale.

La legge reg. Toscana n. 40/2001 definisce, inoltre, il procedimento per la formazione, adozione ed approvazione del programma di riordino territoriale e di definizione dei livelli ottimali e del loro successivo ed eventuale aggiornamento o modifica. Il procedimento è incardinato sulla diretta partecipazione degli enti locali alla formulazione delle proposte sugli ambiti territoriali (ulteriori rispetto a quelli già previsti dalla legislazione regionale vigente) e sui livelli ottimali.

A seguito della deliberazione della Giunta regionale di formazione del programma di riordino territoriale (art. 11, co. 1), i Comuni presentano alla Giunta «le proposte di individuazione degli ambiti territoriali e dei livelli ottimali». Le proposte devono contenere, oltre all'indicazione delle funzioni e dei servizi esercitati o in progetto di esercitare in forma associata, (a) «l'indicazione delle forme prescelte dell'esercizio associato per il livello ottimale» e (b) «la valutazione dei risultati conseguiti e di quelli attesi, concernente l'impatto sull'efficienza delle amministrazioni coinvolte nell'esercizio associato, nonché l'economicità, l'adeguatezza e l'efficacia dell'esercizio associato, anche in relazione alla estensione dei servizi per i cittadini e al miglioramento della qualità dei servizi medesimi» (art. 4, co. 2). Nel caso in cui i Comuni omettano di presentare la suddetta proposta, alla Provincia è attribuito il potere di sostituzione, con la possibilità di presentare «le proposte relative alla individuazione dei livelli ottimali, delle funzioni e dei servizi» (art. 5, co. 1).

A seguito della presentazione delle proposte e alla loro valutazione, la Giunta regionale «predispone lo schema preliminare di riordino territoriale» che è sottoposto alla sede concertativa prevista dalla legislazione regionale di attuazione del d.lgs. n. 112/1998 (art. 5, co. 2). Lo schema preliminare così elaborato «è trasmesso ai Comuni, alle Province e alle Comunità montane» che, nei trenta giorni successivi «possono far pervenire le proprie osservazioni». La Giunta regionale, a seguito della valutazione delle osservazioni, definisce la proposta di programma di riordino che sottopone all'approvazione del Consiglio regionale (art. 5, co. 3).

L'individuazione di nuovi livelli ottimali e la modifica o la soppressione di quelli esistenti è effettuata con deliberazione del Consiglio regionale, su proposta della Giunta

che deve dare atto delle valutazioni dei Comuni, delle Province e delle Comunità montane interessate (art. 6).

La stessa disciplina legislativa prevede inoltre strumenti di incentivazione della cooperazione istituzionale. In proposito, al fine di rafforzare la cooperazione istituzionale e la stabilità dei processi associativi tra i Comuni, nonché di semplificare i rapporti tra loro e di concentrare le attività di indirizzo e coordinamento è prevista la costituzione, mediante specifica convenzione, di una *Conferenza di livello ottimale* «in ciascun livello ottimale che ha ottenuto il contributo forfettario [...] e nel quale sono in corso gestioni associate che prevedono la delega o la costituzione di uffici comuni» (art. 6bis, co. 1). La convenzione può prevedere che alla *Conferenza* – composta dagli amministratori dei Comuni e degli enti locali che partecipano alla gestione associata – siano attribuiti, tra l'altro, poteri in materia (a) d'indirizzo e di coordinamento sull'organizzazione e lo svolgimento delle gestioni associate, (b) di regolazione dei rapporti finanziari tra gli enti per lo svolgimento delle gestioni associate.

In questo ambito alla Provincia è attribuito il compito di promuovere la cooperazione con i Comuni, le Comunità montane, le unioni di Comuni ed i Circondari allo scopo di «(a) sviluppare le relazioni istituzionali per il più efficace e coordinato svolgimento delle rispettive funzioni amministrative [...]; (b) promuovere accordi locali per l'individuazione, la modifica o la soppressione di livelli ottimali» (art. 6quater).

La nuova disciplina legislativa, dunque, evita di imporre soluzioni dall'alto per affidarsi, invece, alla maturazione dei processi politici e amministrativi, sollecitando tutti i Comuni a trovare insieme le soluzioni più adeguate. Una soluzione che prende atto che proprio la mancata valorizzazione dell'autonomia decisionale dei singoli Comuni a determinare il superamento della prima esperienza normativa in tema di associazionismo sovracomunale avviata dalla legge reg. Toscana n. 37/1979. A fronte del programma di riordino, è dunque riservata ai singoli Comuni la possibilità di decidere in piena autonomia non solo 'se' associarsi, ma anche le decisioni circa la forma giuridica per l'esercizio associato e le funzioni e i servizi da esercitare in forma associata tenuto conto della popolazione e del territorio di riferimento. Una volta intrapresa la strada della gestione associata, il ruolo della Regione è quello di favorire tale percorso attraverso contributi economici differenziati non solo in base allo stato di avanzamento della nuova forma associativa (grazie alla previsione di un contributo di avviamento e di un contributo annuale, da attribuire alle forme associative già insediate) ma, soprattutto, in base alle specifiche caratteristiche degli enti locali: tenendo conto cioè del numero dei Comuni coinvolti, del numero dei servizi esercitati e della loro rilevanza e tipologia, della densità demografica dei Comuni compresi nella forma associativa. Naturalmente è rilevante anche la tipologia della forma associativa prescelta (ad esempio, unione, circondario, convenzione) poiché da essa dipende il maggiore o minore livello d'integrazione istituzionale.

