

Scenari istituzionali per la governance del territorio

Gestioni associate e unioni dei comuni: aspetti organizzativi e potenzialità

Elena Gamberini - Direttore Generale Unione dei Comuni Bassa Reggiana

1. Premessa: un quadro minimo di riferimento	pag. 5
2. Governo locale e cooperazione intercomunale	pag. 12
3. L'Unione di comuni come progetto istituzionale e organizzativo. Le potenzialità del percorso di aggregazione sovra-comunale	pag. 18
3.1 La dimensione di programmazione: politiche pubbliche di "area vasta" per le Unioni di comuni	pag. 20
3.2 La dimensione istituzionale: definizione di assetti istituzionali e modalità di funzionamento	pag. 21
3.3 Dimensione gestionale e organizzativa	pag. 22
3.4 Gli orientamenti organizzativi e gestionali di base	pag. 22
3.5 Lo sviluppo organizzativo dell'Unione: possibili strumenti di supporto	pag. 28
4. Verso un modello di valutazione delle gestioni associate e delle Unioni	pag. 33
5. I fattori critici di successo	pag. 39
6. Prospettive future: Unione e pianificazione strategica	pag. 42

7. Le check list	pag. 45
7.1 Start-up: i primi adempimenti giuridico-amministrativi e le prime attività gestionali	pag. 48
Domande e risposte	pag. 52

Azienditalia

RIVISTA PER GLI ENTI LOCALI E LE LORO AZIENDE

MENSILE DI ORGANIZZAZIONE,
BILANCIO, GESTIONE E CONTROLLO
www.ipsoa.it/azienditalia

EDITRICE

Wolters Kluwer Italia S.r.l.
Strada 1, Palazzo F6 - 20090 Milanofiori
Assago (MI)
www.ipsoa.it

DIRETTORE RESPONSABILE

Giulietta Lemmi

Coordinatore scientifico

Giuseppe Farneti

Comitato tecnico

Giancarlo Astegiano, Mauro Bellesia,
Massimo Bianchi, Antonino Borghi,
Francesco Bruno, Gennaro Cascone,
Ciro D'Aries, Francesco Delfino,
Antonio Giuncato, Luca Mazzara,
Renato Mele, Giosuè Nicoletti, Massimo Pollini,
Stefano Pozzoli, Giovanni Ravelli,
Pierluigi Ropolo, Renato Ruffini,
Stefania Tagliabue, Andrea Ziruolo

Curatore del supplemento «Azienditalia I Corsi»

Luca Mazzara

In collaborazione con:

**REDAZIONE**

Margherita Turrisi, Rita Vernillo

REALIZZAZIONE GRAFICA

Wolters Kluwer Italia S.r.l.

FOTOCOMPOSIZIONE

Sinergie Grafiche s.r.l.
20089 Rozzano (MI) - Via Pavese, 1/3 -
Tel. 02/57789422

STAMPA

GECA s.p.a. - Via Magellano, 11
20090 Cesano Boscone (MI)

REDAZIONE

Per informazioni in merito
a contributi, articoli ed argomenti trattati
scrivere o telefonare a:

IPSOA Redazione **Azienditalia**

Casella Postale 12055 - 20120 Milano
telefono (02) 82476.084 - telefax (02)
82476.054
e-mail redazione.azienditalia.ipsoa@wki.it

AMMINISTRAZIONE

Per informazioni su gestione abbonamenti,
numeri arretrati, cambi d'indirizzo, ecc.

scrivere o telefonare a:

IPSOA Servizio Clienti
Casella postale 12055 - 20120 Milano
telefono (02) 824761 - telefax (02)
82476.799
Servizio risposta automatica:
telefono (02) 82476.999

PUBBLICITÀ:

db Consulting srl
EVENTS & ADVERTISING

db Consulting srl Event & Advertising
via Leopoldo Gasparotto 168 - 21100 Varese
tel. 0332/282160 - fax 0332/282483
e-mail: info@db-consult.it
www.db-consult.it

Autorizzazione Tribunale di Milano n. 331
del 7 giugno 1986
Tariffa R.O.C.: Poste Italiane Spa - Spedizione
in abbonamento Postale - D.L. 353/2003
(conv. in L. 27 febbraio 2004 n. 46) art. 1,
comma 1, DCB Milano
Iscritta nel Registro Nazionale della Stampa
con il n. 3353 vol. 34 foglio 417
in data 31 luglio 1991
Iscrizione al R.O.C. n. 1702

ABBONAMENTI

Gli abbonamenti hanno durata annuale, solare:
gennaio-dicembre; rolling: 12 mesi dalla data
di sottoscrizione, e si intendono rinnovati,
in assenza di disdetta da comunicarsi entro
30 gg. prima della data di scadenza a mezzo
raccomandata A.R. da inviare a Wolters Kluwer
Italia S.r.l., Strada 1, Pal. F6, Milanofiori,
20090 Assago (MI).
Servizio Clienti: tel. 02 824761;
indirizzo internet: www.ipsoa.it/servizioclienti;
e-mail: servizioclienti.ipsoa@wki.it

ITALIA - Abbonamento annuale, comprensivo
di *Azienditalia il Personale*: € 137,00

ESTERO - Abbonamento annuale: € 274,00

Prezzo copia: € 23,00

Arretrati: prezzo dell'anno in corso
all'atto della richiesta

FORMULA AZIENDITALIA PIU'
(comprendente i quattro fascicoli annuali di
Azienditalia I Corsi)

ITALIA - Abbonamento annuale: € 178,00

ESTERO - Abbonamento annuale: € 356,00

INDIRIZZO INTERNET

Compresa nel prezzo dell'abbonamento
l'estensione on-line della Rivista, consultabile
all'indirizzo www.ipsoa.it/azienditalia

MODALITÀ DI PAGAMENTO

Versare l'importo sul c.c.p. n. 583203 intestato a
WKI S.r.l. Gestione incassi - Strada 1, Palazzo
F6, Milanofiori
oppure
Inviare assegno bancario/circolare non
trasferibile intestato a Wolters Kluwer Italia S.r.l.
Indicare nella causale del versamento il titolo
della rivista
e l'anno di abbonamento

DISTRIBUZIONE

Vendita esclusiva per abbonamento

Il corrispettivo per l'abbonamento a questo
periodico è comprensivo dell'IVA assolta
dall'editore ai sensi e per gli effetti
del combinato disposto dell'art. 74
del D.P.R. 26/10/1972, n. 633
e del D.M. 29/12/1989
e successive modificazioni e integrazioni.

Egregio Abbonato,
Ai sensi dell'art. 13 del D.Lgs. 30 giugno 2003 n. 196, La informiamo che i Suoi dati sono conservati nel data base informatico del titolare del trattamento, Wolters Kluwer Italia S.r.l. Responsabile del trattamento: Ufficio MID. L'elenco aggiornato di tutti i responsabili del trattamento potrà essere richiesto per iscritto all'Ufficio MID presso la sede della società. I Suoi dati saranno utilizzati dalla nostra società, da enti e società esterne ad essa collegati, nonché da soggetti terzi, titolari autonomi del trattamento, solo per l'invio di materiale amministrativo-contabile, commerciale e promozionale. Ai sensi dell'art. 7 del citato D.Lgs., Lei ha diritto di conoscere, aggiornare, rettificare, cancellare i Suoi dati, nonché di esercitare tutti i restanti diritti ivi previsti, mediante comunicazione scritta a Wolters Kluwer Italia S.r.l., Ufficio MID, Milanofiori, Strada 1-Palazzo F6, 20090 Assago (MI).

1. Premessa: un quadro minimo di riferimento

Il nostro Paese sta attraversando un periodo di profondo ripensamento delle architetture istituzionali e le città ed i comuni ne sono coinvolte sotto svariati profili: la costituzione delle aree metropolitane, il ridisegno del sistema di relazioni tra le amministrazioni del territorio, la necessità di dare impulso alle forme associative di gestione dei servizi pubblici, finanche l'obbligo per i piccoli e piccolissimi comuni di gestire in forma associata tramite le Unioni di Comuni le c.d funzioni fondamentali. Vero è altrettanto che oggi più che mai la vitalità economico-sociale è legata alla forza dei **territori**, con una Pubblica Amministrazione più efficiente ed innovativa, servizi moderni ed una costruzione di reti amministrative più adeguate ad ogni livello.

I dati del rapporto nazionale Anci sulle Unioni di comuni (1) confermano che in Italia sono costituite **n. 367 Unioni**, come evidenziato in tabella 1, comprendono **n° 1851 comuni per 7.206.701 cittadini serviti**.

Tavola 1 - Distribuzione

Regione	Numero Unioni di Comuni	% di Unioni rispetto al totale Nazionale	Numero di Comuni	Numero di Abitanti
Valle d'Aosta	0	0,00%	0	0
Piemonte	51	13,90%	318	617.015
Lombardia	57	15,53%	206	355.420
Veneto	26	7,08%	94	482.023
Liguria	1	0,27%	5	13.120
E. Romagna	30	8,17%	156	1.305.885
Trentino	1	0,27%	3	2.958
Friuli V. Giulia	4	1,09%	10	24.957
Toscana	21	5,72%	134	701.664
Marche	11	3,00%	46	166.589
Umbria	1	0,27%	8	39.461
Lazio	21	5,72%	103	212.062
Abruzzo	7	1,91%	47	254.655
Campania	12	3,27%	66	457.869
Molise	8	2,18%	50	93.921
Basilicata	1	0,27%	4	10.234

(1) Dati elaborati da Anci-Area Piccoli Comuni e Unioni - Ultimo aggiornamento Ottobre 2011

Regione	Numero Unioni di Comuni	% di Unioni rispetto al totale Nazionale	Numero di Comuni	Numero di Abitanti
Puglia	22	5,99%	102	795.458
Calabria	12	3,27%	55	156.326
Sicilia	48	13,08%	176	815.130
Sardegna	33	8,99%	268	701.954
totale	367	100,00%	1.851	7.206.701

Tavola 2 - Distribuzione nelle fasce Centro Nord Sud Isola (2)

	% di Unioni
NORD	46,32%
CENTRO	14,71%
SUD	16,89%
ISOLE	22,07%
	100,00%

Si noti la frammentazione del panorama italiano, con una profonda differenza tra regioni del Nord, in cui insiste il 46% delle Unioni, e le regioni del Centro-Sud le quali, rispettivamente si assestano su un 14,71% ed un 16,89%. Le isole raggiungono complessivamente un 22%.

Mediamente le Unioni italiane sono composte da n° 5 comuni, anche se il *range* di variabilità è molto ampio, e va da un minimo di 2 comuni ad un massimo di 20. Non esiste una dimensione ottimale ed ogni realtà va studiata ed affrontata secondo le specificità geografiche, sociali ed economiche del territorio di appartenenza.

A voler offrire un focus sulla Regione Emilia-Romagna , regione che fin dalla fine degli anni '90 ha molto investito sul drafting normativo a sostegno della cooperazione intercomunale e delle forme di incentivazione ad esso connesso, registriamo che sul totale dei 348 comuni, solo 46 non sono ad oggi ancora coinvolti in processi di aggregazione inter-comunale e di questi 8 sono comuni capoluogo.	
<i>Numero comuni coinvolti in forme associate in Emilia-Romagna</i>	
Comuni in forma singola e associata	numero
Comuni in Unione/CM	255
Comuni in associazione intercomunale	47
Comuni non associati	46 (di cui 8 capoluogo)
Totale comuni	348
Fonte: Elaborazione Anci Emilia Romagna, settembre 2010 "I numeri, le caratteristiche e le qualità delle gestioni esercitate in forma associata dalle Unioni di Comuni in Emilia Romagna".	

(2) Dati elaborati da Anci-Area Piccoli Comuni e Unioni - Ultimo aggiornamento Ottobre 2011

Dal punto di vista della legislazione a sostegno delle forme associate la regione Emilia Romagna ha infatti avviato già dal 1999 con la L.r. 3/99 una robusta riforma finalizzata al riordino territoriale ed alla definizione degli ambiti territoriali ottimali, facendo spesso da regione "capofila" in Italia. Il quadro regionale normativo si è andato negli ultimi anni intensificando a favore della gestione associata tramite le Unioni di Comuni. La legge regionale n. 10 del 2008 "Misure per il riordino territoriale, l'autoriforma dell'amministrazione e la razionalizzazione delle funzioni" disciplina le Unioni di comuni con norme innovative che ne rafforzano ulteriormente il ruolo di soggetto privilegiato nei rapporti inter-istituzionali tra enti locali e regione. La legge regionale configura l'Unione di comuni quale ente sovracomunale a vocazione pluri-funzionale, che opera in un ambito territoriale adeguato in cui non vi sia sovrapposizione di enti e competenze e, ai fini dell'incentivazione economica, ne disciplina per la prima volta requisiti dimensionali e funzionali minimi, nonché aspetti ordinamentali essenziali, come ad esempio il fatto che la giunta debba essere esclusivamente composta da sindaci. Questa legge ha quindi promosso una nuova fase più dinamica, che è tuttora in corso, in materia di gestioni associate.

