



GIUNTA REGIONALE

PESCARA

ESPERIENZE DI ASSOCIAZIONISMO NELLA REALTA' DELLA REGIONE ABRUZZO

PREMESSA E CONTESTO

Con il QSN l'obiettivo finale che ci si propone di raggiungere, nella programmazione 2007 – 2013, è quello dell'effettivo innalzamento del livello di benessere dei cittadini, attraverso la competitività delle imprese e dei territori, la selettività delle priorità e delle azioni, il rafforzamento del ruolo del mercato dei capitali, l' integrazione della politica ordinaria e di quella regionale dando una dimensione interregionale ed extra-nazionale alla programmazione degli interventi.

Fra i 10 obiettivi da perseguire sono annoverati, fra l'altro, la competitività dei sistemi produttivi e quella delle città e dei sistemi urbani; in particolare gli interventi finalizzati a sostenere i sistemi locali e, per la loro natura, i sistemi produttivi incentrati sulle città.

E' indispensabile, quindi, che i servizi offerti a livello locale siano in grado di interagire con i sistemi più innovativi, migliorando la *governance* e la capacità di integrazione fra le politiche, promuovendo processi di innovazione e sviluppo, avendo come fine ultimo l' occupazione.

Tuttavia nessuno degli obiettivi descritti può essere posto in essere se non viene rafforzata la componente istituzionale del processo di sviluppo locale: occorre promuovere le condizioni culturali, organizzative e

tecniche necessarie per poter dare piena attuazione alle riforme già avviate.

Le azioni, quindi, dovranno essere mirate a:

- 1) potenziare la cooperazione interistituzionale;*
- 2) rilanciare il processo di decentramento;*
- 3) accrescere la qualità e produttività degli uffici regionali e degli enti locali;*
- 4) migliorare le competenze specifiche;*
- 5) incentivare l'associazionismo;*
- 6) sostenere i piccoli Comuni.*

Ad oggi, alle maggiori competenze attribuite agli enti locali dal processo di riforma amministrativa, non sempre ha corrisposto un uguale adeguamento delle risorse finanziarie necessarie per l'erogazione dei nuovi servizi.

Attualmente, infatti, la crisi dei piccoli comuni sembra insuperabile: le risorse finanziarie sono scarse, a fronte del cambiamento avvenuto nella finanza statale e i flussi finanziari europei si scontrano con la scarsa capacità progettuale dei piccoli comuni. Essi partono da una situazione di svantaggio nella gestione dei servizi locali, in quanto il costo aggiuntivo non è rapportabile alla produzione degli stessi servizi, di gran lunga inferiore ad una dimensione minima efficiente.

Una visione campalinistica del piccolo comune si scontra con condizioni di mercato e criticità organizzative che impongono un'azione congiunta di livello sovracomunale. Se i comuni non sperimentano nuove sinergie, rischiano di divenire l'anello debole del processo di sviluppo e di uscire dai circuiti programmatici e finanziari, nazionali ed europei.

Pertanto, una politica di sostegno ai processi di aggregazione intercomunale, finalizzata alla gestione associata di funzioni e servizi,

diventa il punto cardine dello sviluppo locale, con lo scopo di favorire il massimo grado di integrazione fra i comuni.

Tuttavia i punti nodali di una strategia associativa passano attraverso un nuovo modello organizzativo con forti competenze operative delle strutture in grado di recuperare livelli di flessibilità e professionalità, valutazione di opportunità e rapporto costi/benefici in ordine allo svolgimento di servizi in forma associata; sviluppo delle tecnologie informatiche e del marketing territoriale; formazione degli operatori per acquisire nuove conoscenze.

Esperienze nella Regione Abruzzo per il rafforzamento della componente istituzionale del processo di sviluppo (sostegno ai piccoli Comuni e all'associazionismo).

Per il raggiungimento di tali obiettivi:

La Regione Abruzzo da una parte è impegnata a sostenere i piccoli comuni in quanto tali e, dall'altra, a sostenere l'associazionismo.

C'è la volontà politica di garantire nei piccoli comuni la erogazione di alcuni servizi indispensabili per la sopravvivenza stessa delle popolazioni in condizioni di svantaggio e, contemporaneamente, incentivare l'associazionismo, laddove è indispensabile erogare servizi che creino le condizioni per un equilibrato sviluppo locale.