L'elevato numero di Comuni che hanno deciso di avvalersi dei contributi economici previsti da questa disciplina per l'attivazione e il funzionamento delle gestioni associate sembra aver determinato il definitivo tramonto della diffidenza verso l'associazionismo sovra comunale.

10.3. *La riorganizzazione dei servizi locali in Toscana: dalla legge reg. Toscana n. 40/2001 al Programma di riordino territoriale del 2003.*

La legge reg. Toscana n. 40/2001 ha posto le basi per un complessivo programma di riorganizzazione territoriale e di incentivazione dell'esercizio associato di funzioni e

servizi nei piccoli Comuni toscani. In tal senso la Regione ha provveduto ad una prima ricognizione degli ambiti territoriali e dei livelli ottimali promossi su iniziativa comunale, giungendo alla predisposizione di un programma di riordino territoriale che ha trovato un fondamentale punto di riferimento e una compiuta realizzazione con l'approvazione del programma di riordino territoriale nel dicembre 2003 (delib. Consiglio regionale Toscana 17 dicembre 2003, n. 225), nel quale sono individuati oltre agli ambiti e ai livelli suddetti, le condizioni e i requisiti necessari per accedere ai contributi per l'esercizio associato, per la loro revoca e la loro misura.

Secondo le linee generali tracciate nel programma, i livelli ottimali costituiscono il punto centrale di riferimento per ogni futuro intervento normativo regionale volto a disciplinare l'esercizio di funzioni e l'erogazione di servizi pubblici, così da consentire un'integrazione orizzontale delle scelte politiche effettuate nei vari ambiti di intervento regionale. In questo modo il fulcro istituzionale degli interventi normativi si trasferisce dai piccoli Comuni a un livello più ampio (c.d. ottimale) per consentire un'azione coordinata e integrata sul presupposto che l'integrazione non poggia tanto sulla vicinanza geografica ma, soprattutto, sulla consapevolezza di appartenere a un territorio che presenta problematiche e bisogni tendenzialmente comuni. A questi aggregati ottimali non corrispondono necessariamente singoli enti locali, come le Comunità montane o i Circondari: la scelta istituzionale non è stata quella di individuare i livelli ottimali in enti esistenti. Il riordino è fondato proprio sulla attribuzione ai Comuni del c.d. livello ottimale, di concordare tra loro la forma istituzionale più opportuna e adeguata, tra quelle individuate in via generale dalla Regione, mediante la quale realizzare le gestioni associate.

Il programma di riordino territoriale, oltre ad indicare gli obiettivi programmatici del riordino territoriale,

- a. individua i livelli ottimali per l'esercizio associato di funzioni e servizi comunali – comprendendovi la generalità dei Comuni con popolazione residente inferiore a 10mila abit.;
- b. descrive, per ciascun livello ottimale, i programmi di gestione associata realizzati o promossi dai Comuni nonché le forme associative prescelte;
- c. individua, sulla base delle legislazione regionale, gli ambiti territoriali da considerare rilevanti per l'incentivazione delle gestioni associate;
- d. individua le funzioni ed i servizi rilevanti ai fini dell'incentivazione delle gestioni associate;
- e. stabilisce le condizioni e i requisiti per l'incentivazione delle gestioni associate.

Con la suddetta deliberazione n. 225/2003 (come modificata con delib. Consiglio regionale 16 febbraio 2005, n. 24), sono stati individuati 50 livelli ottimali per la gestione associata che coinvolgono 260 Comuni toscani (tutti i 205 Comuni inferiori a 10mila abitanti, più 55 Comuni di dimensioni maggiori). I 27 Comuni che, per loro scelta, risultano fuori dai livelli ottimali sono tutti di dimensioni superiore a 10.000 abitanti e non sono destinatari di alcuna forma di incentivazione finanziaria, se non in casi particolari. I livelli ottimali coincidono solo in parte con le 34 zone socio-sanitarie, che in alcuni casi si sovrappongono al livello ottimale.

