

La gestione associata: ruolo dei Comuni, delle Province e delle Region

22 gennaio 2003

Alberto Ceriani – Istituto Regionale di Ricerca della Lombardia

Le ricerche
sull'associazionismo



A cosa concettualmente è correlato l'associazionismo comunale?

- All'esigenza di rafforzare la periferia
 - La debolezza strutturale, soprattutto economica, della periferia istituzionale pone ancora con attualità la prospettiva di considerare importante la conferma delle funzioni regolative di base e dei pochi servizi sociali che integrano le aspettative delle piccole comunità locali
 - Con la gestione associata la periferia istituzionale deve essere aiutata a non perdere, forse più che ad aumentare, la titolarità delle funzioni storicamente esercitate
 - Sono in gioco le condizioni per la continuità dell'ordinamento pubblico nella periferia amministrativa

A cosa concettualmente è correlato l'associazionismo comunale?

- A permettere soluzioni appropriate alle prospettive di sviluppo e alle aspettative di servizio di gruppi diversi di popolazione

PICCOLI CENTRI, AREE RURALI	GRANDI COMUNI
Più funzioni per la tutela dei diritti primari di cittadinanza	Più servizi, reti di servizi, migliore qualità
Accessibilità (non troppo lontano e non troppo caro)	Più efficienza, più attenzione alle differenze sociali
Dimensione giuridica della funzione e del servizio universale	Dimensione giuridica del servizio, dell'efficienza, della separazione tra politica ed amministrazione, dello standard

Bisogni e “mercati” diversi

A cosa concettualmente è correlato l'associazionismo comunale?

- Alla ricerca di stabilità per sperimentazioni attuate in un ordinamento a sua volta non ancora definitivo
 - In un decennio il tema della razionalizzazione del governo locale è passato dal rafforzamento della “forma comunale” alla priorità di garantire funzioni in periferia indipendentemente dal fatto che ciò avvenga attraverso il governo comunale
 - Da modelli associati ricondotti alla “forma comunale” (unioni provvisorie e finalizzate alla fusione, vietati i consorzi funzionali, competenze provinciali chiuse) a modelli di gestione più diversi ammessi in base alle esigenze concrete
 - Effetti elastici del conferimento di funzioni consentito dai principi di sussidiarietà verticale, orizzontale, di efficienza ed adeguatezza

A cosa concettualmente è correlato l'associazionismo comunale?

- Alla evoluzione della funzione e della sovranità comunale rispetto alle discipline di settore
 - Difficile riconoscere e incentivare la funzione comunale (singola e associata) con discipline di settore che hanno introdotto dimensioni territoriali e forme istituzionali molto diversificate che si pongono a fianco e sopra l'istituzione comunale
 - Tutti i grandi settori di intervento pubblico (statale e regionale) riformati nel decennio scorso (scuola, sanità, trasporti, ciclo delle acque, protezione civile, sicurezza, servizio postale, servizi sociali) hanno dato luogo a nuove strutture (distretti, agenzie, autorità, consorzi obbligatori, enti funzionali, società partecipate) e ambiti territoriali specifici (zona, sistema viario, bacino orografico, area di azione)

A cosa concettualmente è correlato l'associazionismo comunale?

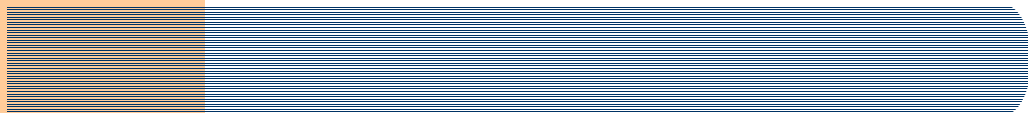
- Alla necessità di verificare il rendimento delle esperienze fatte e la loro replicabilità
 - Rilevanza di effetti per economie di scala
 - Risultati sulle condizioni ed i livelli di servizio
 - Risultati sui livelli di costo
 - Risultati in termini di riordino del sistema amministrativo
 - Nuovo ruolo dei medi comuni verso i piccoli centri
 - Grado di partecipazione delle popolazioni interessate

A cosa concettualmente è correlato l'associazionismo comunale?

