



COOPERAZIONE INTER-ISTITUZIONALE REGIONE AUTONOMIE LOCALI

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

Aprile 2005

Rapporto sulle politiche regionali



Indice

Sommario	Pag. 3
1. Premessa	Pag. 7
2. Recepimento input normativi : tra ambiti territoriali ottimali e programma di riordino	Pag. 8
2.1. Ambiti territoriali ottimali	Pag. 10
2.2. Programma di riordino territoriale	Pag. 17
3. Quadro dei finanziamenti regionali	Pag. 20
4. Tipologie e criteri di incentivazione economica.....	Pag. 25
4.1. Requisiti per la contribuzione	Pag. 28
4.2. Natura, durata e priorità dei contributi	Pag. 34
4.3. Contributi straordinari ed ordinari	Pag. 39
4.4. Poteri regolativi di controllo dell'utilizzo degli incentivi	Pag. 48
4.5. Azioni di supporto e altre forme di incentivazione delle forme associate	Pag. 49
5. Monitoraggio e valutazione della <i>policy</i>	Pag. 55
6. Conclusioni	Pag. 57

Allegati

- Le politiche regionali: i casi
- Archivio sulle normativa sulle forme associative

Sommario

Il presente rapporto illustra e compara le politiche regionali a supporto delle forme di gestione associata. Rispetto all'elaborato presentato al convegno svoltosi il 17 febbraio, sono stati operati degli interventi di **razionalizzazione, integrazione e approfondimento**. A titolo di sommario si anticipano i principali contenuti, nonché gli *outputs* di lavoro prodotti¹. In chiusura di sommario si descrivono invece le linee di attività ad oggi in corso, completate le quali sarà possibile redigere la versione definitiva del rapporto di ricerca.

Razionalizzazione

La razionalizzazione si è svolta tramite una prevalente attività di ri-ordine e revisione di dati quali-quantitativi parzialmente già in nostro possesso. Essendo nel frattempo proseguita la fase di indagine è stato inoltre possibile aggiungere informazioni inerenti alcune regioni che nella precedente relazione tecnica non erano ancora state prese in analisi, ovvero Lazio, Lombardia e Abruzzo. E' ancora in fase di completamento invece l'analisi di Umbria, Campania, Puglia, Sicilia e Calabria. I risultati di lavoro² sono:

- schede qualitative per i singoli "casi" regionali: le schede, redatte per ogni singola regione sulla base della griglia di intervista qualitativa, sono il frutto di un lavoro di sintesi e di omogeneizzazione delle dimensioni emerse come ricorrenti e maggiormente significative;
- archivio sulla normativa specifica: per ogni regione è stato costruito un archivio delle principali normative di riferimento, con sintesi del contenuto e con *link* attivo al testo completo. L'archivio vuole essere uno strumento dinamico, ovvero si provvederà ad un suo periodico aggiornamento tramite l'attività di monitoraggio normativo delle diverse realtà regionali, ed eventualmente potrà essere messo a disposizione dei vari soggetti interessati.

¹ I risultati di lavoro etichettati alla voce 'razionalizzazione' vanno a comporre gli allegati del presente rapporto.

² Come anticipato, in allegato.

Integrazione

Focus di questa parte di attività è l'integrazione tra l'analisi delle politiche regionali emergente dagli studi di "caso" delle singole regioni; la relazione giuridica realizzata nella prima fase della ricerca, la quale aveva illustrato i principali aspetti della legislazione regionale in tema di riordino territoriale e delle forme di incentivazione delle gestioni associate; le schede quantitative finalizzate a raccogliere per ogni regione dati anagrafici, economici e finanziari sulle forme di gestione associate. Gli *outputs* di lavoro prodotti sono:

- quadro d'insieme delle politiche regionali: è stata elaborata una tabella di riepilogo su alcune dimensioni chiave mirata a restituire una prima fotografia del percorso delle regioni analizzate sul tema oggetto della ricerca.
- comparazione sui finanziamenti regionali erogati: tabelle e grafici di sintesi che evidenziano gli stanziamenti delle singole regioni per le gestioni associate (su base 2002-2005). Una ulteriore, e significativa, dimensione di ricerca – sulla quale si sta attualmente lavorando – riguarda i contributi di settore che le regioni erogano per le gestioni associate dei servizi; si fa riferimento per esempio ai contributi di settore concessi alle forme associate per servizi sociali, comunicazione istituzionale, polizia municipale, innovazione tecnologica, ecc. Il reperimento di questa tipologia di informazioni è complesso, essendo i contributi gestiti ed erogati direttamente dai settori di pertinenza, non sempre integrati con i settori che si occupano in prima persona delle forme associate. Questo aspetto era peraltro già stato messo in luce nella relazione per il convegno in riferimento ai fabbisogni espressi dai referenti intervistati, i quali appunto esprimevano l'esigenza di ottimizzare e/o costruire l'integrazione tra i settori che – a vario titolo – seguono la contribuzione delle forme aggregate.

Approfondimento

La ricerca sul campo ha messo in luce diversi aspetti degni di approfondimento. Abbiamo in prima battuta selezionat:

- i criteri di incentivazione: si fornisce a titolo di premessa un quadro complessivo sull'ammontare dei finanziamenti regionali e si illustra, secondariamente, in modo analitico in base a quali criteri tali finanziamenti vengono effettivamente elargiti al territorio. Rispetto alla prima relazione si offre un grado di dettaglio e di indagine più approfondito;
- le forme di monitoraggio e valutazione della *policy*: il tema della valutazione rappresenta una questione aperta pressoché per tutte le regioni, al punto che vi sarà dedicato uno dei due workshop nazionali. E' questione aperta per le regioni meno mature sulla politica di riordino territoriale (ovvero quelle regioni che si posizionano in una fase di avvio o di pre-avvio), le quali sarebbero agevolate dalla conoscenza di strumenti di monitoraggio e valutazione, per meglio impostare il percorso fin dalla sua prima origine. Lo è per le regioni che si posizionano in quella che potremmo definire una fase di consolidamento, per intenderci, quelle regioni che da qualche anno hanno avviato il processo e che si pongono il problema di *come e cosa* misurare per avere informazioni sulla bontà delle soluzioni intraprese e per correggere eventualmente l'approccio della *policy*. Lo è infine in modo ancora forse più stringente per quelle regioni³ in Italia che hanno realizzato una valutazione ex-post sui risultati della *policy* esistente ormai da quasi un decennio. In questo rapporto presentiamo un primo approfondimento.

³ Per esempio Emilia Romana, Toscana, Lombardia.

Si illustrano infine sinteticamente le linee di attività su cui sta attualmente proseguendo la ricerca:

Approfondimenti	<ul style="list-style-type: none">▪ Studio e ricerca sul tema della valutazione e monitoraggio al fine di individuare possibili proposte di sviluppo e percorsi futuri▪ Completamento della fase di indagine quali-quantitativa presso le regioni Umbria, Campania, Puglia, Sicilia e Calabria▪ Reperimento di informazioni aggiuntive sui finanziamenti regionali di settore, così da avere un quadro complessivo dell'ammontare stanziato (ed erogato) dalle regioni e indici sulle percentuali di incidenza degli stanziamenti sui bilanci regionali/spese per abitante▪ Monitoraggio periodico normativo sul tema delle gestioni associate e riordino territoriale
Indagine sul ruolo della rappresentanza degli enti locali (Anci/Uncem)	<ul style="list-style-type: none">▪ Indagine qualitativa tramite interviste ai referenti Anci sia nazionali sia regionali (sono state selezionate alcune regioni particolarmente significative) selezionate, rappresentanti dell'Uncem. Obiettivo di questa parte di indagine è ricostruire il punto di vista dei rappresentanti Anci/Uncem sulle normative e sulle politiche nazionali e regionali, nonché sulle principali criticità percepite sul versante della rappresentanza dei piccoli comuni e delle forme associative. I risultati di questa fase di indagine verranno integrati con la ricerca complessiva, arricchendola di considerazioni inserenti il ruolo della concertazione e della rappresentanza, appunto, nella costruzione, governo e valutazione della <i>policy</i>.
Workshop tematici	<ul style="list-style-type: none">▪ Strutturazione del workshop tematico nazionale sul tema della valutazione: selezione dei temi, costruzione di griglie di lavoro, preparazione di bibliografia ragionata, ecc.
Modello di lettura della policy	<ul style="list-style-type: none">▪ Costruzione di un modello di lettura del ciclo della politica pubblica (<i>public policy cycle</i>) sul tema della cooperazione inter-istituzionale e sostegno alle forme associative e piccoli comuni.



1. Premessa

Il presente rapporto è il frutto di un lavoro di integrazione svolto sulla base delle indagini parziali e specialistiche condotte con riferimento all'analisi qualitativa delle politiche regionali emergente dagli studi di "caso" delle singole regioni e alla relazione giuridica realizzata nella prima fase della ricerca⁴.

Il filo rosso è rappresentato da quelli che sono ritenuti i momenti ed i passaggi chiave per la costruzione della *policy* in esame. Si tratta nello specifico di:

- recepimento art3. D.Lgs. 112/98: definizione dei c.d. ambiti territoriali ottimali;
- recepimento art33. D.Lgs. 267/00: programma di riordino territoriale;
- redazione effettiva del programma di riordino territoriale;
- stanziamento di finanziamenti specifici e relativi criteri di incentivazione;
- previsione e gestione di attività e azioni di supporto;
- individuazione di strumenti di valutazione.

La chiave di lettura si basa sull'approfondimento di ogni singola voce nel corpo del rapporto e su una visione comparata di ogni dimensione per tutte le regioni in sede di conclusioni.

⁴ Dal punto di vista metodologico pare opportuno ricordare che le diverse analisi svolte hanno preso in considerazione il tema del riordino territoriale e delle politiche regionali a sostegno e valorizzazione della cooperazione inter-istituzionale tra gli enti locali. Non si sono invece prese in considerazione: le leggi regionali e le questioni inerenti specifici ambiti per la gestione di determinati servizi o funzioni (tipico esempio è dato dalle leggi in materia di servizio idrico integrato, rifiuti, servizi sociali); le leggi regionali di settore che finanziano specifiche linee di attività/servizi e che indirettamente incentivano le forme associate.



2. Recepimento input normativo: tra ambiti ottimali e programma di riordino

A partire dalla legge n° 142/90 inizia il processo di riforma amministrativa che prevede il progressivo trasferimento di funzioni e compiti *anche* agli enti locali. Il concetto di sussidiarietà verticale entra nelle agende delle diverse amministrazioni pubbliche. Rispetto alla politica oggetto del nostro studio si è colto il ruolo di primo impulso che questa normativa ha assunto, a cui si è aggiunto l'impatto del D.Lgs. n°112/98 (con particolare riferimento all'art. 3), e del D.Lgs. n° 267/00 (T.U.E.L.), (con particolare riferimento all'art. 33), entrambi relativi all'esercizio associato di funzioni e servizi da parte dei comuni.

Gli ultimi due riferimenti normativi sopra citati hanno assunto un ruolo particolare in quanto:

1. l'art. 3, comma 2, del D.Lgs. n. 112/98, al fine di contenere alcune disfunzioni connesse alla eccessiva frammentazione sul territorio di enti di modestissime dimensioni demografiche, introduce una procedura per la *individuazione dei cosiddetti "ambiti ottimali"* per l'esercizio associato delle funzioni da parte dei comuni di minore dimensione demografica. Tale norma demanda alle regioni l'individuazione degli ambiti ottimali e dispone inoltre che "nell'ambito della previsione regionale i comuni esercitano le funzioni in forma associata, individuando autonomamente i soggetti, le forme e le metodologie entro il termine temporale indicato dalla legislazione regionale. Decorso inutilmente il termine di cui sopra, la regione esercita il potere sostitutivo nelle forme stabilite dalla legge stessa". L'ultimo capoverso del comma 2 dispone, infine, che "La legge regionale prevede altresì appositi strumenti di incentivazione per favorire l'esercizio associato delle funzioni";
2. l'art. 33 del D.Lgs. n. 267 del 2000 prevede invece il c.d. *programma di riordino territoriale* di competenza regionale; trattasi di programma che ha ad oggetto l'individuazione degli ambiti per la gestione associata sovracomunale di funzioni e servizi e che può prevedere la costituzione di unioni, la modifica delle circoscrizioni comunali ed i criteri per la corresponsione di contributi e incentivi alla progressiva unificazione. Il programma deve essere concordato con i comuni nelle apposite sedi concertative ed aggiornato ogni tre anni, tenendo anche conto delle unioni di comuni regolarmente costituite. Nella



disciplina delle forme di incentivazione⁵, le regioni sono comunque tenute ad osservare una serie di principi espressamente stabiliti dall'art. 33; esse dovranno infatti favorire "il massimo grado di integrazione tra i comuni, graduando la corresponsione dei benefici in relazione al livello di unificazione, rilevato mediante specifici indicatori con riferimento alla tipologia ed alle caratteristiche delle funzioni e dei servizi associati o trasferiti in modo tale da erogare il massimo dei contributi nelle ipotesi di massima integrazione"; tra i destinatari degli incentivi il trattamento è poi differenziato, dato che viene prevista una maggiorazione dei contributi per le ipotesi di fusione e di unione, rispetto alle altre forme di gestione sovracomunale. Sono inoltre previsti "ulteriori benefici" per le unioni (da promuoversi senza alcun vincolo alla successiva fusione) che autonomamente deliberino di procedere alla fusione.

Programma di riordino territoriale e definizione degli ambiti ottimali sono strettamente correlati. Di più, il motivo principale che innesca il processo per arrivare al cosiddetto Piano di Riordino Territoriale (d'ora in poi PRT) è legato all'ipotesi di attivare in una logica di sussidiarietà verticale una ridefinizione delle responsabilità e titolarità di gestione dei servizi pubblici locali spostandoli, sia verso il basso che verso l'alto, al loro livello territoriale ed amministrativo *ottimale*. L'analisi svolta sia sul campo che sulla normativa regionale attuativa delle indicate disposizioni ha evidenziato che non tutte le Regioni, però, possiedono una legislazione regionale *pertinente* rispetto ai concetti sopra indicati. Fin da subito quindi il quadro di insieme viene a connotarsi come fortemente differenziato in merito alle politiche regionali di supporto alle gestioni associate. Ovvero l'esperienza dello sviluppo di questa politica pubblica nelle diverse regioni mostra tutto tranne che linearità di percorso e soprattutto mette in evidenza una varietà di problematiche e soluzioni raramente riscontrabile in altre politiche pubbliche locali.