Fermo restando che il programma definito dai Comuni del livello ottimale può prevedere anche gestioni associate non rilevanti per l'incentivazione e che esso non preclude l'incentivazione di funzioni e servizi rilevanti non compresi nel programma medesimo (art. 3, co. 4), ai fini dell'incentivazione, la gestione associata può essere svolta

mediante una considerevole varietà di forme. In particolare, la gestione associata può essere attribuita a (art. 7):

- a. uno dei Comuni partecipanti alla gestione associata, a seguito di convenzione stipulata tra i Comuni medesimi, che preveda la costituzione di un ufficio comune presso uno di essi o la delega di funzioni e servizi in favore di uno di essi;
- b. Comunità montana, a seguito di convenzione stipulata tra i Comuni partecipanti alla gestione associata e la Comunità montana cui appartengono due o più dei Comuni medesimi, che preveda la costituzione di un ufficio comune presso la Comunità montana o la delega di funzioni e servizi a favore di essa;
- c. Circondario, istituito ai sensi della legislazione regionale vigente, quando gli atti costitutivi o aggiuntivi prevedono l'esercizio associato di funzioni e servizi comunali, e questo si svolge a seguito di convenzione, stipulata tra i Comuni partecipanti alla gestione associata e il Circondario cui appartengono i Comuni medesimi, che preveda la costituzione di un ufficio comune presso il Circondario o la delega di funzioni e servizi a favore di esso;
- d. unione di Comuni, costituita ai sensi della legislazione vigente e comprendente Comuni appartenenti allo stesso livello ottimale o alla stessa zona socio-sanitaria;
- e. consorzio costituito ai sensi dell'art. 31 T.u.e.l.; non sono considerati i consorzi obbligatori di cui all'art. 31, co. 7, T.u.e.l.;
- f. altre forme associative di gestione di funzioni e servizi comunali, individuate dalla Giunta regionale sulla base della normativa vigente, che comportano integrazione di competenze, strutture, risorse finanziarie, personale.

Al fine di evitare la costituzione di gestioni associate temporanee, le suddette convenzioni devono prevedere una durata della medesima gestione non inferiore a due anni (art. 9, co. 3). La forma associativa prescelta resta nella disponibilità dei Comuni che possono, in ogni momento, modificarla.

L'altro aspetto tra i più interessanti del programma riguarda il notevole ampliamento dell'elenco dei servizi/funzioni oggetto dell'incentivazione, che vengono quindi a comprendere in modo più completo tutti quelli compresi nelle varie aree di intervento (dall'istruzione, all'amministrazione generale, ai servizi sociali, ecc.).

Il *Programma di riordino* configura, dunque, un modello base costituito da un unico e condiviso livello ottimale, nel qual realizzare gestioni associate in ogni campo con una pluralità di forme associative. Il modello base è l'unico che consente di pervenire al contributo forfettario iniziale (cfr. *infra*, § 10.4), quando si raggiunge un numero sufficiente di gestioni associate attivate ossia un livello minimo di integrazione. La regola è che il livello minimo di integrazione corrisponde al raggiungimento di un punteggio (pari ad 8) considerato che la generalità di gestioni associate comportano un punteggio pari ad 1.

Una volta attivato il modello base e dunque conseguito il contributo forfettario iniziale, il *Programma di riordino* prevede che l'incentivazione (nella forma del contributo annuale) possa essere conseguita anche in situazioni diverse. Lo scopo è di consentire che l'esperienza delle gestioni associate del livello ottimale, una volta avviata, perduri nel tempo. Cosicché è possibile ottenere l'incentivazione annuale anche per altre aggregazioni interne al livello ottimale o coinvolgenti la zona socio-sanitaria.

Nelle ipotesi di crisi delle gestioni associate è previsto un procedimento di revoca dei contributi assegnati. L'intero procedimento appare ispirato ai principi di leale collaborazione tra Regioni e enti locali beneficiari ed è innanzitutto preordinato ad

accertare la possibilità del superamento della crisi (art. 17 e 18, delib. Consiglio regionale Toscana n. 225/2003, e delib. Consiglio regionale Toscana n. 22 marzo 2004, n. 273).

10.4. I criteri per la concessione dei contributi.

La concessione dei contributi per l'incentivazione delle gestioni associate tiene conto di due aspetti: il primo, relativo alle forme associative destinatarie dell'incentivazione; il secondo, riguardante le specifiche modalità per l'incentivazione.

Le forme associative che possono beneficiare dei contributi sono quelle indicate in precedenza (cfr. § 10.3). Peraltro il *Programma di riordino* prevede anche la possibilità di incentivare aggregazioni di Comuni diverse da quelle risultanti dai livelli ottimali: il riferimento è alle 34 zone socio-sanitarie, che si affiancano ai livelli ottimali e rappresentano il riferimento istituzionale per l'incentivazione delle gestioni associate in materia di servizi sociali ed educativi. Queste ultime aggregazioni di Comuni non mettono in discussione i rapporti di collaborazione sorti nei livelli ottimali di nuova istituzione ma sembrano preordinati a rafforzarli ed a affiancarli in vista della creazione di dimensioni amministrative sovracomunali, volte alle stabile e durevole gestioni di servizi.