I dati quantitativi e numerici sulle Unioni non esauriscono il fenomeno "Unioni", essendo assai più rilevanti le valutazioni in merito al loro reale funzionamento, nonché l'effettiva operatività ed efficacia nel rendere servizi associati e politiche sovracomunali (3). Occorre quindi indagare non solo il quadro normativo di riferimento, con la consapevolezza che il panorama italiano offre purtroppo una fotografia ancora molto frammentata e a macchia di leopardo in termini di normative regionali a supporto della cooperazione inter-comunale, bensì anche cosa fanno queste Unioni di Comuni e, ove possibile, carpirne le regolarità di funzionamento, ovvero come si comportano. Questo per poter offrire al lettore di *Azienditalia* non solo un resoconto più o meno aggiornato sul "fenomeno-Unioni", bensì una raccolta di spunti volti a supportare un lavoro immediato di analisi, fattibilità e avvio e/o miglioramento di percorsi di gestione associata di servizi pubblici locali.

Tavola 3. Le funzioni conferite: incidenza sul totale delle Unioni (4)

Tipologia della funzione	v.a	%
Polizia Municipale	42	60,0
Cultura, Musei, Biblioteche	32	45,7
Protezione civile	29	41,4
Servizi sociali e alla persona	29	41,4
Informatizzazione dei servizi	23	32,9
Servizi Scolastici	22	31,4
Nuclei di Valutazione	21	30,0
Personale	21	30,0
Attività produttive	20	28,6

(3) Si rinvia per una analisi anche qualitativa sulle Unioni al report completo "Lo stato delle Unioni: rapporto nazionale 2010 sulle Unioni di Comuni", a cura di Anci.

(4) Fonte: Elaborazione Cittalia - settembre 2010

Tipologia della funzione	v.a	%
Gestione economica finanziaria	19	27,1
Igiene urbana, randagismo	19	27,1
Sportello unico per le imprese	19	27,1
Appalti gare e contratti	18	25,7
Lavori e illuminazione pubblica, Manutenzioni	18	25,7
Trasporto scolastico	18	25,7
Turismo	18	25,7
Mense Scolastiche	16	22,9
Tributi	16	22,9
Parchi, servizi tutela ambientale	15	21,4
Segreteria Generale	14	20,0
Urbanistica, pianificazione, gestione del territorio	13	18,6
Urp, Informagiovani, Sportelli al cittadino	13	18,6
Edilizia privata, sismica, ufficio tecnico	12	17,1
Affari generali	11	15,7
Necroscopici e Cimiteriali	11	15,7
Servizi demografici Anagrafe	11	15,7
Asili nido	10	14,3

La tabella riportata, con l'elenco delle funzioni svolte dalle Unioni italiane, tabella che andrebbe confrontata con le informazioni regionali, sia per un continuo aggiornamento, sia per validarne categorie di funzioni, ci restituisce un quadro ampio di servizi e funzioni conferiti in gestione all'ente sovracomunale, ove i servizi di Polizia Municipale rappresentano la percentuale maggiore (il 60% delle Unioni), insieme ad un set di funzioni ampio ed articolato, a dimostrazione che l'ente Unione può gestire teoricamente tutte le funzioni comunali.

A titolo sempre introduttivo pare doveroso per questa "Lezione" illustrare il filo rosso che chi scrive intende seguire nelle prossime pagine. Le Unioni di Comuni, e le gestioni associate a vario titolo, sono qui analizzate e proposte non come adempimento normativo, bensì come progetto di cambiamento istituzionale ed organizzativo, quindi il lettore potrà - ci auguriamo - ritrovare sì elementi teorici minimi di riferimento, ma soprattutto suggestioni di lavoro e proposte volti a costruire un vero e proprio progetto di *change management*. Si è attento quindi alle teorie delle organizzazioni complesse nonché agli elementi di base dell'analisi delle politiche pubbliche, per poter offrire se non punti fermi quantomeno scenari in ordine al tema della valutazione delle gestioni associate e dei progetti territoriali di area vasta. Un tema che questa Lezione non ha il compito, né lo spazio di ricoprire e che, a parere di chi scrive, è particolarmente degno di approfondimenti e studi è quello inerente alla dimensione economico-finanziaria dei fenomeni associativi degli enti locali.

Tavola 4 - Tabella crono-normativa

TABELLA CRONO-NORMATIVA Applicazione art. 16 L 148/2011	
Aggiornata con proroghe art. 29, commi 11/11-bis, DL 216/2011 "Milleproroghe", convertito nella legge n. 14/2012 ANCI - Area Piccoli Comuni (14 Marzo 2012)	
Entro 3 mesi dalla data di entrata in vigore del DL n. 138/2011 , il <u>Ministro dell'Interno</u> di concerto con il <u>Ministro dell'Economia</u> adotta, con atto di natura non regolamentare approvato in Conferenza Stato-Città e autonomie locali, uno schema tipo di prospetto per la rendicontazione delle spese di rappresentanza sostenute dagli Organi degli enti locali.	13 Novembre 2011 (Comma 26)
Dal primo rinnovo amministrativo di ciascun Comune dalla data di entrata in vigore della legge di conversione del DL n. 138/2011 , questa la nuova composizione degli organi (Consiglio e Giunta) dei Comuni fino a 10.000 abitanti: 1. Comuni fino a 1.000 abitanti: il Sindaco + 6 Consiglieri. (prima*, il Sindaco + 9 Consiglieri); 2. tra 1.000 e 3.000 abitanti: Sindaco + 6 Consiglieri e 2 Assessori (prima*, come riferito al punto precedente + 3 assessori); 3. tra 3.000 e 5.000 abitanti: Sindaco + 7 Consiglieri e 3 Assessori (prima*, Sindaco + 12 Consiglieri, con Giunta di 4); 4. tra 5.000 e 10.000 abitanti: Sindaco + 10 Consiglieri e 4 Assessori (prima*, come al punto precedente). *NOTA: la composizione degli organi contenuta nella parentesi è riferita alle modifiche introdotte dall'art. 1, comma 2, della legge n. 42/2010, che ha modificato ed integrato l'art. 2, commi da 183 a 187 della legge n. 191/2009 (legge finanziaria 2010), entrata in vigore già a partire dalle elezioni amministrative 2011. Mentre la composizione degli organi evidenziata in neretto entra in vigore a decorrere dalle elezioni amministrative 2012.	Elezioni amministrative Primavera 2012 (comma 17)
Entro 2 mesi dall'entrata in vigore della Legge di conversione del DL n. 138/2011, <u>le Regioni</u> possono individuare un limite demografico minimo diverso da quello indicato per le Unioni formate dai Comuni fino a 1.000 abitanti e per le forme associative (Unioni di Comuni e convenzioni) costituite da Comuni superiori a 1.000 abitanti e fino a 5.000.	17 Agosto 2012 (Commi 6 e 24) (Art. 29, comma 11bis)
Entro 3 mesi dalla entrata in vigore della legge di conversione del DL n. 138/2011 , il <u>Ministro dell'Interno</u> emana un decreto in cui vengono indicati contenuti e modalità delle attestazioni delle convenzioni costituite dai Comuni fino a 1.000 abitanti per l'esercizio delle funzioni amministrative e dei servizi pubblici.	17 Settembre 2012 (Comma 16, terza ali-nea) (Art. 29, comma 11bis)
31 dicembre 2011 , termine entro il quale i <u>Comuni superiori a 1.000 abitanti e fino a 5.000</u> devono esercitare obbligatoriamente in forma associata, attraverso Unione di Comuni o convenzione, almeno due funzioni fondamentali (ex articolo 14, comma 31, lettera a, DL n. 78/2010).	30 settembre 2012 (Art. 29, comma 11)
Entro 6 mesi (termine perentorio) dalla entrata in vigore della legge di conversione del DL n. 138/2011 , i <u>Comuni fino a 1.000 abitanti a Regione</u> avanzano alla Regione una proposta di Unione.	17 Dicembre 2012 (Comma 8) (Art. 29, comma 11bis)

Entro 6 mesi dalla entrata in vigore della legge di conversione del DL n. 138/2011 , il <u>Ministro dell'Interno</u> di concerto con il Ministro per la Semplificazione normativa adottano un regolamento che disciplina il procedimento amministrativo-contabile del documento programmatico, nonché la successione nei rapporti amministrativo-contabili tra i Comuni e l'Unione di cui al comma 1.	17 Dicembre 2012 (Comma 4, terza alinea) (Art. 29, comma 11bis)
2013 , anno a partire dal quale tutti i <u>Comuni superiori a 1.000 abitanti</u> sono assoggettati al Patto di stabilità interno.	2013 (Comma 31)
13 agosto 2012 , a far data dal rinnovo amministrativo successivo a questo termine da parte del primo dei Comuni facenti parte dell'Unione di cui al comma 1: – i Comuni associati all'Unione di cui al comma 1 esercitano obbligatoriamente tutte le funzioni amministrative e i servizi pubblici (comma 1); – l'Unione di cui al comma 1 succede in tutti i rapporti giuridici in essere, nonché nelle dotazioni strumentali e di personale dei Comuni associati relativamente a tutte le funzioni da esercitare (comma 5); – entro 4 mesi dalla data di cui sopra, le Unioni già costituite adeguano il proprio ordinamento alla disciplina contemplata nell'articolo 16 (comma 7); – gli Organi di governo dei Comuni associati (fino a 1.000 abitanti o superiori) sono solo il Sindaco e il Consiglio (comma 9); – ai Consiglieri dei Comuni fino a 1.000 abitanti non possono essere più attribuiti i gettoni di presenza (comma 18). <i>Termine invariato</i>	Prime Elezioni amministrative successive al 13 Maggio 2013 + 4 mesi successivi (Commi 1, 5, 7, 9) (Art. 29, comma 11bis) (Comma 18)
30 settembre 2012 , deroga all'obbligo di cui al comma 1 (Unioni) per i Comuni fino a 1.000 abitanti che a questa data esercitano attraverso convenzione tutte le funzioni amministrative e i servizi pubblici.	30 Giugno 2013 (Comma 16) (Art. 29, comma 11bis)
15 ottobre 2012 , termine entro il quale i Comuni fino a 1.000 abitanti che svolgono le funzioni tramite convenzione, trasmettono al Ministero dell'Interno attestazioni comprovanti il raggiungimento di una efficiente gestione nell'esercizio funzionale.	15 Luglio 2013 (Comma 16, seconda alinea) (Art. 29, comma 11bis)
30 novembre 2012 , il Ministro dell'Interno, dopo aver valutato le attestazioni trasmesse dai Comuni (vedi sopra), emana un decreto contenente l'elenco dei Comuni obbligati a costituire l'Unione di cui al comma 1 e di quelli esentati.	30 Agosto 2013 (Comma 16, quarta alinea) (Art. 29, comma 11bis)
31 dicembre 2012 (termine perentorio) , la Regione provvede ad istituire in tutto il territorio regionale le Unioni di cui al comma 1 sulla base delle proposte dei Comuni e dell'elenco pubblicato dal Ministero dell'Interno, provvedendo anche qualora manchino o non siano conformi le proposte di aggregazione avanzate dai Comuni interessati.	30 Settembre 2013 (Comma 8, seconda alinea) (Art. 29, comma 11bis)
31 dicembre 2012 , termine entro il quale i <u>Comuni superiori a 1.000 abitanti e fino a 5.000</u> devono esercitare obbligatoriamente in forma associata, attraverso Unione di Comuni o convenzione, tutte le sei funzioni fondamentali indicate nell'articolo 21, comma 3, della legge n. 42/2009 (ex articolo 14, comma 31, lettera b, DL n. 78/2010).	30 settembre 2013 (Art. 29, comma 11)

31 dicembre 2012 , termine entro il quale i Comuni con popolazione inferiore a 30.000 abitanti mettono in liquidazione o cedono quote delle loro società partecipate.	30 Settembre 2013 (Comma 27) (Art. 29, comma 11bis)
2014 , anno a partire dal quale le Unioni di Comuni costituite dai Comuni fino a 1.000 abitanti sono assoggettate al Patto di stabilità interno.	30 Settembre 2014 (Comma 5) (Art. 29, comma 11bis)

Come è noto, la “manovra bis” (legge n. 148/2011) contiene numerose ed incisive norme che hanno profondamente innovato l’intera tematica delle gestioni associate nei piccoli Comuni. Sono state inoltre introdotte inedite modifiche sia dell’assetto ordinamentale sia di quello fiscale di questi stessi enti e delle Unioni da essi costituite, in relazione ai diversi percorsi associativi previsti.

Stante l’oggettiva difficoltà interpretativa, la portata e la complessità generale di quanto previsto dall’art. 16 della legge in esame, in vista di alcune prossime scadenze attuative, si propone una tabella di riepilogo - elaborata da Anci Area Piccoli Comuni e Unioni nell’autunno 2011 aggiornata al D.L. 29 dicembre 2011, n. 216 “Proroga di termini previsti da disposizioni legislative”.

