

CAMPUS FORMAREA: VERSO MODELLI PARTECIPATIVI

Esperienze di formazione,
innovazione e sviluppo territoriale

a cura di
Franco Fortunati



I lettori che desiderano informarsi sui libri e le riviste da noi pubblicati possono consultare il nostro sito Internet: www.francoangeli.it e iscriversi nella home page al servizio "Informatemi" per ricevere via e-mail le segnalazioni delle novità.

**CAMPUS FORMAREA:
VERSO MODELLI
PARTECIPATIVI**

Esperienze di formazione,
innovazione e sviluppo territoriale

a cura di
Franco Fortunati

FrancoAngeli

Progetto grafico di copertina di Elena Pellegrini

Copyright © 2011 by FrancoAngeli s.r.l., Milano, Italy.

L'opera, comprese tutte le sue parti, è tutelata dalla legge sul diritto d'autore. L'Utente nel momento in cui effettua il download dell'opera accetta tutte le condizioni della licenza d'uso dell'opera previste e comunicate sul sito www.francoangeli.it

Indice

Introduzione di Franco Fortunati	Pag.	9
Prefazione di Simonetta Saliera	»	15
1. La radice che porta. Nel sottosuolo sta maturando qualche bulbo o germoglio di vitalità: il Campus FormArea di Franco Fortunati	»	21
1.1. Recessione, crisi e discontinuità dei modelli	»	21
1.2. La prospettiva della complessità come approccio culturale ed epistemologico	»	24
1.3. Una nuova <i>tendenza direttiva</i> dal basso	»	26
2. Capitale sociale e competitività: verso una lettura integrata dei meccanismi di sviluppo socio economico di Siegfried Alberton e Luigi Serio	»	29
Introduzione	»	29
2.1. Risorse e Competenze: un binomio ancora vincente	»	31
2.1.2. Vantaggio competitivo, creazione di valore e ruolo del capitale sociale	»	33
2.1.3. Il capitale sociale e i contesti organizzativi	»	34
2.2. Capitale sociale, capitale territoriale e competitività	»	38
2.3. L'innovazione e il capitale sociale	»	43
2.3.1. Le reti per l'innovazione e il tema del capitale sociale	»	44
3. Rilocalizzazione della finanza e riforma monetaria: i circuiti monetari e creditizi locali di Massimo Amato e Francesco Zardon	»	49
3.1. Finanza e crisi economica	»	49

3.1.1. La crisi come crisi della liquidità globale	»	50
3.1.2. Principio della liquidità e principio del clearing	»	54
3.2. Sistemi monetari senza liquidità	»	57
3.2.1. Il modello originario di un circuito di compensazione di credito	»	58
3.2.2. Credito locale e moneta locale	»	61
3.2.3. I vantaggi individuali e sistemici dei circuiti creditizi e monetari locali	»	64
3.2.4. La moneta locale come strumento di cooperazione	»	69
3.3. Realizzabilità e prospettive di sviluppo dei sistemi locali di credito e circolazione monetaria	»	72
3.3.1. La posta in gioco politica	»	73
Appendice - La crisi delle imprese e del credito in Emilia-Romagna di <i>Francesco Zardon</i>	»	75
4. Rete di imprese e innovazione di <i>Christian Hoeller</i>	»	83
4.1. Un modello “moderno” di rete	»	83
4.2. Dai distretti produttivi ai distretti tecnologici	»	85
4.3. Le reti di impresa come fattore competitivo: l'esperienza LEADERS di Bolzano	»	88
5. Il Campus per l'educazione permanente di <i>Luigi Guerra e Filippo Zanni</i>	»	95
5.1. La Facoltà di Scienze della Formazione dell'Università di Bologna come luogo per l'educazione permanente	»	95
5.2. Il Campus per l'occupabilità	»	102
6. Il ruolo dell'analisi delle competenze ai fini della valutazione delle performance: una proposta metodologica di <i>Franco Fortunati</i>	»	111
6.1. Il concetto di competenza come fattore competitivo	»	111
6.1.1. Competenza, territorio, competitività	»	112
6.1.2. Lo sviluppo delle competenze come fattore d'innovazione	»	114
6.2. Modelli, strumenti e metodologie di rilevazione e mappatura delle competenze e delle performance	»	115
6.2.1. Descrivere i profili professionali core e individuare le competenze strategiche	»	115
6.2.2. I sistemi professionali aziendali e i repertori regionali	»	117
6.2.3. Valutazione, processi e performance	»	118
6.2.4. Valutazione delle posizioni	»	118