A conferma della estrema flessibilità delle soluzioni previste nel *Programma di riordino* è, poi, prevista l'incentivazione, con l'erogazione del contributo annuale, anche delle aggregazioni di Comuni (diverse dai livelli ottimali) che rispondano al criterio della continuità territoriale, ossia le aggregazioni che coinvolgono tutti i Comuni appartenenti a più livelli ottimali aventi continuità territoriale oppure altre aggregazioni che coinvolgono Comuni contigui con popolazione complessiva non inferiore ai 10mila abitanti.

L'incentivazione, in caso di gestioni associate che coinvolgano tutti i Comuni di un livello ottimale, è realizzata mediante concessione di un contributo forfettario iniziale – attribuibile una sola volta – e un contributo annuale, attribuibile per un massimo di cinque anni.

Al contributo forfettario iniziale – concesso un'unica volta – possono accedere unicamente le gestioni associate ad ognuna delle quali partecipino tutti i Comuni di un livello ottimale e di cui risultino responsabili gli stessi Comuni ovvero gli altri soggetti indicati in precedenza. Peraltro il contributo forfettario può essere concesso anche alle gestioni associate di servizi e interventi comunali che sono svolte o sono oggetto di programmazione nella zona socio-sanitaria, purché ad essa partecipino tutti i Comuni del livello ottimale ed a condizione che i Comuni partecipanti alle gestioni associate raggiungano la maggioranza di quelli che costituiscono il livello ottimale costituito dalla zona socio-sanitaria (art. 10, co. 1 e 7). Il contributo è attribuito quando viene raggiunto il livello minimo di integrazione definito con atto della Consiglio regionale.

Il *Programma di riordino*, mentre per l'attribuzione del contributo forfettario prevede la necessaria partecipazione di tutti i Comuni facenti parte del livello ottimale, per l'erogazione del contributo annuale dispone che la partecipazione possa essere anche solo parziale (artt. 11 e 12), potendo altresì configurarsi come situazione temporanea e transitoria nel caso in cui, entro i successivi due anni dalla concessione del primo contributo annuale, tutti i Comuni entrino a far parte del livello ottimale (in tal caso possono beneficiare del raddoppio del punteggio della gestione nella prima annualità) (art. 12, co. 2).

Al contributo annuale – attribuito per un massimo di cinque anni consecutivi – possono accedere le gestioni associate cui partecipino tutti i Comuni di uno stesso livello a condizione che sia stato concesso il contributo forfettario iniziale, sussista il livello minimo di integrazione e delle gestioni e della gestione associata siano responsabili i

Comuni del livello ottimale ovvero gli altri soggetti cui la stessa può essere attribuita (art. 11, co. 1). Il contributo annuale nel caso di gestione associata cui partecipino soltanto una parte dei Comuni di uno stesso livello ottimale, è attribuito invece per un massimo di quattro anni consecutivi, a condizione che sia stata concesso il contributo forfettario iniziale, che nel livello ottimale – oppure tra i Comuni che richiedono il contributo aventi popolazione complessiva non inferiore a 10mila abitanti – sussista il livello minimo di integrazione determinato in relazione a ciascuna area tematica e gli stessi Comuni siano responsabili delle gestioni associate (art. 12).

Il contributo annuale è concesso anche alle gestioni associate cui partecipino tutti i Comuni di una stessa zona socio-sanitaria ovvero tutti i Comuni di livelli ottimali ricompresi nella stessa zona socio-sanitaria quando la gestione associata riguardi servizi e interventi comunali che attengono a materie nelle quali si svolge la programmazione nella zona socio-sanitaria. Se la gestione comprende anche Comuni facenti parte di livelli ottimali, il contributo può essere concesso solo se è stato attribuito il contributo forfettario iniziale per il livello di appartenenza e se è stato raggiunto il livello minimo di integrazione per gestioni associate diverse da quelle oggetto della programmazione nella zona socio-sanitaria cui partecipino tutti i Comuni dello stesso livello ottimale (art. 13).

Nell'ambito delle politiche volte alla diffusione delle forme di gestione associata, particolare importanza riveste la scelta dei criteri da adottare per l'incentivazione. La definizione dei criteri condiziona in maniera determinante l'assetto organizzativo delle gestioni associate che si vengono a istituire sul territorio regionale, favorendo la scelta di una determinata forma associativa e l'esercizio di una determinata tipologia di servizi e funzioni.

I criteri prescelti sono quelli relativi:

- a. al numero di Comuni partecipanti e
- b. al numero di funzioni esercitate in forma associata.