Da ultimo si segnala che con il cambio del Governo di fine 2011 si sono riattivati tavoli di discussione anche sul tema oggetto di questa Lezione. È datata 15 giugno una dichiarazione stampa di Dimitri Tasso, Coordinatore Nazionale Anci Unioni di Comuni che, a chiusura di un convegno a Rimini sulle gestioni associate in cui era presente anche il sottosegretario all’Interno, afferma che vi sono aperture da parte del Ministero sulla necessità di rivedere il testo. L’impegno congiunto preso è di arrivare alla scadenza di fine settembre con un quadro ben definito sugli obblighi riguardanti le gestioni associate, consapevoli della necessità di superare le differenze tra Comuni sopra e sotto i mille abitanti imposta dall’art. 16 della manovra di Ferragosto, nonché sull’opportunità di non porre il vincolo insuperabile di 10 mila abitanti per le Unioni. Il tema quindi è aperto.

2. Governo locale e cooperazione intercomunale

Con la crisi della globalizzazione che ha investito da qualche anno tutti i paesi industrializzati, e che qualche economista preferisce definire cd. “crisi di crescita”, i **territori** tornano prepotentemente in prima fila, e con essi le **istituzioni locali** che li governano.

Tornano in prima fila, chiamati dai cittadini e dalle aziende, per risolvere spesso situazioni di crisi; da qui allora gli enti locali possono e debbono ripartire per porre nuove basi di sviluppo locale, basi fatte di coesione sociale oltre che di fattori economici e di competitività.

Vale la pena citare in questa sede un passaggio di un intervento del prof. Carlo Trigilia alla Commissione Affari Costituzionali Camera dei Deputati (2009) (1) avente ad oggetto, appunto, lo sviluppo ed il governo locale, oggi attuale più che mai:

«(...) Con la globalizzazione, pareva quasi che le aziende, i distretti, le filiere (con cui per tanti anni si sono riempiti i convegni) non fossero più fattori strutturali forti, pareva quasi che le aziende fossero “evaporate” dai territori, che non avessero più contatti con il comune, con la comunità in cui erano inserite. La globalizzazione ci ha avvicinati all’est, al sud, al medio-oriente, ma ci ha allontanati da casa. Oggi forse occorre ritornare ai fondamentali dell’economia; oggi forse conviene mettere in cantiere:

- nuove strategie di governo (nazionale, regionale, locale);
- un ruolo più forte e più consapevole della politica, anche locale, sui temi dello sviluppo;
- nuovo centralismo d’Europa;
- nuovo ruolo dello sviluppo locale.

La tesi di fondo dello sviluppo è che lo spostamento verso attività e servizi più innovativi dipende oggi soprattutto dalla capacità di costruzione sociale dell’innovazione. Ciò rende più importante il perseguimento dello sviluppo locale. L’economia diventa infatti più relazionale: è legata a fattori non di mercato, meno governabili con semplici relazioni contrattuali, e più basati invece su condizioni di contesto che facilitano la cooperazione tra soggetti individuali e collettivi. L’innovazione e la ricerca della qualità dipendono meno dalle singole aziende isolate, e sono invece maggiormente radicate nella capacità del contesto istituzionale locale di offrire un ambiente favorevole: economie esterne materiali ed immateriali (infrastrutture, servizi, ricerca, formazione, ma anche qualità sociale ed urbana, reti cooperative tra imprese e capacità di collaborazione tra attori pubblici e privati nel governo dei territori). Lo sviluppo locale alimenta così la costruzione sociale dell’innovazione offrendo beni collettivi di cui i singoli attori hanno più bisogno, ma che non sono in grado di produrre da soli. Lo sviluppo locale non si identifica quindi con un determinato modello di organizzazione produttiva - per esempio quello dei distretti industriali - e non riguarda solo le attività manifatturiere. L’elemento essenziale che lo contraddistingue è costituito dalla **capacità dei soggetti locali di collaborare per produrre beni collettivi** che arricchiscono le economie esterne, ma anche per valorizzare beni comuni, come il patrimonio ambientale e storico-artistico. La qualificazione del territorio è il presupposto per sostenere o far emergere iniziative locali, ma anche per attirare attività esterne che non si localizzano in una determinata area per vantaggi di costo, oggi sempre meno difendibili per i paesi più sviluppati. (...)».

(1) Testo di riferimento: “Sviluppo locale. Un progetto per l’Italia”.

In questa prospettiva si può bene collocare una riflessione sulla cooperazione inter-comunale, con riferimento alla costituzione di una “**Unione di comuni**” nonché al più ampio processo di mobilitazione dal basso dei territori e delle città e delle comunità.

Lo sviluppo locale non è una tendenza lineare e scontata che si afferma in modo omogeneo; presuppone particolari condizioni che sostengano **la capacità di sinergia dei soggetti locali**.

Ne discende una serie di interrogativi:

– lo sviluppo locale è da considerarsi come il mero prodotto di determinate condizioni locali, sedimentatesi per effetto congiunto della storia e della geografia?

– può invece manifestarsi anche sotto lo stimolo di apposite politiche volte a promuoverlo dall’alto?

– e quali condizioni rendono le politiche di sviluppo locale più efficaci?

A questi interrogativi i governi locali devono tentare risposte, insieme ai soggetti economici e sociali, per un nuovo protagonismo dei territori.

Le **Unioni di comuni**, in quanto enti locali territoriali di cd “area vasta” hanno in sé gli **elementi portanti** (territorio, servizi, organi di governo, radicamento con imprese e comunità locali) per favorire lo sviluppo locale.

È infatti in questo contesto economico e sociale che si colloca, con una rapida accelerazione negli ultimi dieci anni, il fenomeno della **cooperazione tra comuni**, intesa come gestione associata di funzioni e servizi.

I governi e la politica locale sono molto cambiati dal secondo dopoguerra ad oggi (2); tra i tanti, il più significativo fattore di cambiamento si può ricondurre all’aumento dei servizi specie nel settore del welfare.

Tale aumento sempre crescente è accompagnato dalla consapevolezza che le risorse a disposizione dei comuni non sono illimitate e che, anzi, nella recente storia di finanza locale si impone un drastico taglio delle risorse per il comparto degli enti locali.

Si sono innescati, quindi, meccanismi di cooperazione tra i livelli territoriali, specie per i comuni più piccoli, con l’obiettivo di riuscire a garantire la sostenibilità dei servizi.

Ed oggi tali meccanismi sono diventati normativa, quindi obbligo, per i comuni italiani con popolazione di soglia dimensionale inferiore ai 3.000 abitanti o 1.000 abitanti, in virtù dell’orografia del territorio.

Accanto all’aumento dei servizi, e connesso ad esso, si colloca il processo di urbanizzazione che ha fatto aumentare esponenzialmente la popolazione dei comuni medi italiani, con particolare e crescente afflusso anche di cittadini stranieri.

In conclusione di ragionamento si può affermare che i mutamenti di contesto brevemente descritti possono rappresentare forti spinte al-

(2) Bobbio (2002); Vandelli (2005).

la innovazione amministrativa ed alla cooperazione tra comuni, come evidenziato dalla tabella seguente:

Tavola 1 - I comuni nelle democrazie contemporanee: tendenze, sfide e possibile ruolo delle unioni di comuni (3)

Tendenza	Sfide	Possibile ruolo delle Unioni di comuni
Richiesta di nuovi servizi	Adeguare l'offerta di servizi ai nuovi problemi ed esigenze delle comunità (considerando anche l'immigrazione)	Processi di gestione associata di funzioni e servizi Innovazione e semplificazione organizzativa Innovazione tecnologica per una maggiore fruizione dei servizi
Urbanizzazione	Coordinare l'attività di governo ai diversi livelli territoriali	Progetti di pianificazione strategica dei territori di area vasta Coordinamento e rappresentanza delle istanze territoriali, nel rispetto delle specificità locali, verso i livelli sovraordinati (provincia, regione)
Europeizzazione	Ridefinire il ruolo dei governi locali a fronte del processo di integrazione europea	Sperimentazione di progetti europei - e connesse richieste di finanziamento comunitario - su temi inerenti le "nuove politiche pubbliche": efficientamento energetico dei territori; politiche per l'immigrazione; politiche giovanili; nuovo welfare, ecc
Nuova domanda di trasparenza e partecipazione	Assicurare la rispondenza del governo locale alle nuove domande di partecipazione	Attivazione di una nuova forma di rappresentanza democratica delle istituzioni nel governo di area vasta: il Consiglio dell'Unione; la Giunta dell'Unione; le commissioni consiliari, ecc. Sperimentazione di nuove forme di partecipazione democratica dei cittadini alla inter-comunalità: web-democracy

Recenti studi e ricerche sulle Unioni hanno cercato di classificare le dimensioni più rilevanti della "inter-comunalità".

Ad esempio, secondo Fedele e Moini (4) (2006)

«L'inter-comunalità può riguardare la **semplice erogazione di servizi** (più frequentemente) o la formulazione di **politiche pubbliche** (più raramente). L'azione congiunta per l'erogazione di servizi implica processi di divisione del lavoro e di successiva riarticolazione dei compiti, delle funzioni e delle responsabilità operative e gestionali. Impone in altri termini strategie integrative di natura organizzativa e strutturale, condivisione di risorse tecniche, professionali ed economiche. Uno dei criteri guida dell'azione è infatti quello dell'efficienza amministrativa e riguarda prevalentemente i problemi tipici del management dei servizi pubblici. L'interdipendenza nella formulazione e implementazione delle politiche implica invece processi che non interessano la sola dimensione organizzativa delle ammi-

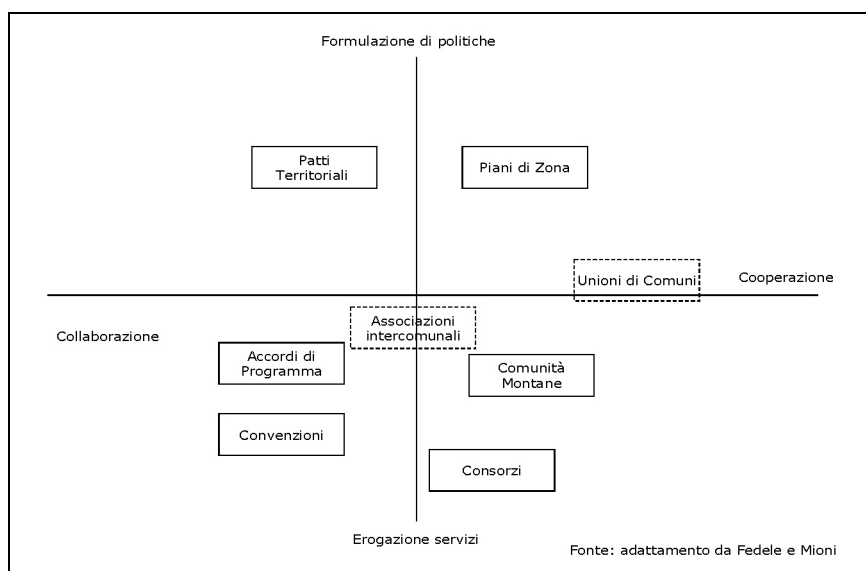
(3) Fonte: adattamento dalla ricerca Istituto Cattaneo "Unioni di comuni - Le sfide della intercomunalità in Emilia Romagna

(4) Fedele - Moini, *Cooperare conviene? Intercomunalità e politiche pubbliche*, in *Rivista italiana di politiche pubbliche*, 2006, vol.7, n. 1.

nistrazioni locali. Piuttosto, si collegano alla capacità di sincronizzare l'ingresso di una determinata issue nelle diverse agende politiche dei singoli comuni, di tematizzare in maniera condivisa il problema e la sua soluzione, e di favorire il dialogo tra i diversi attori che intervengono nell'arena di policy...»

Questa citazione, unita alla figura seguente, ci permette di presentare da un lato le principali modalità di cooperazione messe in atto negli ultimi decenni dai comuni italiani, e, dall'altro, di **ipotizzare scenari di lavoro** per i comuni, specie quelli **soggetti all'obbligo di gestione associata** delle c.d. funzioni fondamentali, ma anche per quei comuni interessati a sviluppare - volontariamente - un **progetto di territorio**.

Tavola 2 - Inter-comunalità: tra erogazione servizi e formulazione di policies



Convenzioni, accordi di programma, consorzi, sono tutte forme, previste già dalla legge n. 142/90, per la gestione associata di servizi pubblici, comprese le Unioni e le Associazioni Intercomunali (peculiarità, queste ultime, della regione Emilia-Romagna).

I Piani di Zona e i Patti Territoriali sono invece forme di collaborazione e cooperazione più orientate alla formulazione delle *policies*. Le Unioni di comuni, oggetto insieme alle comunità montane di profonde revisioni normativo - istituzionali negli ultimi tempi, sono progressivamente divenute le principali modalità di cooperazione intercomunale in molte regioni italiane (5).

