

LA RIFORMA DELLE AUTONOMIE IN LOMBARDIA

TAVOLO ISTITUZIONALE DI CONFRONTO **DELLA PROVINCIA DI VARESE** **(EX ART. 7, LR 19/2015)**

DOCUMENTO CONCLUSIVO

VARESE
LUGLIO 2016

*DOCUMENTO CONCLUSIVO
DEL TAVOLO ISTITUZIONALE DI CONFRONTO
DI VARESE*

INDICE

1. IL MANDATO

1.1 L'avvio del Comitato Riforme

1.2 La costituzione del Tavolo Istituzionale di Confronto della Provincia di Varese

2. IL PERCORSO

2.1 Audizioni con gli Attori Locali

2.1.1 Confronto con gli Enti Locali

2.1.2 Confronto con le rappresentanze Socio Economiche

2.1.3 Confronto con le Università

2.1.4 Contributi pervenuti

2.2 Confronto con i territori limitrofi

3. AREE VASTE

3.1 Funzioni/Competenze

3.2 La razionalizzazione dei livelli di governo esistenti

3.3 Zone Omogenee

4. L'EVOLUZIONE DEL LIVELLO COMUNALE

4.1 Prospettive future della Gestione Associata tra Comuni

4.2 Il rapporto con i processi aggregativi dei comuni esistenti

5. IL GOVERNO DEI TERRITORI MONTANI

6. CONSIDERAZIONI CONCLUSIVE

1. IL MANDATO

1.1. L'avvio del Comitato Riforme

Il Presidente della Giunta regionale ha convocato il 19 gennaio 2016 un "Comitato riforme", individuato quale cabina di regia e di coordinamento con l'obiettivo - ampiamente condiviso in sede politica ed istituzionale - di predisporre una proposta di riforma del sistema delle autonomie, frutto del confronto e sostenuta dagli attori del "Sistema Lombardia", da tradurre in un documento da sottoporre al Governo in vista dei passaggi attuativi della prossima possibile riforma costituzionale.

Il 1° marzo 2016 nella seconda seduta del Comitato riforme è stato presentato il *documento base* per l'avvio del confronto sulle proposte di riforma avente ad oggetto "*La riforma delle Autonomie in Lombardia - Verso una proposta di riordino del livello intermedio di governo del territorio tra i Comuni e la Regione Lombardia*".

Nell'ambito di tale comitato il Presidente ha condiviso con UPL, ANCI, la Città Metropolitana di Milano e Unioncamere Lombardia l'opportunità di attivare un percorso strutturato di ascolto degli enti e degli operatori del territorio attraverso l'istituzione di Tavoli Istituzionali di Confronto in ogni Provincia, così come previsti dall'art. 7 della l.r. 19/2015., per consentire la discussione e la più ampia convergenza degli attori istituzionali e socio-economici lombardi su una specifica ed organica proposta da sottoporre al Governo nazionale.

1.2. La costituzione del Tavolo Istituzionale di Confronto della Provincia di Varese

In relazione all'importanza e al rilievo della proposta regionale sugli assetti futuri della Lombardia si è ritenuto necessario istituire dei Tavoli di Confronto a livello provinciale per coinvolgere in modo concreto e fattivo tutte le realtà sia istituzionali sia socio-economiche territoriali.

La composizione e il mandato dei Tavoli locali sono state specificate nella DGR X/4879 del 7 marzo 2016 "Costituzione dei Tavoli Istituzionali di Confronto ai sensi dell'art. 7 della legge regionale 8 luglio 2015, n. 19 e dell'art. 1, comma 2, legge regionale 12 ottobre 2015, n. 32"

Con la sopra citata DGR si è stabilito, inoltre, che i tavoli istituzionali forniscano una prima valutazione del documento di base per il confronto politico, istituzionale, sociale ed economico, entro il mese di aprile 2016 ed elaborino proposte per la definizione di un documento finale con specifica declinazione nel territorio di riferimento entro il mese di giugno 2016.

2. IL PERCORSO

Nello specifico il Tavolo Istituzionale di Confronto della Provincia di Varese si è insediato, su iniziativa del Sottosegretario Daniele Nava, il 15 aprile 2016

Il Tavolo Istituzionale di Confronto della Provincia di Varese è composto da:

Il Sottosegretario alle Riforme istituzionali, agli Enti locali, alle sedi Territoriali e alla Programmazione negoziata : D. Nava,

il Presidente Consiglio Regionale Lombardia: R. Cattaneo

l' Assessore Post Expo: F. Brianza,

I Consiglieri regionali: A. Alfieri, L. Ferrazzi, P. Macchi, L. Marsico, E. Monti, G. Reguzzoni

il Presidente della Provincia di Varese: N.G Vincenzi,

i Rappresentanti delle Comunità Montane: M.S. De Medio - M. Mozzanica

il Sindaco del Comune di Varese: A Fontana - D. Galimberti

il Rappresentante di ANCI: S. Astuti,

il Rappresentante di UPEL: M. Cavallin,

il Presidente ed il Segretario Generale della CCIAA di Varese: R. Scapolan - G. Albertini e M. Temperelli,

il Vice Prefetto: G. Losa

A supporto dei lavori, sono stati consegnati 2 dossier di inquadramento:

- il dossier informativo riferito al territorio di Varese, che evidenzia le caratteristiche salienti della provincia (aggregazioni provinciali, assetti organizzativi delle amministrazioni dello stato e socio economiche, articolazioni sub provinciali, dinamiche di gestione associata);
- il dossier di contesto, recante i principali indicatori e dati statistici afferenti agli aspetti demografici, economici, dei servizi, delle infrastrutture, ecc.