E' in corso di elaborazione **un ddlr che prevede:” Misure di sostegno a favore dei piccoli comuni”**, dove verranno individuate fasce di popolazione differenziate per tipologie di interventi (*es. fino a 1000 ab.; fino a 2000 ab.; fino a 3000 ab.*) e per tipologia di comuni (*comuni montani; comuni rurali ecc.*), nonché indicatori di marginalità e disagio.

Saranno previste azioni per promuovere e sostenere le attività economiche, sociali, ambientali e culturali, valorizzando i beni storici; promuovendo i prodotti tipici locali; sviluppando i sistemi tecnologici; garantendo i servizi minimi per i cittadini quali gli uffici postali, la distribuzione di carburante; gli sportelli bancari; evitando la chiusura di plessi scolastici; favorendo l'edilizia concertata; intervenendo in materia di incentivi fiscali. Saranno previsti, inoltre, fondi specifici per i piccoli comuni e sistemi di premialità e sanzioni, nonché eventuali convenzioni con Diocesi, Poste, banche, associazioni culturali e di volontariato, per favorire anche l'imprenditoria e l'occupazione giovanile.

Inoltre, nel ddlr, sarà riconosciuto un ruolo fondamentale alle Province che svolgeranno funzioni di coordinamento dei piccoli comuni, attraverso la istituzione di apposite Consulte, luoghi di concertazione, accordi e ricerca dei denominatori comuni di uno specifico territorio da promuovere e sviluppare.

D'altro canto la Regione Abruzzo è impegnata, da più anni, **a sostenere l'associazionismo** (come è stato riportato nell'allegato “ Insieme per....Comuni obiettivi”). Tuttavia, in attuazione della LR 143/97, i criteri e le modalità per la concessione di contributi alle Unioni di Comuni montani e non montani, previsti nella passata legislatura, erano caratterizzati, per lo più, dalla mancanza di una visione strategica e innovativa che, invece, caratterizza il programma per l'anno 2006.

I soggetti richiedenti possono essere le Unioni che raggiungano la soglia minima di 5000 ab. residenti. A fronte della somma stanziata, pari a € 1.200.000,00, con possibilità di variazioni in aumento nel bilancio 2006, l'85% è destinato alle Unioni di Comuni montani (n.19) e il 15% alle Unioni di Comuni non montani (n.5).

I contributi sono stati ripartiti fra due tipologie:

1) *"ordinari"* (70%) e 2) per *"l'innovazione"* (30%).

1) Sono stati suddivisi le funzioni e/o servizi in quattro macro aree:

“Gestione del territorio” (40%):

Protezione Civile; Interventi di cui al D.lgs. 626/94; Viabilità; Valutazione d’incidenza; Illuminazione pubblica; Prevenzione incendi; Ufficio LLPP; Ufficio tecnico-urbanistico-edilizio; Catasto; Raccolta differenziata; Fonti energetiche alternative e rinnovabili.

“Gestione economico-finanziaria e informatica” (25%):

Ufficio Contabilità; Ufficio ICI – Tributi; Sistemi informatici.

“Rapporti con i cittadini e le imprese” (25%):

URP; SUAP; Musei biblioteche e attività culturali; Difensore civico, Ufficio stampa; Ufficio legale; Privacy.

“Polizia municipale” (10%).

I contributi **“ordinari”** sono concessi alle Unioni che effettivamente e direttamente svolgano in forma associata una o più funzioni e/o servizi afferenti le voci incluse in ciascuna delle quattro macro aree di intervento, in proporzione al numero delle funzioni e/o servizi svolti. E’, inoltre, garantita una quota fissa, pari ad € 15.000,00, alle Unioni di Comuni montani e di € 10.000,00, alle Unioni di Comuni non montani.

2) I contributi per **“l’innovazione”**, che rappresentano la vera svolta del Programma 2006, sono destinati a finanziare tre progetti:

a) **“Gestione unica del personale”**, ossia “ Progettazione, avvio e realizzazione della gestione associata del personale dei comuni appartenenti alle *Unioni*, mediante la costituzione, presso l’Unione stessa, entro l’anno 2007, di un *Ufficio unico di Gestione del personale* che consenta di centralizzare le funzioni e i compiti amministrativi e gestionali riferibili al personale, conseguendo un risparmio complessivo dei costi, una maggiore efficienza organizzativa, una significativa

semplificazione e accelerazione delle procedure, un miglioramento della qualità dei servizi e delle funzioni.