Tenere distinti i piani di funzionamento tra **erogazione servizi** e formulazione delle **politiche pubbliche** è utile alla nostra "Lezione" per poter ipotizzare diversi livelli di attività tra comuni coinvolti ed appartenenti ad un eventuale processo di aggregazione intercomunale. Se sottolineiamo infatti le principali differenze tra gli strumenti di collaborazione e cooperazione tra enti evidenziati in figura 1, è possibile tratteggiare, successivamente, percorsi opzionali di lavoro.

(5) Si veda paragrafo 1.2 sul panorama nazionale e regionale.

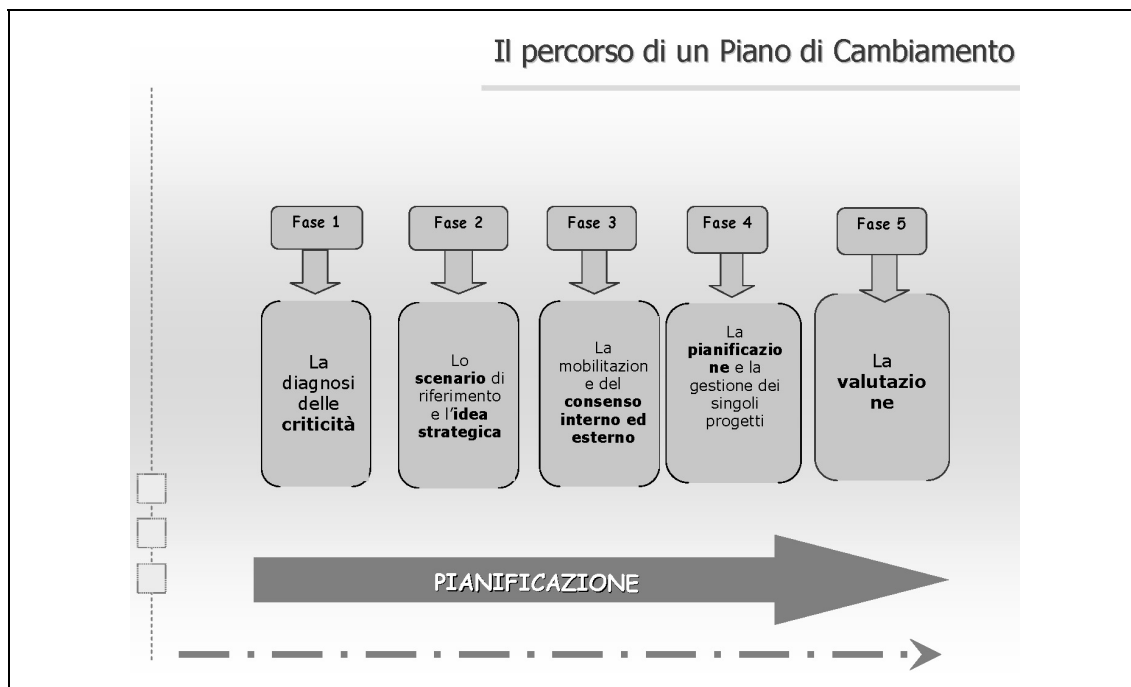
Tavola 3 - Caratteristiche delle forme di intercomunalità (6)

Strumento giuridico	Volontarietà	Personalità giuridica e natura	Forme di controllo	Partecipazione dei cittadini	Numero di funzioni/ servizi
Convenzione (art. 30 Tuel)	Possibile. Si possono altresì prevedere forme obbligatorie	No. Mero coordinamento operativo	Diretto di ogni singolo comune	Come per i comuni	Prestabilito in convenzione, di norma, monofunzionale
Consorzio (art. 31 Tuel)	Possibile. Si possono altresì prevedere forme obbligatorie	Sì, con caratterizzazione aziendale	Comuni, nell'assemblea soci	Cittadini-utenti	Prestabilito in convenzione, di norma, monofunzionale
Accordo di programma (art. 34 Tuel)	Sì	Accordo tra enti pubblici per definizione e attuazione di opere, interventi o programmi di intervento			Monofunzionale
Unioni di comuni (art. 32)	Sì	Sì. È ente locale	Pluralità di organi: giunta, consiglio	Come per i comuni in riferimento a servizi, accesso, organi	Plurifunzionale

Se accettiamo il presupposto teorico che un progetto di forma associata afferisce al mondo del *change management* nell'ambito di politiche pubbliche, allora possiamo affrontare la costituzione di un ente locale nuovo quale è l'Unione di comuni con il supporto ed il sostegno degli strumenti gestionali di competenza.

In estrema sintesi, il progetto di gestione associata deve affrontare diversi ambiti di lavoro, come per ogni Piano di Cambiamento:

Tavola 4



(6) Fonte: Ricerca Istituto Cattaneo "Unioni di comuni - Le sfide della intercomunalità in Emilia Romagna".

Sarà quindi necessario procedere in prima battuta all'analisi delle criticità, ovvero dei problemi e anche delle opportunità che stanno a monte della scelta di gestione associata, singola o multi-funzione. Nel prosieguo della Lezione si darà ampio spazio alla convinzione che è opportuno costituire una Unione dei comuni, ovvero un nuovo ente locale territoriale quando sussistono le condizioni e le motivazioni per l'attivazione di più gestioni associate, diversificate su più settori. Procedendo rapidamente nell'excursus delle fasi sopra dipinte, dall'analisi delle criticità ed opportunità dovrebbe naturalmente nascere la definizione di una c.d. idea strategica del territorio, quello che nei capitoli successivi arriveremo a declinare come Piano di Sviluppo per l'Unione, mutuandolo dalla teoria della pianificazione strategica. Le Unioni di comuni, in quanto enti di secondo livello, non hanno infatti un programma di mandato a cui riferirsi e rispetto al quale costruire azioni prioritarie e conseguenti valutazioni. Ci pare qui necessario introdurre l'opportunità di redigere un documento di sviluppo, di strategia, che possa accompagnare l'ente. Dal punto di vista teorico, e seguendo la logica della programmazione per fasi sopra enunciata, la fase di definizione dell'idea strategica risiede tra le prime cose da fare; la prassi ci porta a sostenere che la redazione di un documento di programmazione non necessariamente è la premessa per la costituzione di una Unione di comuni, ma può a ben ragione essere anche il punto di approdo, intermedio di un percorso istituzionale ed organizzativo. La terza fase, quella inerente alla mobilitazione del consenso interno ed esterno assume in un progetto quale la creazione di un nuovo ente per la gestione associata di servizi e funzioni una rilevanza a esistenza. Costruire percorsi chiari di informazione e comunicazione degli attori interni ed esterni che a vario titolo saranno coinvolti nelle nuove gestioni di servizi potrà permettere graduale adesione, senso di appartenenza nonché ridurre le resistenze al cambiamento ed eventuali distorsioni informative. Seguono le fasi dell'articolazione di azioni (pre-fattibilità di gestioni associate, costruzione di schemi di convenzioni per le gestioni associate e individuazione dell'organico, sede, ecc) e quella della valutazione (7).

(7) Per la fase di valutazione delle gestioni associate si rinvia al Capitolo 4 della presente Lezione.

3. L'Unione di comuni come progetto istituzionale e organizzativo. Le potenzialità del percorso di aggregazione sovra-comunale

Questa parte della “Lezione”, proseguendo il ragionamento avviato del precedente capitolo, intende definire in quale modo e attraverso quali azioni una costituenda Unione dei comuni possa **accrescere il valore** per il territorio, i cittadini, le imprese. Nell’attuale contesto (normativo, economico, sociale) è più che mai necessario non solo per le imprese e per le società, ma anche per la pubblica amministrazione realizzare infatti una sistematica attività di pianificazione strategica che possa tratteggiare gli obiettivi di medio-lungo periodo e le modalità di raggiungimento degli stessi. Costruire un nuovo ente locale - ai sensi dell’art. 32 Tuel «Unione di comuni» - richiede la costruzione di un progetto multi-dimensionale, ovvero che contemplici sia l’analisi e la **progettazione istituzionale** del nuovo ente (organi politici, apparati regolamentari e costitutivi, regole per la rappresentanza, vision politica) sia la parte **gestionale-organizzativa** (funzioni, personale, bilancio, assetto strumentale). Al fine di avviare alcune riflessioni sui vari strumenti gestionali di supporto alla fattibilità dei percorsi aggregativi, proviamo a mutuare un concetto di matrice economista ed aziendalista, tra i tanti, quale quello di Piano industriale, e farne, con le dovute correzioni e declinazioni, uno documento di accompagnamento alla realizzazione di un ente territoriale di secondo livello quale è l’Unione dei comuni.

È oramai di dominio comune il concetto di c.d. Piano industriale. Come possiamo definirlo in estrema sintesi?

«Il **piano industriale** è il documento che illustra in termini qualitativi e quantitativi le intenzioni del management relative alle **strategie** competitive dell’azienda, le azioni che saranno realizzate per il raggiungimento degli obiettivi strategici e soprattutto diffonde la **stima dei risultati attesi**. (...) In ottica meramente finanziaria il principale obiettivo di un piano industriale è di consentire al management di definire in che modo l’azienda intende accrescere il **valore creato per gli azionisti**. (...) (1)»

A differenza di documenti altrettanto importanti quali ad esempio il Bilancio di Previsione od il Rendiconto consuntivo di gestione, non vi sono norme precise per la compilazione del Piano Industriale, né una struttura standardizzata. Questo ci aiuta nell’operazione di traduzione del documento dal sistema-impresa al sistema-ente locale.

(1) Fonte: Borsa Italia - Indicazioni di *Management*, 2008

Generalmente, comunque, la strutturazione tipica di un Piano Industriale si articola sullo schema seguente, sulla base del quale si può suggerire di costruire un Piano di Lavoro per una Unione di comuni, come evidenziato dalla colonna a fronte:

Piano Industriale	Ipotesi di Piano di Lavoro per una Unione di comuni
Executive Summary Il progetto strategico proposto e le principali azioni Sintesi dei principali dati finanziari	Sintesi Principali dati inerenti la popolazione, le imprese, il territorio Principali dati finanziari dei comuni coinvolti
La strategia realizzata La strategia competitiva corporate La strategia competitiva delle singole Business Unit Evoluzione dei principali dati finanziari storici	Le (eventuali) gestioni associate preesistenti, a partire dalla descrizione di servizi già in convenzione tra i comuni interessati al progetto Unione La (eventuale) visione di governo di area vasta del periodo/mandato precedente alla intenzione/obbligo di costituire l'Unione
Le intenzioni strategiche future Necessità e opportunità di un rinnovamento strategico Le intenzioni strategiche a livello di corporate Le intenzioni strategiche a livello delle singole Business Unit	Le intenzioni strategiche future Necessità e opportunità di un ripensamento dei servizi e delle politiche locali: le ragioni esterne, le ragioni interne Le intenzioni strategiche a livello di Unione dei comuni Le intenzioni strategiche a livello di singoli comuni Le intenzioni strategiche a livello dei singoli servizi associati
L'Action Plan Azioni, tempistica, manager responsabili Impatto economico-finanziario delle azioni Investimenti e modalità di finanziamento Impatto organizzativo Condizioni e vincoli all'implementazione	Il Piano delle Azioni Gli orientamenti gestionali di base Il modello organizzativo dell'Unione e lo sviluppo dimensionale La gestione del personale in Unione Impatto economico-finanziario delle azioni Investimenti e modalità di finanziamento Il quadro di sintesi: azioni, tempi, responsabilità
Le ipotesi e i dati finanziari prospettici Modello economico Le ipotesi alla base delle previsioni economico-patrimoniali-finanziarie Analisi di sensitività Aspetti critici da evidenziare	Le prospettive economico-finanziarie Il modello economico dell'Unione: politiche di entrata, di spesa, di indebitamento, di partenariato pubblico-privato Le ipotesi alla base delle previsioni economico-finanziarie Un modello di pianificazione, gestione e valutazione dei servizi e dei progetti in Unione

La redazione di un documento di lavoro come sopra tratteggiato potrebbe apparire eccessiva e ridondante, specie per piccoli e piccolissimi comuni; d'altro canto l'esperienza diretta in termini di gestioni associate, nonché le tante testimonianze raccolte negli ultimi anni da colleghi, dirigenti ed amministratori, ci convincono a promuovere una modalità di preparazione dei lavori - e del pensiero - maggior-

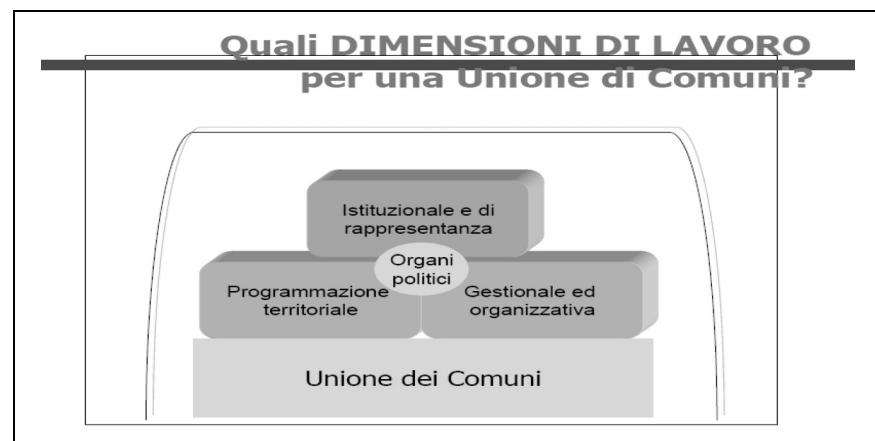
mente articolata ed integrata tra dimensione politico-istituzionale e gestionale. La pubblica amministrazione, è noto, vive scrivendo e producendo atti, delibere, indirizzi, documenti.