6.2.5. Valutazione delle prestazioni	»	118
6.2.6. Valutazione del potenziale	»	119
6.2.7. Valutazione delle competenze	»	120
6.3. Il modello KM	»	122
6.3.1. L'individuazione dei gap di competenza	»	126
7. Rappresentazione Design Oriented per la valorizzazione e lo sviluppo territoriale di Giuseppe Amoruso	»	129
7.1. Laboratorio Rigenerazione Urbana	»	135
7.1.1. Caso di studio. Facciamo Centro, un Laboratorio per lo sviluppo di Argelato	»	137
7.2. Laboratorio centri storici. Sviluppo territoriale e tradizione sostenibile	»	139
7.2.1. Caso di studio. Il Piano del colore dei centri storici di Morciano e Meldola, Emilia Romagna	»	142

Introduzione di Franco Fortunati¹

La decisione di scrivere questo libro è sorta, in primo luogo, dalla constatazione degli eventi critici che stanno caratterizzando il periodo attuale a livello economico e dei rapporti internazionali e, in secondo luogo, dalle azioni intraprese da FormArea a livello territoriale dell'Emilia-Romagna, proprio per superare l'attuale momento di difficoltà.

Il primo aspetto è rappresentato dallo stato di crisi ormai permanente in cui versa il nostro Paese, all'interno di uno scenario globale che evidenzia grandi tensioni e sempre più evidenti linee di frattura, sia sul piano economico e finanziario sia su quello delle relazioni fra i principali protagonisti internazionali, malgrado e in parte anche a causa della recente vitalità delle economie dei cosiddetti Paesi "emergenti".

Il secondo aspetto è costituito dalle esperienze che negli ultimi anni e in concomitanza con questo stato di crisi generale, FormArea ha realizzato nel settore dello sviluppo socio-economico locale, prevalentemente nel territorio dell'Emilia-Romagna, ma non solo. Si tratta di esperienze che coinvolgono sostanzialmente tutti gli attori sociali, dalle imprese alle istituzioni, dall'università alla formazione e al sindacato, dai lavoratori alla cittadinanza in genere. Ciò che ha caratterizzato l'azione di FormArea è stata l'aspirazione ad agire per favorire l'incontro e l'integrazione fra le risorse e le energie di tutti i soggetti presenti nella società, per superare le divisioni e l'isolamento che normalmente ne caratterizzano l'operato, con il fine di avviare nei fatti un'azione solidale ma non ideologica, di rinnovamento pervasivo e diffuso, che abbia ricadute positive su tutti i fronti di criticità.

La realtà contemporanea pone continuamente e in ogni campo la sfida della complessità, che per essere affrontata richiede un approccio multidimensionale e multidisciplinare di conoscenza, di analisi, di soluzioni.

Complessità che non si dà quindi unicamente come dato esterno, ma anche come metodo di affrontamento di un mondo estremamente articolato, al fine

1. Professore a contratto presso la Facoltà di Scienze della Formazione dell'Università di Bologna e Presidente di FormArea.

di produrre strategie efficaci per avanzare entro ciò che è incerto e aleatorio, utilizzando in modo intelligente ed “esperto” le informazioni che si producono nell’azione, integrandole per progettare iniziative utili a risolvere i problemi che via via si presentano.