Innanzitutto a fronte di un dibattito sviluppatosi praticamente in quasi tutto il paese, solo in alcune regioni ciò ha dato origine a norme specifiche che prevedono la redazione del PRT e, soprattutto, in misura ancora più limitata, in pochissimi casi tali norme hanno poi avuto una reale attuazione. Ciò non toglie che siano comunque numerose le determinazioni "di fatto" di definizione di *ambiti territoriali ottimali* (d'ora in poi ATO) e che siano ancora più numerose le realtà di processi associativi che sul territorio si sono sviluppate.

⁵ Aspetto che verrà ripreso e commentato nel capitolo inerente le forme ed i criteri di incentivazione.



2.1. Ambiti territoriali ottimali

Come premesso il riparto delle funzioni tra lo Stato e gli enti territoriali è stato oggetto di un processo di riforma senza precedenti, avviato dalla legge n° 142/90 poi dalla legge n. 59/97 e realizzato a livello statale attraverso una ampia serie di interventi di legislazione delegata (principalmente attraverso il D.Lgs. n. 112 del 1998). Tale processo, tuttora in fase di evoluzione per effetto delle modifiche apportate all'art. 118 della Costituzione dalla legge n. 3 del 2001, mira all'affermazione del modello di sussidiarietà istituzionale nel riparto delle competenze fra i diversi livelli di governo nel nostro Paese. In forza di ciò la generalità dei compiti e delle funzioni amministrative viene affidata alle autorità territorialmente e funzionalmente più vicine ai cittadini interessati, al fine di rendere più dinamiche e articolate le scelte organizzative e gestionali ad essa relative, nonché di modulare tali scelte alle specificità demografiche, economiche, sociali e geografiche dei diversi ambiti territoriali. Di conseguenza si è assistito ad una crescita senza precedenti del ruolo e dell'importanza degli enti locali quali potenziali diretti destinatari del conferimento di funzioni e compiti, relativamente ai quali si trovano a dover compiere scelte sia di regolazione che di gestione. Ciò ha riaperto la questione lungamente discussa relativa alla definizione del *livello locale maggiormente idoneo* ad assicurare un corretto ed efficiente svolgimento delle funzioni e dei compiti non pertinenti alla ristretta capacità degli ambiti comunali più piccoli.

Come premesso, l'art. 3 del D.Lgs. n. 112 del 1998, al fine di contenere alcune disfunzioni connesse all'eccessiva frammentazione sul territorio di enti di modestissime dimensioni demografiche, ha introdotto la previsione dei cd *ambiti ottimali* per l'esercizio associato delle funzioni da parte dei comuni di minore dimensione demografica. Tali ambiti sono preordinati a garantire il soddisfacimento di quel principio di adeguatezza che, inevitabilmente, come il nuovo testo costituzionale afferma, si accompagna ad una efficace visione della sussidiarietà verticale, sottolineando la determinante importanza della capacità delle strutture riceventi a farsi carico dell'onere di attività di regolazione conseguente al conferimento di funzioni.



In particolare, dall'analisi della legislazione emerge che ormai tutte le regioni (ad eccezione della Regione Campania) hanno completato il percorso di attuazione dell'art. 3 del D.Lgs. n. 112 del 1998, relativo appunto all'individuazione dei c.d. *ambiti ottimali* per l'esercizio associato delle funzioni da parte dei comuni di minore dimensione demografica; a questo dato si aggiungono considerazioni interessanti in merito alle modalità con cui ogni singola regione ha *attuato* tale disposizione normativa. In generale è possibile affermare che la legislazione regionale attuativa – ove presente - appare caratterizzata da uno sforzo concreto di definire un nuovo sistema politico - amministrativo regionale e locale che si caratterizzi anche per la capacità di definire ambiti territoriali e livelli ottimali tendenzialmente differenziati di esercizio delle funzioni, secondo le dimensioni territoriali, associative ed organizzative degli enti territoriali destinatari finali del processo di allocazione delle funzioni e dei compiti amministrativi. Rappresenta innanzitutto una **costante** delle diverse discipline regionali la *indicazione della finalità dell'istituto*, e cioè favorire l'esercizio associato delle funzioni da parte dei comuni di minore dimensione demografica. È noto, infatti, che la stessa *ratio* dell'art. 3 del D.Lgs. n. 112 del 1998 è quella di offrire soluzione al problema della inadeguatezza dimensionale di molti comuni del nostro Paese rispetto all'esercizio e alla gestione delle funzioni amministrative.

Il governo e la tutela del territorio compaiono infatti tra le motivazioni segnalate dai referenti intervistati come 'uno dei punti di origine' della policy, con questo intendendo almeno due aspetti:

- a) la sussistenza del territorio (per cui il concetto di "tutela"), con ovvio riferimento ai comuni di piccole e piccolissime dimensioni;
- b) il potenziamento del governo del territorio, al fine di ridurre l'elevata frammentazione di gestione delle politiche pubbliche a livello locale.

In questo caso le regioni che si sono riconosciute in questo quadro sono prevalentemente le regioni connotate dal punto di vista geografico da una pluralità di enti locali di piccole e piccolissime dimensioni, tra cui Lombardia, Piemonte, Veneto, oppure quelle regioni particolarmente attente a superare la frammentazione locale.



La persistenza del fenomeno piccoli comuni sul territorio nazionale è bene illustrata dalle tabelle seguenti, le quali su base dati Istat, riepilogano la situazione delle varie regioni sulle diverse classi dimensionali dei comuni. La tabella 2 evidenzia come la percentuale nazionale dei comuni fino a 3.000 abitanti sia del 57,2%. Il dato di alcune singole regioni⁶, sulla stessa classe dimensionale, assume toni più che significativi; basti guardare al 91,9% della Valle d'Aosta, al 86% del Molise, al 81,4% del Piemonte, all'80,8% del trentino Alto Adige. Non trascurabili paiono anche l'Abruzzo (72,5%), la Liguria (70,2%), la Sardegna (69,2%), il Friuli Venezia Giulia (61,6%), la Calabria (59,4%).

⁶ Per semplicità si è scelto di evidenziare solo le percentuali che superano il dato nazionale, quindi che superano il 57%.

Tabella 2

	fino a 3.000	%	3.001 - 5.000	%	5.001 - 15.000	%	Oltre 15.000	%	totale	%
Piemonte	982	81,4	95	7,9	85	7,0	44	3,6	1206	100
Valle d'Aosta	68	91,9	5	6,8	0	0,0	1	1,4	74	100
Lombardia	883	57,1	270	17,5	301	19,5	92	6,0	1546	100
Trentino-Alto Adige	274	80,8	38	11,2	20	5,9	7	2,1	339	100
Veneto	214	36,8	115	19,8	204	35,1	48	8,3	581	100
Friuli-Venezia Giulia	135	61,6	27	12,3	50	22,8	7	3,2	219	100
Liguria	165	70,2	18	7,7	41	17,4	11	4,7	235	100
Emilia-Romagna	93	27,3	72	21,1	129	37,8	47	13,8	341	100
Toscana	92	32,1	49	17,1	95	33,1	51	17,8	287	100
Umbria	46	50,0	17	18,5	14	15,2	15	16,3	92	100
Marche	140	56,9	39	15,9	47	19,1	20	8,1	246	100
Lazio	206	54,5	53	14,0	73	19,3	46	12,2	378	100
Abruzzo	221	72,5	32	10,5	37	12,1	15	4,9	305	100
Molise	117	86,0	7	5,1	9	6,6	3	2,2	136	100
Campania	250	45,4	88	16,0	135	24,5	78	14,2	551	100
Puglia	52	20,2	35	13,6	98	38,0	73	28,3	258	100
Basilicata	72	55,0	25	19,1	29	22,1	5	3,8	131	100
Calabria	243	59,4	83	20,3	63	15,4	20	4,9	409	100
Sicilia	116	29,7	83	21,3	126	32,3	65	16,7	390	100
Sardegna	261	69,2	55	14,6	45	11,9	16	4,2	377	100
Italia	4630	57,2	1206	14,9	1601	19,8	664	8,2	8101	100

Dalle interviste con alcuni referenti regionali è emersa poi l'opportunità di dare anche visione della percentuale dei comuni con meno di 2000 abitanti. Il dato nazionale è del 45,1%; I "primato" regionale⁷ spetta alla Valle d'Aosta, con il 79,7% di comuni, seguita dal Molise (76,5%) e dal Piemonte (73%). Il Trentino Alto Adige arriva al 67,6%, l'Abruzzo al 62,6%, la Liguria al 58,3% e la Sardegna al 55,2%.

Tabella 3

REGIONI	Fino a 500	%sul totale comuni	501 - 1.000	%sul totale comuni	1.001 - 2.000	%sul totale comuni	TOTALE comuni	%comuni meno di 2000 ab. su totale comuni regione
Piemonte	348	28,9	270	22,4	262	21,7	1206	73,0
Valle d'Aosta	28	37,8	16	21,6	15	20,3	74	79,7
Lombardia	153	9,9	205	13,3	331	21,4	1546	44,6
Trentino-Alto Adige	56	16,5	80	23,6	93	27,4	339	67,6
Veneto	10	1,7	29	5,0	86	14,8	581	21,5
Friuli-Venezia Giulia	18	8,2	28	12,8	47	21,5	219	42,5
Liguria	47	20,0	51	21,7	39	16,6	235	58,3
Emilia-Romagna	3	0,9	13	3,8	34	10,0	341	14,7
Toscana	2	0,7	17	5,9	44	15,3	287	22,0
Umbria	4	4,3	6	6,5	25	27,2	92	38,0
Marche	13	5,3	40	16,3	52	21,1	246	42,7
Lazio	37	9,8	53	14,0	74	19,6	378	43,4
Abruzzo	51	16,7	52	17,0	88	28,9	305	62,6
Molise	20	14,7	43	31,6	41	30,1	136	76,5
Campania	5	0,9	52	9,4	124	22,5	551	32,8
Puglia	2	0,8	4	1,6	25	9,7	258	12,0
Basilicata	2	1,5	20	15,3	35	26,7	131	43,5
Calabria	9	2,2	54	13,2	108	26,4	409	41,8
Sicilia	2	0,5	26	6,7	53	13,6	390	20,8
Sardegna	36	9,5	69	18,3	103	27,3	377	55,2
Italia	846	4,4	1128	3,9	1679	7	8101	45,1

⁷ Anche in questo caso si è scelto di dare evidenza solo alle regioni che una percentuale superiore al dato nazionale, quindi superiore al 45,1%.



Elementi di **differenziazione** – sempre in riferimento ai *c.d. ambiti ottimali* - si ricavano invece dall'analisi della normativa recante i *criteri* di definizione degli ambiti territoriali ottimali.

Una prima possibile distinzione può farsi tra:

- le leggi che prevedono una determinazione degli ambiti ottimali in base a parametri di tipo *oggettivo* (quali dimensione demografica, caratteristiche geografiche e morfologiche dei territori dei comuni interessati, classi di popolazione, tipologia delle attività produttive e commerciali presenti nei comuni interessati, caratteristiche dei servizi da assicurare ai cittadini, contiguità territoriale fra i comuni – cfr. Regioni Veneto, Piemonte, Lazio)
- le leggi che invece sono incentrate sulla *iniziativa volontaria* dei comuni (cfr. Regione Emilia-Romagna dove l'ambito ottimale coincide con quello determinato a seguito della costituzione di una forma associativa e Regione Molise).

È dato inoltre rilevare che nell'elencazione dei parametri di tipo oggettivo non vi è alcun ordine di priorità, così da consentire la loro adattabilità a ciascuna realtà territoriale. *I due criteri sono poi spesso combinati tra loro*; infatti anche la legislazione regionale fondata su parametri di tipo oggettivo valorizza l'iniziativa dei Comuni (i quali formulano le proposte di individuazione degli ambiti ottimali sulla base dei parametri indicati dalla legge), così come la legislazione che valorizza l'elemento volontaristico pone alcuni parametri di carattere oggettivo (cfr. il caso della Regione Emilia-Romagna che prevede che i comuni con meno di 10.000 abitanti siano comunque tenuti alla gestione in forma associata).

Quanto alla *dimensione demografica*, il parametro di riferimento è solitamente quello dei *10.000 abitanti*, nel senso che la dimensione demografica complessiva del livello ottimale non deve essere inferiore a tale soglia. La Regione Toscana consente una deroga a tale parametro, nel senso che il livello ottimale può essere individuato per comuni associati con popolazione complessiva inferiore a 10.000 abitanti quando sia dimostrata una capacità organizzativa sufficiente ad esercitare le funzioni conferite dalla Regione. La Regione Piemonte indica, invece, quale soglia minima demografica quella dei 5.000 abitanti, la Regione Molise quella dei 2.000 abitanti.



Da evidenziare il caso della *disciplina regionale toscana* che opera un *distinguo tra ambiti territoriali e livelli ottimali*; con livello ottimale ci si riferisce a un'area del territorio con determinate caratteristiche demografiche, per la gestione in forma associata di funzioni e servizi comunali. Nel caso dell'ambito territoriale, l'accento viene posto in forma maggiore sullo svolgimento di funzioni e servizi di area vasta. Il livello ottimale viene individuato per comuni associati, la cui dimensione demografica complessiva non sia inferiore a 10.000 abitanti; il livello ottimale può essere individuato per comuni associati con popolazione complessiva inferiore a 10.000 abitanti quando sia dimostrata una capacità organizzativa sufficiente ad esercitare le funzioni conferite dalla Regione. Tale capacità organizzativa si intende dimostrata quando i comuni associati costituiscono una comunità montana. Si può notare, inoltre, che quasi tutte le leggi regionali riconoscono gli *ambiti territoriali delle comunità montane come ambiti ottimali*. In alcuni casi la Comunità montana costituisce livello ottimale per tutti i comuni che la costituiscono anche in deroga alla soglia minima demografica ed ivi compresi i comuni parzialmente montani. In alcuni ipotesi costituiscono in ogni caso *ambito ottimale gli ambiti territoriali delle unioni già costituite* (vedi Marche ed Umbria). Infine, si può notare che in alcune regioni (vedi Lazio, Puglia, in questo caso addirittura con legge regionale, e Calabria) l'individuazione degli ambiti territoriali ottimali avviene con deliberazione del consiglio regionale, in altre è invece la giunta che li definisce (Veneto, Lombardia).