Le Unioni non hanno, a differenza dei comuni, un programma di mandato, essendo organi di secondo livello; tale caratteristica strutturale rischia di divenire un limite nel momento in cui non è possibile per la cittadinanza, per le imprese, finanche per i comuni aderenti all'Unione stessa, ritrovare l'essenza chiara di un progetto territoriale.

Ecco che allora la suggestione di un documento quale un Piano di lavoro può costringere i soggetti a vario titolo coinvolti nel progetto (organi politici ed apparati tecnici) ad esplicitare una sorta di vision sul nuovo ente di area vasta, a prescindere dalle dimensioni che questo verrà ad assumere.

Il dibattito politico e normativo sulle Unioni di comuni, e sulle forme associate in generale, si articola su diversi interrogativi, *in nuce* già richiamati. Uno di questi è: «Le Unioni di comuni devono solo fornire **servizi** per conto dei comuni ad essa aderenti, oppure assumono anche compiti di **programmazione territoriale di area vasta?**». Assumiamo in questa sede una risposta affermativa al secondo quesito, ovvero le Unioni di comuni hanno sia compiti tecnici di erogazione dei servizi (e su questo versante devono essere in grado di rendicontare efficienza, economicità, qualità) sia compiti di programmazione. Aggiungiamo inoltre una funzione, sottintesa ed implicita, di rappresentanza istituzionale. Si provano a tratteggiare per punti essenziali queste macro-dimensioni di lavoro.

Tavola 1



3.1. La dimensione di programmazione: politiche pubbliche di “area vasta” per le Unioni di comuni

La consapevolezza di un limite, ovvero sapere di non poter (più) rispondere come singole amministrazioni a problematiche di ampia

portata si può trasformare per i piccoli comuni interessati e/o obbligati alla gestione associata delle funzioni fondamentali in un punto di forza, ovvero nell'essere il livello istituzionale, territoriale, amministrativo e tecnico più adatto ed adeguato a disegnare, pianificare e realizzare policies e servizi ad esse collegati.

Le profonde trasformazioni indotte dal fenomeno che siamo soliti rubricare sotto l'espressione "globalizzazione" interessano come noto non solo gli Stati-Nazione che ne rappresentano i principali destinatari, ma sempre più coinvolgono anche gli altri livelli istituzionali: le Regioni in primo piano e, a cascata, Province e comuni. Sempre di più le forme associate a vario titolo vengono ad assumere un ruolo distintivo nel panorama inter-istituzionale del decentramento. Ruolo che va declinato sia in fase discendente, con questo intendendo che le forme associate sono destinatarie di funzioni, competenze, (scarsi) contributi economici sia in fasce ascendente, ovvero che le forme associate possono essere portatrici nel dibattito con i livelli sovra-ordinati di bisogni, esigenze e vocazioni dei territori che rappresentano. Ecco allora che la dimensione di programmazione di politiche pubbliche di area vasta dei comuni italiani può essere ottimizzata da strumenti di lavoro volti a qualificare la funzione di indirizzo, gestione e controllo dei Sindaci e dei diversi tavoli istituzionali. Questa dimensione è strettamente connessa sia con la dimensione istituzionale e di rappresentanza sia con la dimensione gestionale.

3.2. La dimensione istituzionale: definizione di assetti istituzionali e modalità di funzionamento

Un efficace sistema di governo per una realtà complessa come un'Unione di comuni richiede che gli organi politici, supportati da figure tecniche, disegnino gli assetti istituzionali più funzionali al raggiungimento degli obiettivi. Una forma associata è inserita in un contesto molto delicato di equilibri istituzionali legati ad aspetti quali la rappresentanza dei singoli enti e la rappresentanza della forma associata in quanto tale. Diventano allora rilevanti competenze di lobbying e relazioni istituzionali, così come il governo di strumenti di informazione e comunicazione che possano restituire visibilità e immagine alla forma associata e agli attori-chiave in essa coinvolti (sindaci, giunte, consiglieri, categorie diverse di stakeholders locali). Non vanno poi dimenticate - o peggio, date per scontate - le percezioni dei cittadini sui processi di innovazione istituzionale e di aggregazione; la comunicazione con i cittadini e la costruzione di sedi e momenti dedicati ai rapporti con essi anche sui temi dell'aggregazione possono fare la differenza. Rientra allora tra gli obiettivi di lavoro di una Unione, compatibilmente con le risorse economiche e professionali che è possibile mettere in campo, la costruzione di un modello di relazioni istituzionali e di comunicazione.

3.3 Dimensione gestionale e organizzativa

Una delle considerazioni maggiormente condivisa - dagli amministratori e anche dai tecnici - risulta essere che, a prescindere da possibili forme di ulteriore sviluppo istituzionale della forma associata, si rende oggi sempre più necessario ed imprescindibile ottimizzare gli aspetti organizzativi, di coordinamento e di gestione dei servizi pubblici locali. Elemento di focus delle Unioni dei comuni devono senz'altro essere la dimensione economico-finanziaria dei servizi associati, ad esempio panel di indicatori di efficienza, di efficacia e di qualità per ogni servizio che permettano agli organi politici deputati di esprimere valutazioni basate su dati e definire strategie di miglioramento misurabili. È inoltre opportuno che ogni progetto di fattibilità per il conferimento in Unione di servizi prima gestiti direttamente dai comuni consideri la necessità di intervenire sui sistemi di *governance* per mantenere all'ente, pur in assenza di poteri di intervento operativo diretto, una capacità di indirizzo e controllo commisurata alla sua responsabilità. Infatti, affinché la gestione in Unione dia luogo a risultati positivi occorre vengano rispettate le seguenti condizioni:

- la capacità da parte dell'ente Unione di precisare i risultati attesi sotto diversi profili (strategico, economico, di qualità del servizio);
- la possibilità di utilizzare parametri ed indicatori significativi per confrontare la situazione di partenza con quella progettata;
- una corretta attenzione ai costi di transazione e di transizione;
- un adeguato coinvolgimento delle persone che, ai diversi livelli, sono interessate alle attività che si intendono conferire all'Unione;
- lo svolgimento da parte di sindaci e consiglieri dell'Unione dei compiti di regolazione e controllo.

Quindi ogni comune aderente dovrà poter disporre di strumenti di indirizzo, gestione e controllo che permettano ad ogni singolo ente di esprimere valutazioni basate su indicatori minimi di efficienza, efficacia e qualità sui servizi, sui risultati raggiunti, sulle modalità operative.

3.4. Gli orientamenti organizzativi e gestionali di base

Assumendo come finalità principali delle gestioni associate, in primis le Unioni di comuni, le seguenti categorie:

- 1) semplificazione amministrativa;
- 2) efficienza e qualità gestionale dei servizi associati, con una parola chiave: "adeguatezza" del livello di gestione del servizio;
- 3) valorizzazione del personale e costruzione di professionalità specializzate;
- 4) valorizzazione capacità di policy making;
- 5) riduzione dei costi di funzionamento attraverso la gestione associata.

Si ritiene opportuno, arrivati a questo punto della "Lezione", esplicitare gli **orientamenti strutturali** che potranno orientare le scelte ed i

progetti di sviluppo delle gestioni associate in Unione. Le premesse di metodo potranno apparire da manuale di base di management, ma forse, proprio perché considerate tali, spesso non vengono prese sufficientemente in considerazione nei progetti di strutturazione dei servizi pubblici. Le regole da seguire, ad avviso di chi scrive, sono:

- A) Redazione di una strategia di sviluppo (Documento programmatico, Documento di indirizzo, ecc)
 - B) Ri-disegno dei servizi e della struttura, dei processi organizzativi e dei meccanismi di integrazione
 - C) Progetti di innovazione tecnologica
 - D) Scelta di politiche di gestione e sviluppo delle risorse umane
 - E) Progetti di comunicazione interna ed esterna
- Proviamo a descriverli brevemente.

A) Redazione di una strategia di sviluppo

Quale problema intendono affrontare le Unioni di comuni in Italia? Cosa si intende affrontare con la costituzione dell'Unione? Quale **produzione di valore** atteso per il territorio? Si ritiene ragionevolmente di poter affermare che esistono 4 distinti ordini di problemi:

- 1) ridondanza amministrativa;
- 2) rincorsa ai problemi/servizi: sempre più emergono problemi di "area vasta" (immigrazione; energia; pianificazione urbanistica; servizi alla persona in generale; economia locale, ecc). In regime di risorse scarse è poco razionale che (piccoli) comuni di uno stesso distretto tentino tutti di attivare le stesse risposte agli stessi problemi, con grande dispendio di energie e in costante rincorsa alle soluzioni, anziché governo delle soluzioni;
- 3) frammentazione della programmazione (e dei processi democratici) di *policies* di area vasta;
- 4) dispersione delle risorse: professionali ed economiche.

La redazione di un **Piano di sviluppo** per il territorio e per i servizi dell'Unione può seguire la logica del Piano Industriale in precedenza descritto e rimodulato, a cui si rimanda, oppure forme più semplici e snelle di redazione. A titolo di esempio di un momento costitutivo, si possono utilizzare come traccia quattro direttrici di lavoro, che cerchino di rispondere al sistema di problemi sopra elencati.

Tavola 3 - I punti cardinali utilizzati dall'Unione Bassa Reggiana

I problemi a monte	Obiettivi generali I 4 punti cardinali	Istanze strategiche Produzione di valore atteso
1) Ridondanza amministrativa	1. UNIRE le istituzioni	Semplificazione amministrativa Valorizzazione del processo democratico
2) Rincorsa ai problemi/servizi	2. UNIRE i servizi	Efficienza e qualità gestionale dei servizi associati, parola chiave: "adeguatezza" di gestione del servizio

I problemi a monte	Obiettivi generali I 4 punti cardinali	Istanze strategiche Produzione di valore atteso
3) Frammentazione della programmazione	3. UNIRE il territorio	Valorizzazione della capacità di <i>policy making</i> e di governo del territorio
4) Dispersione delle risorse (umane ed economiche)	4. UNIRE le risorse	Riduzione dei costi di funzionamento Valorizzazione del personale e sviluppo delle competenze

B) Ri-disegno dei servizi e della struttura, dei processi organizzativi e dei meccanismi di integrazione

Tra le tante definizioni di organizzazione si propone in questa sede la seguente, alla quale chi scrive è particolarmente affezionata:

«L'organizzazione è una forma di azione collettiva reiterata basata su processi di differenziazione e di integrazione tendenzialmente stabili e intenzionali...» (2).

In questa affermazione la differenziazione è il processo in base al quale si stabiliscono i criteri di divisione del lavoro e si attribuiscono ruoli, compiti, responsabilità. L'organizzazione passa da un insieme indifferenziato di persone a un sistema di ruoli, venendo così a configurare il concetto di struttura organizzativa (struttura funzionale; divisionale; a matrice); per riportare ad unità ciò che abbiamo differenziato attraverso la definizione della struttura occorre individuare, come suggerito dalla definizione, dei meccanismi di integrazione. I criteri di integrazione dell'organizzazione possono essere ricondotti a tre dimensioni:

- *dimensione strutturale* - l'interdipendenza dei ruoli, la gerarchia, le procedure operative, i protocolli, la tecnologia;
- *dimensione strategica* - la convergenza degli interessi in campo, delle finalità e degli schemi d'azione;
- *dimensione culturale* - la condivisione dei valori, delle modalità operative di affrontare compiti, problemi e situazioni.

Un progetto di Unione di comuni e di individuazione di servizi-funzioni da conferire in gestione all'ente sovracomunale mette necessariamente in discussione gli **assetti organizzativi**, oltre che istituzionali, esistenti. Serve quindi un progetto di sviluppo organizzativo di cui l'analisi delle strutture organizzative comunali - e delle conseguenti dotazioni organiche - preveda percorsi di revisione dei ruoli e dei processi, che cerchi di:

- ridurre i trasferimenti parziali di funzioni (o di mantenerli tali solo per fasi di avvio e quindi il più possibile temporanei), al fine di evitare sovrapposizioni, ridondanze e quindi minori economie organizzative, puntando invece a trasferimenti integrali di funzioni e servizi;
- ridurre le assegnazioni funzionali/comandi di tempo parziale dei dipendenti all'Unione (o di mantenerli tali solo per fasi di avvio e quindi il più possibile temporanei), puntando invece a trasferimenti

(2) M. Ferrante, S. Zan *Il fenomeno organizzativo*, 1994- NIS.

alle dipendenze dell'Unione. Non dovrà quindi mancare nel progetto di accompagnamento alla costituzione e sviluppo dell'Unione una ampia sezione dedicata alla analisi dei servizi, nonché alla progettazione di nuovi modelli gestori e di nuovi eventuali necessari alla gestione associata.