Se da un lato la complessità costituisce una sfida, producendo spesso la crisi di modelli non più attuali di impostazione e di governo della vita associata, d’altro lato accettare questa sfida offre l’opportunità di affrontare in modo innovativo le grandi questioni della modernità. Non è più possibile avere un approccio semplicistico e privo di un significativo impegno verso l’innovazione se si persegue lo sviluppo e la governance delle società moderne, e questo in tutti i campi.

Vediamo da diverse prospettive che le tradizionali proposte in ambito di finanza, di economia, di formazione, di governo dei territori ormai non sono più sufficienti per rispondere alle sfide che la situazione attuale propone. Questo risulta evidente dai problemi che emergono nei mercati finanziari, nelle imprese, sul piano occupazionale e nel governo degli enti locali, e poche sono le proposte che danno qualche spunto interessante per andare oltre lo stato di tendenziale paralisi che ne deriva.

E’ urgente tramutare la mentalità passiva in mentalità attiva, promuovere le espressioni di lavoro autonomo in senso lato, favorire la nascita di nuove tendenze direttive dal basso, affermare il diritto-dovere alla cittadinanza attiva, riconoscere al centro della scena valori come l’operosità e l’impegno spontaneamente prodotti dall’impresa. È necessaria un’iniziativa imprenditoriale collettiva di grande respiro e un rimodellamento profondo del settore pubblico.

Occorre quindi una rifondazione “partecipativa” e non conflittuale di tutti gli attori sociali per analizzare i problemi e proporre soluzioni, associata a una “nuova” prospettiva culturale ed epistemologica della complessità, che sia in grado di valorizzare quello che di buono in questo Paese abbiamo, nelle capacità individuali, nelle imprese e nelle organizzazioni, nei territori e nella capacità di amministrare.

Contestualmente all’inattualità delle vecchie soluzioni che tutt’ora vengono proposte, nell’esperienza di FormArea vediamo anche come sia possibile procedere verso un’innovazione rigeneratrice partendo da situazioni, da progettualità e da soggetti esterni all’establishment consolidato ma ben presenti e attivi nelle diverse aree dell’economia e della società.

Vediamo come il nuovo, con il suo corredo di elevata complessità, possa sorgere da forme spontanee di aggregazione e di collaborazione delle risorse intellettuali ed economico-finanziarie, dalle competenze professionali e artigianali diffuse nonché da un capitale sociale che affonda le proprie radici nei

secoli, tutti fattori che hanno reso tradizionalmente forti e coesi i territori della nostra regione.

Il compito che FormArea si è data è di riconoscere la presenza di queste potenzialità spontanee, per metterle a sistema – nei limiti del proprio ambito di azione – così da trarne proposte operative innovative con cui andare oltre lo stato di crisi che colpisce anche questa parte del Paese.

In questa prospettiva FormArea ha messo a punto l'idea di Campus, che prova a mettere insieme storie, culture, esperienze e professionalità diverse per fornire proposte adatte ai tempi e “ri-progettare” il futuro, non solo del mondo del lavoro – a cui il Campus è primariamente rivolto – ma di tutta la compagine economica e sociale dei territori.

Testimonianza concreta di questo è data da due iniziative che FormArea sta realizzando.

La prima è la creazione di una équipe di esperti, indotta dalle esigenze di trasformazione e di innovazione poste dal periodo critico che stiamo attraversando, tale da richiedere una progettualità che possa aprire a nuove prospettive. FormArea, in collaborazione con la Facoltà di Scienze della Formazione dell'Università di Bologna, ha deciso procedere in questa direzione organizzando un gruppo di lavoro composto da esperti di varia provenienza, che dedicano il loro impegno per l'ideazione di nuove proposte e di modelli di intervento sul tema dell'innovazione.