Per il programma 2006 l'Unione deve presentare un Piano operativo che dimostri che, almeno il 50% dei comuni appartenenti all'Unione, abbia aderito, con provvedimento formale, al progetto ed abbia individuato criteri, metodologie, strumenti e cronoprogrammi in fasi che conducano, entro l'anno 2007, alla costituzione formale di un Ufficio unico di Gestione del personale.

Per la redazione di tale Piano le Unioni possono avvalersi anche della consulenza del FORMEZ utilizzando parte dei contributi assegnati.

In questo caso la Regione Abruzzo ha ritenuto opportuno esportare, presso altre Unioni, l'ottima esperienza **della Unione dei comuni "Città della Frentania e Costa dei Trabocchi" (CH) – Comuni di appartenenza: Castel Frentano, Fossacesia, Mozzagrogna, S. Vito Chietino, Treglio, S. Eusanio del Sangro, Frisa, Rocca S. Giovanni, Torino di Sangro, Paglieta – (Tot. Residenti : 31.876 ab.)** che, con *l'assistenza mirata assicurata dal Formez*, sta realizzando un Ufficio unico per la gestione del personale, attraverso un percorso che ha previsto, come si evidenzia nelle relazioni del Formez, **una fase di start-up** (presentazione della iniziativa a tutti i soggetti interessati, ossia amministratori comunali, segretari comunali, responsabili dell'Ufficio del personale, esperti/consulenti territoriali, Assessore e Direttore regionale delle "Riforme istituzionali - Enti locali – Controlli"; condivisione degli obiettivi, dei metodi e degli strumenti dell'intervento di assistenza mirata); **una fase di analisi** (condivisione di strumenti di rilevazione <questionario> al Gruppo di lavoro tecnico costituito da Segretari comunali e responsabili dell'Ufficio del personale); **una fase di progettazione** con incontri periodici di **monitoraggio**, **informazione** e **comunicazione**.

Inoltre da una Swot analysis, effettuata dal Formez, sono stati evidenziati punti di forza e di debolezza sia dell'attuale gestione , che di quella unificata:

Punti di forza dell'attuale gestione

- Elaborazione stipendi e buste paga
- Basso costo servizio
- Competenze
- CCDI stipulato tempestivamente
- Regolarità nei pagamenti

Punti di forza della gestione unificata

- Unificazione: - CCDI unico
 - Concorsi
 - Formazione
 - Inquadramenti giuridici
 - Pensioni
- Coinvolgimento e motivazioni del personale
- Razionalizzazione risorse economiche e umane
- Sviluppo della Unione

Punti di debolezza dell'attuale gestione

- Gestione giuridica (assenza di personale)
- Ufficio concorsi
- Sindacalizzazione
- Diffidenza del personale

Punti di debolezza della gestione unificata e fattori frenanti il cambiamento

- Resistenza e diffidenza del personale
- Campanilismo politico

- Funzionamento Unione
- Controllo su istituti di remunerazione

Il percorso di attuazione prevede:

- La costituzione dell'Ufficio del personale dell'Unione;
- 1-3 dipendenti (di cui 1 con specifiche competenze nella gestione del personale);
- Trasferimento totale delle competenze del personale;
- Personale proveniente dai Comuni a credito per le prossime funzioni;
- Personale pagato dal budget dell'Unione;
- Le funzioni sottratte vengono compensate;
- Tutte le schede sul personale vengono centralizzate nell'Ufficio dell'Unione;
- Elaborazione di un Piano di fattibilità,
- Schema di convenzione (Unione/Comuni);
- Convenzione per cessione del personale dai Comuni all'Unione (incentivi per le diverse qualifiche; rimborso spese; formazione);
- Cronoprogramma;
- Linee guida delle procedure
- Piano economico (costi cessati e attivati; investimenti iniziali e richieste alla Regione).

In particolare sono state definite le macro aree di attività per la implementazione dell'Ufficio unico: Selezione, Amministrazione, Valutazione, Sviluppo, Relazioni sindacali.

E' stato, quindi, dato avvio ad un percorso operativo che prevede 3 fasi:

1. impianto normativo e strutturale dell'UUP (definizione delle regole comuni con stesura dei vari regolamenti per la gestione del personale; strutturazione logistica e funzionale mediante percorsi formativi e di aggiornamento professionale degli addetti all'Ufficio);

- 2. Gestione giuridica;
- 3. Gestione economica.