Si renderà inoltre necessaria la revisione del ruolo dei funzionari comunali, che dovranno pian piano spostarsi dalla gestione diretta dei servizi trasferiti alla fattibilità-indirizzo e controllo dei medesimi.

A supporto di tali ragionamenti si offre una minima fotografia delle principali fasi del ciclo di vita di un servizio pubblico; se consideriamo l'Unione come una sorta di esternalizzazione, l'avere chiare le fasi che compongono il funzionamento di un servizio ci potrà essere utile nella scelta, se possibile intenzionale, di quali e quanti fasi sono oggetto di conferimento all'ente unione.

CICLO DI VITA DEL SERVIZIO	
Una significativa tipologia dei modelli di affidamento di attività di servizio all'esterno (Unione come "esternalizzazione") parte dalla considerazione delle diverse fasi che compongono il "ciclo di vita" del servizio:	
FASE	DESCRIZIONE
1	Valutazione dei bisogni e definizione di policies di intervento adeguate
2	Strategie di erogazione del servizio (gruppi sociali di riferimento, modalità di accesso, contenuti del servizio, comunicazione, make or buy, partnership...)
3	Progettazione del sistema di erogazione del servizio coerentemente con la strategia definita (Definizione delle modalità organizzative e ambientali, standard di qualità, contratti e carte del servizio, costi,...)
4	Programmazione, organizzazione ed esecuzione del servizio
5	Controllo della gestione: verifica della corrispondenza della performance ai parametri e agli indicatori economici e qualitativi riportati nel progetto
6	Controllo strategico: verifica della corrispondenza tra i contenuti delle policies indicate e i risultati in termini di immagine e considerazione sociale per l'Ente, le caratteristiche della performance e il comportamento del soggetto erogatore
<p>Secondo questa impostazione i diversi modelli di esternalizzazione derivano dal maggiore o minore numero di fasi affidate all'esterno. Ed è su questa base che occorre progettare il giusto presidio organizzativo e di controllo per mantenere all'ente le sue funzioni istituzionali di indirizzo-controllo. Per l'efficacia dei servizi in Unione e nei comuni aderenti.</p>	

Il percorso organizzativo potrà essere graduale, ovvero si potranno via via conferire all'Unione nuove fasi del servizio, in coerenza anche con un più complessivo progetto organizzativo dell'ente; nella misura in cui le funzioni di staff dell'Unione si andranno consolidando, prevedendo per esempio funzioni di controllo di gestione, sarà allora possibile mettere in capo all'Unione tale funzione di controllo quali-quantitativo dei servizi. Indubbiamente sarà oggetto di gestione in unione fin dall'origine la esecuzione del servizio.

C) Progetti di innovazione tecnologica

I processi di aggregazione di servizi hanno nelle tecnologie un potente alleato, ovvero strumenti non «solo» informatici, bensì progetti di complessiva innovazione e di nuovo approccio ai servizi, da parte sia dei comuni e degli apparati tecnici, sia da parte di cittadini ed imprese; quindi una nuova opportunità locale. I progetti di innova-

zione tecnologica nelle unioni di comuni possono avere come obiettivi - oltre alla centralizzazione di quella parte di hardware che permetterebbe ai comuni anche risparmi ed efficientamento meccanico ed organizzativo - l'adesione a progetti nazionali e regionali di dematerializzazione e costruzione di servizi on-line, nonché di sperimentazione di progetti che rientrano nella più ampia famiglia di "Smart City" ovvero territori intelligenti, capaci di progettare scenari di sviluppo futuro di cui le nuove tecnologie e le nuove soluzioni informatiche sono sia strumento che risultato.

D) Scelta di politiche di gestione e sviluppo delle risorse umane

Il capitolo risorse umane e professionali nelle gestioni associate meriterebbe una "Lezione" a sé stante. Preme qui evidenziare solo la necessità di avere una visione strategica, da parte sia degli amministratori che dei segretari comunali/dirigenti/direttore dell'unione ove presente, in materia di politiche del personale. Discende logicamente dalle considerazioni in precedenza esposte sui servizi e ruoli organizzativi l'esigenza di pensare e redigere documenti di indirizzo per le politiche del personale coinvolto nelle gestioni associate, politiche che comprendano:

- l'analisi dei profili professionali esistenti e attesi;
- i sistemi premianti presenti e attesi;
- i sistemi di valutazione presenti e attesi;
- la formazione del personale;
- le possibili progressioni;
- i criteri per il trasferimento del personale dai comuni all'Unione;
- il monitoraggio continuo.

Tali dimensioni potranno essere costruire gradualmente all'interno del progetto che accompagna una Unione di comuni.

E) Progetti di comunicazione interna ed esterna

Un progetto complesso quale la gestione associata di servizi in unione non può essere inteso solo come un intervento di tipo tecnico orientato all'introduzione di nuovi strumenti o meccanismi operativi, ma richiede come condizione per la sua riuscita il coinvolgimento di tutte le componenti del sistema.

Il successo di progetti innovativi, specie se complessi, dipende infatti in buona parte dalla loro promozione attraverso iniziative di comunicazione finalizzate alla conoscenza del *quid novi*. L'attività di comunicazione di un progetto è importante sia per il suo funzionamento che per la sua promozione; non può essere affidata all'improvvisazione o alla spontaneità. L'intervento comunicativo va pensato come un progetto parallelo, integrato e di supporto rispetto al progetto di innovazione.



A queste dimensioni ci sentiamo di voler aggiungere altre considerazioni organizzative a corollario, altrettanto semplici ma altrettanto utili nel favorire l'efficacia e la riuscita dei processi di aggregazione inter-comunale:

- il principio di autonomia e responsabilità gerarchica chiara ed individuabile;
- la chiarezza dei compiti dei ruoli ed enti coinvolti nella gestione dei servizi di unione;
- la valorizzazione delle buone prassi all'interno dei comuni e verso l'Unione.

3.4.1. Il principio d'autonomia e responsabilità gerarchica chiara e individuabile. I punti di partenza delle gestioni associate sono tanti, occorre chiarezza sul possibile punto di approdo

Qualsiasi organizzazione, con la necessità di specializzare compiti e funzioni e, nello stesso tempo, di poter sviluppare le attività in coerenza con domande provenienti dall'ambiente esterno e dalla comunità locale, deve dotarsi di una struttura di responsabili che siano tali, ovvero che abbiano ambiti di azione autonoma e che ne possano/debbano rispondere. Ciò significa operare su un doppio livello: da una parte la pianificazione strategica degli obiettivi da raggiungere e dei servizi da erogare; dall'altra l'autonomia e la responsabilità operativa di dirigenti e direttori dei servizi nel gestire le risorse per raggiungere quanto concordato con l'amministrazione pubblica. Qualsiasi ambiguità sul modello organizzativo, rende più difficile pianificare e realizzare attività complesse e avere comportamenti responsabili e strategici da parte del personale. In questo senso l'Unione dei comuni, in quanto ente territoriale dotato di propria dotazione organica e propri obiettivi strategici di sviluppo dei servizi associati, potrebbe favorire l'individuazione di responsabilità gerarchiche chiare e premianti anche con modalità graduale nel tempo, ovvero accettando un avvio di organizzazione non perfetto, e quindi anche figure di responsabili a tempo parziale, comandi che possano scaturire in trasferimenti. Un discorso a parte meriterebbe la figura di direzione generale delle Unioni di comuni, ovvero di una figura che si dedichi, se possibile a tempo pieno, alla costruzione organizzativa ed istituzionale del nuovo ente. Osservando i piccoli comuni italiani e le diverse forme di gestione associata si può ben affermare che i punti di partenza sono diversificati e molteplici, ciò che occorre chiarire, anche con un approccio graduale sia in sede di discussione politica che tecnica, è il possibile punto di approdo.

3.4.2. La chiarezza dei compiti e dei ruoli degli enti coinvolti nella gestione dei servizi di Unione

Per quanto semplificato, un progetto di Unione dei servizi deve comunque condividere e gestire alcuni elementi di complessità intrinseci al tipo di istituzione che si è fondata. Da questo punto di vista, i servizi devono operare sapendo che vivranno in un regime di doppia

complessità avendo come “clienti” ed utenti di riferimento da una parte i cittadini e dall'altra i comuni aderenti all'Unione. Ciò significa poter personalizzare le prestazioni agendo non solo sulla base di convenzioni fra i comuni aderenti e l'Unione ma anche su accordi bilaterali (contratti di servizio, oppure *service level agreement*) fra servizi dell'Unione e servizi comunali al fine di poter offrire il servizio il più possibile adatto alle esigenze proprie di ogni comune. I ruoli tra servizi centrali e servizi decentrati, tra elementi del servizio gestiti direttamente dall'Unione ed elementi a titolarità comunale devono essere impostati e gestiti garantendo sempre la massima chiarezza possibile su:

- distinzione dei compiti, ovvero “chi fa che cosa”;
- modalità di gestione;
- regole per la integrazione.

3.4.3. La valorizzazione delle buone prassi all'interno dei comuni e verso l'Unione

È del tutto implicito che le soluzioni organizzative e gestionali proprie dei servizi comunali e/o già in forma associata tramite convenzione e che ben funzionano devono essere replicate nell'Unione. Ciò significa *in primis* cercare di ricreare presso l'Unione le stesse condizioni operative interne a quei servizi considerati di qualità.

3.5 Lo sviluppo organizzativo dell'Unione: possibili strumenti di supporto

Nel progettare lo sviluppo organizzativo dell'Unione sulla base di, almeno, un triennio di lavoro, vale la pena sottolineare che l'integrazione politica e gestionale dell'Unione può essere favorita da alcuni strumenti organizzativi.

1) Il primo è relativo al conferimento delle funzioni e dei servizi. Tutte le convenzioni eventualmente già in essere tra i comuni interessati al processo di unione dovranno essere ri-stipulate prima di essere conferire all'Unione, permettendo ai vari soggetti (politici e tecnici) di apportare ove necessario modifiche, innovazioni e correttivi.

2) Il secondo strumento di integrazione prevede la delega alla direzione generale, e/o alla figura del segretario generale dell'Unione ove non prevista la figura ad hoc del direttore, di tutte le problematiche di gestione dei servizi pubblici associati ed in particolare del raggiungimento dei risultati previsti e dell'attuazione del/dei piani esecutivi di gestione. In questo ruolo il direttore dell'Unione, o la figura ad esso assimilata, deve:

- concordare il piano esecutivo di gestione e il piano degli obiettivi per ogni anno di attività con la Giunta dell'Unione;
- definire, con l'assistenza diretta dei responsabili dei servizi dell'Unione e dei comuni, i contenuti e le variazioni delle convenzioni e degli accordi *ad hoc* stipulati successivamente con singoli comuni;
- gestire il personale proprio o comandato dai comuni all'Unione;

- gestire le risorse economico - finanziarie dell'Unione;
- implementare un sistema di monitoraggio e valutazioni dei servizi associati, impostando così un modello di rendicontazione in prospettiva di *accountability*.

In sostanza il Direttore deve diventare il punto di riferimento strategico ed operativo sui servizi conferiti all'Unione per il Presidente, per la Giunta, per il Consiglio dell'Unione e per tutti i tecnici dei comuni aderenti.

3) Il terzo strumento d'integrazione è relativo alla collocazione fisica dei servizi conferiti all'Unione. In particolare tutti i servizi che non richiedono specifiche e particolari dotazioni logistiche e strumentali già presenti presso altre sedi comunali, devono essere collocati nella sede dell'Unione, che sarebbe opportuno individuare fin dai primi momenti di start-up. In ogni caso, buona regola sarebbe che dove si incontrano la Giunta ed il direttore generale/segretario, lì devono risiedere i servizi di Unione.

4) Il quarto elemento è composto dai servizi di supporto. All'Unione occorre una funzione di segreteria, una funzione di bilancio e contabilità dell'Unione e, in seconda battuta, una funzione di controllo di gestione. Quest'ultima, se le connessioni informatiche ed i software lo consentono potrà essere delegata, previa convenzione, ad un servizio di ragioneria comunale. Analogo discorso, se necessario, potrà essere impostato per le attività di consulenza giuridico - normativa necessaria all'Unione.

Per quanto riguarda invece i principi chiave sui quali si possono ipotizzare i processi di organizzazione dei servizi associati dell'Unione, si può fare sostanzialmente riferimento a:

- necessità di una specializzazione tecnica per uffici;
- necessità di dotazioni tecniche e logistiche particolari.

