



Cooperazione inter-istituzionale Regione-Autonomie locali

Azioni di sostegno delle regioni per la valorizzazione
dei piccoli comuni e la promozione delle forme associate

Indagine sul ruolo della rappresentanza degli enti locali

La visione delle ANCI regionali



Indice

1. Premessa	Pag. 3
2. La percezione delle principali problematiche	Pag. 7
3. Il punto di vista delle strutture ANCI regionali sulle politiche sviluppate a livello regionale	Pag. 19



1. Premessa

Il presente documento ha come obiettivo quello di ricostruire la visione degli organi di rappresentanza degli enti locali a livello regionale in riferimento alle normative, alle politiche nazionali e regionali, nonché alle principali criticità ed opportunità percepite sulla *policy* di cooperazione inter-istituzionale tra Regioni e Autonomie Locali. La ricerca sulle politiche regionali viene quindi affiancata da questo documento, specularmente in termini di *focus di riferimento* - la dimensione regionale - e incrementale rispetto al *focus di indagine* - qui, il ruolo della rappresentanza.

Per questa analisi si è scelto di focalizzare l'attenzione su un *panel* selezionato di strutture regionali dell'Associazione Nazionale Comuni Italiani (ANCI), tramite interviste qualitative semi-strutturate rivolte ai coordinatori delle consulte piccoli comuni e ai coordinatori delle consulte delle unioni di comuni e forme associative (queste ultime non istituite presso tutte le realtà considerate)¹. Le regioni campione sono state individuate in virtù di diversi criteri tra i quali: esistenza di un numero elevato di enti locali di piccole e piccolissime dimensioni; presenza di una riconosciuta ed effettiva politica a favore dei piccoli comuni e delle forme associative; consolidamento – nel tempo e nelle forme - di tali politiche. Le strutture ANCI regionali sulla cui base è articolato il documento sono: Piemonte, Veneto, Friuli Venezia Giulia, Emilia Romagna, Marche e Toscana². Il documento si compone di un capitolo dedicato alla sintesi delle principali problematiche percepite dai referenti e da un capitolo inerente la posizione delle strutture ANCI regionali rispetto alle politiche nonché azioni di supporto definite e sviluppate dalle rispettive realtà regionali.

L'obiettivo dell'indagine – come anticipato - è stato quello di enucleare le riflessioni e le prospettive delle strutture ANCI regionali selezionate in merito alle problematiche, alle opportunità ed ai possibili percorsi di sviluppo delle azioni di sostegno alle realtà associative e ai piccoli comuni a livello regionale.

¹ In alcuni casi si sono intervistati anche i direttori della struttura, come ad esempio per ANCI Emilia Romagna.

² Il panel di interviste è stato concordato con l'Ance nazionale.



A tale fine, le interviste con gli interlocutori delle consulte piccoli comuni e unioni di comuni hanno privilegiato l'analisi delle seguenti dimensioni:

1. Le principali problematiche della realtà dei piccoli comuni e delle unioni di comuni in regione
2. Il punto di vista dell'ANCI regionale sulle norme e sulle azioni regionali a supporto dei processi associativi e a supporto dei piccoli comuni
3. Il livello e il giudizio sul grado di partecipazione che la regione attua nei confronti delle rappresentanze dei piccoli comuni e delle unioni regionali
4. Le eventuali esperienze o iniziative specifiche realizzate da segnalare come buone prassi
5. Gli obiettivi regolamentari e di azione pubblica di breve e medio periodo che le strutture ANCI intendono ottenere per i piccoli comuni e le unioni del territorio di riferimento;
6. Le azioni di sviluppo che si vorrebbero realizzare come ANCI regionale nei confronti dei piccoli comuni e delle forme associate.

È utile evidenziare come il periodo nel quale si è condotta l'indagine ha coinciso con le recenti elezioni regionali e con il rinnovo delle cariche nelle strutture ANCI; buona parte degli intervistati al momento della ricerca ricopriva infatti il ruolo di coordinatori delle consulte solo da alcuni mesi. Ciò ha comportato che spesso, nel corso delle interviste, il riferimento degli interlocutori è risultato essere molto legato alle esperienze di amministratori locali impegnati in casi in processi di associazionismo, oltre che considerazioni di coordinamento e di visione complessiva. Si segnala inoltre come delle sei realtà Anci regionali intervistate, solo due (Piemonte e Veneto) abbiano individuato e nominato due distinti referenti, rispettivamente l'uno per la rappresentanza dei piccoli comuni e l'altro per la rappresentanza delle unioni di comuni. Nei restanti quattro casi del nostro campione di riferimento il ruolo risulta essere accorpato in un'unica figura (quindi si ha uno stesso referente per i piccoli comuni e per le unioni, come per esempio nelle Marche ed in Emilia Romagna), oppure risulta essere istituito solo il coordinamento e la rappresentanza per i piccoli comuni (Toscana e Friuli Venezia Giulia).