Si prevede un collegamento telematico dei Comuni aderenti all' UUP.

I costi che i Comuni affronterebbero sono rappresentati, soprattutto, da perdita selettiva di tempo-uomo (funzioni aggiuntive svolte); mentre i benefici che si realizzerebbero sono rappresentati da: benefici monetari; riduzione selettiva dei costi del personale trasferito all'Unione; riduzione dei costi dei canoni software; minori costi di gestione corrente (es. materiali); tempo-uomo liberato per altre funzioni; benefici non monetari, qualità del servizio; implementazione di nuovi servizi/funzioni; certezza di procedure e riduzione rischi.

Fra i costi dell'Unione sono annoverabili il costo del personale per la gestione unificata; il costo servizi software; i costi vivi dei materiali; mentre fra i benefici dell'Unione sono da annoverare quelli monetari, come ad esempio i finanziamenti regionali per la funzione innovativa; i benefici non monetari, come lo sviluppo di competenze professionali; le economie di esperienza (riduzione tempi di lavoro complessivi); qualità del servizio; implementazione di nuovi servizi/funzioni.

Le fasi successive per l'avvio dell'Ufficio unico, guidate dal Formez, prevedono:

- Riordino normativo;
- Priorità dei servizi da associare;
- Indagine sui costi dei carichi di lavoro per ogni Comune ed eventuale revisione in caso di accentrimento di singoli servizi;
- Assistenza alla contrattazione decentrata.

La realizzazione di un Ufficio unico permetterà al piccolo comune di dotarsi di una struttura amministrativa e tecnica, costituita da risorse degli enti coinvolti, idonea a sostenere la capacità organizzativa richiesta

per nuovi trasferimenti di funzioni dallo Stato e dalla Regione e garantire l'ottimizzazione dei servizi.

Quanto sopra consentirà al piccolo comune di far fronte ai processi di innovazione riconducibili al nuovo quadro normativo costituzionale, ai mutamenti dello scenario economico e ai processi di integrazione europea.

Per la realizzazione di tale progetto va rilevata l'ottima collaborazione fra Regione Abruzzo/Formez.

2) **Il secondo progetto innovativo** che la Regione Abruzzo ha inteso finanziare concerne la “ **Gestione economica delle risorse**”, ossia l'attività di controllo e monitoraggio della spesa corrente, con l'obiettivo del suo contenimento. Per il programma 2006 l'Unione che richiede contributi deve dimostrare che, almeno il 50% dei Comuni appartenenti all'Unione, abbia aderito al progetto mediante il quale l'Unione individua i criteri, le metodologie e gli strumenti finalizzati alla impostazione del sistema “Gestione economica delle risorse”. Anche in questo caso si è ritenuto di esportare, presso altre Unioni, l'ottima esperienza del Comune di Atri e di altri 30 Comuni della Provincia di Teramo.

3) **Il terzo progetto innovativo**, se verrà raggiunta l'intesa con le associazioni degli enti locali nel tavolo di concertazione, dovrebbe riguardare **la gestione associata per la progettazione, gli espropri e gli appalti**. La sperimentazione verrà realizzata nell'area del Patto territoriale Sangro-Aventino.

Il progetto ha l'obiettivo di approfondire gli aspetti connessi alla capacità di creare e tutelare mercati locali concorrenziali dei beni pubblici e si propone di approfondire il tema della innovazione dei servizi interessati, qualificando le loro interrelazioni con le strategie di sviluppo territoriale e

locale; analizzare l'applicazione concreta degli strumenti di gestione associata di servizi (es. progettazione, espropri, appalti); chiarire quale ruolo e contributo tecnico possano assicurare i soggetti responsabili dello sviluppo locale sul territorio per il miglioramento dei livelli di efficacia ed efficienza dei servizi pubblici.

Le azioni puntano a conoscere lo stato di fatto delle forme associative nella Regione Abruzzo e i servizi da queste erogati; monitorare le risorse impiegate e le eventuali proiezioni di economie di scala derivanti dalla gestione associata di funzioni; analizzare casi e pratiche concreti di applicazione di nuovi modelli di gestione di servizi; sintetizzare il legame tra l'evoluzione normativa e le logiche economiche sottese alla innovazione nei servizi; definire le diverse modalità operative (gestione coordinata, oppure Ufficio unico); sperimentare la loro applicazione e predisporre proposte di interventi innovativi.