Nella seduta di insediamento del Tavolo, il Sottosegretario Nava ha incaricato il Presidente del Consiglio Regionale Raffaele Cattaneo di coordinare i lavori del Tavolo, in primis il programma di

audizioni finalizzato ad acquisire orientamenti e contributi degli attori locali, avvalendosi del supporto tecnico fornito dall'UTR Insubria.

In tale sede sono stati illustrati il percorso intrapreso da Regione Lombardia e il documento per l'avvio del confronto sulla proposta di riforma, che prende le mosse dall'organizzazione territoriale adottata per la riforma della sanità (articolazione delle ATS).

Dal primo incontro del Tavolo svoltosi il 15 aprile sono emersi i seguenti spunti principali.

Regione Lombardia, caratterizzata da un notevole numero di piccoli Comuni, da alta densità di popolazione e numero di imprese, desidera avviare un percorso di confronto con i soggetti del territorio finalizzato a riorganizzare gli assetti istituzionali della rappresentanza che possa anche costituire un modello a livello nazionale.

Occorre inizialmente e rapidamente chiarire la natura giuridica degli "Enti di Area Vasta", quali funzioni debbano assolvere e con quali risorse. Il governo avrebbe intenzione di confermare ai nuovi Enti le competenze ad oggi in capo alle Province.

Il confronto sulla riorganizzazione amministrativa passa inevitabilmente attraverso l'ascolto strutturato degli stakeholder del territorio a partire dai contenuti elaborati nel documento approvato dalla Giunta di Regione Lombardia – Riforma delle Autonomie in Lombardia - che prevede come punto di partenza del confronto una riaggregazione dei territori sulla base di 8 "Cantoni" corrispondenti alla nuova geografia della sanità lombarda.

In tale ottica, le delimitazioni territoriali sono un tema rilevante ma da correlare alle decisioni su competenze e risorse.

Principi ispiratori del percorso sono la semplificazione per i cittadini e per le imprese, la riduzione dei costi della PA e il riordino dei vari livelli di governo: si tratta di una grande occasione da cogliere al meglio.

È emerso che alcune funzioni non possono essere efficacemente svolte né dal livello regionale né da quello comunale, ad esempio la viabilità, il trasporto pubblico locale, l'edilizia scolastica.

La Lombardia è una sorta di macro-regione con problematiche che regioni più piccole non hanno, il che implica la necessità di ipotizzare almeno quattro livelli di governo: Regione, Enti di Area Vasta e Ambiti Ottimali (Zone Omogenee) e Comuni.

Caso a sé costituisce la Città Metropolitana, non assimilabile alla ex Provincia di Milano. Peraltro, la riduzione del numero di province è un obiettivo da approfondire.

Occorre dunque condividere un metodo adeguato per individuare ruoli e funzionalità necessari tra Comuni e Regione, tenendo presente che per l'ottimale erogazione dei servizi difficilmente uno stesso ambito si rivelerà adeguato a tutte le fattispecie.

In prima istanza, si ritiene che l'articolazione istituzionale dovrebbe contemplare:

- Regione (con le prospettive di riforma che si delineano all'orizzonte nazionale),
- Area Vasta (di cui definire confine, funzioni e risorse),
- Zona omogenee, ambiti operativi per la razionale erogazione di servizi e la "cattura" di risorse (es. fondi comunitari), definendo anche il ruolo delle Comunità Montane,
- Comuni singoli o aggregati (salvaguardando le municipalità, sostenendo efficacemente o innovando gli strumenti disponibili: Unioni e Fusioni).

Il percorso esige la consapevolezza, da un lato, che le risorse saranno inferiori rispetto al passato, a tutti i livelli di governo, dall'altro che deve essere colta l'occasione storica di razionalizzare la presenza territoriale di tutti gli organismi istituzionali e di rappresentanza della società civile (Camere di Commercio, Prefetture, Organizzazioni Sindacali, Rappresentanza delle categorie, ecc...).

Rispetto alle Zone omogenee, è importante che eventuali proposte locali tengano conto delle innovazioni attese dal livello nazionale, evitando dannose fughe in avanti.

2.1 Audizioni con gli attori locali

2.1.1 Confronto con Enti Locali

L'incontro tra il TIC di Varese ed i principali attori istituzionali della Provincia è stato realizzato in data 23 giugno 2016.