2.2. Programma di riordino territoriale

Tra i punti qualificanti della legislazione regionale in tema di forme associative vi è come anticipato lo strumento del Programma di riordino territoriale, da intendersi come atto nel quale trovano sintesi le scelte organizzative adottate dai Comuni per l'esercizio associato delle funzioni e dei servizi e l'attuazione concertata e condivisa dei criteri e delle modalità di incentivazione e supporto regionali alle gestioni associate. Anche su questo "strumento" si ripropone un panorama differenziato. Vi sono regioni, quali ad esempio l'Emilia-Romagna e la Toscana, che hanno già completato il quadro normativo necessario all'adozione del Primo programma di riordino territoriale, altre risultano non avere ancora intrapreso alcuna iniziativa al riguardo. Da sottolineare tuttavia, quale segnale assolutamente positivo in merito al perseguimento ed allo sviluppo di specifiche politiche regionali in materia, le recenti leggi delle regioni Marche (l.r. 4-2-2003 "Programma di riordino territoriale ed incentivi alla gestione associata intercomunale di funzioni e servizi") ed Umbria (l.r. 24-9-2003, n. 18 "Norme in materia di forme associative dei comuni e di incentivazione delle stesse – Altre disposizioni in materia di sistema pubblico endoregionale") il cui percorso attuativo risulta già intrapreso.

Uniforme è la disciplina dei contenuti del Programma di riordino territoriale nelle regioni che prevedono che sia questo strumento ad effettuare la ricognizione degli ambiti territoriali ottimali per l'esercizio associato di funzioni comunali e a determinare i criteri e le modalità per la concessione dei contributi alle forme associative.

Riguardo al procedimento di approvazione sono da evidenziare alcuni profili, graficamente sintetizzati dalla tabella seguente:

- a) organo competente ad approvare il Programma di riordino territoriale (Consiglio o Giunta regionali);
- b) partecipazione degli enti locali alla definizione del Programma di riordino territoriale;
- c) periodicità dell'aggiornamento del Programma di riordino territoriale.

Tabella 4 - Programma di Riordino Territoriale: procedimento e durata

Organo di approvazione		Partecipazione Enti Locali alla definizione del Programma di Riordino	Tempistica aggiornamento PRT	
Consiglio Regionale	Giunta Regionale			
<ul style="list-style-type: none"> <input type="checkbox"/> Toscana <input type="checkbox"/> Marche <input type="checkbox"/> Lazio <input type="checkbox"/> Abruzzo <input type="checkbox"/> Molise 	<ul style="list-style-type: none"> <input type="checkbox"/> Lombardia <input type="checkbox"/> Emilia Romagna <input type="checkbox"/> Umbria 	<ul style="list-style-type: none"> <input type="checkbox"/> Toscana <input type="checkbox"/> Marche <input type="checkbox"/> Lazio <input type="checkbox"/> Abruzzo <input type="checkbox"/> Molise <input type="checkbox"/> Lombardia <input type="checkbox"/> Emilia Romagna <input type="checkbox"/> Umbria 	<ul style="list-style-type: none"> <input type="checkbox"/> Toscana 3 anni <input type="checkbox"/> Marche Lazio 3 anni <input type="checkbox"/> Abruzzo 5 anni <input type="checkbox"/> Molise 3 anni <input type="checkbox"/> Lombardia <i>non definito</i> <input type="checkbox"/> Emilia Romagna 3 anni <input type="checkbox"/> Umbria 3 anni 	

Con riferimento quindi all'organo competente alla approvazione emerge come alcune leggi regionali dispongono l'adozione del Programma di riordino territoriale da parte del Consiglio regionale su proposta della Giunta (Toscana, Marche, Lazio, Abruzzo), mentre altre ne dispongono l'adozione da parte della Giunta regionale (Lombardia, Emilia-Romagna, Umbria). Nel primo caso risulta enfatizzata la natura di atto di politica generale che vuole riconoscersi al Programma di riordino territoriale. Tuttavia, anche nei casi in cui la competenza viene attribuita alla Giunta, il fondamentale ruolo del Consiglio viene salvaguardato riservando a tale organo l'individuazione degli indirizzi sulla base dei quali il Programma viene formulato. Con riferimento alla partecipazione degli enti locali alla definizione del Programma, invece, è lo stesso art. 33 del D.Lgs. n. 267 del 2000 (T.U.E.L.) ad indicare che il Programma di riordino territoriale deve essere concordato dalla regione con i comuni nelle apposite sedi concertative. Vale la pena sottolineare che in alcune regioni il coinvolgimento degli enti locali è prevista non solo nella fase di iniziativa (il Programma di riordino territoriale è infatti predisposto sulla base delle loro proposte) ma anche in fase decisoria (la legge della Regione Emilia-



Romagna prevede ad esempio un necessario passaggio per la Conferenza Regione-Autonomie locali; così anche la legge della Regione Umbria ove è previsto che sullo schema di atto deliberativo sia acquisita l'intesa del Consiglio delle autonomie locali e la legge della Regione Marche dove è il Consiglio che approva il Programma concordato con la Conferenza regionale delle autonomie). Anche con riferimento, infine, alla periodicità dell'aggiornamento, la legislazione regionale è costante nel prevedere un *aggiornamento del Programma di riordino territoriale con cadenza almeno triennale* (in coerenza con quanto prevede l'art. 33 del D.Lgs. n. 267 del 2000), al fine di consentire un tempestivo aggiornamento in relazione ai mutamenti dei contesti territoriali di riferimento (su tale aspetto si segnala il caso della Regione Emilia-Romagna che non solo ha provveduto all'adozione del primo Programma nel 2001, ma anche a due successivi aggiornamenti nel 2002). Solo la legge della Regione Lazio prevede un aggiornamento del programma ogni cinque anni, ma tale dissonanza è dovuta al mancato adeguamento della disciplina – che risale al 1996 – alle innovazioni apportate dalla legge n. 265 del 1999 al Programma di riordino territoriale (originariamente concepito come strumento di accorpamento dei comuni al fine di superare il problema della inadeguatezza dimensionale). Altro elemento costante nella legislazione regionale è il coinvolgimento degli enti locali nella fase di iniziativa della procedura di aggiornamento.

3. Quadro dei finanziamenti regionali

L'approccio descritto nei paragrafi precedenti di costruzione degli ambiti ottimali e di costituzione delle forme associate tra enti attraverso una *concertazione* sviluppata a livello locale e quindi su impulso dei comuni diretti interessati, non ha però impedito alle regioni di *influenzare* questo processo non solo promuovendolo ma anche orientandolo. In particolare emerge come le regole di finanziamento e di sostegno economico all'aggregazione dei servizi svelino numerose e precise strategie di associazione sviluppate dagli enti regionali. Tutti i funzionari e dirigenti regionali intervistati hanno peraltro affermato che in assenza di una precisa ed attiva politica di finanziamento alle aggregazioni di servizi, qualsiasi norma di promozione e/o definizione degli ATO non avrebbe dato seguito a nessun processo di associazione. Osservando le regole di finanziamento si evincono orientamenti molto precisi in merito a:

- la dimensione minima (e massima) preferita;
- l'attenzione alle realtà comunali più piccole;
- la diversa attenzione al governo politico e tecnico delle forme associative;
- le precondizioni politiche ed organizzative necessarie alla costruzione ed alla vita di un'associazione;
- come devono essere gestiti i rapporti fra associazioni diverse;
- i principi di governo e di gestione dei servizi nell'ambito di una associazione.

A titolo di premessa al tema dei criteri di gestione, attribuzione ed erogazione degli incentivi economici si offre un quadro riassuntivo sui finanziamenti delle diverse realtà regionali. Prima di analizzare nello specifico i criteri di finanziamento che le singole regioni adottano per sostenere nascita e sviluppo delle forme di gestione associata dei servizi, sembra opportuno partire da una fotografia di insieme sul trend dei finanziamenti erogati da ogni regione. Nella tabella che segue si riportano per ogni regione le cifre stanziare per le forme di gestione associata nell'arco di tempo che va dal 2002 al 2005.

Tabella 5- Stanziamenti annuali per le forme associative⁸ (cifre in Euro)

REGIONI	2002	2003	2004	2005
Abruzzo	1.500.000	1.450.000	1.450.000	1.200.000
Campania	6.400.000	3.200.000	2.278.905,24	<i>dato non disponibile</i>
Emilia Romagna	3.511.906	3.336.311,56	3.336.311,56	3.325.106,63
Friuli Venezia Giulia	<i>dato non disponibile</i>	1.774.356,00	1.774.356,00	500.000,00
Lazio	<i>dato non disponibile</i>	1.135.558,27	827.164,63	1.000.000
Lombardia	3.000.000	4.000.000,00	4.200.000,00	<i>dato non disponibile</i>
Marche	0	1.262.455,00	1.262.139,69	1.262.139,69
Piemonte	7.746.850,00	8.263.400,00	8.300.000,00	8.263.400,00
Toscana	3.100.000,00	3.100.000,00	3.100.000,00	3.100.000,00
Provincia Autonoma di Trento	391.034,98	883.600,00	1.194.904,80	<i>dato non disponibile</i>
Sicilia	<i>dato non disponibile</i>	<i>dato non disponibile</i>	8.080.000	9.000.00,00
Sardegna	3.099.000	3.099.000	3.099.000	<i>dato non disponibile</i>
Veneto	2.326.500	2.696.107,12	3.000.000	3.000.000
Umbria	<p>Le Regioni evidenziate in grigio sono caratterizzate da mancanza di dati. Le ragioni sono diverse: analisi in corso; indisponibilità dell'informazione; assenza del finanziamento.</p>			
Basilicata				
Valle d'Aosta				
Liguria				
Molise				
Puglia				
Provincia Autonoma di Bolzano				

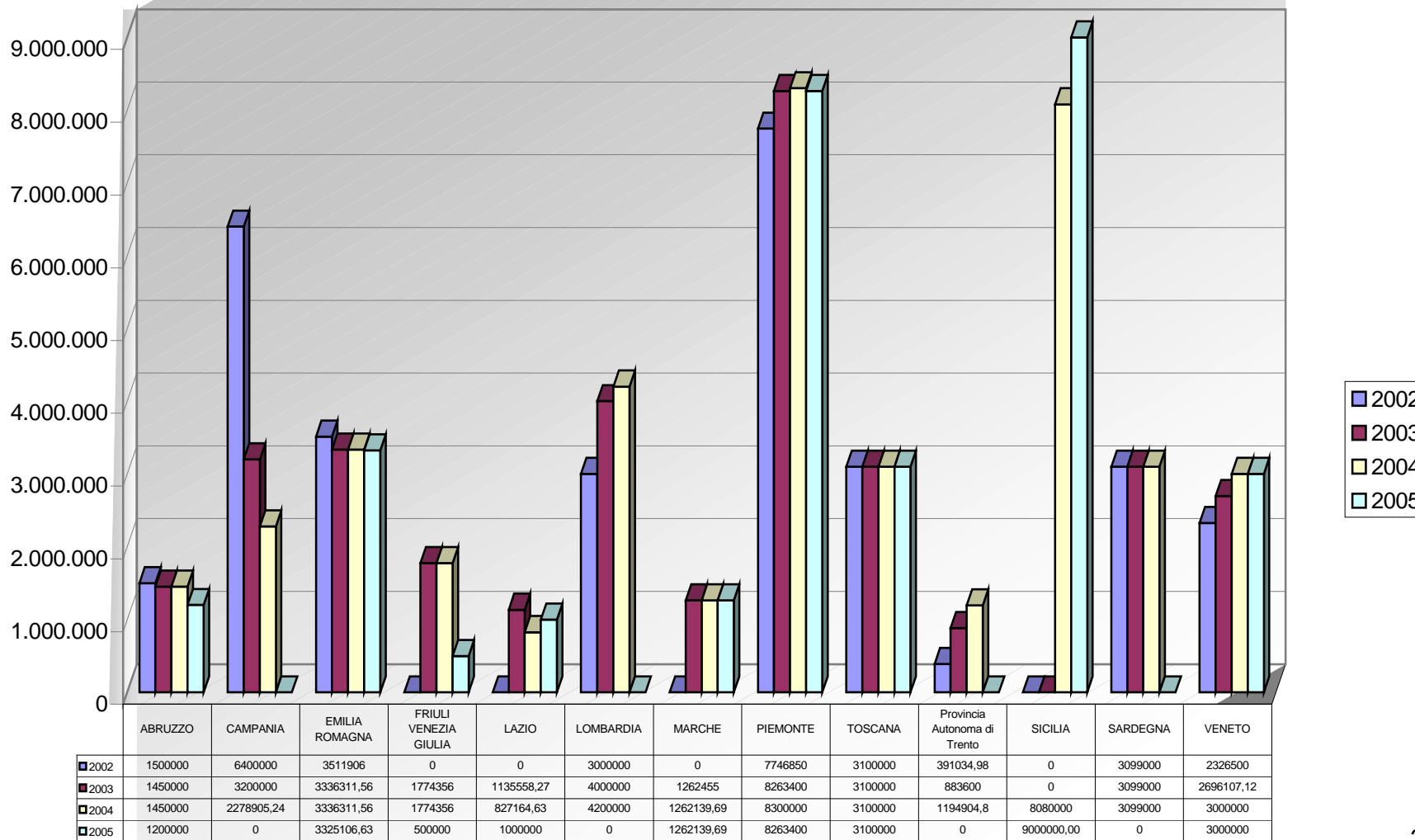
⁸ Sono ricomprese: Unioni, Comunità Montane, Convenzioni. Fa eccezione la Provincia autonoma di Trento per la quale non si considerano i finanziamenti alle Unioni, erogati direttamente dalla Regione Trentino Alto Adige.

Si sottolinea che i dati presentati sono caratterizzati da parzialità poiché per alcune Regioni non è stato possibile reperire il dato economico di interesse o ricostruire l'intera serie storica considerata (2002-2005). Inoltre, per completezza di informazione, va precisato che sono stati considerati i soli finanziamenti stanziati specificatamente per le gestioni associate, escludendo le risorse legate a progetti speciali e/o provenienti da altri settori. Questo per mantenere un punto di osservazione in chiave comparata, anche a scapito di alcune specificità locali trascurate in questa sede ma recuperate in altre sezioni del presente rapporto. Per agevolare l'analisi comparativa si osservi il grafico che segue.