- Alla definizione di ruoli e di rapporti interistituzionali “virtuosi”
 - Il sistema di incentivazione deve evitare contemporaneamente due criticità: evitare di ridurre una parte delle istituzioni in “strumenti” della parte rimanente, evitare comportamenti “opportunistici”
 - Vanno chiarite le condizioni grazie alle quali ruoli e azioni degli attori possono favorire con la gestione associata comportamenti virtuosi e utili a tutto il sistema territoriale di riferimento

Maria Pecoraro - Formez

I risultati di una
indagine conoscitiva
nazionale



La soluzione adottata: studiare e razionalizzare le esperienze

- rafforzare la periferia
- soluzioni appropriate alle prospettive di sviluppo e alle aspettative di servizio di gruppi diversi di popolazione
- ricerca di stabilità per sperimentazioni attuate in un ordinamento a sua volta non ancora definitivo
- evoluzione della funzione e della sovranità comunale rispetto alle discipline di settore
- verifica del rendimento delle esperienze fatte e della loro replicabilità
- definizione di ruoli e di rapporti interistituzionali “virtuosi”

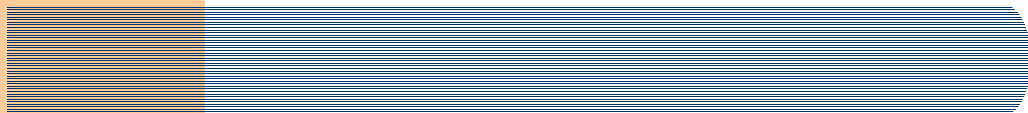
Mario Moiraghi – Politecnico di Milano

Associazione e
protezione civile



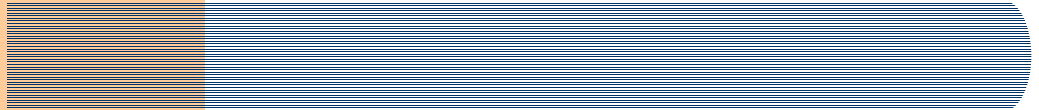
Roberto Falcone – Comune di Soresina

Le Unioni di
Comuni: il caso di
10 comuni associati



Giancarlo De Stefano - Consip

L'acquisto associato
di beni e servizi: un
caso lombardo



Maddalena Massone Comune di Vimercate

Dalla convenzione
all'azienda speciale:
il caso dei comuni
del Vimercatese

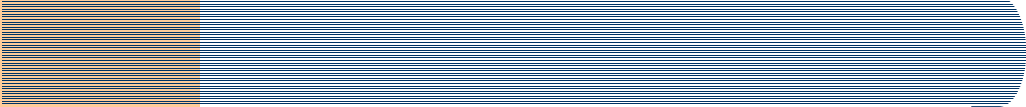
Massimo Simonetta Ancitel Lombardia

Definizione e
incentivazione
dell'associazionismo



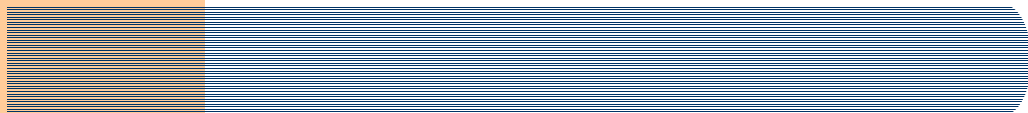
Mauro Guerra – Anci Lombardia

Associazionismo e
autonomia dei
comuni



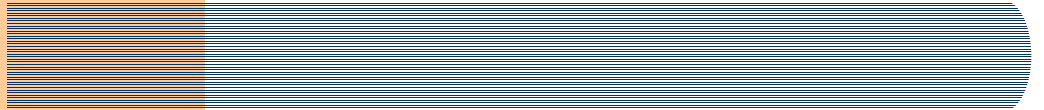
Tiziano Guerini - Reindustria

Il ruolo del Piano territoriale di coordinamento per lo sviluppo dell'associazionismo: il caso della Provincia di Cremona