Si riproduce in Tabella 1 il *panel* selezionato dei referenti coinvolti nell'indagine :

- Tabella 1 -

Strutture ANCI	Referenti	Stato dell'indagine
Regionale <ul style="list-style-type: none"> ▪ Piemonte ▪ Veneto ▪ Friuli Venezia Giulia ▪ Emilia Romagna ▪ Marche ▪ Toscana 	Coordinatore piccoli comuni – <i>Celeste Martina</i> – Coordinatore unioni – <i>Dimitri Tasso</i> Coordinatore piccoli comuni – <i>Massimo Tegner</i> – Coordinatore unioni – <i>Marcello Volpato</i> Coordinatore piccoli comuni – <i>Giovanni Cumin</i> Direttore ANCI – <i>Antonio Gioellieri</i> – Coordinatore piccoli comuni e unioni – <i>Salvatore Cavini</i> Coordinatore piccoli comuni e unioni – <i>Marco Talamonti</i> Coordinatore piccoli comuni – <i>Tiziano Lanzini</i>	Conclusa

Al momento dell'indagine, peraltro, le associazioni intervistate stavano conducendo, attraverso le rappresentanze delegate, incontri e riunioni sul territorio proprio per comprendere il punto di vista degli enti locali nonché le principali problematiche e richieste³. Tutto ciò delinea un sistema di rapporti Regione-Autonomie Locali ed un quadro di riferimento dinamico e suscettibile di ulteriori sviluppi, caratterizzato dalla presenza di nuovi e diversi interlocutori e rinnovate prospettive, anche in funzione dell'adozione presso alcune realtà regionali dei nuovi statuti.

³ La consulta piccoli comuni del Veneto, a titolo di esempio, ha avviato una specifica indagine presso i comuni con meno di 5.000 abitanti finalizzata a costruire una base conoscitiva circa le problematiche concrete dei comuni di minore dimensione demografica, sulla quale elaborare una lista di priorità e avviare conseguentemente azioni da parte di ANCI e nei confronti degli interlocutori istituzionali.



In chiusura di premessa ci pare opportuno riprendere i punti principali delle Linee Guida in tema di Unioni espresse dalla rappresentanza ANCI nazionale, nella figura della Consulta Nazionale dei piccoli comuni:

- Garantire il principio di **volontarietà** e sovranità dei comuni nei processi di associazionismo sovracomunale, senza che questo miri ad escludere la possibilità di utilizzare – di norma e se concertato – le forme associative e gli ambiti ottimali già esistenti;
- **Contenuto** dei servizi e delle funzioni in forma associata: questo risulta essere il cuore delle scelte che potranno essere fatte liberamente dagli enti locali, nell'interesse delle rispettive comunità;
- Forme associate come **risposta**: l'associazionismo tra i comuni va interpretato come un percorso finalizzato a garantire alle comunità locali il mantenimento dei servizi sul territorio e di politiche locali di qualità.

Tali punti fanno da quadro di riferimento della posizione assunta da ANCI nazionale rispetto al tema delle gestioni associate, posizione ritrovata anche nelle affermazioni dei referenti regionali. In particolare segnaliamo come il concetto di sovranità e di volontarietà degli enti nell'intraprendere processi di associazionismo sia rintracciabile anche nel percorso seguito delle politiche regionali, nel momento in cui i funzionari tecnici delle regioni hanno affermato che nel dare avvio alla politica si è dovuti passare da una logica top-down ad una che privilegiasse la concertazione *dal basso* (bottom-up) con il territorio locale.



2. La percezione delle principali problematiche

In questo capitolo si offre una sintesi dei principali problemi percepiti in riferimento ai piccoli comuni e alle forme di gestione associata. Particolare enfasi verrà data alle seconde, in quanto nel corso delle interviste si è riscontrata una prevalente attenzione proprio sulle forme di gestione associata, considerandole come una risposta privilegiata alle criticità strutturali dei comuni di minore dimensione demografica. Va precisato che nelle regioni dove la frammentazione amministrativa è particolarmente elevata l'accento è stato comprensibilmente posto anche sulle specifiche difficoltà dei comuni piccolissimi, specie in un'ottica di sviluppo di medio-lungo periodo. Tutte le regioni considerate hanno sviluppato politiche a sostegno dei comuni di minore dimensione demografica, proprio attraverso l'incentivazione allo sviluppo delle forme associative. In generale non esistono dal punto di vista degli intervistati politiche "normalizzate" di sostegno ai piccoli comuni *tout court*, anche se alcune regioni hanno in realtà intrapreso percorsi specifici: è il caso – a titolo di esempio - della regione Toscana⁴ che ha recentemente varato una legge orientata a "sostenere lo sviluppo sociale e civile dei territori dei comuni montani e dei piccoli comuni in situazione di disagio"⁵.

Nello specifico dei piccoli comuni, nel corso delle interviste sono emerse due posizioni: alcuni hanno evidenziato l'importanza della considerazione della minore dimensione demografica da parte delle legislazioni regionali, viste le specifiche problematiche e difficoltà che i piccoli comuni si trovano ad affrontare: scarsità di risorse, tecniche, umane e finanziarie rispetto alle esigenze del servizio; le caratteristiche del territorio; la connotazione montana di molti piccoli comuni; ecc. Altri pensano che una legislazione a favore dei piccoli comuni *in quanto tali* potrebbe risultare addirittura distorsiva.

⁴ A cui si aggiungeranno – una volta terminata l'indagine – i percorsi della Lombardia e della Campania.