All'incontro hanno partecipato i rappresentanti di 33 comuni dei 139 della provincia, nonché i rappresentanti delle due Comunità Montane.

Il dibattito si è focalizzato sui seguenti temi:

Le risultanze delle principali esperienze aggregative in atto in Provincia di Varese sono giudicate positivamente dai sindaci interessati (fusione Maccagno con Pino e Veddasca, Unioni di Comuni), sia in termini di maggiori risorse che di economie di scala nella gestione dei servizi, pur evidenziandosi difficoltà nei momenti iniziali del percorso per i profili organizzativo e di accettazione da parte della popolazione.

I piccoli comuni lamentano difficoltà per le scarse risorse economiche e di dotazione organica a disposizione, fattori che in alcuni casi spingono verso percorsi di unione o fusioni.

Viene riconosciuto il ruolo aggregativo e di erogatore di servizi svolta dalle due Comunità Montane presenti sul territorio che si ritiene possano essere considerate “Zone omogenee”.

Si richiama da più parti l'esigenza di semplificare la vita ai cittadini accorpando in pochi Enti le competenze ad oggi in capo a molti organismi (Provincia, Enti Parco, Comunità Montane, Consorzi, Autorità di Bacino, ecc.). Tale ultimo profilo, in effetti, riflette uno dei principi cardine del percorso di riordino amministrativo e dei livelli di governo locale: la razionalizzazione e semplificazione della PA ai fini del raggiungimento di standard qualitativi più elevati nell'erogazione dei servizi ai cittadini e alle imprese.

Posto che l'Area Vasta si ritiene necessaria come livello di coordinamento e pianificazione tra Regione e Comuni, la presenza o meno di Zone omogenee viene auspicata da alcuni con riferimento alla dimensione dell'Area Vasta (l'incremento dimensionale dell'Area Vasta aumenta la necessità di Zone omogenee sottostanti quali riferimento territoriale ottimale nell'erogazione dei servizi); altri ritengono che le Zone omogenee possano riferirsi all'omogeneità territoriale e ad esperienze aggregative sedimentate negli anni, come è il caso delle Comunità Montane.

Elemento di fondamentale importanza saranno le risorse che questi nuovi enti avranno a disposizione per poter essere realmente operativi e utili.

Nell'identificazione dell'Area Vasta dovrebbe essere considerato il tessuto produttivo-istituzionale in modo tale che l'area sia competitiva e non marginale.

2.1.2 Confronto con le rappresentanze Socio-Economiche

L'incontro tra il TIC di Varese ed i principali attori socio-economici della Provincia è stato realizzato in data 6 luglio 2016.

All'incontro hanno partecipato i rappresentanti di 22 associazioni imprenditoriali, ordini professionali e organizzazioni del terzo settore.

Dal dibattito sono emersi i seguenti temi:

1. importanza nella definizione di funzioni e risorse per poter ragionare concretamente su organizzazione e funzionalità dei nuovi enti: Aree Vaste e Zone Omogenee;
2. semplificazione amministrativa ed efficacia/efficienza nell'erogazione dei servizi, da cui emerge la ricorrente richiesta razionalizzazione/accorpamento della presenza amministrativa sul territorio;
3. rifiuto di geometrie variabili nell'assetto degli enti ed organismi politici e di rappresentanza sul territorio (Area Vasta, rappresentanza delle categorie, Camere di Commercio, Prefetture, Questure, ecc.), ma richiesta di coincidenza dei perimetri territoriali degli stessi.

Rispetto all'esigenza di accorpamento dei piccoli Comuni attraverso percorsi di fusione ed unione, emersa in maniera non univoca nell'audizione rivolta agli EE.LL, dal mondo economico si evidenzia con forza la necessità di diminuire il numero di Comuni in Lombardia, con una forte regia regionale aumentandone la dimensione media per garantire servizi più uniformi e standardizzati, diminuire gli interlocutori per le imprese e i cittadini e creare economie di scala nell'erogazione di servizi.

Da alcuni esponenti del mondo economico si auspica il superamento del modello Comunità Montane che dovrebbe evolversi verso percorsi di fusione e di unione dei piccoli Comuni.

Da alcuni si ritiene che Regione Lombardia dovrebbe assumere una più forte regia a livello locale in termini di governance, in particolare riappropriandosi delle deleghe a suo tempo affidate alle Province, anche utilizzandone le strutture ed il personale, al fine di razionalizzarne l'esercizio e perseguendo standard qualitativi più elevati nell'erogazione dei servizi.

Non è emersa una posizione univoca rispetto ai confini della nuova Area vasta: da più parti si evidenzia che per fattori competitivi è auspicabile un'estensione pari alla "Regio Insubrica" (Province di Varese, Como, Lecco e Monza-Brianza), anche nell'ottica di non venire fagocitati dalla Città Metropolitana.

Diversi organismi/Associazioni tra cui la CCIAA ritengono che per numero di imprese e di popolazione si potrebbe mantenere l'odierna dimensione territoriale della provincia di Varese.

Altri infine, ritengono accettabile la proposta di rispecchiare la configurazione dell'odierna ATS.