La seconda iniziativa è la costituzione di un'Associazione per lo sviluppo territoriale della Media Valle del Reno, in provincia di Bologna, con la partecipazione, oltre che di FormArea, dell'Università di Bologna, di due amministrazioni locali (i comuni di Marzabotto e di Vergato), di una serie di imprese del territorio, con l'appoggio del sindacato CGIL e aperta a una futura collaborazione con le associazioni del Terzo Settore. Compito dell'Associazione sarà di promuovere lo sviluppo imprenditoriale come preconditione per una ripresa economica e occupazionale del territorio, che punti sulla ricerca, sull'innovazione e su un'elevata qualificazione professionale dei lavoratori. Il tutto mediante la condivisione e la progettazione, entro l'Associazione, delle iniziative da porre in essere, aprendo un forum stabile di confronto, di elaborazione e di collaborazione fra i soggetti interessati, finalizzato anche a coordinare il territorio nei suoi rapporti con la realtà esterna e ad ottimizzare l'impiego delle risorse delle amministrazioni pubbliche per la realizzazione degli interventi di governo locale.

Questo volume cerca quindi di raccontare - in una dimensione appunto multidimensionale e multidisciplinare - le esperienze e le proposte che si stanno muovendo nel terreno e nel sottosuolo del Campus FormArea, per generare qualche bulbo di idea e stimolare qualche germoglio di vitalità tra persone, professionisti, imprenditori, studiosi, sindacati. Questo all'interno di una

visione collettiva non verticistica, per agire in modo nuovo e originale a sostegno del cambiamento e per creare forme nuove di conoscenza necessarie alla soluzione dei problemi reali che richiedono la partecipazione di soggetti diversi.

La composizione a più mani del testo è una diretta conseguenza di questo approccio, che accoglie come un dato di fatto la complessità degli eventi e la conseguente necessità di richiedere a ciascuno un contributo a sostegno dell'innovazione, a partire dal proprio settore di competenza.

Nella prefazione sono illustrate le problematiche derivanti al governo della Regione Emilia-Romagna dalla grave situazione dell'economia nazionale e dalle incertezze derivanti da manovre economiche che sempre più comprimono gli ambiti di autonomia regionale e di programmazione di politiche essenziali per lo sviluppo territoriale. A queste difficoltà la Regione reagisce mettendo in campo tutti i possibili strumenti per sostenere gli investimenti e assicurare i servizi alla collettività, confermando la propria responsabilità di governo tramite l'avvio di un processo di innovazione fondato sulla semplificazione e sulla rifunzionalizzazione del sistema amministrativo regionale e locale.

Il **primo capitolo** illustra le premesse e le prospettive da cui è nato e in cui si muove il Campus FormArea, traendo spunto dalla crisi che ha indotto la recessione e una discontinuità dei modelli di produzione e di distribuzione della ricchezza nonché di governo del Paese. Il capitolo introduce alla prospettiva della complessità come approccio culturale, epistemologico e operativo assunto da FormArea nei suoi interventi, unitamente alla valorizzazione di nuovi modelli organizzativi produttivi, sociali e istituzionali bottom up, che provengono dalle tendenze all'auto-organizzazione delle risorse e delle competenze diffuse nei vari ambiti della società.

Il **secondo capitolo** propone una lettura dell'evoluzione del pensiero sul vantaggio competitivo, in cui sempre più il tema della competitività è collegato ai temi della competenza, del capitale sociale e delle risorse umane che, integrati, costituiscono il nuovo scenario di riferimento per la creazione di valore. Le nuove prospettive di riflessione delineano la creazione di valore come un processo di interazione che si sviluppa nei territori e in determinati contesti, le reti di impresa. La riflessione futura sui temi strategici dello sviluppo socio-economico si prefigura come un approccio multidisciplinare, in grado di comprendere le dinamiche delle imprese e dei territori in cui esse agiscono nell'interazione tra le dimensioni locali e globali dello sviluppo.

Il **terzo capitolo** introduce a un tema fondamentale, sebbene poco conosciuto, per lo sviluppo territoriale: la rilocalizzazione della finanza attraverso circuiti monetari e creditizi locali. Attraverso la disamina delle determinanti monetarie e finanziarie della crisi economica attuale, vengono introdotti il si-

gnificato e la possibile implementazione di sistemi monetari senza liquidità come base per lo sviluppo di sistemi locali di credito e di circolazione monetaria, sia all'interno di circuiti di scambio a compensazione tra imprese sia nella variante più ampia, in cui tali circuiti possono essere integrati in un vero e proprio sistema territoriale di moneta complementare sociale.