⁵ Si tratta della legge regionale 39 del 2004. Le situazioni di disagio sono individuate attraverso una serie di criteri specificati in legge (maggiore montanità- riferita all'asperità morfologica; svantaggio derivante da insularità; minore dimensione demografica e minore densità demografica; spopolamento nel corso del cinquantennio 1951-2001; maggiore incidenza della popolazione anziana; minore tasso di attività; ecc...), attraverso il calcolo di un unico indicatore di disagio. Sono previste azioni prioritarie o specifiche misure di sostegno in materia di: servizi educativi e all'infanzia; servizi sociali; servizi di emergenza sanitaria; servizi di trasporto pubblico locale; viabilità rurale; attività artigianali, commerciali e turistiche. Tale legge prevede inoltre che "la regione favorisce al diffusione dei servizi di prossimità, erogati da soggetti privati, anche mediante la diffusione di servizi commerciali polifunzionali e le attività economiche-produttive, mediante misure di accesso a finanziamenti con tassa agevolata". La coerenza con le politiche a sostegno delle forme di gestione associata sono garantite dalla stessa legge, che prevede che i contributi annuali (nella misura di 25.000€) vadano erogati ai comuni che risultano in situazioni di maggiore disagio e che risultano partecipare a gestioni associate.



A proposito invece dei processi di associazionismo - *focus* prioritario del documento - gli interlocutori interpellati hanno espresso opinioni diverse sulle forme di gestione associate. Pur in presenza, in linea generale, di una volontà diffusa all'aggregazione, i modi e i gradi di questo orientamento sono apparsi variabili da realtà a realtà, passando da posizioni maggiormente orientate alla gestione associata tramite convenzione, a posizioni che sostengono prevalentemente le forme associative strutturate quali le unioni di comuni. In altre parole, gli intervistati si sono richiamati all'importanza dello sviluppo di forme di gestione associata di servizi e funzioni in termini diversi, riflettendo peraltro tendenze più generali riscontrabili anche a livello regionale. In alcune realtà la convenzione di servizi e di funzioni viene vista come una risposta potenzialmente efficace ai problemi che le minori dimensioni demografiche pongono in quanto le unioni sono considerate come strutture costose e di complessa gestione politica e tecnica. In altre realtà l'orientamento prevalente è indirizzato alle forme stabili di associazione tra enti comunali, quali le unioni di comuni, soprattutto in un'ottica di medio e lungo periodo. Si tratta di due prospettive differenti e per alcuni versi conciliabili, nella misura in cui lo sviluppo di forme strutturate di cooperazione tra enti appare un passo nella direzione della crescita della forme di gestioni associate. In altre parole, nella visione degli intervistati, le forme associative vengono percepite come posizionabili lungo un *continuum* che va dalle convenzioni alle unioni di comuni; il passaggio da un polo all'altro del *continuum* viene immaginato dai referenti come una possibile direzione di sviluppo dell'esperienza associativa. Da un altro punto di vista, il ricorso a forme di gestioni associate meno impegnative dal punto di vista politico appare come una risposta tecnica alle problematiche dei comuni di minore dimensione demografica e quindi una soluzione generalmente efficace nella gestione ed erogazione di servizi.

Entrando nel merito, le principali problematiche emerse nel corso delle interviste in riferimento alle forme di gestione associata sono riconducibili ad alcune categorie generali, alle quali attengono problemi specifici, come evidenziato dalla Tabella 2:

- Tabella 2 -

Categorie generali	Problemi specifici
2.1. Complessità dell'assetto	2.1.1. Quadro normativo 2.1.2. Dimensione organizzativa
2.2. Scarsità di risorse	2.2.1. Sistema degli incentivi economici 2.2.2. Risorse umane
2.3. Dimensione culturale	2.3. Cultura della valutazione dei risultati e della cooperazione inter-istituzionale
2.4. Le forme di rappresentanza	2.4.1. Le forme di rappresentanza <i>dentro</i> le forme associate 2.4.2. Le forme di rappresentanza <i>delle</i> forme associate

Per ogni categoria di problemi segue una breve descrizione di dettaglio.



2.1. La complessità dell'assetto

2.1.1. Il quadro normativo

Una delle dimensioni problematiche legate allo sviluppo delle forme di gestione associate di servizi e funzioni riguarda, dal punto di vista di alcuni degli intervistati, gli aspetti normativi e procedurali. Il quadro normativo complessivo nazionale e regionale non è sempre sufficientemente chiaro, a parere della maggior parte degli intervistati. Si tratta peraltro di un criticità che è stata evidenziata anche dai funzionari regionali, i quali hanno in sede di interviste sottolineato come il *corpus* normativo complessivo (nazionale e regionale) sia caratterizzato da rinvii, sovrapposizioni, dibattiti tuttora in corso, complicando di fatto il contesto di riferimento. Un'ulteriore tematica richiamata dagli intervistati riguarda le comunità montane. Dal punto di vista di alcuni degli intervistati, le comunità montane si percepiscono come forme alternative e concorrenziali (nella considerazione dei decisori regionali) alle unioni di comuni. Altri evidenziano il rischio che le comunità montane diventino duplicati di altri enti sul territorio. Il tema delle comunità montane in realtà rappresenta, per gli intervistati, una delle scommesse all'interno dello sviluppo dei processi di associazionismo. Nate negli anni '70 con compiti prevalenti di tutela del territorio, le comunità montane sono divenute nei fatti il riferimento per la gestione associata di servizi e funzioni propri comunali (la stessa legislazione nazionale le ha richiamate come unioni montane in molte realtà locali). Le interviste condotte presso le associazioni Anci regionali hanno evidenziato le difficoltà da parte di questi enti a interpretare il nuovo ruolo attribuito, quali unioni di comuni, sia per i confini spesso non ottimali di questi enti, sia per le complessità e difficoltà di funzionamento delle rappresentanze consiliari.