2.1.3 Confronto con le Università

L'incontro tra il TIC di Varese ed i rettori delle due Università presenti sul territorio della provincia di Varese – Università dell'Insubria e LIUC si è tenuto il 19 luglio 2016.

Entrambi i rettori ritengono che uno dei nodi centrali che un ente di area vasta dovrebbe affrontare sia l'efficienza del sistema di trasporto e collegamento. La rete di trasporto sia stradale che ferroviario non viene ritenuta competitiva rispetto all'esigenza delle due Università di aprirsi sempre più a livello internazionale. In particolare l'Università dell'Insubria che ha già una sede a Varese e una a Como evidenzia il forte deficit infrastrutturale che lega ad oggi le due province, deficit che non permette di sfruttare a pieno il potenziale attrattivo che avrebbe l'offerta universitaria. Insostenibili i tempi di percorrenza per gli spostamenti di sede rispetto alla distanza effettiva in termini di chilometri.

Evidenziano un'esigenza di semplificazione e razionalizzazione degli interlocutori sul territorio. Si ritiene possibile ragionare a geometrie variabili per quanto riguarda l'esercizio delle funzioni dai vari organismi ma possibilmente mantenendo ambiti amministrativi omogenei.

2.1.4 Contributi pervenuti

Hanno fatto pervenire contributi scritti a supporto della discussione i seguenti Enti:

- Unione Provinciale Enti Locali - UPEL
- 10 Sindaci della Comunità Montana del Piambello
- Sindaco di Angera
- Unione degli Industriali della Provincia di Varese - UNIVA
- Confcommercio – AscomVarese
- Associazione Nazionale Costruttori Edili – ANCE
- Compagnia delle Opere Insubria
- Comuni del Saronnese (Saronno, Caronno Pertusella, Ceriano Laghetto, Cirimido, Lomazzo, Origgio, Turate, Uboldo, Cogliate, Cislago).

2.2 Confronto con i territori limitrofi

Il 10 giugno il Tavolo di Confronto di Como ha incontrato il Tavolo di Confronto di Varese. Nell'incontro si sono evidenziate le ipotesi di riordino territoriale emerse dai confronti sui rispettivi territori.

Il Tavolo di Confronto di Como ha incontrato, in precedenti audizioni, i principali attori socio-economici della provincia che non hanno espresso pregiudiziali verso un allargamento dei confini verso Varese.

L'interesse principale del TIC di Como è mantenere unitario il territorio attorno al Lago di Como proponendo la fusione delle Province di Como e Lecco, eventualmente integrando anche il territorio di Monza e Brianza che però è forse orientata verso la Città Metropolitana.

Il Tavolo di Confronto di Varese apre a diverse ipotesi di riordino istituzionale:

- un'Area vasta in grado di competere per estensione, numero di abitanti ed imprese con la Città metropolitana che raggruppi le province di Varese, Como, Lecco e Monza e Brianza;
- un'Area che comprenda le odierne province di Varese e Como;
- la possibilità che la Provincia di Varese rimanga da sola.

Le tre ipotesi presentano sia punti di forza che debolezza. Resta tuttavia fermo il fatto che l'ampiezza territoriale dell'Area vasta e dunque l'opzione da scegliere tra le tre ipotesi descritte è direttamente dipendente dalle funzioni e dalle risorse che le nuove aree vaste dovranno esercitare/disporre.

3 AREE VASTE

Il percorso di ascolto dei principali attori istituzionali e socio-economici ha evidenziato la necessità di conoscere quali saranno effettivamente le funzioni e le competenze che verranno attribuite alle Aree Vaste, che avranno un senso solo se disporranno di risorse necessarie a garantire un sufficiente standard nell'erogazione di servizi ai cittadini e alle imprese.

La riforma di riordino, che sarà sottoposta a referendum, permette la strutturazione di "Aree Vaste" che potrebbero mantenere le attuali funzioni riconosciute dalla Legge Delrio alle Province; a tali funzioni potranno aggiungersi altre competenze eventualmente affidate da Regione Lombardia.

3.1 Funzioni/competenze

I lavori del Tavolo hanno evidenziato l'esigenza della presenza di Enti di Area Vasta confermando l'opportunità del mantenimento delle funzioni attualmente in capo alle province, che potrebbero essere ulteriormente incrementate da funzioni/servizi che potrebbero essere identificati dai Comuni singoli o aggregati. In particolare alcuni operatori socio-economici hanno proposto nei momenti di audizione che i nuovi Enti di area vasta possano essere depositari di competenze in ambito di sviluppo economico, di supporto al tessuto imprenditoriale e associativo del territorio.