Alberto Bernini – Regione Lombardia

Il contributo della
Regione Lombardia
all'associazionismo
degli Enti locali

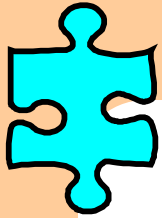


Fattori di riuscita della gestione associata di servizi comunali

	INTERNI	ESTERNI
SUCCESSO	<ul style="list-style-type: none">•Dinamismo e propositività del personale•Presenza di una Leadership•Comunanza di colore politico•Realizzazione di uno studio di fattibilità preliminare•Meccanismi di coordinamento periodico	<ul style="list-style-type: none">•Ruolo di sostegno della Provincia con un intervento progettuale•Esistenza di una Comunità Montana•Forte identità territoriale•Contiguità territoriale delle amministrazioni coinvolte•Incentivo finanziario alla GA da parte della Regione, della Provincia o dello Stato
INSUCCESSO	<ul style="list-style-type: none">•Resistenze del personale•Aggravio degli adempimenti burocratici•Inadeguatezza delle competenze del personale•Il particolarismo dei Comuni•Problemi di relazione fra i dipendenti a seguito della GA	<ul style="list-style-type: none">•Resistenze della cittadinanza•Eterogeneità delle esigenze dei Comuni all'interno della CM•Il disincentivo alla GA di leggi/politiche di settore della Regione e/o dello Stato

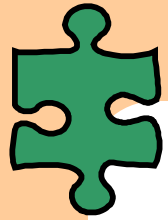
Presupposti di una politica di incentivazione da parte della Regione

- **incentivazione del “ciclo virtuoso”**. Finanziamento del solo l’investimento iniziale e di un breve periodo di consolidamento dell’iniziativa di gestione associata. Aspettativa che una volta entrata “a regime” continuerà grazie ai migliori risultati che riuscirà ad ottenere;
- **confronto**, stimolo a far emergere le migliori esperienze di rendimento istituzionale;
- **fattibilità**. Finanziamento di progetti di fattibilità e valutazione ex – ante;
- **indipendenza dalla forma istituzionale**, (consorzio, azienda speciale, unione, ecc) ma attenzione primaria ai risultati attesi dalla gestione associata di più servizi e/o funzioni.