Ulteriori elementi di complessità derivano poi dalla moltiplicazione degli ambiti sovracomunali per la gestione di determinate funzioni (gli Ambiti Territoriali Ottimali, per esempio socio-sanitari, servizi di rete, trasporti, ecc) e conseguentemente dalla loro sovrapposizione, con il risultato di creare molteplici appartenenze da parte dei piccoli comuni. La partecipazione a più tavoli è complessa da gestire, specie per un piccolo ente, anche solo da un punto di vista logistico e di disponibilità di tempo. La sovrapposizione degli ambiti appare poi problematica nella misura in cui la gestione delle doppie appartenenze rende ancora più ostica la



programmazione e la pianificazione in area vasta. A questo si può aggiungere un ulteriore aspetto critico, ovvero l'assenza di relazione, in fase di progettazione, tra ambiti diversi ma legati tra loro, quali per esempio l'ambito di una associazione/unione di comuni e l'ambito socio-sanitario.

Nel corso delle interviste sono emerse infine alcune riflessioni sullo stato dell'arte della legislazione e delle azioni sviluppate a livello nazionale che riportiamo in estrema sintesi a completamento del quadro delineato. Per quanto riguarda i **piccoli comuni** i riferimenti hanno riguardato:

- il disegno di legge Realacci-Bocchino, che a seguito dell'esame al Senato, si è "ridotto" a soli due articoli, salvo poi essere ripreso in sede di V Conferenza Nazionale ANCI piccoli comuni a Maiori (Napoli) ai primi di giugno 2005 ed essere tema attuale di dibattito. L'output prodotto da Anci nazionale, Consulta Piccoli Comuni, e datato 6 giugno 2005 è infatti una "**Proposta di legge-quadro per i piccoli comuni. Misure per il sostegno e la valorizzazione dei comuni con popolazione fino a 5.000 abitanti**";
- l'esigenza di prevedere **agevolazioni normative**, con diretto riferimento da un lato alla fiscalità (gli intervistati hanno fatto riferimento ad ipotesi di riduzione della fiscalità sia per gli abitanti di comuni di minore dimensione demografica, ma anche alla revisione della stessa struttura fiscale degli enti locali di piccole dimensioni, nonché al patto di stabilità), dall'altro alla previsione di normative particolari per i comuni di minori dimensione demografiche (lavori pubblici, anche in relazione alla riduzioni di oneri fiscali e finanziari);
- la necessità di rivedere il sistema dei **trasferimenti statali**, basandosi su nuovi e diversi indicatori, quali il numero degli abitanti, le caratteristiche del territorio – estensione e morfologia – la ricchezza prodotta ecc.

In merito allo sviluppo dei processi di **associazionismo**, invece, una è l'osservazione che con maggiore regolarità è emersa dalle interviste con i referenti, ovvero la necessità di dare **certezza, stabilità e continuità ai finanziamenti** regionali a sostegno delle politiche di aggregazione inter-comunale. Con questa affermazione la maggior parte degli intervistati ha evidenziato come, da un lato, la logica delle regioni di stabilire periodicamente gli importi dei finanziamenti per le forme associate faccia permanere negli interlocutori locali (sai politici che tecnici) una sensazione di precarietà delle politiche di aggregazione inter-comunale; dall'altro si coglie la preoccupazione da parte degli intervistati di non riuscire a rendere autonomi dal punto di vista gestionale ed economico-finanziario le forme associate. Da qui la sollecitazione che le strutture Anci regionali dichiarano di portare nei contesti di concertazione tra regione e Autonomie locali per fare mettere in agenda, appunto, la stabilità e la continuità dei finanziamenti regionali a sostegno delle politiche di aggregazione.

2.1.2. La dimensione organizzativa

Individuare e gestire modelli organizzativi *ad hoc* per le forme di gestione associata è condizione di efficacia dell'intero processo associativo, stando alle dichiarazioni di alcuni referenti intervistati. Quelle che possono essere etichettate come le "regole organizzative" per le gestioni associate si ispirano, sulla carta, ad alcuni principi teorici:

- chiarezza degli obiettivi politici e gestionali di medio-lungo periodo;
- sistema dei ruoli chiaro e individuabile;
- autonomia e responsabilità gerarchica.

Queste "regole", se tradotte da teoria a prassi costituiscono un buon supporto alla logica di integrazione politica e gestionale delle forme associate. L'aspetto emerso in sede di indagine, è invece proprio la confusione organizzativa, senza poter definire con certezza se questa sia l'origine delle criticità gestionali delle forme associate o piuttosto il risultato di altri elementi di complessità.