Note per la lettura del grafico:

- le cifre indicate sono espresse in euro
- lo **zero** che compare nella tabella di sintesi del grafico indica **manca** del dato e non “nessuno stanziamento”, tranne nel caso delle Marche per l'anno 2002

STANZIAMENTI ANNUALI PER LE FORME ASSOCIATIVE



Regioni

Nelle considerazioni da fare, non si entrerà nel merito dei volumi dei finanziamenti stanziati che sono legati alle singole situazioni di contesto e ai bilanci regionali. La comparazione merita di essere fatta, invece, sui trend di ogni singola regione nell'arco di tempo dato.

E' possibile individuare, infatti, una tendenza a mantenere stabile lo stanziamento per la maggior parte delle regioni, con lievi variazioni che possono considerarsi legate a situazioni contingenti piuttosto che a vere e proprie scelte di *policy*.

In altri casi la variazione è più netta come per Campania, Friuli Venezia Giulia e Provincia Autonoma di Trento.

In particolare, rispetto alla situazione del Friuli si osserva un significativo calo nell'anno 2004 con una riduzione pari a oltre i due terzi rispetto all'anno precedente, che tuttavia è legato ad una precisa scelta distributiva dei finanziamenti alle forme associate. Sono state privilegiate, infatti, dall'anno 2004 le convenzioni⁹ piuttosto che altre forme più strutturate di gestione associata.

Anche la Provincia Autonoma di Trento merita un *focus* specifico a partire dal fatto che stanziamenti non sono considerati i finanziamenti alle Unioni, erogate direttamente dalla Regione Trentino Alto Adige. Rispetto al trend si osserva una crescita nel corso degli anni, che risulterebbe ancor più evidente se si considerassero anche i fondi stanziati sul "Progetto Sicurezza" che in questa sede – come detto sopra – si è scelto di non considerare ma che pur rappresentano un ulteriore canale di finanziamento per i servizi di polizia municipale gestiti in forma associata¹⁰.

⁹ Per le convenzioni nel 2004 sono stati stanziati circa otto milioni di euro.

¹⁰ Per il "progetto sicurezza" nel 2004 sono stati stanziati quasi sei milioni di euro.



4. Tipologie e criteri di incentivazione delle forme associate

Un aspetto determinante delle politiche di sostegno ai processi di aggregazione sovracomunale è quello relativo alla *scelta dei criteri di incentivazione*, in quanto la definizione dei meccanismi di quantificazione ed attribuzione finisce inevitabilmente per condizionare i Comuni nelle loro scelte organizzative. Infatti, la presenza o l'assenza di una regolamentazione regionale che definisca le modalità di incentivazione delle forme associate ed il fatto che siano conseguentemente stanziati i relativi fondi necessari, è una condizione che sta alla base delle differenze regionali nel grado di diffusione e di effettività delle forme associative tra enti. Per quanto è stato l'osservatorio della presente ricerca, i processi associativi prendono avvio solo nel momento in cui le regioni mettono a disposizione degli enti locali incentivi di natura economica. In questa ottica, si può dunque affermare che le modalità di incentivazione di una regione sono la traduzione operativa della *policy in favore delle gestioni associate*. La disciplina regionale in materia evidenzia *alcuni elementi che ricorrono costantemente* in tutte le Regioni; *altri, invece, risultano peculiari di specifiche legislazioni*.

In via generale¹¹ è possibile affermare che la maggior parte delle regioni ammette a finanziamento tutte le forme di gestione associata delle funzioni, determinando però dei criteri che incentivano il ricorso ad una piuttosto che ad un'altra forma di cooperazione sovracomunale. Al riguardo sono da ricordare i principi dettati dal legislatore statale relativi alla disciplina delle forme di incentivazione ed ai quali le regioni devono attenersi. In particolare, è prevista una maggiorazione dei contributi per le ipotesi di fusione e di unione, rispetto alle altre forme di gestione sovracomunale. In particolare devono segnalarsi alcune disposizioni regionali volte ad evitare la sovrapposizione di enti sullo stesso territorio; così la Regione Emilia-Romagna non corrisponde alcun contributo alle Unioni di Comuni comprese, in tutto o in parte, in una Comunità montana o con questa coincidenti, né alle Associazioni intercomunali il cui territorio coincida, in tutto o in parte, con quello di una Unione o di una Comunità montana. Anche le Regioni Marche e Piemonte non corrispondono contributi alle Unioni c.d. endocomunitarie. Di segno contrario rispetto alla logica che vuole evitare la sovrapposizione di enti sullo stesso territorio è la disposizione contenuta nella Delib. G.R. 30-4-2004 n. 302 dell'Abruzzo che

¹¹ Si sottolinea che tutte le regioni che dispongono di una disciplina di incentivazione delle gestioni associate hanno rispettato l'indicazione del legislatore statale sulle Comunità montane, ricomprendendole sempre nell'ambito delle forme associative ammesse a finanziamento



incentiva le Unioni di Comuni montani e le Unioni di Comuni non montani, comprese le Unioni costituite all'interno di Unioni già esistenti, che raggiungano la soglia minima dei 5.000 abitanti residenti. Alcune regioni, infine, delimitano i finanziamenti alle forme più stabili e strutturate di gestione associata (Emilia-Romagna, Piemonte, Marche). Ma almeno nei primi due casi la restrizione è solo apparente, in quanto si accompagna alla disciplina ed al finanziamento di specifiche modalità di cooperazione sovracomunale, diverse dalle Unioni e dalle Comunità montane, create dalla stessa legislazione regionale, e caratterizzate, rispetto alle forme tipiche, o dalla particolare flessibilità della struttura ed adattabilità ad una pluralità di servizi e funzioni (associazioni intercomunali dell'Emilia-Romagna), o dall'insistenza su territori dotati di particolari caratteristiche morfologiche ed economiche (comunità collinari del Piemonte).

Un elemento costante delle varie discipline regionali è quello relativo alla distinzione tra contributi straordinari e contributi ordinari. I primi sono generalmente riconosciuti all'atto della costituzione della forma associativa per l'effettiva attivazione dell'esercizio associato di funzioni. Talvolta è prevista una maggiorazione di tale contributo per le Unioni e le Comunità montane. Alcune leggi regionali inoltre (vedi ad es. Lombardia) prevedono un contributo straordinario iniziale anche per le fusioni di comuni. I secondi, invece, sono destinati a supportare gli enti locali nelle spese necessarie per l'organizzazione e lo svolgimento delle gestioni associate. Con riferimento alla durata dei contributi ordinari, tuttavia, vi è già un primo elemento di differenziazione. Mentre, infatti, alcune regioni fissano una durata di tali contributi (Emilia-Romagna, Toscana, Umbria, 5 anni; Lombardia, 7 anni; Piemonte, 10 anni per le fusioni, 9 anni per le Unioni e Comunità montane; 6 anni per le altre forme associative) altre, non contengono disposizioni al riguardo (Abruzzo). Nel caso dell'Emilia-Romagna e dell'Umbria si prevede inoltre che i contributi siano decrescenti a partire dal terzo anno. Al riguardo, è evidente la finalità sottesa a tali disposizioni e cioè quella di spingere le forme associative a raggiungere, entro un determinato arco di tempo, l'autosufficienza economica. Ricorre poi costantemente nelle diverse normative l'utilizzazione dei parametri relativi al numero di funzioni e servizi svolti in forma associata ed al numero di comuni ricompresi nella forma associativa (si veda però il caso della Regione Emilia-Romagna dove il contributo cresce fino a 6 comuni, decresce oltre tale soglia), oltre alla loro densità demografica. Si tratta di parametri di incentivazione che si combinano diversamente nelle diverse discipline. Molto spesso poi le delibere di disciplina dei criteri di finanziamento contengono un elenco delle funzioni e dei servizi associati finanziabili. Frequentemente viene premiata la costituzione di uffici unici. Il criterio della spesa (si veda, in particolare, Regione Veneto – Delib. G.R. 1614-1615/2004), quale criterio utilizzato ai fini della quantificazione del contributo non sembra costituire un parametro generalmente utilizzato.

L'analisi **comparata** dei criteri di incentivazione economica ha pertanto preso in considerazione le seguenti dimensioni:

- i requisiti necessari affinché le forme associate siano ammesse alla contribuzione;
- la natura dei contributi erogati e criteri che determinano priorità di incentivazione;
- le modalità di determinazione dei contributi straordinari (laddove presenti);
- le modalità di determinazione dei contributi ordinari (annuali o di altra natura);

Come si nota sono dimensioni che procedono per cerchi concentrici, mirando ad enucleare sempre più dettagliatamente le modalità di incentivazione regionale. Per ciascuna di queste dimensioni è stata redatta una tabella comparativa regionale al fine di proporre un'analisi regionale che individuasse la tipologia delle dimensioni chiave come **minimo** comune denominatore di comparazione. Peraltro, non bisogna dimenticare che la varietà regionale in tema di incentivazione è piuttosto consistente, particolarmente laddove si addentra nel dettagliare la presenza congiunta di specifici criteri, o deroghe ai criteri generali. Si è comunque tenuto conto di questa varietà, presentando apposite annotazioni ed indicando requisiti e vincoli specifici posti dalle regioni. Si noterà che in alcuni casi regionali (nel complesso otto) le tabelle non appaiono compilate in nessuna sua parte¹². Si tratta in alcune regioni di casi in cui al momento della indagine¹³ non è stata rilevata una politica specifica in funzione dell'associazionismo tra Comuni, sebbene il tema sia oggetto di riflessione e dibattito. In altri casi, si tratta di regioni in cui è in corso di definizione la politica e la relativa normativa di riferimento; in altri ancora sono avviati processi di concertazione con i Comuni che nel futuro imminente porteranno alla costituzione di forme associate¹⁴. Veniamo ora all'analisi delle diverse tabelle presentate.

¹² Fa eccezione il caso del Molise che ha di recente individuato una regolamentazione per i criteri di incentivazione

¹³ Le interviste qualitative sul campo sono state effettuate nel corso del 2004 e la legislazione presa in considerazione comprende ma non va oltre questo anno.

¹⁴ E' il caso ad esempio della Valle D'Aosta, ove peraltro sono presenti forme associative consortili

4.1. Requisiti per la contribuzione

La tabella 6/A intitolata “Requisiti per la contribuzione” mette in evidenza da un lato le forme associative che le regioni, attraverso precise norme e regolamenti, ritengono “titolate” a ricevere l’incentivi per la gestione associata di funzioni e/o servizi; dall’altro lato evidenzia i requisiti **minimi** che queste devono possedere per concorrere alla incentivazione. Per quanto riguarda il primo aspetto emerge che la quasi totalità delle Regioni ammettano ad incentivazione una **pluralità** di forme associative, ove le più ricorrenti sono le Unioni, le Comunità Montane¹⁵ e le Convenzioni, mentre appaiono del tutto peculiari i casi di ammissione delle Comunità Collinari (Piemonte) e dei Circondari (Toscana). In ciò, si può riconoscere la diffusa intenzione regionale di garantire varietà e flessibilità nelle forme utilizzabili per la gestione associata ai Comuni che intendano “unirsi e cooperare”. Nel caso delle due Province Autonome l’incentivazione a forme associate di natura diversa si ripartisce tra Regione (cui spetta il finanziamento delle Unioni) e Province, mentre nel caso lucano è in fase di studio una legge di incentivazione alle forme associate, essendo le convenzioni finanziate nell’ambito del “Fondo di Coesione Interna” per il sostegno ai comuni più svantaggiati della regione. In merito al tipo di requisiti richiesti dalle regioni alle forme associate per potere accedere alla incentivazione, l’analisi documentale comparata ha messo in evidenza che i maggiormente ricorrenti sono:

- l’entità della **popolazione** dei **singoli comuni** coinvolti nella gestione associata;
- l’**ambito demografico** complessivo interessato dalla gestione associata;
- il **numero** di comuni coinvolti nella gestione associata;
- il **numero** dei servizi e/o delle funzioni gestite in associazione;
- la **tipologia** dei servizi e/o delle funzioni gestite in associazione;
- la **indicazione** di una durata minima della gestione associata.

¹⁵ Intese come livello a cui delegare la gestione della funzione in forma associata.



Dall'analisi della tabella 6/A emerge che pressoché in tutte le regioni (è escluso solo il caso Lucano) che richiedono requisiti per l'accesso ai contributi è richiesta la compresenza di almeno due delle tipologie sopra elencate, fino al caso piemontese in cui i prerequisiti compresenti richiesti sono **quattro**. Il requisito richiesto con maggiore frequenza riguarda la **tipologia di servizio o di funzione che deve essere gestita** in associazione, che deve corrispondere ad un apposito elenco regionale, ovvero ad elenchi dettati dalla normativa nazionale. Anche il **numero delle funzioni e dei servizi** portati in associazione ha la sua rilevanza, seguito dalla **"variabile popolazione"**, che però può assumere diversa connotazione a seconda che si tratti di popolazione dei comuni, ovvero di ambito demografico complessivo interessato dalla associazione. Le evidenze portano alcune riflessioni. Innanzi tutto occorre considerare che la maggioranza delle regioni cui ci si riferisce, non ha ancora redatto il Piano di Riordino Territoriale. Ciò consente di affermare che la definizione di requisiti "ex ante" che le forme associative devono avere per accedere al contributo può essere letta come un tentativo da parte della Regione di "recuperare" alcuni criteri, "paletti" per definire le **modalità/ambiti ottimali** per la erogazione associata del servizio/funzione e conseguentemente orientare la configurazione territoriale e/o gestionale del territorio. In tal senso si può ritenere che più i "paletti" richiesti sono numerosi, più questo tentativo è spiccato, anche se bisogna ricordare che si tratta di "regole di incentivazione" che possono mutare, specialmente nel senso più stringente per quelle regioni che si trovano in fase di recentissima implementazione di questo tipo di politiche. Il fatto che in diversi casi sia richiesta la corrispondenza di servizi/funzioni associati ad uno specifico elenco regionale, può leggersi come l'indicazione di quei servizi propri erogati dai comuni che o per efficienza, o per efficacia, o per entrambe le motivazioni, si ritiene più opportuno gestire a livello sovra comunale. In termini più generali, lo stesso dato può leggersi nell'esigenza regionale di "regolare" ed orientare le tipologie di richiesta di associazionismo da parte dei comuni, particolarmente in presenza di scarsità di risorse e di attivazione di necessari criteri di selezione. Allo stesso modo, il fatto che un altro requisito specificamente richiesto sia il numero di funzioni/servizi portati in associazione che normalmente **devono superare** una certa soglia, può leggersi come la preferenza ad attivare processi di associazionismo tra comuni in cui si riscontri un maggiore consistenza, testimoniata dall'intenzione di "gestire insieme" più servizi e/o funzioni proprie. Ciò può ritenersi coerente all'aspetto di investimento legato alla promozione delle forme associative tra Comuni, che si traduce sia nel fatto che tra gli enti coinvolti si attivano complessi processi decisionali e di concertazione (e dispendiosi in termini di tempo), sia nel fatto che su tali azioni sono investite risorse economiche regionali. Inoltre, si noti che in alcuni casi la soglia di funzioni richieste può essere differenziata per forma e "per età" della forma associativa: in ciò deve



