

Progetto E.L.o.G.E.

(European Label of Governance Excellence)

**Adattamento degli indicatori di buona governance locale
alle unioni e fusioni di comuni nel contesto regionale del Veneto**

*Presentazione all'Ufficio di Presidenza del Consiglio Regionale del Veneto
8 luglio 2014*

Cos'è la piattaforma E.L.o.G.E.

La piattaforma E.L.o.G.E. del Consiglio d'Europa è uno strumento di certificazione delle buone pratiche di governance locale, pensato per i comuni, che è stato adattato alle fusioni e ad unioni di comuni nel contesto veneto.

La piattaforma E.L.o.G.E. individua 12 principi di buona governance democratica, ciascuno dei quali è articolato in attività e indicatori, per un totale di 42 attività e 97 indicatori.

Principi di buona governance democratica

- 1. Elezioni regolari, equa rappresentanza e partecipazione**
- 2. Reattività (= Capacità di risposta)**
- 3. Efficienza ed efficacia**
- 4. Apertura e trasparenza**
- 5. Stato di diritto (= Rispetto della legge)**
- 6. Comportamento etico**
- 7. Competenza e capacità**
- 8. Innovazione e apertura al cambiamento**
- 9. Sostenibilità e progettualità a lungo termine**
- 10. Gestione finanziaria sana**
- 11. Diritti umani, diversità culturale e coesione sociale**
- 12. Responsabilità e obbligo di rendicontazione**

Valutazione delle pratiche di buona governance

Su questa base è stata costruita una matrice per l'autovalutazione del grado di maturità, che prevede l'attribuzione di un punteggio a ciascun indicatore su una scala da 0 a 4.

La matrice di autovalutazione serve a determinare se un'amministrazione comunale possieda o meno i requisiti per l'ottenimento della certificazione, in base al totale dei risultati ottenuti per ogni principio.

Per ogni indicatore di un dato principio deve essere attribuito un punteggio da 0 a 4. Si calcola quindi la media semplice dei risultati relativi agli indicatori di quel principio.

Se il risultato è compreso tra 0 e 1,99 il principio non è soddisfatto e la certificazione non potrà essere assegnata. Se il risultato è 2 o più di 2, si passa alla fase successiva.

I risultati uguali o superiori a 2 vengono sommati e il totale diviso per 12 (media delle medie). Se la media così ottenuta è uguale o superiore a 3 viene rilasciata la certificazione.

Test presso i comuni coinvolti in fusioni ed unioni

Gli indicatori di buona governance sono stati adattati per le fusioni e le unioni di comuni nel Veneto e sono stati testati in due casi di fusione e in un caso di Unione di comuni e uno di CM:

▪ **fusione fra i comuni di Longarone e Castellavazzo**, in provincia di Belluno, in cui in considerazione dell'esito favorevole del referendum consultivo, è stato costituito con L.R. il nuovo comune di Longarone

▪ **fusione fra i comuni di Este e Ospedaletto Euganeo**, in provincia di Padova, in cui è stato concluso lo studio di fattibilità, sono in corso gli incontri con i cittadini, ma non è ancora stato tenuto il referendum.

▪ **Federazione dei Comuni del Camposampierese**, in provincia di Padova, nata nel 2011 dalla fusione di due precedenti unioni, costituite nel 2002, che comprende 11 comuni.

▪ **Comunità Montana Feltrina**, in provincia di Belluno, che comprende 12 comuni (dopo la fusione fra Quero e Vas), ed è in via di trasformazione in Unione Montana a norma delle LL.RR. 40 e 48 del 2012.

Modalità di autovalutazione

Il test è consistito nell'autovalutazione da parte dei sindaci o ex-sindaci dei 4 comuni oggetto di fusione e dei presidenti e dei dirigenti o funzionari responsabili dell'Unione di Comuni e della Comunità Montana, in condivisione fra loro, in quanto la figura politica è a rotazione e le figure gestionali hanno una maggiore visione d'insieme del processo associativo e della sua evoluzione.

In questo secondo caso l'autovalutazione è stata riferita non solo all'unione di comuni in quanto ente di gestione, ma anche alle forme associative con finalità di programmazione presenti nel territorio: l'IPA del Camposampierese, l'IPA Prealpi Bellunesi, il GAL Prealpi e Dolomiti, al fine di cogliere una dimensione fondamentale della governance del territorio, per come si è determinata nell'esperienza veneta.

Risultati

I risultati relativi ai comuni coinvolti in processi di fusione evidenziano che 3 comuni su 4 hanno ottenuto una media complessiva uguale o superiore a 3 punti e una media su ciascuna dimensione superiore a 2 punti, condizioni per ottenere la certificazione di buona governance, mentre un comune non raggiunge la soglia:

- Longarone: 3,22 punti;
- Castellavazzo: 3,00 punti;
- Este: 3,27 punti;
- Ospedaletto E.: 2,64 punti.