2.2. La scarsità di risorse

2.2.1. Sistema degli incentivi economici

I concetti-chiave usati da più referenti in tema di incentivi economici alle forme associate sono: certezza, stabilità, continuità e “uscire dalla straordinarietà” dei contributi. Il problema della certezza dei finanziamenti alle forme di gestioni associate si pone in particolar modo per quanto riguarda il livello nazionale. La finanziaria del 2005 ha tagliato considerevolmente i fondi destinati ad incentivare le unioni di comuni. Anche a livello regionale, tuttavia, non sempre si ha certezza dei fondi che andranno a beneficio delle singole forme di gestione associate, sia perché in alcune regioni i criteri, essendo rivisti di anno in anno, sono mutevoli; sia perché in alcune regioni sono previsti contributi in conto capitale, sulla base delle spese sostenute e quindi difficilmente programmabili. Il tema della certezza, della stabilità e della continuità dei finanziamenti appare rilevante in quanto non solo non è facile preventivare quelle che saranno le cifre su cui il bilancio della forma di gestione associata può contare, ma tali cifre vengono messe a disposizione, nelle affermazioni della maggior parte dei referenti, l'anno successivo rispetto alla richiesta, obbligando gli enti locali ad anticipazioni economiche onerose. Se da una parte le gestioni associate devono, nel tempo, imparare a contare sulle proprie forze dal punto di vista finanziario, dall'altra parte è necessario conoscere con chiarezza lo stanziamento sui cui possono contare, indipendentemente dall'entità del finanziamento stesso. Nella crescita del fenomeno associativo i contributi hanno rappresentato e rappresentano un'importante spinta alla diffusione del fenomeno associativo. La sfida risiede nello sviluppo successivo, ovvero nella creazione di sinergie fra gli enti e fra questi e il territorio. Per alcuni degli intervistati o si creano queste sinergie e l'esperienza va avanti indipendentemente dai contributi o il fenomeno associativo è destinato a subire una battuta di arresto. In questo contesto si afferma la necessità di lavorare in misura sempre maggiore alla definizione e costruzione di progetti di sviluppo per il territorio nel suo complesso – piani di assetto, intese programmatiche d'area ecc. – quale passo di grande qualità. Viene altresì evidenziato come il ricorso da parte delle forme di gestione associata alla definizione di una pianificazione e programmazione del territorio di area vasta sia una tendenza ancora minoritaria.



2.2.2. Risorse umane

“Scarsità di risorse umane, sia dal punto di vista quantitativo che di specializzazione funzionale”, questo il *leit motiv* con cui i referenti si sono espressi pressoché unanimemente nel declinare la problematica del personale nei piccoli comuni e nelle forme associate. La scarsità di risorse umane emerge in relazione allo sforzo tecnico-organizzativo necessario per lo studio dei problemi e delle opportunità che offrono le gestioni associate e per l’analisi della fattibilità dei percorsi associativi. In generale la rilevanza delle tecnostutture all’interno dei processi di associazionismo viene richiamato come un aspetto fondamentale nella gestione dei processi associativi.

A questo aggiungiamo che i processi di unificazione di servizi e di funzioni necessitano di essere “sorretti” da professionalità, non facilmente reperibili all’interno dei piccoli comuni, dove il tendenziale generalismo e la despecializzazione delle risorse umane rappresentano una delle criticità organizzative.

La creazione di sovrastrutture comunali può consentire, nel tempo, di liberare personale, attraverso la costituzione di uffici unici e la gestione associata dei servizi: questo stesso personale, d’altra parte, non sempre possiede le competenze tecniche e gestionali necessarie a sostenere l’avvio e lo sviluppo di un’esperienza associativa. Particolarmente problematica è la carenza di figure dirigenziali, necessarie per garantire un livello di presidio, di coordinamento operativo e gestionale e di integrazione.

I processi di apprendimento, che la costituzione di una forma di gestione associata può nel tempo favorire, necessitano di un’attenzione e un presidio, anche dal punto di vista politico, in grado di orientare il cambiamento definendo le competenze per la crescita delle capacità e per l’adozione da parte della struttura. Le azioni a supporto delle realtà associative nella qualificazione delle risorse umane appaiono fondamentali, sia per quanto riguarda il sostegno alla formazione della tecnostuttura, sia per quanto riguarda le iniziative che favoriscono gli scambi di informazioni e di esperienze fra gli attori impegnati in questi processi.

2.3. La dimensione culturale - Carenza di cultura della cooperazione inter-istituzionale e della valutazione dei risultati

“Come valutare l’effettività e l’operatività delle forme di gestione associata?”. Questa domanda, rivolta ai referenti intervistati, ha fatto emergere una criticità legata alla dimensione culturale dei processi di associazionismo, con riferimento alla:

- a) cultura della cooperazione inter-istituzionale, in senso generale,
- b) cultura della di valutazione dei risultati, sia in seno al singolo ente che in seno a forme di gestione associata.

In merito al primo punto – la cooperazione in senso generale – emerge dalle percezioni degli intervistati una difficoltà nella definizione e gestione dei processi aggregativi. Questi ultimi, stando alle affermazioni, nascono prevalentemente in seguito alla spinta dei finanziamenti regionali e nazionali, connotandosi in molti casi come sperimentazioni avviate con l’obiettivo primo di attivare e cercare di massimizzare i finanziamenti. La carenza culturale a cui gli intervistati si riferiscono attiene al fatto che spesso non si ritrovano, a monte dei processi aggregativi, una condivisione di idee e di gestione sul progetto stesso di associazionismo, sia che ci si riferisca alla classe politica che alla classe dei funzionari.

La stessa considerazione vale – sempre dal punto di vista degli intervistati – in merito ai percorsi di valutazione dei risultati delle forme associate. Emerge una generale difficoltà nell’individuare quali indicatori costruire ed utilizzare per misurare il grado di effettività dei processi aggregativi tra comuni. Il tema della valutazione, e le complessità ad esso connesse, va peraltro ricondotto a quanto emerso dall’indagine svolta presso le regioni, essendo uno degli aspetti più rilevanti ed attuali per numerose politiche regionali.