Il **quarto capitolo** tratta della trasformazione dai cluster di impresa ai distretti produttivi e da questi ai distretti tecnologici e alle reti. Il tradizionale distretto produttivo è rappresentato da imprese integrate in sistema entro una stessa filiera produttiva, in cui le relazioni verticali lungo la filiera (tra un sub-fornitore e un committente) sono prevalenti rispetto a quelle orizzontali tra imprese che si collocano allo stesso stadio della filiera. Mentre il concetto di rete va inteso più propriamente come un certo numero di imprese che condividono un progetto imprenditoriale e le risorse necessarie a realizzarlo. L'Autore descrive infine il caso particolare dell'esperienza LEADERS di Bolzano, per illustrare in che modo la costruzione di una rete di imprese può rappresentare un ulteriore fattore competitivo per le aziende che ne fanno parte.

Il **quinto capitolo** descrive il Campus per l'educazione permanente, iniziativa che si rivolge a tutti coloro che vogliono ridefinire il proprio futuro personale e professionale. I suoi servizi si articolano in azioni di sviluppo delle competenze trasversali determinanti nel rafforzare le risorse personali. Le competenze trasversali sono abilità cognitive e relazionali che possono essere trasferite da un contesto lavorativo o formativo a un altro, e sono importanti per trasformare il sapere tecnico in prestazioni lavorative efficaci. Il Campus per l'occupabilità si articola in laboratori che offrono un insieme di servizi rivolti alle persone e alle imprese, integrando interventi formativi di sviluppo delle competenze, consulenze professionali, di assistenza e accompagnamento al collocamento lavorativo o all'avvio di un'attività autonoma.

Il **sesto capitolo** tratta del ruolo dell'analisi delle competenze ai fini della valutazione delle performance professionali. La sfida per le nostre imprese si gioca sulla capacità di integrare il tema dell'innovazione con il tema delle competenze esistenti in azienda, per tradurre l'innovazione in vantaggio competitivo. Il capitolo descrive un modello di intervento in azienda sul tema delle competenze usando standard regionali e nazionali. Il modello KM, prendendo a riferimento i repertori di competenze regionali, introduce una nuova metodologia di descrizione e valutazione delle competenze, che coinvolge l'azienda a 360°. La valutazione fa emergere le competenze "deboli" che richiedono un miglioramento, così da progettare gli interventi di sviluppo professionale necessari per raggiungere gli obiettivi individuali e aziendali.

Il **settimo capitolo** tratta della rappresentazione Design Oriented per la valorizzazione e lo sviluppo territoriale. I recenti fenomeni urbani ci hanno abituato a una moda speculativa che si concretizza in una scarsa consistenza ur-

bana e assenza di qualità ambientale mentre non si sfruttano appieno le potenzialità del patrimonio architettonico. Esistono tuttavia interventi che hanno come focus la salvaguardia dei centri storici attraverso l'applicazione di metodi di design strategico per lo sviluppo territoriale, inteso nella sua accezione ampia di dimensione cognitiva, sociale e simbolica di un territorio e di una comunità. Il capitolo descrive quindi azioni progettuali che hanno l'obiettivo di generare e incrementare il valore dei sistemi urbani nella loro funzione patrimoniale, civile, sociale e di sviluppo.

Il metodo che FormArea adotta e suggerisce per affrontare i grandi problemi che l'epoca attuale introduce nel nostro orizzonte di vita consiste quindi nel coglierne la complessità per metterla al lavoro, accettandola come una spinta che sbilancia in avanti, ma per tradurla nella possibilità di fare un passo ulteriore verso una maggiore consapevolezza, creatività e innovazione, verso un migliore governo della cosa privata e di quella pubblica.