riconoscersi la recente tendenza presso alcune Regioni di favorire, almeno per alcune tipologie di nuova istituzione la presenza di questo carattere di consistenza. Anche il prerequisito della durata minima richiesta, deve probabilmente leggersi in questo senso. Un altro dato da osservare riguarda la “variabile popolazione” intesa come o richiesta di popolazione dei singoli comuni o come ambito demografico complessivo interessato dalla associazione. Nel primo caso, si richiede che la popolazione di tutti o almeno un Comune coinvolto sia inferiore ad una determinata entità, esplicitando in questo modo il necessario coinvolgimento di piccoli comuni. A tale proposito si noti che la soglia richiesta non è univoca (1.200, 3.000, 5.000 abitanti), essendo probabilmente calibrata sulla prevalente realtà demografica comunale regionale. Viceversa, laddove si richiede un ambito demografico specifico, questo deve sempre **superare** una determinata soglia, volendosi evidentemente individuare realtà associative di una determinata consistenza demografica. In entrambi i casi i requisiti richiesti appaiono coerenti alla natura intrinseca delle politiche dell'associazionismo, appunto implementate (anche a livello nazionale) per superare i problemi di “crisi” di gestione ed erogazione di determinate funzioni e servizi nei contesti in cui l’utenza complessiva può, specialmente dal punto di vista economico, non giustificare la sopravvivenza. Anche in questo caso, si è rintracciata l’esigenza di attivare processi di associazionismo laddove l’investimento decisionale ed economico sul processo, mostri fin dall’inizio (prerequisiti) potenzialità di sviluppo. Peculiare è il caso piemontese ove la “dimensione popolazione” incontra anche un limite superiore, per non dare adito a fenomeni di associazionismo di dimensioni “eccessive”¹⁶ e conseguentemente difficili da portare a sintesi. Altrettanto specifici sono i casi toscani ed emiliano romagnolo dove la presenza del Piano di Riordino Territoriale garantisce la ponderazione anche dell’aspetto demografico, in un quadro di promozione all’associazionismo concordato e concertato con i destinatari finali. Una lettura ad hoc deve essere fatta per le richieste peculiari o i vincoli espressi dalle Regioni. In particolare, colpiscono i casi in cui è in qualche misura richiesto ai Comuni “operanti in forma associata” (specialmente per quanto riguarda i contributi di natura ordinaria o annuali, laddove presenti) una “dimostrazione” delle effettiva gestione associata, attraverso la costituzione dell’Ufficio Unico ovvero della presenza di delega delle funzioni “in capo” alla forma associativa prescelta. In ciò deve riconoscersi l’orientamento regionale di rafforzare la dimensione di “effettività” di gestione, da un lato per “incentivare” gli stessi comuni a dare adito e continuità alle forme associative previste; dall’altro lato per il presupposto che l’effettività sia in qualche misura garanzia di continuità della gestione associata e (implicitamente) di una destinazione mirata degli incentivi regionali.

¹⁶ Presenti in altre regioni e caratterizzate per significative difficoltà di gestione.

Tabella 6/A - Requisiti per la contribuzione

Regione	Forme associative ammesse ¹⁷	Tipologie di requisiti												RICHIESTE SPECIFICHE/VINCOLI
		Popolazione singoli comuni		Ambito demografico complessivo interessato		Numero comuni coinvolti		Numero servizi/funzioni associate		Tipo servizi/funzioni associate		Durata minima della gestione associata		
		Si	No	Si	No	Si	No	Si	No	Si	No	Si	No	
Piemonte	U- CM-CZ-CC- CN	-	No	≥ 5.000 ¹⁸ ab. ≥ 20.000 ab.	-	-	No	≥ 2	-	Si	-	3 anni	-	Non essere U che comprendono comuni appartenenti ad altre U o CM Le comunità montane ai fini della gestione associata possono articolarsi in sottoambiti omogenei. Nel caso di forme associative già avviate e finanziate attestazione di effettività di gestione associata
Valle d'Aosta	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Trento	CN	-	No	≥ 1.500 ab.	-	≥ 3	-	-	No	-	No	5 anni	-	No
Bolzano	CN	Almeno 1 < 1.200 ab.	-	-	No	-	No	-	No	Si	-	-	No	No
Veneto	U- CM-CN-CZ	-	No	-	No	-	No	≥ 2 (U ¹⁹)	-	-	No	5 anni	-	E' richiesta la costituzione dell' Ufficio Unico o delega alla gestione associata ad un Comune

¹⁷ In molti casi le leggi regionali prevedono criteri e regole di incentivazione per le Fusioni, che però si è deciso di non inserire nelle tabelle comparative. Questo in quanto, al momento della indagine e trasversalmente a tutte le regioni, sono rarissimi se non inesistenti i casi di fusione tra i Comuni.

¹⁸ La Comunità Montana costituisce livello ottimale, anche in deroga alla soglia demografica. Sono poi possibili deroghe ai criteri indicati, laddove siano motivate su proposta delle Province interessate e concertate con gli Enti Locali interessati.

¹⁹ Nel caso di Unioni di Nuova Istituzione.

Regione	Forme associative ammesse ¹⁷	Tipologie di requisiti												RICHIESTE SPECIFICHE/VINCOLI
		Popolazione singoli comuni		Ambito demografico complessivo interessato		Numero comuni coinvolti		Numero servizi/funzioni associate		Tipo servizi/funzioni associate		Durata minima della gestione associata		
		Si	No	Si	No	Si	No	Si	No	Si	No	Si	No	
														(CN)
Friuli V.G.	U-CM- CN	-	No	-	No	-	No	≥ 3 (CN)	-	Si (CN)	-	No	No	No
Liguria	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	No
Emilia Romagna ²⁰	U-CM-A	-	No	-	No	-	No	-	No	-	No	-	No	Le CM possono accedere ai contributi se hanno assunto l'esercizio associato di funzioni proprie, anche articolandosi in zone. Non possono accedere ai contributi: U il cui territorio coincida in tutto od in parte con CM; A il cui territorio coincida in tutto od in parte con U-CM.
Toscana	U-CI-CM-CZ- CN	Almeno 1 < 3.000 ab.	-	-	No	-	No	-	No	-	No	-	No	Appartenenza al livello ottimale ²¹ E' richiesta la costituzione di un Ufficio Unico o la delega di funzioni a favore di un comune (CN)
Marche	U- CM	-	No	-	No	-	No	-	No	-	No	-	No	No
Molise ²²	U- CM- CN	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-

²⁰ Nei casi della regione Emilia Romagna e della Toscana è presente il Piano di Riordino Territoriale che regola gli ambiti ed i livelli ottimali.

²¹ I livelli ottimali sono livelli di aggregazione scelti dai Comuni che non corrispondono necessariamente a singole Unioni, Comuni, Circondari ecc. Infatti, all'interno dei livelli ottimali i comuni scelgono la forma o le forme associative più opportune e funzionali per realizzare le gestione associate. Nel livello ottimale rientrano comuni con popolazione inferiore ai 10.000 abitanti.

²² La regione Molise ha di recente individuato i criteri per l'incentivazione, ma i fondi non sono ancora stati stanziati.

Regione	Forme associative ammesse ¹⁷	Tipologie di requisiti												RICHIESTE SPECIFICHE/VINCOLI
		Popolazione singoli comuni		Ambito demografico complessivo interessato		Numero comuni coinvolti		Numero servizi/funzioni associate		Tipo servizi/funzioni associate		Durata minima della gestione associata		
		Si	No	Si	No	Si	No	Si	No	Si	No	Si	No	
Basilicata	CN	-	-	-	No	-	No	-	No	Si	-	-	No	No
Sardegna ²³	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Lazio	U-CM-CN-CZ	< 5.000 ab.	No	-	No	-	No	-	No	-	No	-	No	-
Lombardia	U-CM	< 5.000 ab.	-	-	-	-	-	-	-	Si	-	-	-	-
Umbria	U-CM-A	-	No	-	No	Tutti (U/A) 3/5 (CM)	-							Non possono essere destinatarie di incentivazioni regionali quelle U e A che coincidano con una CM
Abruzzo	U-CM	-	-	≥ 5.000	-	No	-	Si ²⁴	-	Si ²⁵	-	-	No	Nel caso di richiesta di contributo ordinario richiesta di delega effettiva delle funzioni
Campania ²⁶		In grigio le regioni in corso di analisi.												
Puglia														
Calabria														
Sicilia														

Legenda: U = Unione di Comuni; CM = Comunità Montana; CZ = Consorzio; CN = Convenzioni; A =associazioni.

²³ La regione Sardegna, con legge 19/1991 prevede di erogare contributi annuali a sostegno delle spese di funzionamento e per la riqualificazione dei servizi dei Comuni, delle Province e delle Comunità Montane.

²⁴ Nel caso di contributi ordinari

²⁵ Nel caso di contributi ordinari

²⁶ La Regione Campania ha di recente elaborato una normativa in riferimento all' incentivazione sia di forme associate che i per piccoli comuni.



4.2. Natura, durata e priorità dei contributi

Per quanto riguarda la **natura dei contributi erogati**, come sintetizzato in tabella 6/B, l'analisi comparativa mostra che in 6 casi²⁷ su 12 regioni che erogano contributi è prevista la formula del contributo straordinario iniziale alla costituzione della forma associativa, a cui segue per gli anni di durata della stessa un contributo ordinario annuale. In sei casi sono invece previste, altre forme di contribuzione che assumono connotati specifici regionali.

Si può dunque affermare che vi è la tendenza ad affermarsi di un **“modello standard di riferimento”** per la contribuzione regionale, che è appunto quello del primo gruppo, pur in presenza di una discreta varietà nel panorama complessivo regionale. Il dato di analisi che appare di maggiore interesse è proprio la presenza della dicotomia regionale “modello standard” vs modello peculiare locale, specialmente nel senso di rintracciare le logiche promozionali che portano le Regioni ad essere conformi ad una soluzione piuttosto che ad un'altra. Il modello del contributo “iniziale una tantum più il contributo ordinario annuale” presuppone una precisa logica regionale di contribuzione che consiste da un lato nel volere “premiare, incentivare” la **costituzione in quanto tale** della forma di gestione associativa, proprio per favorire la nascita e la proliferazione; dall'altro lato presuppone di volerne **sostenere lo sviluppo** per gli anni successivi alla costituzione, appunto attraverso l'erogazione della contribuzione annuale.

Il fatto che in diversi casi in cui si adotta questo modello sia contemporaneamente stabilita una **durata della contribuzione**, ovvero si individuano specifiche **priorità** nella concessione del contributo permette ulteriori riflessioni.

Nel primo caso appare evidente l'indirizzo regionale di stabilire un “limite temporale”, per l'erogazione dei contributi, oltre il quale si presuppone che la gestione associata debba rendersi autonoma nella sopravvivenza, rispetto ai contributi regionali. Si tratta normalmente di durate abbastanza lunghe, evidentemente ritenute coerenti rispetto al processo di “autonomizzazione” delle forme di gestione associata costituite. Inoltre, anche nei casi in cui la durata è differenziata per tipo di forma associativa prescelta, si deve rilevare un preciso orientamento regionale.

²⁷ Piemonte, Provincia di Trento, Emilia Romagna, Toscana, Marche, Abruzzo.



Per quanto riguarda le priorità di incentivazione, prevalentemente si tratta di uno strumento utilizzato in maniera lasca: raramente le priorità sono compresenti, e spesso corrispondono ad indirizzi esplicitati a livello nazionale che privilegiano l'Unione e la gestione associata in capo alla Comunità Montana. E' tuttavia peculiare il caso marchigiano ove priorità di incentivazione è riconosciuta alle minori dimensioni demografiche comunali; ma anche il caso Emiliano Romagnolo che riconosce priorità in base al **tipo di funzione associata**, introducendo in tal senso un criterio di carattere qualitativo, non esplicitato in sede di ammissione al contributo (prerequisiti), ma che come si vedrà successivamente, è ulteriormente rafforzato nella determinazione dell'entità del contributo. Analizziamo ora i casi regionali.

Nel caso della regione Veneto è prevista l'erogazione di contributi in conto capitale in funzione delle spese che si preventiva di sostenere per avviare la gestione associata, ovvero per ampliare, migliorare sviluppare una gestione già in essere. Si chiede cioè l'impegno ai Comuni coinvolti, di **quantificare e pianificare gli investimenti** che si prevedono di sostenere per avviare e/o consolidare la forma associativa, a fronte dei quali la regione eroga i relativi contributi in conto capitale, per un importo comunque non totale. Per quanto riguarda le priorità di contribuzione si osserva la compresenza di più criteri. Dal punto di vista delle tipologie di priorità, emerge la preferenza per le Unioni e le Comunità Montane, per il coinvolgimento di comuni al di sotto di una determinata soglia demografica, per le forme di nuova istituzione e per l'ampliamento di quelle in essere. Quasi in antitesi al caso Veneto, il Friuli Venezia Giulia e la Basilicata mostrano una tipologia di contributo erogato che tende ad assomigliare ad un contributo alle **"spese correnti sostenute una tantum"** sostenute dalla gestione associata. In entrambi i casi non sono previste priorità di incentivazione, essendo probabilmente lasciata alla presenza di determinati requisiti per l'accesso la selezione dei tipi di forma associativa che si privilegia incentivare. Infine, per quanto riguarda il Lazio, l'Umbria e la Provincia di Bolzano si tratta di casi che tendono ad assomigliare a quelli che hanno "adottato" il modello standard, ponendosi in tal senso in una situazione di confine tra le due macrotipologie fino ad ora descritte. Infatti, sebbene non contemplino il contributo straordinario annuale, prevedono comunque l'erogazione di un contributo ordinario annuale, esplicitando in tal senso un intento di sostegno allo sviluppo. L'assenza dell'incentivo straordinario è recuperato con la previsione di altri tipi di contributi nel caso di Lazio e Umbria. Nel primo attraverso il contributo al Comune capofila; nel secondo attraverso la previsione di contributi erogati per progetti specifici e peculiari, evidentemente di sviluppo della forma associata.