2.4. Le forme di rappresentanza

Il tema della rappresentanza delle forme associate – *fil rouge* delle interviste – viene affrontato e proposto dagli intervistati sostanzialmente su due diversi livelli: l'uno riguarda le forme e le modalità della rappresentanza *dentro* le forme associate, l'altro la rappresentanza *delle* forme associate in quanto tali.

2.4.1. Le forme di rappresentanza *dentro* le forme associate

Dal punto di vista normativo, il Testo Unico n° 267/2000 indica espressamente che “lo statuto deve comunque prevedere il Presidente dell’Unione scelto tra i sindaci dei comuni interessati e deve prevedere che altri organi siano formati da componenti delle giunte e dei consigli dei comuni associati, garantendo la rappresentanza delle minoranze. Gli organi dell’Unione non sono nominati con elezione a suffragio diretto, bensì con elezione di secondo grado, da parte dei consigli comunali di ciascun ente partecipante”. Gli intervistati, andando oltre il dettato normativo, spiegano come la rappresentanza sia una delle difficoltà percepite nella gestione dei processi associativi (in particolare le unioni di comuni e le comunità montane). Gli elementi su cui prioritariamente gli intervistati hanno espresso note e commenti sono:

- **la presidenza simbolica** della carica del ruolo del presidente: nelle unioni (e anche nelle associazioni intercomunali nel caso dell’Emilia Romagna) è previsto il turno della presidenza a rotazione, tra i sindaci coinvolti, tendenzialmente con una durata della carica di sei mesi. Questo rappresenta, per gli intervistati, un fattore di complessità ulteriore dei processi di unificazione di servizi e di funzioni, laddove tali processi dovrebbero essere governati da una presidenza forte, equilibrata e di medio-lungo periodo;
- problemi derivanti da rappresentanze con **“colori politici” diversi** all’interno della stessa forme associate: si evidenzia, come fattore politico, e come elemento portatore di difficoltà nella gestione delle forme associate il “colore politico”, riferendosi alle specifiche complessità che si vengono a creare nel momento in cui si trovano a dialogare enti comunali di diversa collocazione politica;

- la gestione delle **minoranze politiche** nelle sedi di governo delle forme associate: garantire la presenza delle minoranze politiche all'interno degli organi rappresentativi delle forme associate è un principio che nessuno degli intervistati mette in discussione. Ciò che viene invece sottolineato alla voce “criticità per la rappresentanza” è la fatica di gestire un processo di *policy making* che si vorrebbe di sostanziale Area Vasta, ma che le dinamiche politiche locali tra maggioranze e minoranze rendono complesso e farraginoso. Stando alle dichiarazioni di alcuni intervistati, “richiede grande maturità politica portare avanti un disegno come Unione/Associazione quando ci si trova, in quella stessa sede, a confrontarsi con quelli che a livello di singolo comune siedono nella minoranza”.

Da un punto di vista analitico ci permettiamo di aggiungere che le considerazioni degli intervistati sopra sintetizzate possono essere interpretate come una riflessione più generale in merito *anche* al concetto di **adeguatezza delle forme di governo di Area Vasta**. L'esigenza di governare processi politici, di servizio e di gestione del territorio su area vasta, impongono infatti una sempre maggiore attenzione all'efficacia e all'efficienza dell'azione pubblica e nel contempo si afferma la necessità di esercizio di una funzione di indirizzo e di controllo – collettivo – verso le nuove modalità di gestione dei servizi sovracomunali e di area vasta⁶. L'esercizio di tale funzione impone una riflessione sulla adeguatezza delle forme⁷ e sugli strumenti di governo (sistemi di pianificazione strategica), oltre che sulle modalità e sui sistemi di relazione fra gli attori, ruoli politici e tecnici.

⁶ SPA, consorzi ecc. Si pensi sia ai servizi propri comunali gestiti in forma associata e ai servizi pubblici di rilevanza industriale.

⁷ A titolo di esempio, la conferenza dei sindaci nei casi di associazioni intercomunali.



2.4.2. Le forme di rappresentanza delle forme associate

Ad un secondo livello, il tema interessa la rappresentanza *delle* forme associate a livello di Conferenza Regione-Autonomie Locali. Si tratta, anche a seguito delle recenti elezioni amministrative e dei cambiamenti avvenuti a livello normativo in alcune regioni, di una dimensione che va studiata ed approfondita, a partire dalla ridefinizione del ruolo e della ricollocazione della stessa Conferenza all'interno dei rapporti Regione-Autonomie Locali. Per quanto riguarda le percezioni degli intervistati, a livello generale, sui rapporti Regioni-Autonomie Locali il parere espresso è stato generalmente positivo, soprattutto a livello di confronto con le strutture e i servizi regionali dedicati. In alcune regioni i rapporti sono stati definiti molto efficaci (per esempio nella regione Toscana dove è previsto un doppio livello di concertazione Regione-Autonomie locali a livello di Giunta e di Consiglio). In altri invece il sistema di rappresentanza tramite la Conferenza Regione Autonomie Locali è considerato piuttosto "farraginoso", rilevando al contempo la difficoltà di trovare forme di concertazione più funzionali ed opportune.