Questi criteri premiano dunque quegli enti che dimostrano maggiori capacità di coordinamento sul territorio e di coinvolgimento degli enti associati e che prefigurano un più ampio progetto comune di collaborazione.

Il *Programma di riordino* attribuisce, poi, particolare attenzione al grado di integrazione delle funzioni e dei servizi. È infatti previsto un meccanismo di premialità per la scelta di quelle specifiche forme associative che per la loro natura giuridica comportano un certo grado di integrazione (vale a dire le fusioni, unioni, comunità montane) e premia le scelte di integrazione attuate più specificatamente nelle modalità di gestione dei servizi e delle funzioni. Nell'ipotesi in cui più Comuni di uno stesso livello ottimale ricorrano a più forme associative, il contributo da attribuire è individuato con riguardo al numero delle funzioni e dei servizi esercitati in forma associata.

Infine, per ottenere i contributi, l'esercizio associato deve avere avuto effettivamente inizio entro la data di trasmissione della domanda di contributo. L'effettività dell'esercizio associato è verificabile sulla base dei seguenti elementi, individuati nel *Programma di riordino*: a) l'efficacia dell'atto associativo non deve essere condizionata al decorrere di termini; b) l'ente responsabile della gestione deve avere individuato la struttura operativa che si occupa della gestione; c) gli enti associati devono provvedere entro i termini di legge all'adozione degli atti di bilancio; d) gli enti associati devono provvedere all'adeguamento dei regolamenti rilevanti per lo svolgimento della gestione associata.

11. Per concludere.

Il *Programma regionale di sviluppo 2006-2010* ha posto al centro degli obiettivi di *governance* della Regione il rafforzamento della rete delle istituzioni locali attraverso «la promozione di processi virtuosi di riforma amministrativa, di cooperazione locale e di area vasta». L'analisi che precede evidenzia la costruzione di un sistema di *governante* attorno a tre grandi assi: le Aree vaste interprovinciali, le Comunità montane e l'associazionismo comunale, con l'intento di definire livelli adeguati di programmazione delle politiche e di gestione delle funzioni e dei servizi.

Le prime costituiscono il tentativo di ricomporre le scelte programmatiche ad un livello intermedio, di cui siano protagonisti le Province ed i Comuni e in grado di rafforzare il ruolo degli enti locali per farne un interlocutore unitario rispetto al livello regionale. L'Area vasta è già una realtà istituzionale in alcuni importanti settori (ad es., la sanità), ma le esigenze di cooperazione strutturata emergono anche in settori diversi (ad es., trasporto pubblico, mobilità, ambiente, pianificazione territoriale delle funzioni) e sospingono verso una loro sempre maggiore centralità.

Le seconde hanno rappresentato e rappresentano la forma istituzionale che, oltre a valorizzare i territori montani, costituisce il punto di riferimento per l'esercizio associato delle funzioni capace di avviare processi di unità dell'amministrazione in contesti in cui si pone in maniera evidente l'esigenza di promuovere l'adeguatezza dei Comuni.

Il terzo asse – l'associazionismo comunale – è lo strumento essenziale di cui i piccoli Comuni dispongono per continuare ad esercitare il ruolo che è loro proprio. Lo scopo è quello di evitare che il ruolo del Comune – di fronte ai nuovi compiti deputato a svolgere – finisca per evaporare, con la conseguente produzione di una sorta di disattivazione di fatto del disegno costituzionale che riconosce nelle comunità locali una necessaria dimensione organizzativa.

Il problema dell'adeguatezza degli enti locali si pone sia per evidenti ragioni organizzative (piccoli Comuni) sia per il fatto indubitabile che l'azione dei pubblici poteri locali impone a volte processi cooperativi strutturati e stabili tra gli stessi enti costituzionalmente garantiti. I processi di cooperazione possono assumere forme diverse. I maggiori problemi in materia si addensano sulle differenti opzioni associazionistiche (unioni di Comuni, Comunità montane, gestioni associate) che dovrebbero dare sostanza sia all'attuazione del principio costituzionale di adeguatezza sia alle esigenze di semplificazione che richiedono l'avvio, per quanto possibile, dell'unificazione degli ambiti territoriali di riferimento.

L'analisi svolta nelle pagine che precedono evidenziano innanzitutto il carattere essenziale della del processo istituzionale in corso nella Regione Toscana dato dalla assunzione della sperimentazione organizzativa come metodo guida per definire i modelli della c.d. cooperazione strutturata.

In questo campo la legislazione regionale definisce innanzitutto percorsi sperimentali di individuazione di possibili modelli istituzionali: basta ricordare il caso delle gestioni associate e quello della Società della salute, promosse inizialmente in ambiti territoriali ed istituzionali circoscritti. Questo metodo prende atto della – e costituisce la risposta alla – difficoltà di imporre tanto modalità di gestione delle funzioni e dei servizi uniformi nei differenti contesti, quanto forme organizzative che, anche se caratterizzate dal fatto che è lo stesso ente locale che concorre a costituirle e partecipa alla gestione, sono e restano oggettivamente soggetti giuridici terzi, diversi rispetto all'ente locale medesimo.