Prefazione - Riordino territoriale e nuove funzioni di Simonetta Saliera²

Il contesto in cui oggi si inserisce l'azione di governo regionale è assai complesso e reso critico dalla grave situazione dell'economia nazionale e dalle notevoli incertezze derivanti dall'impatto di manovre economiche che sempre più comprimono gli ambiti di autonomia regionale e di programmazione di politiche essenziali per lo sviluppo territoriale.

Le Regioni, tuttavia, non rinunciano a mettere in campo tutti i possibili strumenti per sostenere gli investimenti ed assicurare i servizi alla collettività. Si pongono del tutto in sintonia con questa logica e con l'assunzione di una piena responsabilità nel ruolo di governo territoriale, gli interventi già realizzati dalla Regione Emilia-Romagna, tra cui la l.r. n. 12/2010 in tema di patto di stabilità territoriale, la l.r. n. 14/2010 legge finanziaria regionale e la l.r. n. 15/2010 sull'approvazione del bilancio di previsione 2011, fino ad una variegata gamma di interventi intrapresi in attuazione del patto sottoscritto, l'8 maggio 2009, tra Regione Emilia-Romagna, UPI e ANCI regionali, Associazioni Imprenditoriali e Organizzazioni Sindacali regionali, volto ad "attraversare la crisi, salvaguardando capacità produttive e professionali, occupazione, competitività e sicurezza sociale".

Oltre alle priorità ed alle azioni già declinate nel DPEF regionale 2011-2015 rilevano le linee di azione che la Giunta regionale ha discusso ed approvato il 15 novembre 2010 nell'intento di avviare un processo di innovazione fondato sulla semplificazione e sulla rifunzionalizzazione del sistema amministrativo regionale e locale.

Proprio le criticità di questo contesto socio economico rendono indispensabile, per innalzare o quanto meno mantenere la qualità complessiva dell'azione amministrativa, che la Regione e l'intero sistema pubblico locale compiano uno sforzo corale verso un' incisiva autoriforma della pubblica amministrazione, con l'obiettivo strategico di semplificare e razionalizzare

2. Vicepresidente e assessore alle Autonomie Locali, Finanze, Europa, valorizzazione della montagna, regolazione dei servizi pubblici locali, semplificazione e trasparenza, politiche per la sicurezza della Regione Emilia Romagna.

l'attuale sistema istituzionale multilivello allo scopo di garantire ai cittadini il mantenimento di prestazioni e servizi di qualità.

La qualità dell'amministrazione e dei suoi processi decisionali rappresenta infatti il patrimonio indefettibile dell'essere Regione europea.

La Regione Emilia Romagna ha intrapreso già da alcuni anni un importante processo di rifunzionalizzazione: infatti, a seguito dell'apposito Patto con le autonomie locali sottoscritto a dicembre 2007, è stato attuato un incisivo processo di autoriforma in particolare con la l.r. 10/2008 che ha permesso la realizzazione di specifici interventi di razionalizzazione tra cui, ad esempio, quelli relativi al riordino delle comunità montane.

La rifunzionalizzazione diventa sempre più un'esigenza cui dare risposte concrete per portare ad un livello di razionalizzazione funzionale il sistema, garantendo al contempo il contenimento dei costi e la qualità delle funzioni svolte e dei servizi erogati.

Tali obiettivi potranno essere conseguiti solo considerando preliminarmente le effettive criticità, in termini di tempi e costi, dei procedimenti e dell'assetto organizzativo dei soggetti che esercitano le funzioni per giungere anche a nuovi accorpamenti organizzativi e funzionali che consentano di mantenere la qualità e favorire lo sviluppo.

In prospettiva, con specifico riguardo al riordino istituzionale, il D.L. n. 78/2010 convertito dalla legge n. 122/2010 e l'attuazione del c.d. federalismo fiscale, comportano una sempre più decisa implementazione del processo di rifunzionalizzazione.