Il primo principio - specializzazione tecnica per uffici - configura un'organizzazione dei servizi di Unione di tipo divisionale, con responsabili dei singoli servizi dotati di ampia autonomia e di conseguenza forte responsabilità. Gli strumenti di governo dei servizi dovrebbero essere tre:

- la convenzione generale di trasferimento della funzione all'Unione;
- eventuali accordi di servizio specifici per i comuni interessati;
- il piano esecutivo di gestione del servizio, il quale, recepiti gli obiettivi e le risorse definite dalla convenzione e da eventuali altri accordi con i comuni, definisce gli obiettivi da raggiungere nel corso di ogni anno e le modalità di utilizzo delle risorse economiche e umane affidate.

Il secondo principio - ovvero la necessità o meno di dotazioni tecniche e logistiche particolari - configura invece il luogo dove vengono diretti e gestiti i servizi in Unione. Dotazioni specifiche sono generalmente individuabili per:

- gli Sportelli Attività Produttive Associati;
- gli Uffici Unici Appalti (Centrali Uniche di Committenza);
- gli Uffici di Piano dei Servizi Sociali;

- gli sportelli del Servizio Sociale Integrato (area minori, disabili, anziani);
- le centrali uniche della Polizia Municipale.

Analogamente andranno valutate caso per caso le attività associate accentrabili in un unico punto di accesso dalle attività che devono essere decentrate sul territorio per poter garantire la migliore condizione di prossimità e fruibilità del servizio dal cittadino/impresa. La tabella che segue mette in evidenza i servizi interessati a questo tipo di organizzazione.

Tavola 2 - Attività accentrabili e decentrabili

Servizi (esempi)	Attività accentrabili	Attività decentrate presso ogni comune e/o sul suo territorio
Servizio Sociale Integrato (area minori, disabili, anziani)	Programmazione e pianificazione dei servizi Rapporti con le Aziende Sanitarie di competenza Programmazione dei fondi finanziari	Sportello Sociale: prima accoglienza dell'utente e orientamento ai servizi
Ufficio di Piano Servizi Sociali	Coordinamento Rapporti con le Aziende Sanitarie di competenza Gestione fondi finanziari Redazione Programmi attuativi annuali	Erogazione dei servizi sociali e di assistenza
S.U.A.P.	Gestione dell'iter delle pratiche, rapporti con gli enti pubblici terzi, rapporti con l'utenza	Servizio di informazione e accoglimento della documentazione
Uffici Informativi Turismo	Attività di coordinamento	Erogazione dei servizi di informazione
Difensore civico	Relazioni su macro-categorie di problemi dei cittadini e studio normativo	Accoglienza utenti e risposte
Ufficio Appalti	Preparazione gare-appalti Studio/aggiornamento normativa Studio sentenze	Commissioni Predisposizione materiali
Polizia Municipale	Centrale Operativa Coordinamento	Pattugliamento

L'Unione dei comuni si "riempie" di contenuti attraverso il trasferimento da parte dei Consigli Comunali di funzioni alla Unione medesima. In questa sede corre l'obbligo ricordare che una prima forma di gestione associata è la convenzione ex art. 30, Tuel. Si tratta della forma di gestione associata più utilizzata, sia per la sua semplicità, sia perché spesso replicata all'interno dello stesso comune. Occorre sottolineare come, a differenza di convenzioni e consorzi, spesso monotematici, la costituzione di una Unione per la gestione di un solo servizio appare del tutto diseconomica, sia per la complessità del-

la struttura, sia per la procedura di costituzione del nuovo ente, particolarmente laboriosa. Inoltre, va da sé che in base ad un principio di economicità amministrativa, gli amministratori dovrebbero, nel caso in cui volessero attivarsi per la gestione di un solo servizio in forma as-sociata, usare la più economica - amministrativamente - forma della convenzione. “La pluralità di servizi è elemento cardine per favorire l’efficacia nel funzionamento organizzativo dell’Unione, e nel successo delle scelte organizzative, o anche semplicemente nella scelta dei servizi da inserire nel **“bouquet” di funzioni da trasferire all’Unione**” (3).

A questo punto pare utile proporre ai lettori uno strumento di sintesi, che speriamo possa diventare strumento di lavoro per la prima analisi di fattibilità dei processi aggregativi di piccoli, piccolissimi e medi comuni, ovvero una sorta di quadro di riepilogo delle principali domande-guida alla costituzione di una Unione di comuni.

Seguendo la scuola delle politiche pubbliche, si suggerisce di raffigurare il progetto di costituzione di Unione come una *public policy* articolata in tre fasi temporali (*ex-ante*; *durante*; *ex-post*) a cui affiancare le dimensioni rilevanti di lavoro (i contenuti; gli strumenti; gli attori coinvolti). Diamo ora visione *in primis* del modello seguito, con le domande-guida che possono ispirare il lavoro, e successivamente diamo visione di una cornice di simulazione più dettagliata.

Impianto metodologico - Le domande guida

	Ex ante		In fase di realizzazione		Ex post	
	Identificazione del problema	Formulazione Del Piano	Decisione	Messa in opera	Valutazione dei risultati	Proseguimento o fine del Piano
Contenuti del Piano	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Cosa vuole ottenere l’Unione? ▪ Quale è il ‘problema’ da risolvere? ▪ Quali ostacoli alla definizione? ▪ Quali priorità selezionate? 		<ul style="list-style-type: none"> ▪ Quale percorso di implementazione? ▪ Quali priorità perseguite? ▪ Quali inter-dipendenze con altri progetti? ▪ Quale sostenibilità economico-finanziaria dell’Unione? 		<ul style="list-style-type: none"> ▪ Cosa ha ottenuto l’Unione? ▪ In quale misura ha risolto il ‘problema’? ▪ Quale evoluzione possibile dell’Unione? 	
Strumenti	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Quali strumenti di supporto per la fase di costruzione dell’Unione? (es. SWOT, indagini, tavoli, protocollo,...) ▪ Quali azioni di promozione ed indirizzo? 		<ul style="list-style-type: none"> ▪ Quali strutture/staff organizzative a supporto? ▪ Quali strumenti di monitoraggio e verifica rispetto tempi/modalità azioni? ▪ Quali strumenti e azioni di supporto e incentivazione ? 		<ul style="list-style-type: none"> ▪ Quali strumenti di monitoraggio e valutazione? ▪ Quali azioni di promozione ed indirizzo? 	
Attori coinvolti	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Quali attori esterni all’ente sono coinvolti nella fase di definizione? ▪ Quali attori/competenze interne all’ente sono coinvolti nella fase iniziale di definizione? 		<ul style="list-style-type: none"> ▪ Quali attori sono coinvolti nella fase di messa in opera? ▪ Quali gruppi attivano un effettivo network di concertazione? 		<ul style="list-style-type: none"> ▪ Quali attori (interni ed esterni) sono stati coinvolti nella fase di valutazione ex-post? ▪ Quale concertazione per definire l’evoluzione (proseguimento <i>versus</i> fine)? 	

(3) Tratto da: *Le forme associative*. di Giuseppe Avv. Ragadali, in fase di pubblicazione, aggiornato al DL n. 78/2010.

Impianto metodologico - Simulazione di un Piano

	Ex ante		In fase di realizzazione		Ex post	
	Identificazione del problema	Formulazione del Piano Strategico	Decisione	Messa in opera	Valutazione dei risultati	Proseguimento o fine del Piano
Contenuti del Piano	<ul style="list-style-type: none"> Integrazione tra linee programmatiche dei sindaci e Unione Integrazione con linee programmatiche provinciali (PTCP) e regionali (PTR) Integrazione con progetti europei 		<ul style="list-style-type: none"> Esempio Unione Bassa Reggiana: I 4 punti cardinali: <ol style="list-style-type: none"> Unire le istituzioni Unire i servizi Unire il territorio Unire le risorse 		<ul style="list-style-type: none"> Valutare se l'Unione ha risolto almeno in parte i problemi a monte Valutare anche la partecipazione, riconosciuto dalla amministrazione come "valore in quanto tale" 	
Strumenti	<ul style="list-style-type: none"> Indagini sull'efficacia del sistema di governance (società partecipate, modelli gestori, ecc) Analisi economico-finanziaria Redazione documento di indirizzo "Verso l'Unione dei Comuni" 		<ul style="list-style-type: none"> Piano di Sviluppo triennale Relazione previsionale triennale Bilancio di previsione annuale e pluriennale Costituzione organi (consiglio unione; giunta unione; presidente unione) PEG servizi in Unione Modalità di trasferimento del personale Protocollo Intesa con altre Unioni 		<ul style="list-style-type: none"> Indicatori di monitoraggio per la valutazione del rispetto tempi/azioni Panel/set indicatori di valutazione risultati Report del Controllo Strategico (nel caso si realizzi il Piano Strategico Territoriale dell'Unione) 	
Attori coinvolti	<ul style="list-style-type: none"> Conferenza Sindaci Consigli comunali (gruppi consiliari, commissioni) Responsabili dei comuni e dei servizi associati Rappresentanti sindacali 		<ul style="list-style-type: none"> Gruppo di Lavoro Permanente (Conferenza Sindaci – Direzione generale - Responsabili servizi associati) Consiglio Unione Tecnostreture dei comuni Rappresentanti sindacali per Protocollo Intesa Sistema delle imprese Altre Unioni 		<ul style="list-style-type: none"> Nucleo di valutazione Rete dei Referenti dell'Unione Rappresentanti sindacali Consiglio Unione Sistema delle imprese 	

4. Verso un modello di valutazione delle gestioni associate e delle Unioni

Da ormai diversi anni molte amministrazioni di diversi livelli di governo hanno provveduto a sviluppare sistemi complessi di misurazione delle prestazioni, con particolare riferimento all'utilizzo delle risorse e alla qualità dei servizi offerti, seppure non con la sistematicità e la completezza che il quadro normativo imporrebbe. Tali misurazioni, prevalentemente di natura economico-finanziaria, non sono da sole sufficienti a sostenere pienamente l'elaborazione delle politiche pubbliche e la definizione di azioni di riprogettazione dei servizi, finalizzate a rispondere maggiormente ai bisogni dei cittadini e delle imprese.

Per questa ragione, sussiste oggi nel settore pubblico una necessità crescente di sviluppare sistemi di misurazione multidimensionale della performance amministrativa, che mirino a integrare le più consolidate informazioni derivanti dall'utilizzo dei fondi in bilancio con quelle relative ad altre dimensioni dell'attività, come, per esempio, quelle relative ai risultati e impatti delle politiche e alla qualità dei servizi e dei processi organizzativi.

Migliorare la performance delle amministrazioni pubbliche è l'obiettivo comune e centrale delle numerose iniziative di cambiamento in atto nel settore pubblico del nostro Paese. La necessità di rispondere adeguatamente alle esigenze crescenti dei cittadini, in termini di qualità delle politiche e dei servizi, con risorse scarse, obbliga le pubbliche amministrazioni a conoscere in modo approfondito le loro performance economico-finanziarie e organizzative al fine di individuare modalità e opportunità per raggiungere gli obiettivi strategici e politici, assicurando sia la qualità dei servizi che l'efficacia dell'azione amministrativa. Tale affermazione è ancora più vera per le forme associative, le quali nascono - volontariamente od obbligatoriamente - proprio per dare la possibilità ai comuni, specie piccoli e piccolissimi, di essere maggiormente adeguati nel dare risposte efficienti e qualitative alla cittadinanza. Come valutare se tali gestioni associate hanno prodotto valore per il territorio e per i cittadini? Quali strumenti di rilevazione della qualità è opportuno adottare nelle Unioni di Comuni? E, soprattutto, cosa dobbiamo valutare?

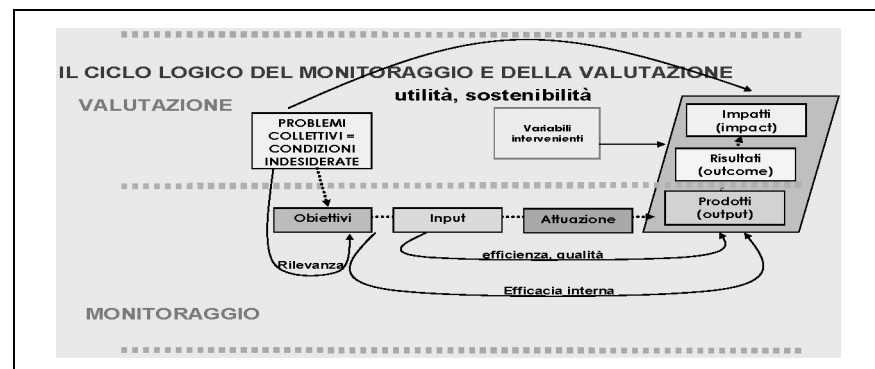
Seguendo il filo rosso della "Lezione" occorre mettere in campo strumenti e percorsi che siano in grado di monitorare, e poi valutare, sia l'adeguatezza nella gestione dei servizi, sia la capacità di elaborare politiche di area vasta. Dal punto di vista metodologico, il corretto punto di partenza è proprio quello della elaborazione di *policies* da cui dovrebbero discendere progetti, funzioni e servizi associati

In termini analitici, una politica pubblica è definibile come l'insieme delle idee e delle azioni assunte da una pluralità di soggetti (gli attori) - pubblici e/o privati - correlate alla soluzione di un problema collettivo.