3. Il punto di vista delle strutture ANCI regionali sulle politiche sviluppate a livello regionale

Le osservazioni degli intervistati in merito alle politiche sviluppate a livello regionale, così come agli obiettivi regolamentari e di azioni che si intendono perseguire nei confronti dei decisori regionali, appaiono legate alle specifiche politiche sviluppate a livello di singola regione. Accanto ad alcune specificità regionali si affermano alcune regolarità e ricorrenze nei punti di vista e nelle riflessioni, sintetizzabili nelle seguenti dimensioni:

1. Le politiche di incentivazione alle forme di gestione associate
2. Le azioni di sostegno alle forme di gestioni associate
3. La definizione degli Ambiti Territoriali Ottimali
4. Lo sviluppo della *policy*



3.1. Le politiche di incentivazione alle forme di gestione associate

Nonostante nella percezione di molti intervistati le risorse finanziarie messe a disposizione dei processi associativi non siano sufficienti rispetto ai bisogni da loro percepiti, le principali dimensioni problematiche e le possibili direzioni di sviluppo in merito alle politiche di incentivazione riguardano le modalità e i criteri adottati a livello regionale, più che l'entità degli stanziamenti previsti. Il primo punto riguarda la necessità da parte del legislatore regionale di porre maggiore attenzione all'effettività delle forme di gestione associate, premiando l'efficacia dei processi associativi e adottando un approccio più "coraggioso"⁸. Nelle analisi condotte sulle *policies* sviluppate dalle regioni si è evidenziato come molte regioni abbiano avviato i processi di cooperazione interistituzionali privilegiando, almeno in un primo momento, il dato "formale" rispetto a quello "sostanziale", con questo intendendo che inizialmente sono stati privilegiati in numerose realtà regionali criteri riferiti più al numero dei servizi gestiti in forma associata, nonché il numero stesso delle unioni costituite, piuttosto che criteri volti a mappare e misurare un disegno organico e qualitativo di *policy* sovra-comunale, con la convinzione che questi processi avrebbero *probabilmente* dispiegato i loro effetti nel medio-lungo periodo. In un secondo momento poi, e questo vale per le regioni con maggiore esperienza anche temporale sulla *policy*, sono stati poi intrapresi percorsi orientati al monitoraggio e alla ricerca di criteri maggiormente finalizzati alla verifica dell'effettività.

Si tratta di aspetti rilevanti che implicano la necessità di mettere a punto e riflettere sulla costruzione e definizione di indicatori e criteri in grado di permettere una valutazione più puntuale dei risultati conseguiti. La cultura della valutazione delle politiche pubbliche, peraltro, appare rilevante anche in relazione alla necessità di sviluppare da parte delle strutture regionali (e non solo quelle dedicate) processi di programmazione e controllo più efficaci. Viene inoltre posto l'accento sulla introduzione di criteri più premianti per alcuni servizi (quelli che implicano la gestione di una maggiore complessità) e in grado di favorire l'entrata nel percorso associativo di comuni più grandi, che potrebbero sostenere la qualificazione della esperienza. L'importanza delle politiche di finanziamento viene richiamata anche in relazione ai possibili effetti distorsivi che si possono innescare, per esempio nell'orientare le scelte dei servizi da portare in forma associata in funzione dei

⁸ Si riprendono pertanto in parte le considerazioni già espresse in tema di cultura della valutazione di risultati.



finanziamenti che si possono ottenere piuttosto che delle priorità e necessità reali. Oltre a ciò alcuni degli intervistati sottolineano come le regioni dovrebbero rivedere le tipologie di forme associative ammesse al contributo: la previsione di incentivi a forme di gestione associata quali le convenzioni rappresenta un rischio, dal momento che si finanzia un'entità che non ha una struttura, e che non risolve in maniera permanente e completa i problemi di cui soffrono i piccoli comuni.

Infine, come rilevato in precedenza, la stabilità e la certezza dei finanziamenti e dei criteri sulla base dei quali vengono erogati gli incentivi rappresenta, specie in alcune regioni, un obiettivo ulteriore su cui investire. In particolare la continuità dei finanziamenti può consentire alle gestioni associate di investire avendo di fronte una prospettiva temporale più ampia, consentendo anche una programmazione efficace a livello di servizi e di sviluppo del territorio. Questa affermazione degli intervistati rileva una critica alla modalità di erogazione degli incentivi, da parte di alcune realtà regionali, troppo "discontinua", modalità che tende a rallentare sia lo sviluppo di una cultura della cooperazione inter-comunale sia l'individuazione di una struttura organizzativa solida della cooperazione stessa.

3.2. Le azioni di sostegno alle forme di gestione associate

La costruzione e l'avvio di una gestione associata rappresenta un investimento e un processo complesso e delicato, sia dal punto di vista tecnico che dal punto di vista politico. In virtù di questa complessità, gli intervistati hanno richiamato l'importanza di trovare punti di riferimento in regione per lo studio della fattibilità delle gestioni associate e per le problematiche tecnico-organizzative che questi processi pongono. È bene sottolineare la rilevanza che è stata data alla previsione da parte di alcune regioni di finanziare studi di fattibilità iniziali, considerati quali utili strumenti all'avvio dei processi associativi. La possibilità di potere attivare competenze professionali (avvocati, fiscalisti ecc) a livello sovracomunale viene considerata rilevante anche per i singoli comuni. Tali processi, inoltre, dovrebbero essere avviati sulla base di una consapevolezza e di una cultura dell'associazionismo, delle problematiche e delle opportunità che le gestioni associate pongono, che allo stato attuale e nonostante gli sforzi fatti non appare ancora sufficientemente sviluppata e diffusa. Nel corso delle interviste è emersa a questo proposito la rilevanza della formazione, non solo per le tecnostrutture ma anche per la classe politica; tale rilevanza e fabbisogno non trova però riscontro di effettivi, diffusi e strutturati percorsi di formazione, soprattutto per quanto attiene alla *élite* politica, fatti salvi alcuni momenti episodici e saltuari (convegni, seminari).