Le funzioni previste dalla legge 56/2014 per gli Enti di Area Vasta sono:

- pianificazione territoriale provinciale di coordinamento, nonché tutela e valorizzazione dell'ambiente, per gli aspetti di competenza;
- pianificazione dei servizi di trasporto in ambito provinciale, autorizzazione e controllo in materia di trasporto privato, in coerenza con la programmazione regionale, nonché costruzione e gestione delle strade provinciali e regolazione della circolazione stradale ad esse inerente;
- programmazione provinciale della rete scolastica, nel rispetto della programmazione regionale;
- raccolta ed elaborazione di dati, assistenza tecnico-amministrativa agli enti locali;
- gestione dell'edilizia scolastica;
- controllo dei fenomeni discriminatori in ambito occupazionale e promozione delle pari opportunità sul territorio provinciale.

3.2 La razionalizzazione dei livelli di governo esistenti

In particolare nei momenti di audizione dei principali stakeholder territoriali è emersa l'esigenza di ridurre e sistematizzare le competenze ad oggi distribuite su molti enti di emanazione regionale e

statale. Sentita l'esigenza di accorpare quanto più possibile le competenze diminuendo quindi il numero degli interlocutori per cittadini ed imprese.

In generale è auspicabile l'assenza di geometrie variabili nella presenza sul territorio degli organismi istituzionali, in tal senso è sentita la necessità di coordinamento e condivisione delle scelte riorganizzative sia a livello statale (Prefetture, Questure..) che rispetto agli organismi associativi in particolare rappresentativi del mondo delle imprese (Camere di Commercio).

3.3 Zone Omogenee

Il dibattito rispetto all'istituzione o meno di zone omogenee non è stato univoco.

Sono comunque ritenute utili anche se la loro importanza è da più parti fatta derivare dalla dimensione del nuovo Ente di Area Vasta.

Lo Statuto vigente della Provincia di Varese prevede l'istituzione di "Zone omogenee".

L' Articolo 5 dello Statuto provinciale riporta testualmente:

Zone omogenee

"Anche ai fini di una più spiccata rappresentanza territoriale, mediante deliberazione del consiglio provinciale assunta a maggioranza assoluta dei propri componenti, preceduta da deliberazione dell'Assemblea dei sindaci assunta con i voti che rappresentino almeno la metà arrotondata per eccesso del numero dei Comuni che rappresenti il 50% più uno della popolazione complessivamente residente, calcolata in base all'ultimo censimento, la Provincia può articolare il proprio territorio in zone omogenee aventi comuni caratteristiche orografiche, sociali ed economiche. Salvo diversa previsione di legge, esse possono costituire l'ambito territoriale entro cui gestire in forma unitaria funzioni e servizi. Ciascuna zona è rappresentata dal sindaco eletto dai sindaci dei comuni facenti parte della zona e, per i comuni facenti parte delle Comunità Montane, dai Presidenti di queste ultime. E' fatta salva la facoltà di delega, esercitabile secondo le modalità indicate nel regolamento di cui al comma 3."

Le Zone omogenee costituiscono l'ambito nel quale la Provincia, tra l'altro:

- a) sia con riferimento alle funzioni proprie che a quelle delegate, svolge la propria programmazione avuto riguardo alle specificità di ciascuna zona omogenea;
- b) promuove la collaborazione con i Comuni e tra di essi, anche in forma associata per l'esercizio delle funzioni fondamentali;
- c) sviluppa sistemi coordinati di servizi pubblici;
- d) sviluppa forme di coordinamento territoriale nell'ambito del proprio PTCP e degli altri strumenti di pianificazione territoriale e di settore;

- e) articola forme di assistenza tecnico-amministrativa necessarie per lo sviluppo e il rafforzamento delle gestioni associate delle funzioni comunali;
- f) sperimenta, promuove e sostiene forme coordinate di funzioni amministrative.

Il funzionamento delle zone omogenee è disciplinato da apposito regolamento approvato con le modalità e i quorum previsti al comma 1 che, fermo restando quanto indicato al comma 1, può prevedere l'istituzione di organismi di partecipazione e di consultazione alla programmazione provinciale.”

Il “Tavolo provinciale per le Gestioni associate delle funzioni fondamentali dei piccoli Comuni” coordinato dalla Prefettura, supportato dalla Sede Territoriale di Regione e, grazie al supporto tecnico di Eupolis Lombardia e della presenza di ricercatori appartenenti alle due Università (Insubria e LIUC) che insistono sul territorio Provinciale, ha avviato un progetto pilota rispetto ad una sub area del territorio provinciale per verificare sotto il profilo tecnico la possibilità che diventi “un’area omogenea”.

L’area individuata coincide con il territorio del Distretto Socio Sanitario di Sesto Calende composto da 13 Comuni. Di questi 7 Comuni sono in obbligo, due hanno ottenuto la deroga in quanto comuni isola, 4 comuni non sono in obbligo.

Le prime evidenze del progetto che derivano sia da analisi statistiche che da interviste dirette a sindaci e apicali dei comuni si possono così riassumere:

- I sindaci non sono contrari ad un ente di coordinamento sovracomunale in particolare per temi quali:
 - marketing territoriale;
 - strategia di sviluppo turistico (es: valorizzazione del lago);
 - coordinamento dei servizi sociali e welfare (sistema di asili nido...);
 - sviluppo di offerte integrate tra comuni di servizi culturali/turistici/commerciali
 - polizia locale
 - centrale unica di committenza
 - servizi tecnici di progettazione, edilizia e urbanistica

Si evidenzia che per l’efficacia della Zona Omogenea sono necessarie risorse economiche ed organiche che solo in minima parte potrebbero provenire dai Comuni.