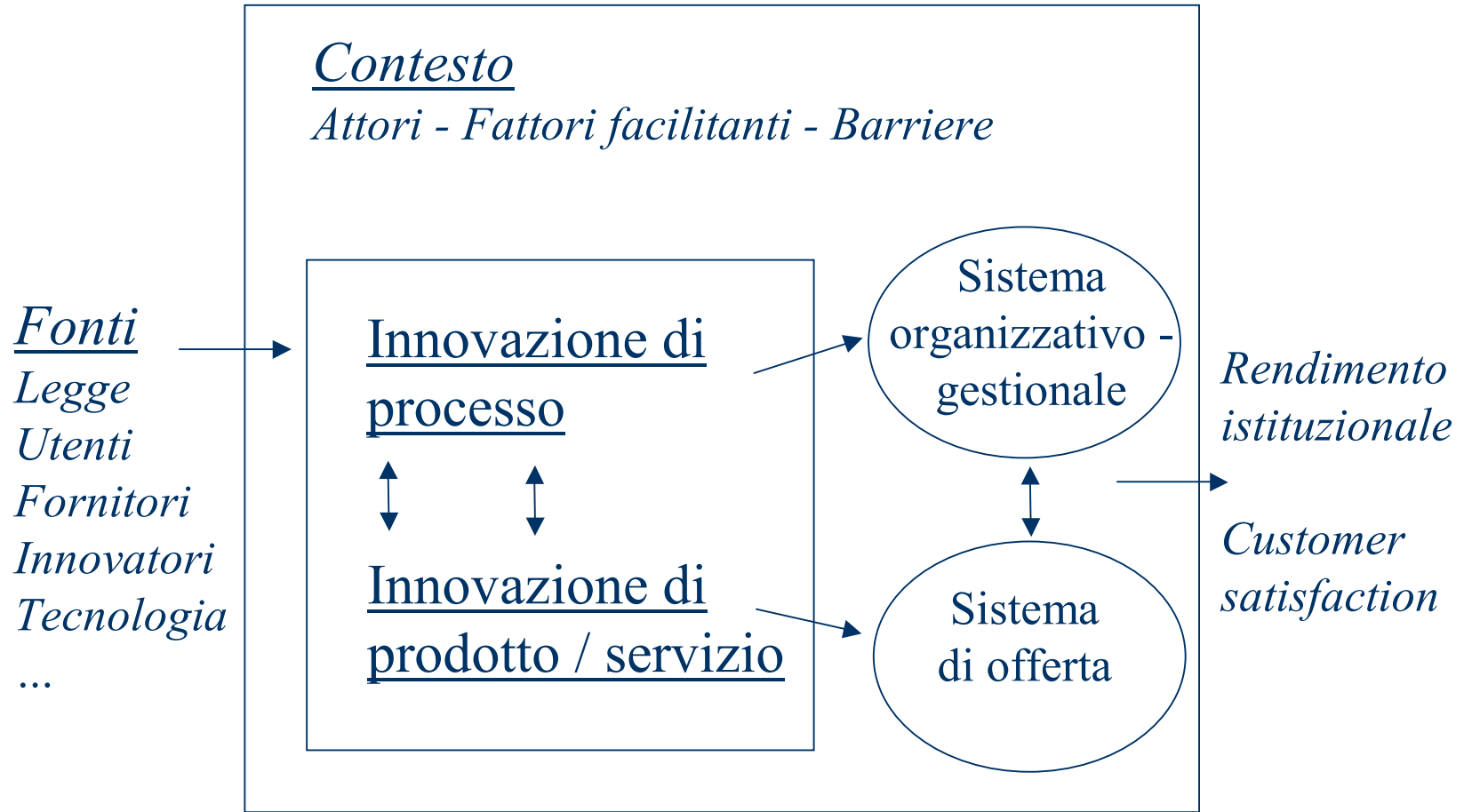


Servizi o politiche?

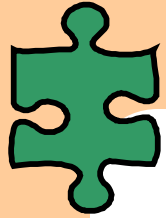




L'innovazione nei sistemi pubblici



Dalle fonti al sistema organizzativo e gestionale



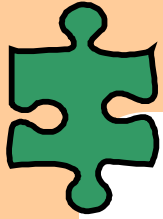
Fonti
→



Sistema organizzativo e gestionale

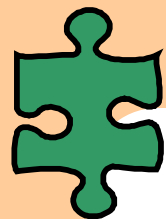
- struttura
- ruoli
- sistema di controllo
- sistemi di comunicazione
- processi e procedure
- gestione del personale
- metodi e norme

Innovazione nella continuità o cambio di prospettiva?



	INNOVAZIONI INCREMENTALI	INNOVAZIONI MICRORADICALI / RADICALI
Andamento	Continuo - lineare	Discontinuo – a impulsi – a salti
Finalizzazione	Miglioramento dentro un sistema di regole	Cambiamento del sistema di regole – Riassetto interistituzionale
Distanza rispetto alle competenze iniziali	Bassa	Elevata – molto elevata
Apprendimento necessario	Modifiche migliorative delle competenze esistenti	Acquisizione di nuove competenze e di nuovi modelli di comportamento

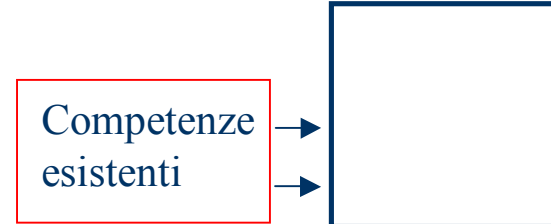
Apprendimento necessario



INNOVAZIONI INCREMENTALI	INNOVAZIONI MICRORADICALI	INNOVAZIONI RADICALI
Si collocano in continuità con l'esistente e permettono di utilizzare al massimo le competenze esistenti	Richiedono un mix significativo tra competenze esistenti e competenze da acquisire	Segnano una discontinuità rispetto all'esperienza precedente ed esigono nuove competenze e nuovi modelli di riferimento



Requisiti dell'apprendimento



Competenze = Conoscenze + Capacità + Comportamenti

Le metodologie utilizzate