La complessità dell'attuazione del processo di riordino istituzionale discende dalla delicata fase che stiamo attraversando, in cui le norme concernenti l'ordinamento degli enti locali (già oggetto del D.lgs. n. 267/2000, testo unico enti locali, ancora in attesa dell'adeguamento alla riforma costituzionale del 2001) sono frammentate in seno a più provvedimenti normativi, in parte già approvati (l. n. 191/2009, l. n. 42/2010, l. n. 122/2010) ed in parte ancora in corso d'approvazione (d.d.l. c.d. Carta delle autonomie, approvato dalla Camera dei deputati il 30 giugno 2010 ed ora all'esame del Senato, A.S. 2259), facendo del tutto venir meno l'organicità della disciplina in materia.

A ciò si aggiungono le ripercussioni sulle regioni e sugli enti locali delle norme attuative del federalismo fiscale (l. n. 42/2009, D.lgs. n. 85/2010, D.lgs. n. 216/2010, D.lgs. n. 23/2011, il decreto sul federalismo regionale definitivamente approvato il 31 marzo 2011).

Con riferimento al D.L. n. 78/2010 (l. n. 122/2010), esso, oltre a comportare gravi ripercussioni economiche, contiene anche varie norme lesive delle prerogative degli altri livelli istituzionali, laddove introduce norme con un impatto ordinamentale rilevantisimo che regolano **in via transitoria** le fun-

zioni fondamentali dei comuni (ma non delle province) ed i conseguenti assetti istituzionali, anticipando alcune norme del d.d.l. c.d. Carta delle autonomie.

L'art. 14, commi 26-31, del D.L. n. 78/2010 prevede, infatti, che, fino all'entrata in vigore della Carta delle autonomie, le funzioni fondamentali dei comuni siano quelle individuate dalla l. n. 42/2009 sul federalismo fiscale e che tali funzioni fondamentali siano esercitate obbligatoriamente in forma associata, attraverso convenzione o unione, da parte dei comuni con popolazione fino a 5.000 abitanti e dei comuni, appartenenti o già appartenuti a comunità montane, con popolazione stabilita dalla legge regionale e comunque non inferiore a 3.000 abitanti.

L'obbligo di gestione associata delle funzioni fondamentali dei comuni, per produrre effetti, presuppone la definizione preventiva della dimensione territoriale ottimale per l'esercizio associato obbligatorio delle funzioni e del termine di decorrenza dell'obbligo stesso.

Il comma 30 dell'art. 14 prevede che tali profili siano oggetto della legge regionale, mentre il successivo comma 31 li riconduce ad un decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri (che, al momento in cui si scrive, non è stato ancora adottato).

È evidente che le strategie di riassetto delle funzioni potenzialmente rientranti tra quelle fondamentali dei comuni ai sensi del D.L. n. 78/2010 devono essere contestuali agli interventi settoriali di rifunzionalizzazione, muovendosi con essi in piena coerenza.

Infatti la riflessione sulle modalità di esercizio delle funzioni fondamentali dei comuni, ricomprendente la disciplina dell'esercizio associato obbligatorio, è per sua natura intersettoriale e trasversale e pertanto occorre effettuarla nell'ambito del processo di rifunzionalizzazione, di cui rappresenta uno snodo cruciale.

Le nuove norme che interessano l'assetto funzionale dei livelli di governo, contenute nella legge n. 42 del 2009 (in particolare nell'art. 21, comma 3, che individua in via provvisoria le funzioni fondamentali di comuni) e nel D.L. n. 78/2010, unitamente a quelle contenute nel d.d.l. Carta delle autonomie locali che contiene l'individuazione *definitiva* delle funzioni fondamentali dei comuni ed anche delle province, pongono una serie di nodi interpretativi, che rendono ancora più necessario l'avvio di un percorso di riordino complessivo delle competenze amministrative.

Tali nodi interpretativi riguardano, anzitutto, la precisa individuazione del contenuto delle funzioni fondamentali e la disciplina dell'obbligo di esercizio in forma associata delle stesse da parte dei piccoli comuni.