Il metodo della iniziale sperimentazione parziale di modelli istituzionali diventa così il criterio per dare attuazione sia al principio costituzionale di adeguatezza che a quello di differenziazione, principi che di per sé rendono difficile ipotizzare una legislazione

univoca e uniforme, preordinata ad imporre un modello associativo predeterminato a Comuni che non soltanto provengono da tradizioni differenti, ma che, soprattutto, si collocano in aree geografiche e tradizioni culturali consolidate nel tempo. Questa scelta evidentemente non produce alcuna legittimazione alla moltiplicazione indeterminata dei modelli associativi: essa costituisce, piuttosto, la risposta alle oggettive resistenze dei Comuni ad ogni cambiamento forzato e propone la condivisione dei mutamenti istituzionali, mutamenti comunque governati dalla Regione e non rimessi alla fantasia organizzativa dei Comuni.

La legislazione e gli atti di governo regionali hanno promosso e continuano a promuovere lo sviluppo 'guidato' dell'associazionismo comunale, caratterizzato dall'esigenza di privilegiare le forme associative stabili che meglio consentono il più ampio e qualificato esercizio delle competenze comunali, di ricondurre l'associazionismo comunale a livelli ottimali tendenzialmente unitari (plurifunzionali), di favorire – sulla base dell'autonoma determinazione delle Province e di accordi tra Province e Comuni – il decentramento delle funzioni provinciali che avvalgano dell'associazionismo comunale già radicato sul territorio (Circondari), di avviare, di concerto con Province e Comuni interessati, significative esperienze di cooperazione di area vasta per l'esercizio congiunto di funzioni e servizi.

Le forme di cooperazione strutturata non mettono dunque in discussione i livelli di governo costituzionalmente garantiti, ma appaiono preordinati a svilupparne le potenzialità. Esse, come visto, sono, almeno nella fase iniziale, normalmente volontarie (si pensi al modello della Società della Salute), per poi assumere il carattere della obbligatorietà sia nei casi in cui la valutazione della sperimentazione sia stata positiva, sia nelle ipotesi in cui il problema dell'adeguatezza si pone in termini talmente stringenti da non consentire reali alternative.

La disciplina regionale delle forme di cooperazione strutturata ha dunque l'obiettivo di dotare il sistema toscano delle autonomie di strumenti volontari per consentire un'attuazione condivisa dei principi costituzionali ex art. 118, co. 1, Cost.

Tutto ciò si pone in contrasto con l'obiettivo della semplificazione istituzionale? La risposta pare dover essere negativa, perché la disciplina regionale appare proprio preordinata ad affrontare le situazioni che richiedono processi di unità dell'amministrazione e che tuttavia non possono essere validamente risolti con la sola allocazione delle competenze. Sotto questo profilo, la definizione di nuovi livelli istituzionali è costruita non per sottrarre competenze ai livelli costituzionalmente garantiti, ma per definire gli strumenti per il più efficace esercizio delle competenze attribuite. Parimenti, la istituzionalizzazione delle sedi di cooperazione non costituiscono veri e propri processi obbligatori di entificazione. Le 34 conferenze dei Sindaci delle zone socio-sanitarie, le 3 conferenze di Area vasta per la programmazione sanitaria e la gestione dei servizi amministrativi, i 50 livelli ottimali per la gestione associata della generalità delle funzioni e dei servizi comunali, sono esperienze di cooperazione strutturata che presentano caratteristiche differenti. E tuttavia, ciascuna di esse tenta di rispondere all'esigenza di dotare il sistema delle autonomie di sedi stabili ed efficienti di negoziazione, di raccordo ed integrazione.

Il problema attuale di questo sistema è, casomai, quello di superare duplicazioni e sovrapposizioni per sviluppare strumenti di cooperazione in grado di assicurare la 'plurifunzionalità' e l'omogeneità degli ambiti territoriali di riferimento verso cui far convergere le aggregazioni di Comuni tanto per l'attività di programmazione intercomunale quanto per la gestione associata di funzioni e servizi.

I processi istituzionali sviluppati nella Regione Toscana, dunque, escludono qualsiasi ipotesi di mantenimento assistito della frammentazione amministrativa con la consapevolezza che una siffatta scelta vorrebbe dire privare i Comuni di una reale autonomia e di un effettivo potere di governo che finirebbe per essere assorbito non soltanto da diversi e più ampi livelli istituzionali, ma finanche da aggregati di gestione tecnica ed economica (che è la vicenda che ha fatto da sfondo alla costituzione degli *ESTAV*). Una scelta che oltre a maggiori costi e inefficienze, significherebbe la penalizzazione dei cittadini dei Comuni più piccoli nell'accesso ai servizi, tanto in termini di quantità che di qualità, con una conseguente penalizzazione sul piano dei diritti.