Il dibattito ha evidenziato le potenzialità di utilizzare l’istituto dell’Unione di Comuni come possibile ossatura delle aree omogenee che potrebbero gestire funzioni e servizi sfruttando economie di scala e mettendo a sistema competenze e personale dei singoli Comuni. A tal fine si auspica un maggiore sostegno economico e tecnico da parte di Regione Lombardia alle Unioni di Comuni ed in genere ai processi aggregativi tra Comuni.

4. L'EVOLUZIONE DEL LIVELLO COMUNALE

4.1 Prospettive future della Gestione Associata tra Comuni

Presso la Prefettura di Varese è stato costituito il 7 giugno 2013 “Il Tavolo provinciale per le Gestioni Associate delle funzioni fondamentali dei piccoli Comuni” coordinato dalla Prefettura, con la partecipazione di Regione Lombardia, della provincia di Varese, dell’Anci e dell’Upel.

Il Tavolo ha avviato un dialogo con le istituzioni interessate all’attuazione della riforma al fine di consentire una gestione flessibile, attenta alle diversificate esigenze del territorio ed a individuare gli strumenti più idonei per un efficiente governo locale.

Il Tavolo ha avviato una ricognizione delle determinazioni assunte in materia da parte dei Comuni interessati in tema di Unioni, Fusioni e Convenzioni.

Il susseguirsi di deroghe rispetto agli obblighi di Gestione Associata di funzioni per i piccoli comuni non ha facilitato il successo della riforma stessa. Rispetto all’ultima rilevazione in Provincia di Varese su 139 Comuni, i comuni in obbligo di gestione associata sono 69.

Il monitoraggio delle delibere promulgate dai vari Comuni inerenti alle scelte di Gestione Associate di servizi o funzioni porta ad individuare tre principali profili di integrazione:

- un profilo di integrazione formale, il cui obiettivo è quello di rispondere in modo solo formale agli obblighi normativi. La forma associativa sarà quella più debole (convenzione di durata minima) e il minor numero possibile di mansioni associate;
- un profilo di integrazione strutturale, il cui obiettivo è quello di avviare/consolidare le mansioni associative più direttamente funzionali alla razionalizzazione dei servizi standard;
- un profilo di integrazione strategico, funzionale a modificare in modo radicale gli attuali assetti dei rapporti inter-istituzionali interni ai territori locali e tra questi e gli altri soggetti, aprendo a scenari di lavoro comune in grado di costruire condivise visioni socio-territoriali e adeguate politiche pubbliche di area vasta.

Rispetto ai Comuni in obbligo appartenenti al distretto Socio Sanitario di Sesto Calende, oggetto del progetto sperimentale di studio in corso con l’ausilio di Eupolis Lombardia, sono in atto diverse dinamiche al momento non concluse di tentativi di collaborazione intercomunali, in particolare avviato uno studio di fattibilità per la realizzazione di un’Unione di comuni tra i comuni di Mercallo, Varano Borghi e Ternate.