Altra esperienza interessante di associazionismo che la Regione Abruzzo si appresta a finanziare, nell'ambito della LR 18 Maggio 2000, n. 95, recante "Norme per lo sviluppo delle zone montane", **è il Progetto pilota denominato : "Borghi autentici – Sistema Provinciale dell'Aquila"**, predisposto dalla Provincia dell'Aquila in associazione con i Comuni di Barrea, Canistro, Castelvechio Calvisio, Castelvechio Subequo, Corfinio, Fossa, Pereto, Pescina e Pettorano sul Gizio, in collaborazione con l'Associazione Borghi autentici d'Italia e in accordo con le CC.MM. AMITERNINA, SIRENTINA, CAMPO IMPERATORE, VALLE DEL GIOVENCO, VALLE ROVETO, PELIGNA, ALTO SANGRO, MARSICA 1, avente come finalità la costituzione di un sistema integrato di reti ricettive diffuse in nove borghi caratteristici del territorio provinciale. Contestualmente si intende promuovere una innovativa offerta di ricettività sostenibile che, partendo dal concetto di far divenire ogni borgo una " Comunità ospitale", sia capace di interconnettere la

vasta gamma di elementi attrattivi e le risorse del territorio con un modello di ricettività basato sul recupero di parti significative del patrimonio edilizio, nel quadro di un approccio ecologicamente orientato ed idoneo ad assicurare sostenibilità imprenditoriale e sociale.

Infine occorre richiamare l'attenzione sui fondi che lo Stato si appresta a trasferire alle Regioni, dall'anno 2006, a sostegno dell'associazionismo comunale. Le intese sono state già raggiunte nelle diverse Conferenze a livello nazionale e i criteri di riparto già stabiliti.

In conclusione riteniamo che l'unica possibilità di sviluppo percorribile dai piccoli comuni è quella della cooperazione, più o meno, strutturata. Pertanto l'associazionismo rappresenta non solo una opportunità, ma anche una scelta obbligata per poter sopravvivere al rischio di una progressiva marginalizzazione con il pericolo di essere esclusi dai circuiti finanziari dello Sviluppo locale.

Le motivazioni che dovrebbero spingere gli enti a cooperare sono oltre che di natura politica ed economica, anche di tipo organizzativo e tecnico.

Dal punto di vista politico la creazione di sinergie e collaborazioni permetterebbe non solo uno sviluppo integrato del territorio con un migliore utilizzo delle sue risorse ed una autonoma capacità di affrontare le questioni aperte, ma anche di creare una "*lobby*" territoriale con maggiore forza propositiva nei confronti dei livelli istituzionali superiori.

Dal punto di vista economico l'associazionismo consentirebbe un più facile accesso ai canali di finanziamento regionali, nazionali ed europei, nonché un più efficiente utilizzo di mezzi disponibili, evitando sprechi di risorse umane, tecniche ed economiche.

Dal punto di vista organizzativo e tecnico l'associazionismo permetterebbe di aumentare il numero e la qualità dei servizi erogati, in quanto l'aumento dei potenziali utenti consentirebbe di non far lievitare i

costi creando economie di scala; di condividere dotazioni tecnologiche; di acquisire nuove professionalità e una maggiore specializzazione delle risorse umane.

D'altro canto le azioni frenate verso tali fattori di innovazione possono essere molteplici: il campanilismo; la resistenza al cambiamento dovuto spesso alla incapacità politica di governare organizzazioni più complesse; appartenenza a partiti politici differenti; l'eccessiva complessità della nuova gestione; la scarsità delle giuste capacità professionali; gli squilibri territoriali.

Tuttavia ritengo che tentativi di riforma imposti dall'alto hanno spesso dimostrato di non favorire un reale processo di cambiamento che è realizzabile solo se esistono forti motivazioni ad agire in tal senso. Pertanto penso sia fondamentale non solo la concertazione fra i diversi livelli istituzionali, ma anche orientare e formare le risorse umane verso comportamenti di tipo innovativo, verso quella cultura della responsabilità che è la sola in grado di accelerare il processo di autonomia e autogoverno dell'ente locale per avviarlo verso traguardi di benessere e sviluppo.

Pescara 05 Giugno 2006

Dott.ssa Maria Aurelia D'ANTONIO

(Direttore Regionale della Regione Abruzzo/Area "Riforme istituzionali-Enti locali – Controlli)

Allegato: **"Insieme per COMUNI obiettivi"**.