All'opposto, il modello a cui si è dato vita è stato fondato sull'incentivazione e l'accompagnamento alla cooperazione intercomunale, attraverso soprattutto l'iniziale ricorso alle gestioni associate volontarie, e costruito sul principio di leale collaborazione tra i diversi livelli di governo.

Se e come tutto ciò si traduca anche in una semplificazione istituzionale al momento forse è difficile pronosticarlo: è certo che la strada intrapresa intende innanzitutto dare attuazione al principio di adeguatezza nell'attribuzione delle funzioni amministrative. La semplificazione dei livelli istituzionali può esserne una conseguenza.

INDICAZIONI BIBLIOGRAFICHE

- Angiolini V., *Il riassetto dei piccoli Comuni*, in *Dir. reg.*, 19935 (2/3), pp. 270 ss.
- Bindi S., *La gestione associata di funzioni e servizi nei piccoli comuni della Toscana*, Firenze, Irpet, 2005.
- Bobbio L., *I governi locali nelle democrazie contemporanee*, Roma-Bari, Laterza, 2002.
- Bugnoli S., *Un modello originale le scelte della Toscana in materia sociosanitaria*, in *Studi Zancan*, 2006 (5), p. 34
- Camagni R., *Cinque tesi a proposito di pianificazione strategica urbana*, in *Pianificazione strategica per la governance del territorio*, Milano, Lattanzio, 2006, p. 25 ss.
- Cammelli M., *I raccordi tra i livelli istituzionali*, in *Istit. feder.*, 2001, pp. 1078 ss.
- Cammelli M. (a cura di), *L'innovazione tra centro e periferia. Il caso Bologna*, Bologna, il Mulino, 2004.
- Cammelli M. (a cura di), *Territorialità e delocalizzazione nel governo locale*, Bologna, il Mulino, 2007.
- Carrino A., *Il diritto delle comunità locali tra processi di globalizzazione e crisi della sovranità*, in *Studi in onore di Giorgio Berti*, vol. I, Napoli, E.s.i., 2005, pp. 648 ss.
- Caselli R., *La gestione associata dei servizi pubblici locali nei comuni toscani*, Firenze, Irpet, 2000.
- Caselli R., *I servizi pubblici locali nei piccoli comuni della Toscana*, Firenze, Irpet, 2003.
- Cavenago D., *Città e piano strategico. Percorsi di governante del territorio. Esperienze italiane e internazionali*, Milano, F. Angeli, 2004.
- Cugurra G., *Competenze amministrative e limiti territoriali*, in *Dir. amm.*, 2003, pp. 17 ss.
- Costato M., *La nuova legge per le zone montane*, Milano, Giuffrè, 1995.
- Dalfino E., *Le Comunità montane tra autonomia e coordinamento*, in *Quad. autonomie*, 1988, pp. 61 ss.
- Dalfino E., *Le Comunità montane nel sistema dei poteri locali*, Bari, Cacucci, 1991.
- De Luca G., *L'area metropolitana di Firenze*, in M. Talia [a cura di], *Città e regioni in Europa: peculiarità e convergenze nella pianificazione delle grandi reti urbane*, in *Urbanistica Dossier*, 2003.
- De Martin G.C., *Essenziali le istituzioni di vallata per l'autogoverno della montagna*, 2008 (paper).
- Dente B. - Melloni E., *Il piano strategico come strumento di 'governance' locale: il caso Torino*, in *Amm.* 2005 (3) pp. 385 ss.
- Dominijanni M. - Nante N., *ESTAV: un modello di efficienza in sanità*, 2006 (paper)
- Ferrara R., *Moduli e strumenti dell'amministrazione convenzionale e concertata nel governo locale*, in *Dir. amm.*, 1994, pp. 373 ss.
- Ferraris L., *Decentramento amministrativo*, in *Digesto disc. Pubbl.*, IV ediz., Aggiorn., Torino, Utet, 2000, pp. 182 ss.

Fiorillo F. - Robotti L. (a cura di), *L'unione di Comuni. Teoria economica ed esperienze concrete*, Milano, F. Angeli, 2006.

Fiorillo F., *IL sistema delle agevolazioni e degli incentivi per le Unioni di Comuni*, 2008 (paper) (estratto dal volume in corso di pubblicazione *Comuni per forza. Governiamo il cambiamento istituzionale: unitarietà e differenziazione delle funzioni; qualità dei servizi e garanzie per i cittadini nel sistema amministrativo dei Comuni*).

Formez, *La governace locale. Linee guida per le Comunità montane*, Roma, 2005.