Tabella 6/B - Natura, durata e priorità dei contributi

Regione	Forme associative incentivate	Natura del contributo			Durata del contributo		Priorità di incentivazione				
		Straordinario alla costituzione	Ordinario Annuale	Altro	Differenziata per tipo di forma associativa	Non differenziata	Per tipo di forma associativa	Per popolazione dei singoli comuni coinvolti	Numero comuni e popolazione	Per tipo funzioni/servizi associate	ALTRO
Piemonte	U- CM-CZ-CC- CN	Si	Si	No	Si	-	U- CM	No	No	No	No
Valle d'Aosta	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	No
Trento ²⁸	CN	Si	Si	No	No	3 anni	No	No	No	No	No
Bolzano	CN	No	No	Contributo annuale	No	No	No	No	No	No	No
Veneto ²⁹	U- CM-CN-CZ	No	No	Contributo in conto capitale ³⁰	Il contributo è in conto capitale		U-CM	<2.000 ab (CM) <5.000 ab (CN, CZ)	Si	No	Nuova istituzione Ampliamento della gestione associata ³¹
Friuli V.G.	U-CM- CN	No	No	Contributo una tantum	No	No	No	No	No	No	No

²⁸ Nel caso delle Province di Trento e Bolzano le Unioni sono incentivate a livello regionale, mentre le Convenzioni sono incentivate direttamente dalle Province.

²⁹ Il caso del Veneto è particolare in quanto le priorità di incentivazioni sono differenti a seconda che si tratti di: 1) funzioni/servizi la cui gestione associata è delegata alla Comunità Montana, ovvero gestione di funzioni e/o servizi gestiti in forma associata attraverso Convenzioni e Consorzi di comuni appartenenti alla Comunità Montana; 2) gestione di funzioni/servizi associati in Convenzioni o tramite Consorzi; 3) gestione di funzioni/servizi associati attraverso la costituzione di Unioni di Comuni.

³⁰ Il contributo in conto capitale è erogato in funzione delle spese preventivate per: 1) l'avvio di forme associate; 2) la riorganizzazione o l'ampliamento delle funzioni e dei servizi da gestire in forma associata; 3) le spese di investimento finalizzate al miglioramento/sviluppo delle funzioni e dei servizi di gestioni associate già in essere.

³¹ Nell'ambito delle tre tipologie previste dalla nota 22 si riconosce priorità di incentivazione (in ordine di importanza): 1) nel caso di comuni montani, alle gestioni associate delegate in capo alla comunità montana; 2) al caso in cui vengono conferite nuove funzioni o servizi alle forme già in essere; 3) alle forme associative già in essere ai quali si aggiungono nuovi comuni.

Regione	Forme associative incentivate	Natura del contributo			Durata del contributo		Priorità di incentivazione				
		Straordinario alla costituzione	Ordinario Annuale	Altro	Differenziata per tipo di forma associativa	Non differenziata	Per tipo di forma associativa	Per popolazione dei singoli comuni coinvolti	Numero comuni e popolazione	Per tipo funzioni/servizi associate	ALTRO
				(CN)							
Liguria	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	No
Emilia Romagna	U-CM-A	Si	Si	No	Si	No	U-CM	No	No	Si	No
Toscana	U-CI-CM-CZ-CN	Si	Si	Contributi a per l'integrazione dei livelli ottimali	No	5 anni	No	No	No	No	No
Marche	U-CM	Si ³²	Si	No	No	No	U	<3.000 ab	No	No	No
Molise	U-CM-CN	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Basilicata	CN	No	No	Contributi alle spese di gestione	No	No	No	No	No	No	No
Sardegna	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Lazio	U-CM-CN-CZ	No	Si	Contributo una tantum a comune capofila	No	3 anni	No	No	No	No	
Lombardia	U-CM	Si	Si	Contributo del 50% per spese hw/sw e dotazioni strumentali	-	Max 7 anni	-	Si <5.000 ab	Si	Si	Ufficio Unico Presenza comuni di minore dimensione demografica
Umbria	U-CM-A	No	Si ³³	Contributi	-	5 anni	U-CM	No	No	No	Criteri

³² I contributi straordinari sono erogati in relazione alla costituzione di Unioni e Fusioni e sono concessi per investimenti infrastrutturali e per spese correnti. I contributi ordinari annuali sono erogati per unioni e fusioni e per investimenti infrastrutturali e per spese correnti.

³³ Decrescente a partire dal terzo anno.

Regione	Forme associative incentivate	Natura del contributo			Durata del contributo		Priorità di incentivazione				
		Straordinario alla costituzione	Ordinario Annuale	Altro	Differenziata per tipo di forma associativa	Non differenziata	Per tipo di forma associativa	Per popolazione dei singoli comuni coinvolti	Numero comuni e popolazione	Per tipo funzioni/servizi associate	ALTRO
				straordinari per peculiari progetti di Ue CM							preferenziali per settori
Abruzzo		Si	Si	No	No	No	No	No	No	No	
Campania	In grigio le regioni in corso di analisi.										
Puglia											
Calabria											
Sicilia											



4.3. Contributi straordinari ed ordinari

Questa sezione sarà incentrata sui **contributi straordinari e ordinari**. A titolo di introduzione nella tabella 6/C vengono presentati in chiave comparata le tipologie dei requisiti e delle priorità per la determinazione dei contributi:

- tipo di forma associativa;
- popolazione dei singoli comuni;
- densità demografica;
- ambito demografico complessivo;
- numero dei comuni coinvolti;
- numero dei servizi/funzioni associate;
- tipo di servizi/funzioni associate;
- durata minima della gestione associata;
- grado di integrazione dei servizi.

Seguiranno approfondimenti sui criteri per i contributi straordinari (tabella 6/D) e ordinari (tabella 6/E).

Tabella 6/C – Tipologie di requisiti, priorità e criteri per la determinazione dei contributi: una comparazione regionale.

Tipologie	Requisiti		Priorità		Contributi ordinari/specifici	
	Presenza tipologia	Regioni/Province	Presenza tipologia	Regioni/Province	Presenza tipologia	Regioni/Province
Tipo di forma associativa			X	Puglia, Emilia Romagna, Umbria	X	Veneto
Popolazione singoli comuni	X	Pv Bolzano, Toscana, Lazio	X	Marche	X	Puglia, Marche, Lazio, Lombardia
Densità demografica					X	Emilia Romagna, Molise, Toscana, Lazio, Lombardia
Ambito demografico complessivo	X	Puglia, Pv Trento, Abruzzo			X	Molise, Umbria
Numero comuni coinvolti	X	Pv Trento, Umbria	X	Veneto	X	Puglia, Toscana, Lazio, Abruzzo, Lombardia
Numero servizi/ funzioni associate	X	Puglia, Veneto, Friuli V.G., Abruzzo	X			Marche, Molise, Abruzzo
Tipo servizi/funzioni associate	X	Puglia, Pv Bolzano, Friuli V.G., Basilicata, Abruzzo	X	Emilia Romagna	X	Puglia, Friuli V.G., Emilia Romagna, Toscana, Marche, Lazio, Umbria, Lombardia
Durata minima della gestione ass.	X	Puglia, Pv Trento, Veneto				
Grado integrazione servizi	X	Veneto, Toscana			X	Emilia Romagna, Toscana, Umbria, Lombardia



Un altro dato da rilevare, riguarda la dimensione che influenza la determinazione del contributo maggiormente frequente. Si tratta certamente di quella legata alla **tipologia di servizio/funzioni portate in associazione** (7 casi su 12), fatto che testimonia l'attenzione regionale agli aspetti **qualitativi** (e non solo più quantitativi) legata ai processi di associazionismo, che spesso porta con sé riflessioni più ampie sulla dimensione di praticabilità, impatto, efficienza ed efficacia della gestione associata. Ad avviso di chi scrive, vanno nello stesso senso quei casi regionali che considerano nella determinazione del contributo il grado di integrazione raggiunto, valutazione normalmente ancorata alla presenza di **strutture uniche** che presidiano l'erogazione del servizio o l'esecuzione della funzione gestita in forma associata.

Un'ultima considerazione deve essere fatta a proposito delle dimensioni rilevanti per la determinazione del contributo che le Regioni e le Province recuperano, rispetto ai requisiti di ammissione alla contribuzione. L'analisi deve essere necessariamente effettuata, citando caso per caso.

Il Piemonte rispetto ai prerequisiti iniziali richiesti, nella determinazione del contributo annuale attribuisce rilevanza alla popolazione dei comuni coinvolti ed al numero di comuni coinvolti: rafforza invece la rilevanza della tipologia di servizi/funzioni associate, già presente nei prerequisiti, come anche la priorità per le Unioni e le Comunità Montane laddove riconosce per queste forme una maggiorazione di contributo.

Nel caso del Trentino non vi sono particolari criteri che influenzano la determinazione del contributo, salvo una maggiorazione prevista nell'ipotesi dell'ampliamento dei comuni coinvolti nella gestione associata, che nel caso specifico è rappresentata dalla convenzione. Lo stesso non può dirsi nel caso della Provincia di Bolzano, ove tra quelle considerate non è presente alcuna dimensione che influenzi la determinazione del contributo erogato. L'accesso è garantito alle associazioni in possesso dei prerequisiti e l'erogazione annuale è determinata sulla base del rapporto costi e benefici che comporta la gestione associata, specialmente in termini di risparmio di personale.

Il caso Veneto, come già sottolineato, è del tutto peculiare: il contributo è determinato in funzione delle spese di avvio e sviluppo legate alla forma associata, anche se acquisisce rilevanza il tipo di forma associativa e nel caso delle Unioni, la popolazione ed il numero dei comuni, ovvero l'ampliamento in capo all'Unione della gestione di specifici servizi/funzioni: infatti, per queste forme è prevista una maggiorazione di contributo.



Per quanto riguarda il Friuli Venezia Giulia le modalità di determinazione del contributo rafforzano il prerequisito richiesto inerente la tipologia dei servizi portati in associazione. L'Emilia Romagna, che come noto ha il Piano di Riordino Territoriale, introduce la densità demografica, rafforza la priorità per il tipo di funzioni e servizi gestiti in forma associata, attribuisce estrema rilevanza al grado di integrazione dei servizi prevedendolo contemporaneamente sia come criterio che determina l'entità del contributo tout court, sia come criterio in base al quale è possibile ottenerne una maggiorazione (doppia valenza). E' inoltre rafforzata la priorità attribuita alle Unioni e alle Comunità Montane, forme a cui sono riconosciute maggiorazioni di contributo. La Toscana, anch'essa dotata di Piano di Riordino Territoriale, nella determinazione del contributo attribuisce valenza alla dimensione demografica ed al numero di comuni coinvolti, al tipo di servizi/funzioni e al grado di integrazione tra gli stessi³⁴. Riconosce particolare valenza al tipo di forma associativa prescelta, laddove nel caso di Comunità Montane, Unioni e Circondari prevede la maggiorazione del contributo. La Lombardia, pur non avendo ancora redatto il Piano di Riordino Territoriale, mostra una esperienza consolidata in tema di criteri di incentivazione. Questo aspetto emerge ad esempio dalla sensibilità nel valutare le maggiorazioni ei contributi straordinari e ordinari, considerando l'esistenza di uffici unici per le gestioni associate, il numero di enti coinvolti ed il bacino di utenza interessato. La normativa specifica con un apposito elenco i diversi pesi attribuiti alle diverse combinazioni di enti/servizi interessati. Le Marche, attribuiscono rilevanza alla popolazione dei singoli comuni (che devono essere piccoli), rafforzando in tal senso una tra le priorità individuate, mentre introducono ex novo nella determinazione del contributo l'importanza del numero e della tipologia dei servizi associati. Il Lazio, rafforza il prerequisito della dimensione demografica dei piccoli comuni, ed introduce l'importanza della tipologia di servizio associato oltre che la presenza si specifiche condizioni di disagio socio-economico dei Comuni coinvolti. L'Umbria rafforza la priorità alle Comunità Montane e alle Unioni, prevedendo per queste tipologie una maggiorazione di contributo: attraverso la stessa modalità consolida le dimensioni di popolazione dei singoli comuni e del numero dei comuni coinvolti. Introduce l'importanza della tipologia dei servizi portati in gestione associata, esprimendo una preferenza specifica – attraverso la previsione di una maggiorazione di contributo- di quelli a carattere sociosanitario ed educativi scolastici.

³⁴ Si tenga conto che la Toscana riconosce una forte rilevanza anche alla integrazione tra servizi gestiti nell'ambito di livelli ottimali diversi, fatto per cui prevede contributi specifici.

Infine, l'Abruzzo nei criteri di determinazione del contributo rafforza il prerequisito richiesto del numero minimo dei servizi associati, attribuendogli ulteriore rilevanza (doppia valenza) laddove prevede l'erogazione di una maggiorazione di contributo in caso di ampliamento di numero dei servizi in capo alla gestione associata. E' assunto come rilevante anche il numero di comuni coinvolti nella forma associativa, specialmente se non superano una determinata numerosità.

Tabella 6/D - Criteri per i contributi straordinari

Regioni	Tipologie di criteri						
	Tipo forma associativa	Numero comuni coinvolti (proporzionalità)	Ambito demografico interessato	Numero dei servizi associati	Settore/servizio oggetto della gestione associata	Grado di integrazione dei servizi	Altro
Piemonte	Si	Si	No		No	No	No
Valle d'Aosta	-	-	-		-		
Trento	No	Si	Si		Si	No	No
Bolzano	Non è presente il contributo straordinario						
Veneto	Non è presente il contributo straordinario						
Friuli V.G.	Non è presente il contributo straordinario						
Liguria	-	-	-		-		
Emilia Romagna	Si	Si ³⁵	No ³⁶		No	No	No
Toscana	No	Si	No	Si	Si	Si	Maggiorazione di contributo in caso di U-CM
Lombardia	Si	Si	Si	-	Si	Si	Punteggi e pesi assegnati sia al tipo di servizi/funzioni che al numero di enti coinvolti
Marche	No	No	Si	Si	Si	No	
Molise	Non è presente il contributo straordinario						

³⁵ Solo fino a 6 comuni poi decresce.