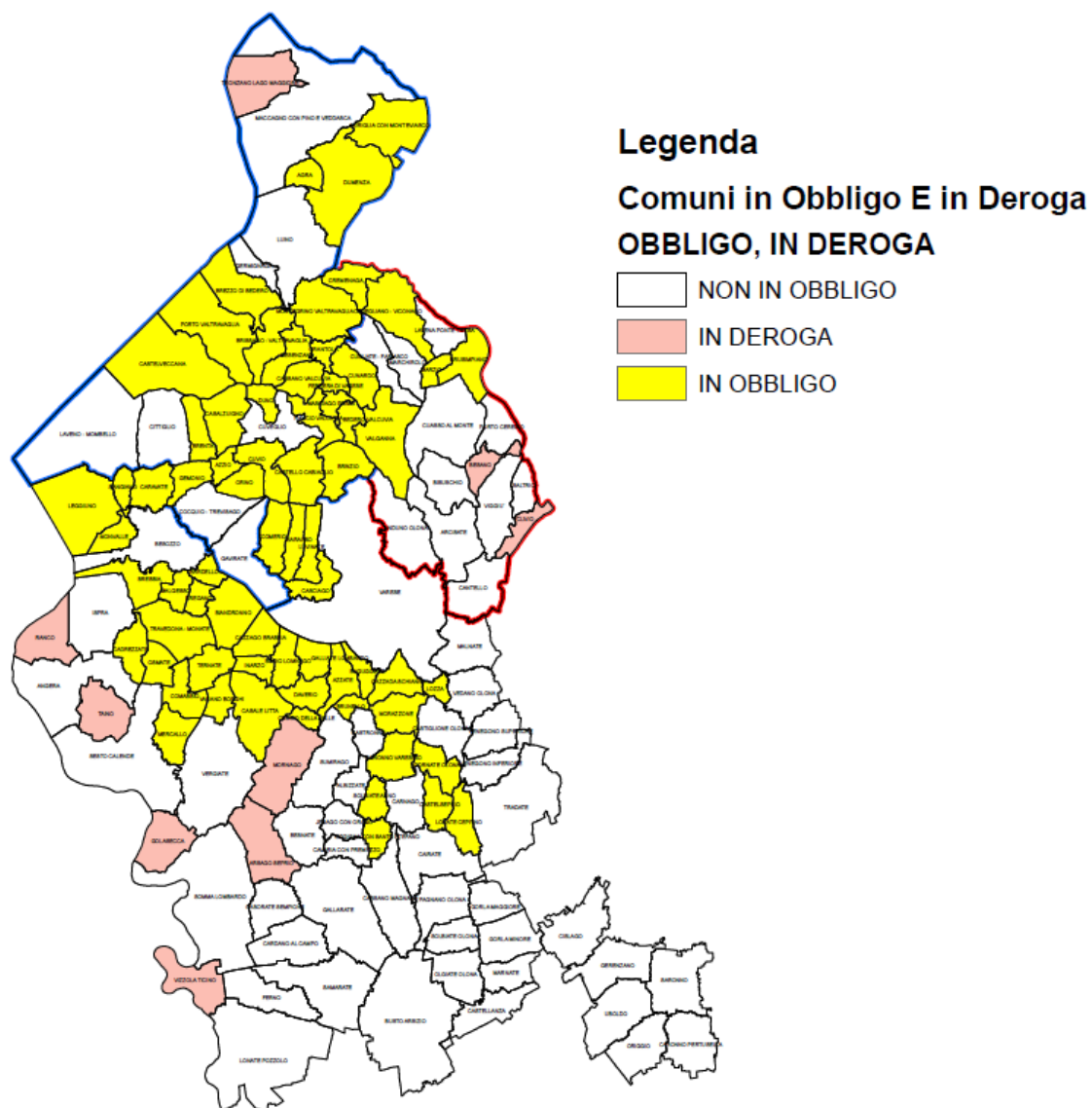
Sottoscritta una convenzione tra Comabbio, Varano e Ternate per tutte le funzioni.

Dai lavori del Tavolo Istituzionale di Confronto è emerso l’auspicio di un superamento della logica meramente legata alla numerosità della popolazione come elemento discriminante per le gestioni associate obbligatorie (comuni con popolazione inferiore a 5000 abitanti o 3000 in Comunità montana) favorendo invece processi aggregativi funzionali e spontanei sul territorio.

4.2 Il rapporto con i processi aggregativi dei comuni esistenti

I percorsi associativi in Provincia di Varese risultano abbastanza lenti se confrontati con altri territori lombardi ma in costante aumento.

La configurazione della provincia che raggruppa i Comuni di minori dimensioni della parte nord, evidenzia che le maggiori esperienze associative si concentrano nei territori in cui insistono le due Comunità Montane.



Su 139 Comuni 69 comuni sono in obbligo di Gestione associata, 9 comuni hanno ottenuto la deroga.

Il 31 gennaio 2014 i Comuni di Maccagno, Pino sul Lago Maggiore e Veddasca si sono fusi nel nuovo comune di Maccagno con Pino e Veddasca che consta di circa 2500 abitanti.

Nel 2016 i Comuni di Dumenza, Curiglia, Agra e Tronzano sul Lago Maggiore hanno costituito l'Unione di Comuni Lombarda Prealpi che gestisce in modo associato tutte le funzioni.

A partire dal gennaio 2015 i comuni di Bardello, Bregano e Malgesso hanno costituito l'unione di Comuni lombarda "Ovest Lago Varese" che gestisce in modo associato tutte le funzioni.

L'Unione di Comuni del Medio Verbano che raggruppa 11 Comuni si limita alla Gestione associata della Polizia locale.

Lo scorso 14 giugno si è svolto un referendum consultivo tra la popolazione del Comune di Cassano Valcuvia per verificarne l'orientamento rispetto ad una possibile fusione con il Comune di Cuveglio. La partecipazione appena superiore al 50% dei votanti è nettamente favorevole alla fusione con Cuveglio.

Nella parte sud della Provincia si segnala l'Unione di Comuni di Lonate Pozzolo e Ferno che raggruppa circa 20.000 abitanti ma che limita la sua attività a sole tre funzioni.

5 IL GOVERNO DEI TERRITORI MONTANI

Le sperimentazioni più significative di collaborazione intercomunale in provincia di Varese sono riferibili alle Comunità Montane.

A tal riguardo occorre sottolineare che la Comunità Montana del Piambello fu fondata liberamente da alcuni comuni nel 1957, quale forma aggregativa per affrontare e organizzare diversi servizi in forma associata.

Questa storia, tradizione alla sperimentazione di forme collaborative tra i diversi Enti, fa emergere quanto i processi aggregativi per funzionare devono essere condivisi, nascere da esigenze e bisogni effettivi, non calati ed imposti dall'alto.