Gallo C.E., *La collaborazione tra enti locali: convenzioni, unioni, accordi di programma*, in *Studi in onore di Vittorio Ottaviano*, vol. I, Milano, Giuffrè, 1993, pp. 461 ss.

Gambino S. (a cura di), *Stati nazionali e poteri locali. La distribuzione territoriale delle competenze*, Rimini, Maggioli, 1998.

Gastaldi F., *La continua diffusione dei piani strategici. Verso nuove modalità di governo del territorio d'area vasta?*, in *Arch. st. urb. reg.*, 2006 (85-86), pp. 213 ss.

Giani M., *Forme innovative di integrazione tra enti locali*, Milano, Guerini e associati, 2003.

Giocoli Nacci P. *Enti territoriali e mutamenti dei territori*, Bari, Cacucci, 2005.

Iacovone G., *Lineamenti della pianificazione strategica*, Bari, Cacucci, 2008

Le gestioni associate in Toscana a cura della Presidenza - Giunta della Regione Toscana, Firenze, 2004.

Paron F., *Il riordino territoriale in Emilia-Romagna: un primo bilancio*, in *Istit. feder.*, 2000 (2), pp. 419 ss.

Pegoraro L., *Problematiche giuridico-istituzionali delle città non metropolitane*, in *Reg. gov. locale*, 1995 (5), pp. 671 ss.

Pieracci S., *L'evoluzione del coordinamento istituzionale nell'esperienza regionale toscana*, in *Quad. autonomie*, 1988, pp. 41 ss.

Pizzetti F., *Piccoli Comuni e grandi compiti: la specificità italiana di fronte ai bisogni delle società mature*, 2008 (paper) (estratto dal volume in corso di pubblicazione *Comuni per forza. Governiamo il cambiamento istituzionale: unitarietà e differenziazione delle funzioni; qualità dei servizi e garanzie per i cittadini nel sistema amministrativo dei Comuni*).

Pizzimenti E., *Programmazione locale e concertazione in Toscana: l'esperienza della legge regionale 41/98*, Firenze, Irpet, 2004.

Racca E. - Gurisatti P. - Dal Bosco T. - Bella M., *Le Comunità montane: continuità nella tradizione, discontinuità di azione*, 2007 (paper Conferenza programmatica Uncem, L'Aquila, 22-23 novembre 2007).

Regione Toscana - Giunta regionale, *Le gestioni associate in Toscana*, Firenze, 2004.

Regione Toscana - Giunta regionale, *Relazione sui risultati raggiunti nell'attuazione del programma di riordino territoriale, approvato dal Consiglio regionale con deliberazione 17 dicembre 2003, n. 225, a norma dell'art. 7 della legge reg. 16 agosto 2001, n. 40*, Firenze, dicembre 2006.

Sanviti G., *Coordinamento e collaborazione tra enti locali nella gestione dei servizi pubblici*, in *Reg.*, 1994, pp. 321 ss.

Sicari S., *Essere di quel luogo. Brevi considerazioni sul significato di territorio e di appartenenza territoriale*, in *POL. Dir.*, 2003, pp. 115 ss.

Sorace D., *Problemi di riorganizzazione dell'amministrazione locale nelle 'aree metropolitane'*, in Belligni S. (a cura di), *Governare la democrazia*, Milano, F. Angeli, 1981, pp. 168 ss.

Sorace D., *Intervento su 'il governo delle aree metropolitane in Italia*, in Urbani P. (a cura di), *Il governo delle aree metropolitane in Italia*, Milano, F. Angeli, 1985, pp. 113 ss.

Sorace D., *Una soluzione per i rebus metropolitani*, in *Le Regioni*, 1991, pp. 360 ss.

Travi A., *Le forme di cooperazione interlocale*, in *Dir. amm.*, 1996, pp. 673 ss.

Tubertini C., *Le forme associative e di cooperazione fra enti locali, tra principi di autonomia e di adeguatezza*, in *Istit. feder.*, 2000 (2), pp. 305 ss.

Valotti G. - Zangrandi A., *Dall'autonomia istituzionale all'autonomia realizzata: nuovi modelli di riferimento per l'ente locale*, Rimini, Maggioli, 1996.

Vandelli L. (a cura di), *Le forme associative tra enti territoriali*, Milano, Giuffrè, 1992.

Vandelli L., *L'ordinamento delle autonomie tra bilanci, conferme e svolte*, in *Giorn. dir. amm.*, 1999, pp. 1140 ss.

Xilo G., *Evoluzione delle politiche e normative regionali a supporto dei processi associativi*, 2008 (paper) (estratto dal volume in corso di pubblicazione *Comuni per forza. Governiamo il cambiamento istituzionale: unitarietà e differenziazione delle funzioni; qualità dei servizi e garanzie per i cittadini nel sistema amministrativo dei Comuni*).