³⁶ Poiché per Emilia Romagna e Toscana è presente il piano di riordino, è evidente che l'ambito demografico è indirettamente determinato.

Regioni	Tipologie di criteri						
	Tipo forma associativa	Numero comuni coinvolti (proporzionalità)	Ambito demografico interessato	Numero dei servizi associati	Settore/servizio oggetto della gestione associata	Grado di integrazione dei servizi	Altro
Basilicata	Non è presente il contributo straordinario						
Abruzzo	No	No	S ³⁷	No	No	No	
Sardegna	In grigio le regioni ancora in corso di analisi.						
Lazio							
Umbria							
Campania							
Puglia							
Calabria							
Sicilia							

³⁷ Il contributo decresce quando la popolazione supera i 20.000 abitanti

Tabella 6/E – Criteri per i contributi ordinari -

Regioni	Tipologie di criteri									Maggiorazione dei contributi
	Tipo forma associata	Numero dei comuni	Ambito demografico interessato	Densità demografica	Popolazione dei singoli comuni	Numero servizi portati in associazione	Tipo di servizio portato in associazione	Grado integrazione servizi	Altro	
Piemonte	No	Si	No	No	Non conteggiati nel computo del numeri comuni >5.000 ab.)	No	Si	No	Sono previsti tetti massimi di contribuzione differenziati per forme associate	Tipo forma associativa (U-CM)
Valle d'Aosta	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Trento	No	No	No	No	No	No	No	No	20% contributo iniziale	Ampliamento comuni coinvolti
Bolzano	No	No	No	No	No	No	No	No	Rapporto costi benefici	No
Veneto	Si	No	No	No	No	No	No	No	Tipo spese sostenute ³⁸ Tetto massimo di contribuzione	Per le sole Unioni: coinvolgimento di almeno 3 comuni con popolazione ≤ 5.000 ab. E/o Ampliamento della gestione associata relativa al tipo funzioni/servizi
Friuli V.G.	No	No	No	No	No	No	Si	No	No	No
Liguria	-	-	-	No	No	-	-	No	-	-
Emilia Romagna	No	No	No	Si	No	No	Si	Si	No	Tipo forma associativa (U-CM) Servizi in grado di realizzare massima

³⁸ Nel caso delle sole Unioni è esplicitamente previsto che spese ammissibili di investimento possono essere: studi di fattibilità finalizzati alla riorganizzazione delle funzioni e dei servizi dell'Unione, spese per i beni immateriali ad utilizzo pluriennale, spese di investimento direttamente funzionali al miglioramento e allo sviluppo delle funzioni e dei servizi già attivati.

Regioni	Tipologie di criteri									Maggiorazione dei contributi
	Tipo forma associata	Numero dei comuni	Ambito demografico interessato	Densità demografica	Popolazione dei singoli comuni	Numero servizi portati in associazione	Tipo di servizio portato in associazione	Grado integrazione servizi	Altro	
Toscana	No	Si	No	Si	No	No	Si	Si	No	integrazione Tipo di forma associativa U-CM - CI
Marche	No	No	No	No	Si	Si	Si	No	No	No
Molise	-	-	Si	Si	-	Si	-	-	Criteri socio economici ³⁹	
Basilicata	No	No	No	No	No	No	No	No	Tipo spese sostenute	No
Sardegna	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Lazio	No	Si	No	Si	Numero di comuni con popolazione < 5.000 ab.	No	Si	No	Criteri socio economici ⁴⁰	No
Lombardia	Si	Si	Si	Si	Si	-	Si	Si	Costituz. Uff. Unico ⁴¹	Maggiorazione del 20% per U e CM Maggiorazione per numero comuni coinvolti Presenza comuni con < dimensione demografica
Umbria	No	No	Si	No	No	No	Si	Si (ufficio unico)	Effettività della gestione associata	Tipo forma associativa (U-CM) In funzione del numero dei comuni con pop < 5.000 ab. Servizi educativi-scolastici socio sanitario.
Abruzzo	No	Si ⁴²	No	No	No	Si	NO	NO	No	Incremento servizi

³⁹ La recente legge di incentivazione molisana, stabilisce che tra i criteri che determinano l'incentivazione sono da considerarsi: particolari svantaggi socio economici, altimetria ed estensione del territorio montano, salvaguardia dell'ambiente e sviluppo delle attività agro-silvo- pastorali ecocompatibili, reddito medio procapite, livello dei servizi, livello delle attività produttive, livello occupazionale.

⁴⁰ Decremento demografico, flusso stagionale-comuni, deficitari

⁴¹ Con maggiorazione del 40% del contributo previsto per quel servizio

Regioni	Tipologie di criteri									Maggiorazione dei contributi
	Tipo forma associata	Numero dei comuni	Ambito demografico interessato	Densità demografica	Popolazione dei singoli comuni	Numero servizi portati in associazione	Tipo di servizio portato in associazione	Grado integrazione servizi	Altro	
Campania	In grigio le regioni ancora in corso di analisi									
Puglia										
Calabria										
Sicilia										

⁴² Penalità se coinvolti più di 12 comuni; penalità se il servizio non è erogato per tutti i comuni della Unione



4.4. Poteri regolativi di controllo dell'utilizzo degli incentivi

Le disposizioni regionali aventi ad oggetto i poteri regionali di controllo dell'utilizzo degli incentivi assumono particolare rilevanza, anche in considerazione del fatto che *non vi sono dei vincoli di destinazione nell'utilizzo degli incentivi*, valorizzandosi piuttosto l'autonomia degli enti nella utilizzazione delle risorse.

Alcune Regioni (Emilia-Romagna, Umbria, Piemonte) prevedono che i contributi successivi alla prima annualità siano decurtati delle somme già concesse nell'anno precedente, là dove, anche sulla base della documentazione finanziaria, non sia comprovata l'effettiva gestione associata dei servizi o il raggiungimento dei risultati programmati. La Regione Lazio si limita a prevedere che l'erogazione dei contributi cessa qualora la Regione valuti negativamente i risultati conseguiti dall'associazione sulla base dei documenti tecnici ed amministrativi presentati. Si segnala, sul tema in oggetto, la recente normativa introdotta dalla regione Toscana (Delib. G.R. n. 273 DEL 2004) che disciplina nel dettaglio il procedimento di revoca dei contributi e prevede (in maniera del tutto originale) l'istituto della sospensione del procedimento di revoca qualora vi siano i presupposti per superare la situazione di crisi che attraversa la forma associativa o la possibilità di attivare altra gestione associata tra tutti i comuni originariamente partecipanti.



4.5. Azioni di supporto e altre forme di incentivazione delle forme associative

L'analisi delle politiche regionali a supporto delle gestioni associate sarebbe incompleta se non si desse conto anche di altri strumenti di supporto al processo associativo messi in campo dalle Regioni e che si sostanziano in:

- a) erogazione di contributi destinati a concorrere alle spese sostenute per la elaborazione di progetti di riorganizzazione sovracomunale delle strutture, dei servizi e delle funzioni (c.d. *studi di fattibilità*) (Emilia-Romagna, Umbria, Basilicata e Lombardia); è importante sottolineare che l'ottenimento di tale contributo non obbliga le amministrazioni a porre effettivamente in essere gli interventi per i quali hanno commissionato lo studio. Quest'ultimo deve essere uno strumento di valutazione per verificare ex ante la fattibilità e la convenienza di determinate scelte organizzative ancora da compiere;
- b) assegnazione mediante comando o trasferimento di personale regionale alle forme associative (Umbria);
- c) concessione in uso gratuito di beni patrimoniali regionali utili ai fini dell'esercizio associato di funzioni (Umbria);
- d) iniziative finalizzate alla condivisione di esperienze, approfondimento delle conoscenze e aggiornamento del personale (Toscana);
- e) assistenza tecnico giuridica ai comuni che intendono fondersi e alle forme associative da istituirsi o già istituite (Piemonte);
- f) corsi di formazione e riqualificazione del personale locale addetto alla gestione associata di funzioni o servizi comunali (Piemonte).

A questi, emersi dall'analisi normativa, si aggiungono una serie di altre attività e funzioni rilevate attraverso l'analisi sul campo che vanno tutte sotto l'obiettivo di "promuovere e sensibilizzare" le azioni di riordino territoriale. Nello schema seguente si presenta una fotografia delle attività di supporto mappate sul panorama nazionale, fotografia che è stata ricostruita cercando di posizionare⁴³ i diversi servizi sulle singole fasi che compongono una politica pubblica, ovvero la fase ex-ante, il momento della realizzazione e la fase ex-post di valutazione e controllo. Fasi che non sono mai in realtà così distinte e perfettamente sequenziali, bensì spesso connotate da sovrapposizione. Lo schermo non prevede – in questa fase di relazione – le eventuali sovrapposizioni, ma offre uno strumento *statico* per un primo livello di analisi. In dettaglio, quali sono le diverse tipologie di servizi che stanno alla voce "promozione e sensibilizzazione"? Segue un elenco e successivamente la tabella di riepilogo n° 7 su base regionale.

Fasi della policy	Tipologie di azioni di supporto emersi
Fase ex-ante	<ul style="list-style-type: none"> - Studi di fattibilità – Consulenza tecnico-giuridica – - Promozione sul territorio (incontri, testimonianze, ecc)
In realizzazione	<ul style="list-style-type: none"> - Ricerche sul tema, riviste specializzate – Sito web informativo – - Portale dei servizi – Formazione/Informazione
Ex-post	<ul style="list-style-type: none"> - Sistema di monitoraggio - Panel di indicatori di output, di risultato

⁴³ In alcuni casi con discrezionalità, per cui alcune posizioni andranno validate ed eventualmente corrette.

Tabella 7 - Le azioni di supporto

Regioni Province autonome	Fase ex-ante			In fase di realizzazione				Ex-post
	Studi di fattibilità	Consulenza tecnico-giuridica	Attività di promozione ⁴⁴ sul territorio	Ricerche/Riviste/Pubblicazioni	Sito web informativo	Portale di servizi	Assistenza/Informazione ⁴⁵	Indicatori/Sistema di monitoraggio
Piemonte	X	X	X	X	X	X	X	X
Valle d'Aosta	-	X	-	X ⁴⁶	X	-	X	-
Trento	X	X	X	-	X	X	X	X
Bolzano	-	-	X ⁴⁷	-	-	-	-	-
Veneto	X	X	X	X	X	-	X	X
Friuli V.G.	-	X	-	-	X	X	-	-
Liguria	-	-	-	-	-	-	-	-
Emilia Romagna	X	X	X	X	X	X	X	X
Toscana	-	X	X	X ⁴⁸	X	X	-	X
Molise	-	-	-	-	-	-	-	-
Marche	X	X	X	-	X	X	X	-
Basilicata	X	X	X	-	X	X ⁴⁹	-	-
Lombardia	X	X	X	X	X	X	X	X
Sardegna	-	-	-	-	-	-	-	-
Lazio	In grigio le regioni in corso di analisi o ancora da analizzare							
Umbria								
Abruzzo								
Campania								
Puglia								
Calabria								
Sicilia								

⁴⁴ Convegni, testimonianze sul territorio, etc

⁴⁵ In alcuni casi, per esempio il Piemonte, sono stati realizzati anche momenti formativi per gli addetti di forme associate.

⁴⁶ La regione Valle d'Aosta ha contribuito, attraverso la redazione di articoli, alla realizzazione di ricerche sull'associazionismo di comuni.

⁴⁷ Il referente segnala lo svolgimento di gruppi di lavoro e incontri presso la regione e presso la provincia.

⁴⁸ La Regione ha predisposto due guide per convenzioni di delega o di costituzione uffici associati

⁴⁹ Intranet a cui possono accedere tutti gli EELL della regione per scaricare modulistica, progetti ecc.



Nella prima fase di vita della politica di riordino (fase che per alcune regioni si colloca già cinque-sei anni fa, mentre per altre regioni corrisponde a tempi assai più recenti) tendenzialmente le regioni mettono in atto una serie composita di azioni di promozione e guida rivolta agli enti locali. Tra queste segnaliamo una più o meno intensa funzione di promozione sul territorio, nella forma di incontri, tavoli, convegni e seminari sul tema.

Questa promozione segue contemporaneamente sia una logica top-down che bottom-up. Nel primo caso sono i referenti regionali che autonomamente attivano momenti di sensibilizzazione, con l'obiettivo di illustrare agli attori coinvolti (quindi gli amministratori locali ed i loro tecnici) il quadro normativo, i vincoli e le opportunità delle gestioni associate; dalle interviste si coglie che spesso però sono gli stessi stakeholders sul territorio a chiedere occasioni di informazione e guida alle regioni. L'esigenza proveniente dal basso (bottom-up) di mantenere un costante livello di dialogo e concertazione tra enti locali e regione accompagna di fatto larga parte del ciclo di vita della policy, in quanto ritroviamo nel tempo azioni di informazione, incontro, assistenza anche in loco su problematiche specifiche che possono via via incorrere. Ulteriori strumenti ampiamente utilizzati in una prima fase risultano essere lo studio di fattibilità e la consulenza tecnico-giuridica.

Entrambi sono spesso caratterizzati dalla logica della "sperimentazione", ovvero finalizzati a fornire una simulazione della situazione emergente dalla forma di gestione associata; gli studi di fattibilità simulano prevalentemente la dimensione organizzativa, economico-finanziaria e gestionale, mentre la consulenza giuridica simula e prevede tramite la redazione di statuti e regolamenti gli effetti, i vincoli e le possibilità derivanti dalla forma associata. In alcune realtà regionali lo studio di fattibilità assume di fatto un peso più significativo per almeno due ordini di motivi:

- supporto e finanziamento delle regioni: anche in questa circostanza si sono rilevate modalità e scelte diverse, che spaziano dalla copertura totale delle spese per la redazione degli studi alla copertura parziale (tendenzialmente il 50%). Vi sono poi alcuni casi regionali che hanno redatto direttamente le indagini di fattibilità sul proprio territorio;
- veicolo del sistema incentivante: in alcuni casi una delle strategie è stata quella di ancorare l'avvio dei processi di costituzione in forme associate con la realizzazione di studi di fattibilità, i quali venivano ad assumere il ruolo di veri e propri check-up organizzativi della forma associativa, finalizzati ad



evidenziare, soprattutto, le economie e i vantaggi di gestione derivanti dalla ipotetica associazione, scendendo spesso nella indicazione dei servizi da associare in virtù di criteri di efficienza, efficacia, impatto.