I risultati relativi alle forme associative fra comuni evidenziano che in entrambi i territori considerati è stata superata la media stabilite dalla piattaforma E.L.o.G.E.

- Camposampierese: 3,74 punti;
- Feltrino: 3,04 punti.

NB E' da notare che nel caso della CM Feltrina non sono state formulate valutazioni per 17 *items* su 97, in quanto non pertinenti per questo E.L.

Risultati analitici

Principi di buona governance	Fusione realizzata		Fusione in corso		Forme associative intercomunali	
	Comune di Longarone	Comune di Castellavazzo	Comune di Este	Comune di Ospedaletto Euganeo	Campo-sampierese	Feltrino
1.Elezioni regolari, equa rappresentanza e partecipazione	3,27	3,82	3,45	3,45	3,00	4,00
2.Reattività (= Capacità di risposta)	3,00	2,83	2,67	2,50	2,83	3,00
3.Efficienza ed efficacia	2,44	2,56	3,33	2,11	4,00	2,89
4.Apertura e trasparenza	3,30	3,10	3,90	3,30	3,80	3,10
5.Stato di diritto (= Rispetto della legge)	3,75	3,00	3,00	3,00	4,00	4,00
6.Comportamento etico	3,44	3,22	3,44	2,56	4,00	3,11
7.Competenza e capacità	3,00	3,25	3,25	2,13	3,75	2,38
8.Innovazione e apertura al cambiamento	3,50	2,50	2,50	1,75	4,00	3,00
9.Sostenibilità e progettualità a lungo termine	2,89	2,33	2,78	2,78	3,67	2,00
10.Gestione finanziaria sana	3,43	3,50	3,50	2,43	3,79	2,71
11.Diritti umani, diversità culturale e coesione sociale	3,17	3,17	3,67	2,83	4,00	3,00
12.Responsabilità e obbligo di rendicontazione	3,43	2,71	3,71	2,86	4,00	3,33
Media	3,22	3,00	3,27	2,64	3,74	3,04

Evidenze relative alla fusioni di comuni

- “Democrazia e partecipazione” e “Apertura e trasparenza” sono i principi su cui i comuni coinvolti nelle fusioni sono mediamente meglio posizionati.
- Il blocco dei principi: “Diritti umani”, “Rispetto della legge”, “Responsabilità e rendicontazione”, “Comportamento etico”, si posiziona sopra la media di 3 punti, come anche la “Sana gestione finanziaria”.
- “Competenza”, “Capacità di risposta”, “Sostenibilità”, “Efficienza ed efficacia”, “Innovazione” si posizionano al di sotto dei 3 punti, apparendo come punti di minore forza.

Evidenze relative alle forme associative fra comuni

- “Rispetto della legge”, “Democrazia e partecipazione”, “Comportamento etico”, “Diritti umani” anche in questo caso si posizionano ai primi posti.
- Immediatamente a seguire si collocano però le dimensioni gestionali: “Innovazione”, “Apertura e trasparenza”, “Efficacia ed efficienza”, “Sana gestione finanziaria”, “Competenza e capacità”, che si posizionano intorno ai 3,5 punti, essendo enti di gestione associata.
- “Capacità di risposta”, “Sostenibilità e progettualità di lungo periodo” invece si posizionano sotto i 3 punti, apparendo come punti di minor forza, trattandosi di enti secondo livello che agiscono su impulso dei Comuni.
- Va fatto notare che, in questo caso, le medie non danno conto delle diversità rilevanti dei punteggi ottenuti dalle due forme associative sui diversi principi. Si vedano in proposito le riflessioni riportate a pagina seguente.

Riflessioni sulle forme associative fra Comuni (1)

- Il test sulle due forme associative considerate – Unione dei Comuni e Comunità Montana – ha dato esiti abbastanza diversi, riconducibili in buona parte alla diversa natura istituzionale dei due enti locali.
- La Federazione dei Comuni del Camposampierese si presenta come una rete di Comuni che hanno scelto di condividere alcune funzioni fondamentali, pur non avendone l'obbligo, secondo una logica federativo-cooperativa. L'Unione dei Comuni ha la titolarità piena delle funzioni e delle risorse, che gestisce a livello sovracomunale.
- La Comunità Montana è stata istituita come ente locale con funzioni proprie di tutela della montagna, attribuite dallo Stato, alle quali si sono aggiunte le funzioni delegate dai Comuni su base volontaria. La Comunità Montana si presenta quindi, politicamente e amministrativamente, come un ente gestore che opera nella logica organizzativa della delega di funzioni.

Riflessioni sulle forme associative fra Comuni (3)

- La Federazione dei Comuni del Camposampierese si è fatta promotrice della costituzione dell'IPA, per avviare un tavolo di confronto permanente con le forze sociali ed economiche del territorio, che nel tempo si è trasformato in una rete di governance delle politiche integrate per lo sviluppo del territorio, di cui l'Unione resta il principale fulcro e a cui offre la necessaria infrastruttura di supporto.
- La Comunità Montana Feltrina è un soggetto che concorre alle politiche integrate per lo sviluppo del territorio - è socio di GAL e IPA e storico capofila soggetto responsabile di un importante Patto territoriale - pur non rappresentando più, attualmente, il principale soggetto catalizzatore delle stesse anche a livello territoriale. Per questo i comuni utilizzano prioritariamente i tavoli decisionali del GAL/IPA.