Quanto al nodo interpretativo relativo alle funzioni fondamentali, le Regioni, nel documento approvato dalla Conferenza delle Regioni e delle Province autonome il 24 marzo 2011 e trasmesso al Parlamento, hanno di recente

stigmatizzato l'incertezza provocata dalla distinzione delle funzioni stesse in due elenchi separati (uno provvisorio contenuto nella l. n. 42/2009 e l'altro definitivo contenuto nel d.d.l. A.S. 2259) esprimendo l'esigenza di una individuazione incontrovertibile di tali funzioni a partire dal necessario raccordo col processo attuativo del federalismo fiscale, anch'esso tuttora in piena evoluzione.

Con specifico riferimento al secondo nodo interpretativo relativo alle modalità di esercizio in forma associata delle funzioni fondamentali dei comuni, si è detto che l'obbligo di gestione sovracomunale scatta a seguito di interventi normativi statali e regionali (rispettivamente il D.P.C.M. *ex* comma 31 dell'art. 14 del D.L. n. 78/2010 e la legge regionale *ex* comma 30 del medesimo art. 14) che dovranno definire la dimensione territoriale ottimale per l'esercizio associato obbligatorio delle funzioni fondamentali ed il termine di decorrenza dell'obbligo stesso.

Un intervento regionale in tal senso dovrebbe collocarsi nel suddetto percorso di rifunzionalizzazione del sistema.

In tale contesto, l'eventuale intervento legislativo regionale dovrebbe potersi spingere fino a temperare alcune rigidità ed ambiguità del disposto legislativo statale, quali: la rigidità dei tempi, fissando un percorso graduale per l'avvio delle gestioni associate obbligatorie per i piccoli comuni e per l'eventuale riassetto funzionale coerente con la nuova qualificazione di funzione fondamentale dei comuni; la rigidità e l'indeterminatezza dei contenuti dell'elenco delle funzioni fondamentali e degli ambiti associativi.

Nell'ambito della rifunzionalizzazione deve essere perseguito l'obiettivo di risparmio e razionalizzazione delle risorse attraverso vari modelli di *governance* istituzionale, tra cui le gestioni associate e, potenzialmente, le fusioni di comuni su base volontaria. La Regione, in particolare, presterà attenzione alla rimodulazione del sistema degli incentivi regionali per l'associazionismo dopo la riforma delle funzioni fondamentali, allo scopo di premiare la qualità delle gestioni associate.

Altro obiettivo da perseguire, nel contesto del riassetto funzionale, sarà quello della massima efficienza del sistema amministrativo nel suo complesso, anche attraverso il consolidamento del ruolo delle unioni di comuni. Parlare di associazionismo intercomunale oggi, anche a seguito del D.L. n. 78/2010, significa sempre più parlare di unioni di comuni, quali livelli sovracomunali polifunzionali per la gestione associata di molteplici funzioni e servizi.

La Regione da tempo ritiene che con l'unione i comuni, legati tra loro da vocazioni unitarie per storia e per cultura, recuperano uno slancio innovativo alla collaborazione generale su tutti i temi, flessibile ma anche tendenzialmen-

te stabile e permanente (in Emilia-Romagna negli ultimi anni le unioni sono aumentate ed attualmente sono 31).

Con l'unione è, infatti, possibile governare il territorio di ciascun comune insieme a quello dei comuni ad esso più intimamente legati perseguendo un'ottimale e più economica gestione di servizi, ma riconquistando anche una reale capacità di governo dei territori su scala vasta intercomunale, in grado di offrire nuova vitalità alle tante risorse locali.

In quest'ottica le unioni rappresentano, dunque, per i comuni uniti un volano per lo sviluppo della qualità di vita della popolazione della collettività locale.

Nell'ambito del processo di rifunzionalizzazione, infine, dovranno essere altresì ricondotte le rilevanti decisioni da assumere sulle prospettive di riforma delle comunità montane, anche in relazione alla necessità oggettiva di valorizzare l'apporto delle risorse umane a queste assegnate nel nuovo sistema istituzionale che scaturirà dallo stesso processo di riforma istituzionale in atto. Decisioni, queste ultime, che stanno differentemente impegnando la grande maggioranza delle regioni.