In conclusione, stando alle dichiarazioni raccolte, le azioni di supporto che vengono attivate in una prima fase hanno una duplice valenza:

- conoscitiva: ovvero costruendo percorsi di promozione del fenomeno “associazionismo” si permette ai referenti degli enti locali di possedere le informazioni rilevanti per poter operare scelte politiche/tecniche in merito;
- culturale: da più parti viene sottolineato come un elemento di forte complessità sia dato anche da una scarsa cultura della cooperazione inter-istituzionale (sia da parte degli amministratori locali che delle tecnostutture locali), e con essa degli strumenti di governo e di gestione di reti inter-istituzionali, di forme associate (governo politico, governo delle relazioni, degli strumenti di gestione, della valutazione dei risultati, ecc).

Tra le azioni di supporto che si possono invece collocare in una fase più matura della politica, ovvero in una fase di realizzazione delle forme associate sul territorio regionale, ritroviamo:

- ricerche qualitative e quantitative, su base regionale aventi come oggetto l’associazionismo (la composizione del territorio, le forme associate prevalenti, le contribuzioni, i risultati degli studi di fattibilità, ecc); a questa categoria possiamo aggiungere la pubblicazione di riviste specializzate (è il caso della regione Emilia Romagna) e di pubblicazioni ad hoc sul tema;
- sito web informativo e portale dei servizi; la maggior parte dei siti regionali contengono prevalentemente informazioni di carattere generale, normativa e modulistica. In parte minore vi sono regioni⁵⁰ che hanno strutturato – con pesi diversi - portali di servizio, luoghi virtuali ove ritrovare lo stato dell’arte

⁵⁰ Piemonte, Provincia di Trento, Friuli Venezia Giulia, Emilia Romana, Toscana, Marche, Basilicata.



regionale sul tema dell'associazionismo, ma anche documenti, modelli tipo di convenzioni, rendicontazioni di progetti e servizi associati, linee-guida per la richiesta dei contributi, ecc;

- assistenza ed informazioni; come già anticipato, l'attività di informazione e di assistenza accompagna nel tempo l'evoluzione della policy. Si sostanzia in incontri sul territorio, con singoli referenti di gestioni associate, ma soprattutto tramite gli organi di concertazione. In altri casi si rileva una vera e propria consulenza, specie in merito alle forme di incentivazione ed ai criteri di attuazione degli stessi.

Una nota a parte va dedicata alle azioni inerenti la funzione di monitoraggio e valutazione delle forme di gestione associata in quanto nodo cruciale del percorso della *policy* per cui si rimanda al capitolo dedicato.



5. Monitoraggio e valutazione della *policy*

I sistemi di monitoraggio rappresentano una delle tipologie di azioni tipicamente messe in campo nella fase *ex-post* della *policy* di riordino territoriale e di sostegno alle forme di gestione associate. In quanto strumenti caratteristici di una fase avanzata della politica, i sistemi di monitoraggio costituiscono orientamenti delle regioni in cui la *policy* appare maggiormente consolidata. Questo spiega perché il numero delle regioni che hanno o stanno implementando questo tipo di azioni sia limitato. A partire dal lavoro svolto nella prima fase della ricerca, dove emergeva la presenza di forme di monitoraggio solo per Emilia-Romagna, Lombardia, Piemonte, Toscana e Provincia Autonoma di Trento, si è scelto di effettuare un focus specifico su queste regioni per approfondire lo stato di definizione ed attuazione degli strumenti. La premessa d'obbligo rispetto a quanto segue riguarda il livello di strutturazione delle azioni di monitoraggio: anche nel caso delle regione segnalate, infatti, si tratta di prime sperimentazioni e sistematizzazioni di strumenti non ancora consolidati né tanto meno diffusi. Il tema è di estrema rilevanza, come emerge dalla consapevolezza e dall'interesse che i referenti hanno manifestato e dal dichiarato intento di investire in questa direzione. Il monitoraggio rappresenta un aspetto "posticipato" rispetto all'esigenza iniziale di favorire nascita e consolidamento di forme associative oltre che un tema di elevata complessità, difficile da declinare in termini di indicatori realmente in grado di valutare l'impatto della politica. Anche sulla base di queste ragioni si giustifica il ritardo della maggior parte delle Regioni italiane nella strutturazione di sistemi di monitoraggio e valutazione della *policy*. Un'ulteriore considerazione riguarda la difficoltà di distinguere in maniera efficace le azioni di monitoraggio da quelle di controllo e verifica della conformità degli atti col risultato che le azioni di monitoraggio vengono spesso percepite in termini "ispettivi". Il sistema di monitoraggio che si configura risulta ancora embrionale e basato per lo più sulla raccolta di dati quali-quantitativi attraverso richiesta diretta ai comuni o tramite rilevazione da parte degli uffici regionali dedicati. Sono state individuate quattro diverse modalità di monitoraggio, partendo da una verifica di carattere documentale per arrivare alla definizione di veri e propri indicatori. Nella tabella seguente si riporta una sintesi delle principali casistiche individuate.

Forma di monitoraggio	Descrizione	Regioni
Richiesta documentale	<p>Il monitoraggio viene attuato attraverso la richiesta di relazioni esplicative sulle funzioni e sui servizi da attivare, sui tempi, sulle modalità di attivazione dell'esercizio associato e sui risultati attesi in termini di sviluppo, sulle tipologie di investimenti da effettuare e sulle responsabilità organizzative. Le relazioni sono richieste in fase iniziale e/o intermedia.</p>	<p>Veneto Toscana Prov.autonoma di Trento Emilia Romagna Lombardia</p>
Sistematizzazione stato dell'arte	<p>Rilevazione dati quali-quantitativi sugli output della politica. Si configura una fotografia dello stato dell'arte in termini di numero e tipologia di gestioni associate, tipo di servizi gestiti in forma associata, entità dei finanziamenti erogati etc.</p>	<p>Piemonte Emilia Romagna Toscana Prov.autonoma di Trento Veneto Lombardia</p>
Relazioni sullo stato di attuazione	<p>Passaggio successivo rispetto alla strutturazione di data base "conoscitivi" sullo stato dell'arte è rappresentato da analisi specifiche che rielaborano ed interpretano i dati rilevati in termini di valutazione sull'andamento del fenomeno, criticità e opportunità, indicazioni su linee di tendenza e sviluppo.</p>	<p>Emilia Romagna Toscana</p>
Indicatori	<p>Studio per la costruzione di indicatori ad hoc e attuazione di indagini sugli effetti indotti dal passaggio alla gestione associata.</p>	<p>Emilia Romagna Toscana (in elaborazione) Lombardia (in elaborazione)</p>

6. Conclusioni

In sede di conclusioni si presenta una fotografia complessiva del percorso intrapreso (o non intrapreso) dalle regioni per costruire, governare e valutare la politica a sostegno delle forme associate. Questa fotografia si sostanzia nella tabella di riepilogo alla pagina seguente, elaborata su alcune dimensioni che potremmo definire, come anticipato in premessa, i momenti e i passaggi chiave per la costruzione della *policy*. Si precisa che non si dà evidenza in questa sede del ruolo effettivo – nonché delle opportunità e delle criticità – inerenti la concertazione e la rappresentanza degli enti locali in quanto si è appena avviata l'indagine presso i referenti ANCI. Sarà obiettivo del rapporto finale integrare i risultati di lavoro che ora si espongono con quanto sarà emerso.

I passaggi evidenziati dalla tabella 8 appaiono sulla carta come lineari, sequenziali e ben definiti gli uni rispetto agli altri:

- il primo passaggio consiste nel recepimento da parte delle regioni di due dettati normativi afferenti al tema della gestione associata e del riordino territoriale, ovvero il D.Lgs 112/98 e il D.Lgs 267/00;
- il secondo passaggio logico consiste nella effettiva redazione del Programma di Riordino Territoriale;
- il terzo passaggio consiste nella previsione di stanziamenti economici a sostegno delle forme associate, nonché dei criteri di attribuzione;
- il quarto passaggio prevede l'individuazione di ulteriori azioni di sostegno;
- infine l'ultimo passaggio consiste nella selezione ed applicazione di strumenti di monitoraggio e valutazione della politica, al fine di ri-orientarla, ove opportuno.

Tabella 8 – I passaggi/momenti chiave della policy-

Regioni/Province ⁵¹	Recepimento art. 3 DLgs 112/98 Definizione Ambiti Territoriali Ottimali	Recepimento art. 33 DLgs 267/00 Programma di Riordino Territoriale	Redazione effettiva del Programma di Riordino Territoriale	Stanziamiento di finanziamenti specifici	Previsione e gestione di attività e azioni di supporto	Individuazione di strumenti di valutazione
Piemonte	<input checked="" type="checkbox"/>			<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>
Valle d'Aosta	<input checked="" type="checkbox"/>				<input checked="" type="checkbox"/>	
Lombardia	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>		<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>
Prov. Trento	<input checked="" type="checkbox"/>			<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>
Prov. Bolzano	<input checked="" type="checkbox"/>				<input checked="" type="checkbox"/>	
Veneto	<input checked="" type="checkbox"/>			<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>
Friuli V.G.	<input checked="" type="checkbox"/>			<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	
Liguria	<input checked="" type="checkbox"/>					
Emilia Romagna	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>
Toscana	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>
Marche	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>		<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	
Lazio	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>		<input checked="" type="checkbox"/>		
Sardegna	<input checked="" type="checkbox"/>			<input checked="" type="checkbox"/>		
Abruzzo	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>		<input checked="" type="checkbox"/>		
Basilicata	<input checked="" type="checkbox"/>				<input checked="" type="checkbox"/>	
Molise	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>				
Umbria	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>			
Campania				<input checked="" type="checkbox"/>		
Puglia	<input checked="" type="checkbox"/>					
Calabria	<input checked="" type="checkbox"/>					
Sicilia	<input checked="" type="checkbox"/>			<input checked="" type="checkbox"/>		

⁵¹ Le regioni evidenziate in grigio in questa tabella e nelle successive sono quelle ancora in corso di analisi.



La ricerca sul campo ha dimostrato⁵² come in realtà questi momenti siano invece spesso caratterizzati da confini non chiari, mancanza di continuità, addirittura da assenza di alcuni passaggi che, *formalmente*, sembrano essere gli essenziali punti di avvio della politica: il piano di riordino e la definizione degli ambiti ottimali.

La Figura che segue intende rendere la visione di almeno due tipologie di percorso e di soluzioni adottate. Il primo percorso evidenzia una logica prevalentemente dall'alto verso il basso (*top-down*) del riordino territoriale; ovvero, a partire da una precisa definizione dei c.d. ambiti ottimali e del programma di riordino possono strutturarsi sul territorio forme di cooperazione inter-istituzionale e di gestione associata di funzioni e servizi. La ricerca ha ampiamente dimostrato come spesso prevalga invece proprio la logica contraria (*bottom-up*), e quindi il secondo percorso della figura evidenzia come a partire dalla forme associate già esistenti sul territorio si arrivi poi a concertare e definire i vari *steps* della politica. Dall'analisi sul campo è infatti emerso che se molte regioni all'inizio hanno ipotizzato (e a volte redatto) un piano generale di definizione degli ambiti ottimali all'interno del quale promuovere forme di aggregazione di comuni per l'erogazione dei servizi pubblici locali, nessuna ha poi seguito la strada di tipo *top down*, privilegiando invece un approccio di tipo *bottom-up*, ovvero favorendo un processo di definizione degli ambiti ottimali attraverso una scelta e proposta effettuata dagli enti locali stessi.

⁵² In linea con quanto già dichiarato nella prima relazione tecnica presentata al convegno di febbraio.

La logica della policy: Top-down versus Bottom-up

LOGICA TOP-DOWN

**Definizione degli
Ambito Territoriali
Ottimali**

**Definizione del
Piano di Riordino
Territoriale**

**Nascita delle forme
di gestione associata**

LOGICA BUTTOM-UP

**Presenza di forme
di gestione associata**

**Definizione degli
Ambito Territoriali
Ottimali**

**Definizione del
Piano di Riordino
Territoriale**



A rafforzamento di questo percorso, va detto che le regioni non sono intervenute in realtà neutre e prive di storia, ma hanno dovuto confrontarsi con processi e strutture associative già realizzate e con vincoli territoriali dati. In particolar modo la presenza di Comunità Montane, o comunità di valle o consorzi di servizio tra comuni, oppure ancora di altre forme associative già operanti, ha portato le regioni ad intervenire prioritariamente agendo su queste realtà *già esistenti*, riconoscendo loro lo status di *ambito ottimale* e semmai intervenendo sui loro confini per meglio adeguarli dimensionalmente al fine di facilitarne rappresentanza e governo.

Se sono relativamente poche le regioni che hanno effettivamente realizzato ed attuato il Programma di riordino, sono invece tante quelle che comunque hanno individuato e/o riconosciuto come ambiti ottimali le realtà associative già esistenti. Considerata poi la conformazione del territorio di alcune regioni italiane si può capire come buona parte dei problemi di riordino territoriale siano stati risolti intervenendo sulle sole Comunità Montane. Il concetto di *ottimale* peraltro non è sinonimo di *fattibile* soprattutto dal punto di vista politico. La definizione di ambiti che contrastano con la storia di relazioni tra enti locali o la costruzione di realtà associative con soglie minime di popolazione ha reso impraticabile dal punto di vista politico e gestionale soluzioni apparentemente perfette dal punto di vista economico/gestionale. Inoltre il concetto di ottimale è legato sempre alla specifica funzione a cui si riferisce e dunque rischia di orientare ad ambiti dimensionalmente diversi a seconda del servizio che si analizza. Ne consegue che sono numerose le regioni che nel tempo hanno deliberato e dato attuazione a pluralità di ambiti ottimali con bassissimi se non nulli livelli di coerenza fra loro. Non esistono casi di costruzione di un disegno unitario che ricomprenda in forma omogenea gli ambiti ottimali per esempio per la gestione dei servizi idrici, dei rifiuti, dei servizi socio – sanitari e dei servizi propri comunali. La scarsa integrazione fra le diverse divisioni delle strutture regionali ha ulteriormente reso difficile lo sviluppo di una politica di riordino omogenea. La conseguenza di queste variabili ha determinato la varietà di soluzioni precedentemente diagnosticata, nonché una elevata complessità per gli enti locali, coinvolti in una pluralità di ambiti, ovvero in una pluralità di tavoli concertativi e differenti logiche decisionali.