3.3. La definizione degli Ambiti Territoriali Ottimali

Il processo di definizione degli ambiti territoriali ottimali e le politiche di riordino territoriale rappresentano un ulteriore dimensione richiamate dagli intervistati. Molte delle considerazioni avviate riflettono peraltro la complessità di questa politica, sia a livello di definizione e funzionalità degli ambiti territoriali ottimali⁹ sia a livello di concreta costruzione da parte dei decisori regionali.

Da un punto di vista analitico va detto che il concetto di ambito territoriale ottimale, d'altra parte, non trova una definizione univoca: le materie interessate sono molteplici e non riguardano solo l'esercizio in forma associata di servizi e funzioni proprie comunali ma anche funzioni cosiddette di area vasta (acque, rifiuti, sanità ecc.). In questi ultimi casi, l'esigenza di cooperare da parte degli enti locali si afferma al di là delle minori dimensioni demografiche, dal momento che tali funzioni necessitano di una gestione e di una programmazione di area vasta, sia per le dimensioni economiche dei fenomeni interessati sia perché così previsto dalla normativa¹⁰.

Alcuni studi condotti a livello regionale hanno messo in luce come ogni funzione abbia ambiti ottimali di diverse dimensioni e difficilmente corrispondenti con i confini amministrativi dei vari enti presenti sul territorio. Nella maggior parte dei casi le regioni si sono orientate nella definizione di diversi ATO a seconda delle materie considerate, preoccupandosi, laddove possibile, di ricomporre i livelli dei diversi ambiti e cercando di tenere in considerazione le esperienze associative preesistenti e la geografia del territorio che si delinea (possibili incroci fra ambiti con funzionalità diverse, doppie appartenenze ecc.).

Il *focus* condotto sulle politiche regionali di riordino territoriale ha inoltre messo in evidenza come al di là della previsione normativa (che contemplava un percorso di definizione degli ambiti di tipo top down), il concreto avvio della politica abbia seguito un percorso bottom up, partendo dalla costituzione delle forme associative per arrivare al programma di riordino territoriale (nelle regioni dove è stato approvato).

⁹ Socio-sanitari; risorse idriche e rifiuti; servizi e funzioni proprie comunali; ecc.

¹⁰ Si rimanda a questo proposito a Luciano Vandelli, *I piccoli comuni e le forme associative. Il ruolo delle comunità montane. Le soluzioni adottate dalla L.R. Emilia Romagna n. 11/2001*, in *Forme associative e piccoli comuni*, Quaderni IV, Materiali dal seminario della SSPAL, Alghero, 21/23 giugno 2001.



Ritornando alla percezione degli intervistati, sul tema degli ambiti territoriali ottimali emerge una doppia (e contraria) esigenza nei confronti degli interlocutori regionali:

- a) da un lato sembra essere auspicata una maggiore “direttività” da parte della regione nella definizione di alcuni confini di gestione associata, sottolineando la difficoltà, in particolare per i comuni di minore dimensione, della gestione delle doppie appartenenze e della sovrapposizione di ambiti con diverse funzionalità;
- b) dall'altro lato spesso gli enti locali considerano troppo “rigide” alcune delle prescrizioni regionali, per esempio la previsione che le forme di gestione associata debbano ricomprendere l'intero territorio delle comunità montane.

Questa doppia esigenza va a rafforzare la considerazione di complessità sul tema degli ambiti territoriali ottimali, così come evidenziato anche dalla ricerca svolta sul campo presso i funzionari regionali, e fa da apertura all'ultimo paragrafo dedicato alle prime linee sviluppo così come auspicato dai referenti della rappresentanza degli enti locali.



3.4. Lo sviluppo della *policy*

In termini di sviluppi futuri della *policy*, le considerazioni emerse costruiscono un quadro sia di vincoli che di opportunità per gli enti locali, specie di piccole dimensioni, alla voce forme di gestione associata per cui i referenti affermano che la *policy* nel suo insieme non può che andare avanti, pena l'impossibilità futura di erogare i servizi alle comunità locali. Le prime indicazioni in termini di obiettivi di sviluppo, che potranno successivamente essere arricchite dalle visioni e dal dibattito a livello nazionale, riguardano in sintesi ed in conclusione:

- la previsione delle forme associative nelle leggi di settore regionali, quale strumento attraverso il quale garantire continuità di finanziamento e di sostegno alle forme di gestione associata, oltre il periodo massimo di contribuzione previsto dalle normative dedicate;
- la revisione dei sistemi di incentivazione regionale alle forme di gestione associata nella direzione dei trasferimenti e quindi il passaggio da una logica di sostegno straordinario a una logica ordinaria;
- l'analisi degli ambiti territoriali ottimali quali "confini" amministrativi ottimali per la gestione di politiche di area vasta;
- la previsione, da parte della regione, di un sostegno a singoli e specifici progetti per la forma di gestioni e associata, da costruire attraverso la ricerca di sinergie da parte dei diversi assessorati regionali.