La Comunità Montana delle Valli del Verbano, costituita da 32 comuni di cui 13 in obbligo, svolge varie attività di livello sovracomunale: rifiuti, servizi sociali, catasto, protezione civile, Suap, SIT.

La Comunità Montana del Piambello, costituita da 20 comuni di cui 7 in obbligo, gestisce in modalità associata: il catasto, la protezione civile, i servizi sociali e lo Sportello Unico.

Risulta importante, ai fini del mantenimento dell'attività e del reperimento delle risorse per la gestione corrente ed il funzionamento di questi Enti, che Regione Lombardia faccia una scelta definitiva in merito al loro mantenimento o evoluzione.

6 CONSIDERAZIONI CONCLUSIVE

I soggetti coinvolti nelle audizioni effettuate dal Tavolo Istituzionale di Confronto di Varese, premesso l'apprezzamento del percorso *bottom up* di ascolto seguito nel processo di riordino amministrativo e dei livelli di governo locale, evidenziano in primo luogo come la perimetrazione dell'Area Vasta non può che essere direttamente funzionale alla tipologia delle funzioni e dei

servizi che ad essa devono essere riconosciuti. In ogni caso, quale che siano i confini territoriali dell'Area Vasta stessa, ciò che deve orientare e caratterizzare con forza il processo di riordino amministrativo rimangono senza dubbio i grandi temi della razionalizzazione e semplificazione dell'architettura della PA in chiave del perseguimento di un migliore e più efficace standard qualitativo nell'erogazione dei servizi ai cittadini e alle imprese.

Per quanto concerne la delimitazione territoriale dell'Area Vasta, sono emerse diverse opzioni possibili:

- un'Area Vasta la cui estensione rispecchierebbe quella dell'odierna Regione Insubrica con l'aggiunta del territorio di Monza – Brianza, in grado di competere per estensione, numero di abitanti ed imprese con la Città metropolitana;
- un'Area che comprenda le odierne province di Varese e Como;
- un'Area Vasta coincidente con i confini dell'attuale Provincia di Varese.

Tale ultima opzione è stata ritenuta la più equilibrata, stante la dimensione demografica, territoriale, il tessuto socio-economico e le dotazioni infrastrutturali e dei servizi caratterizzanti l'attuale Provincia di Varese.

Un certo interesse è stato anche espresso sull'opzione riguardante l'area vastissima Varese, Como, Lecco e Monza, pur nella consapevolezza che un territorio così vasto inevitabilmente indurrebbe all'individuazione di ambiti o scale territoriali ottimali o più idonei per l'esercizio delle funzioni e l'erogazione dei servizi.

Sul tema delle funzioni che verranno assegnate alla nuova Area Vasta, posto che appare pacifica la conferma delle funzioni tipiche della programmazione e della pianificazione territoriale (in particolare in materia di viabilità, trasporti, edilizia scolastica, rifiuti, ecc.) già in capo alle Province, particolare rilievo assume l'ipotesi dell'introduzione di Zone Omogenee, quale ulteriore articolazione territoriale tra l'Area Vasta ed i Comuni, in quanto dimensione territoriale ottimale per l'erogazione di servizi e l'esercizio di alcune funzioni.

L'introduzione di Zone Omogenee è tanto più auspicabile quanto maggiore sarà l'estensione dell'Area Vasta e, correlativamente, funzioni e compiti potranno essere anche differenziati in ragione delle caratteristiche territoriali, geomorfologiche e socio-economiche delle Zone stesse.

Ad esempio è emersa la possibilità che le Zone Omogenee riproducano compiti e funzioni, valorizzandone la pluridecennale esperienza, delle Comunità Montane, oppure, come evidenziato dagli esiti del progetto pilota condotto sul distretto socio-sanitario di Sesto Calende, acquisiscano una propria specificità nel campo dei servizi sociali e/o di marketing e promozione del territorio.

D'altra parte, auspicabilmente, le Zone Omogenee potrebbero risultare da un processo orientato a favorire, incentivare e sostenere le esperienze di aggregazione tra Comuni, in particolare le Unioni, sul quale – come emerso ripetutamente nel corso dei lavori del Tavolo di Confronto – Regione Lombardia dovrebbe insistere con maggiore decisione.

Da ultimo, ma certamente non meno importante, emerge in modo rilevante il generale orientamento – molto discusso nel corso dei lavori del Tavolo – ad un processo di riordino dei livelli di governo locale che escluda, quale esito finale, Aree vaste a geometria variabile, ossia con una differenziazione di compiti e funzioni ad esse assegnate. Ciò non di meno è stato pure riconosciuto che tale principio generale, nella definizione di un nuovo modello amministrativo delle Aree Vaste – con l'eventuale previsione di Zone Omogenee, quali ambiti territoriali ottimali per l'erogazione dei servizi - possa essere attenuato in relazione all'utilità o alla possibilità di introdurre scale territoriali differenziate per motivi di economicità ed efficienza nell'erogazione dei servizi.