Conseguenze

- la percezione della Federazione da parte di Comuni del Camposampierese come “ente strumentale” di cui si è condiviso il sistema di regolazione e di cui si riconosce il valore creato per i Comuni e per i loro cittadini.^[L SEP]
- la percezione della Comunità montana da parte dei Comuni come ente esogeno fornitore di servizi alla bisogna, con conseguente difficoltà a riconoscere il valore prodotto dalla stessa e a suscitare la piena appartenenza ai comuni.
- l'azione della Federazione dei Comuni del Camposampierese volta ad attivare comunità di pratiche, impegnate a far crescere le capacità e le competenze degli attori della rete, a sviluppare conoscenze e a produrre innovazioni, creando senso di appartenenza alla rete.
- la difficoltà della Comunità Montana ad essere riconosciuta come motore dell'innovazione, come fattore di sviluppo delle competenze e come ambito di appartenenza dei Comuni, che vi rientrano per legge.

La trasformazione delle Comunità montane in Unioni Montane, non costituisce un semplice adempimento, ma una trasformazione necessaria e urgente per acquisire una forma organizzativa più adatta all'ambiente in cui i territori sono chiamati ad operare e a competere.

Conclusioni e proposte (1)

- La piattaforma E.L.o.G.E. è uno strumento di valutazione delle pratiche di buona governance locale che dà il giusto rilievo alle dimensioni della rappresentanza democratica, della legalità e della trasparenza, della coesione sociale, dell'etica della responsabilità, oltre che alle dimensioni legate ai risultati della gestione, alle competenze degli attori (politici e amministrativi) e alla loro capacità progettuale, in una prospettiva di innovazione e di sostenibilità dello sviluppo nel medio-lungo periodo.
- Come tale E.L.o.G.E. è uno strumento che consente di esprimere un giudizio sulle pratiche di buona governance da parte dei Comuni, che può essere esteso anche ai processi di fusione e alle forme associative fra Comuni.
- In questa fase, questo tipo di valutazione va inserita, soprattutto per quanto riguarda le forme associative fra Comuni, in un quadro più ampio che preveda il monitoraggio e la valutazione dell'implementazione del riordino degli enti locali, secondo le normative vigenti in Italia e nella Regione Veneto.

Conclusioni e proposte (2)

- L'obbligo di gestione associata delle funzioni per i piccoli comuni, la definizione degli ambiti adeguati di gestione delle funzioni comunali, la trasformazione delle Comunità in Unioni Montane, il riordino delle funzioni e della governance delle Province, l'istituzione della Città Metropolitana di Venezia sono misure che dovrebbero condurre ad una radicale ridefinizione del sistema di governo locale. Ma quale impatto stanno avendo realmente?
- La Regione, sia nella sua espressione rappresentativa – il Consiglio – che in quella di governo – la Giunta – dovrebbe monitorare attentamente questi processi, per poterli governare coerentemente.
- A conclusione di questo lavoro, quindi, si propongono alcune domande di ricerca per il monitoraggio dei processi associativi fra gli enti locali.

Domande di ricerca (1)

- Quali sono i risultati gestionali effettivamente conseguiti dal processo di riordino in corso, oltre la logica del mero adempimento formale alle norme?
- La gestione associata delle funzioni fra i piccoli comuni porta realmente ad una maggiore efficacia ed efficienza dei servizi?
- Che dimensioni hanno, come sono regolate e come funzionano le Unioni di Comuni? Ma soprattutto quali risultati producono?
- Come funzionano le convenzioni? Sono solo sulla carta o portano a significative economie di scala nella gestione dei servizi?
- Come si sta realizzando la transizione fra le Comunità e le Unioni Montane? E' un mero cambio di etichetta o comporta un cambiamento di logica gestione delle funzioni comunali?
- Quali sono gli ambiti territoriali e le condizioni organizzative che risultano adeguati perché la gestione associata produca i risultati attesi?

Domande di ricerca (2)

- Come si sta affrontando la questione della definizione delle funzioni fondamentali delle Province e del trasferimento delle funzioni non fondamentali ad altri livelli?
- Come si sta affrontando il tema delle funzioni e della governance della Città Metropolitana di Venezia nel contesto più vasto dell'area metropolitana del Centro Veneto?
- Quali sono i comportamenti posti in atto dagli attori, politici e amministrativi, di fronte alle sfide e ai vincoli posti dalla normativa nazionale e regionale?
- Quali processi di cambiamento della cultura politico-amministrativa bisogna attivare perché gli attori siano all'altezza delle sfide poste dal processo di riordino delle autonomie locali?