In altre parole, si tratta di un insieme di attività che ha relazione con l'intenzione e la capacità di una comunità di soddisfare un bisogno o una domanda per le quali è considerato rilevante, in un dato momento storico, l'intervento da parte delle istituzioni pubbliche (1).

Questa definizione assume le seguenti ipotesi:

- le politiche sono una costruzione analitica (effettuata dai *policy makers*, tra cui gli esperti) utile per analizzare e discutere l'agire delle amministrazioni pubbliche; è evidente, allora, come alla concettualizzazione di una politica concorrano informazioni e conoscenze su problemi e opportunità di intervento;
- il primo passo nella definizione di una politica è costituito dalla individuazione del problema collettivo che è (o che dovrebbe essere) alla base della decisione di agire, e cioè dalla definizione della situazione insoddisfacente presentata dalla collettività in generale o da determinate categorie di soggetti che si ritiene necessario/opportuno migliorare; il principale riferimento per giudicare l'utilità e il successo di una politica è costituito dalla valutazione degli *outcome* intermedi (*risultati*) e finali (*impatti*); in figura sottostante si evidenzia il ciclo logico delle fasi di monitoraggio e di valutazione;



- il processo di *policy making* è caratterizzato dall'azione di molteplici attori, sia pubblici sia privati; in altre parole, la definizione assume, sulla base di evidenze empiriche mostrate dalle ricerche, che una amministrazione operi in un ambiente caratterizzato dall'azione anche di altri soggetti (altre istituzioni, soggetti privati, del terzo settore), alcuni interessati a cooperare, altri orientati a contrastare gli obiettivi e/o le modalità attuative attraverso cui si affrontano i problemi; in questo senso è comprensibile la rilevanza della fase di attuazione delle politiche quale fase in cui la capacità di governare i comportamenti degli altri attori costituisce un fattore essenziale per il perseguimento degli obiettivi delle politiche.

(1) Cfr. W. N. Dunn, *Public Policy Analysis: An Introduction*, 2d Edition, Englewood Cliffs, Prentice Hall, 1993.

Nel complesso questa definizione cerca di cogliere il fatto che la capacità di affrontare problemi collettivi dipende in particolare da:

- *la disponibilità di ipotesi di soluzione tecnica per le situazioni critiche che si intendono affrontare*; infatti, definire un problema di *policy* significa creare una relazione tra una situazione critica e le eventuali opportunità di soluzione; per esempio, il problema dell'inquinamento atmosferico causato dal traffico veicolare può essere affrontato con politiche (al di là di interventi simbolici utili a testimoniare l'esistenza di una situazione indesiderata) se si dispongono d'ipotesi connesse alla produzione e all'incentivazione dell'uso di autoveicoli meno inquinanti, ecc.;

- *la disponibilità di ulteriori risorse*, oltre a quelle conoscitive che sostengono le ipotesi di soluzione, in particolare le risorse di consenso necessarie per affermare gli interventi nell'ambito delle arene decisionali in cui si scontrano differenti valori e interessi.

Per questi motivi, le politiche pubbliche devono essere considerate alla stregua di *opportunità* di intervento, che a volte derivano da interventi mirati per affrontare altri ambiti problematici (altre finalità) o che impiegano altre modalità per affrontare i medesimi tipi di bisogni/domande (altri mezzi). In questo scenario la disponibilità di informazioni e conoscenze sulle performance delle politiche e attività già in corso possono giocare un ruolo rilevante per il successo di una opzione di intervento.

Conviene ricordare inoltre che in realtà le politiche pubbliche sono molto spesso costrutti ambigui e complessi nel senso che:

- raramente problemi e obiettivi di una politica sono chiaramente definiti e altrettanto raramente tutti gli attori impegnati nell'implementazione costituiscono un gruppo di lavoro coeso, e ciò vale in modo esponenziale nel caso di processi aggregativi e di **unioni di comuni**, ove non possiamo dare per scontato l'omogeneità politica dei comuni aderenti, e neppure la sintonia di visioni sul territorio comune di gestione e governo;

- spesso gli interventi sono messi in opera con la consapevolezza che riusciranno a trattare solo porzioni dei problemi affrontati; in questa direzione il loro compito è anche quello di favorire forme di apprendimento da parte delle comunità professionali e scientifiche coinvolte nella elaborazione e attuazione di una politica; in buona sostanza, ad acquisire maggiori competenze sulle modalità attraverso cui un problema potrebbe essere affrontato. La matrice riportata alla pagina seguente ci aiuta a mettere in chiaro le funzioni e il tipo di decisioni prevalenti nei processi attuativi delle politiche pubbliche.

A titolo di esempio riportiamo il percorso in fieri nella Unione Bassa Reggiana.

L'Unione Bassa Reggiana nasce con il trasferimento dei primi servizi, ovvero nell'aprile del 2009, e ad oggi gestisce i seguenti servizi:

- Stazione Unica Appalti (LLPP e forniture e servizi) e CUC Centrale Unica di Committenza;
- Ufficio Unico del Personale (economica, giuridica, previdenziale, rilevazione presenze);

Matrice Funzioni e tipo di decisioni nei processi attuativi delle politiche pubbliche (2)

Tipo di decisioni Tipo di funzioni	Decisioni strategiche	Decisioni operative
GOVERNO (legittimazione politica e sociale)	1 Definizione delle missioni e delle priorità Innovazioni sulle politiche Analisi dell'utilità delle politiche Sviluppo delle reti e dei processi di aggregazione intercomunale	3 Supervisione Controllo Auditing Anticipare i problemi Reagire velocemente alle difficoltà
GESTIONE	2 Efficacia delle operazioni rispetto a obiettivi e problemi	4 Efficienza

- Nucleo Tecnico di Valutazione;
- Ufficio di Piano Sociale;
- Servizio Sociale Integrato Zonale (Disabili, minori, anziani);
- Servizi Educativi 0-6 anni, attraverso Azienda Speciale dell'Unione;
- SUAP Sportello Unico Attività Produttive;
- Protezione Civile.

In Bassa Reggiana si sta tentando di implementare - con il supporto del Nucleo Tecnico di Valutazione - un modello di valutazione delle gestioni in Unione e della governance attraverso un set di indicatori di valutazione che permetta di rispondere alla domanda: «Le Unioni dei comuni fanno risparmiare? Meglio: le Unioni dei comuni DEVONO SOLO fare risparmiare?». A tal fine diventa indispensabile individuare almeno 6 motivazioni che sottostanno all'Unione, che diventano altrettante dimensioni di valutazione dei servizi in Unione, ovvero:

DIMENSIONI DI VALUTAZIONE DELLE GESTIONI IN UNIONE	
1) Efficacia 2) Efficienza 3) Economicità 4) Qualità dei servizi e soddisfazione percepita degli utenti 5) Capacità di programmazione sovracomunale 6) Immagine del territorio	Per ogni servizio in unione occorre valutare queste dimensioni sulla base di indicatori opportunamente costruiti

Le fasi propedeutiche alla messa a regime di un sistema di valutazione come sopra descritto nelle sue dimensioni portanti parte, in Bassa Reggia, a da strumenti di valutazione già in vigore quali quelli legati al monitoraggio e valutazione degli obiettivi gestionali del

(2) Misurare per decidere - La misurazione delle performance per migliorare le politiche pubbliche e i servizi. Pubblicazione Formez- Dipartimento Funzione Pubblica

Piano Esecutivo di Gestione e del Piano degli Obiettivi, nonché dalla Relazione di Performance dell'ente, così come prescritto dalla legge cd Brunetta legge n. 150/2009. Si riporta nel box uno stralcio della Relazione alla Performance dell'Unione riferita all'anno 2011 per la Stazione Unica Appalti dell'Unione. Uno dei percorsi di sviluppo, in tema di valutazione, riguarda anche la costruzione di relazioni congiunte tra Unione e comuni ad essa associati; una bella lettura della risoluzione di un problema potrebbe nascere dalla valutazione di indicatori di efficienza del livello sovracomunale nel dare la risposta organizzativa e di qualità percepita dal cittadino-impresa a livello comunale, ovvero dare lettura e risposta di esigenze di prossimità per alcuni servizi consapevoli di una gestione centralizzata al livello che si ritiene essere maggiormente adeguato.

**Relazione sulla performance anno 2011 - Unione dei comuni bassa reggiana
Struttura apicale: Servizio Appalti**

Responsabile: ...

Principali dati di produzione riferiti alle attività ritenute più rilevanti

N.	PRODOTTO/SERVIZIO E INDICATORE	2008 Cons.	2009 Cons.	2010 Cons.	2011 Cons.
1	n. procedure di gara totali	n/d	50	51	45
2	n. aste immobiliari	n/d	2	2	5
3	n. appalti lavori	n/d	21	14	20
4	n. appalti servizi e forniture (incluse centrali di committenza)	n/d	27	35	20
5	n. centrali di committenza	n/d	0	1	1
6	n. incontri in/formativi a beneficio delle Amministrazioni associate	n/d	0	3	5

**PRINCIPALI VARIANZE QUANTI-QUALITATIVE RICONTRATE
NELL'ARCO DELL'ANNO RISPETTO ALLA MEDIA
DEL TRIENNIO PRECEDENTE**

Il numero di occasioni di in/formazione a beneficio delle Amministrazioni associate nel 2011 ha conosciuto un incremento legato all'introduzione di nuove norme in vari settori afferenti gli appalti (tracciabilità, nuovo regolamento di attuazione del codice dei contratti, DL sviluppo).
Il calo dei procedimenti (-10%) è in parte motivato dalla centrale di committenza svolta nel 2010 per un servizio di riscossione tributi, per il quale 3 Comuni su 8 hanno potuto scegliere di non bandire una gara nel 2011 ma avvalersi direttamente del concessionario convenzionato.

RELAZIONE SULLA PERFORMANCE ORGANIZZATIVA

Ambito di valutazione	Indicatore	Note
Azioni attivate per realizzare le politiche tese a soddisfare i bisogni della collettività (con riferimento alle più rilevanti tra le linee programmatiche di mandato di competenza)	Linea programmatica 1: Riduzione dei costi di appalti di servizi mediante asta pubblica invece di procedura negoziata come da prassi precedente	Risparmi su due servizi di circa il 35% medio

Ambito di valutazione	Indicatore	Note
	Linea programmatica 2: Predisposizione di modulistica semplificata e unificata per tutte le Amministrazioni del territorio.	Nuova modulistica tracciabilità e dichiarazioni requisiti specifici.
Azioni di modernizzazione e miglioramento qualitativo dell'organizzazione e delle competenze professionali	Centrale di committenza	n. 1 nuova procedura per selezione broker assicurativo
	Frequenza n. 5 giornate di aggiornamento/formazione del responsabile	Temi: Tracciabilità, Appalti in economia, Regolamento di attuazione del codice dei contratti, offerta economicamente più vantaggiosa, leasing in costruendo.
Azioni di sviluppo qualitativo e quantitativo delle relazioni con i cittadini, i soggetti interessati, gli utenti e i destinatari dei servizi	Progressivo aumento delle pubblicazioni e delle informazioni on-line relative agli appalti in materia di avvisi e modulistica	Applicazione estesa della nuova normativa sulla trasparenza degli appalti pubblici come recenti innovazioni (vd. DL sviluppo).
	n. 5 incontri di informazione gratuiti su tematiche inerenti i contratti pubblici a beneficio dei responsabili di servizio delle Amministrazioni associate	Temi: Tracciabilità, nuovo regolamento appalti in economia, regolamento di attuazione del codice dei contratti.
	Predisposizione nuovo regolamento per gli appalti in economia	Regolamento condiviso dalla Giunta in attesa di approvazione del Consiglio in data 1° marzo 2012 e, in prospettiva, per adozione da parte di tutte le Amministrazioni del territorio.
Efficienza nell'impiego delle risorse	Riduzione della spesa corrente a carico dei Comuni dell'Unione rispetto all'esercizio precedente grazie alla compartecipazione ai costi di altre amministrazioni	Riduzione quote a carico dei comuni per l'importo della consulenza
	Riduzione del numero dei procedimenti amministrativi mediante centrali di committenze già svolte (imposte per pubbliche affissioni)	Prima 8 procedimenti necessari, ora solo 3.
	Mantenimento dei livelli di servizio per più amministrazioni rispetto al 2010 (10 invece di 9) con impiego di risorse sostanzialmente invariato.	Costi invariati

5. I fattori critici di successo

Una volta che sono stati definiti gli obiettivi di un progetto di innovazione e di cambiamento o organizzativo, ci suggeriscono i manuali di management, il passo successivo è quello dell'identificazione dei Fattori Critici di Successo (FCS), vale a dire riflettere sulle attività strategiche che è indispensabile affrontare per raggiungere gli obiettivi prefissati, in quanto connesse ai principali problemi che si incontreranno nel processo di definizione e attuazione del progetto. Seguendo sempre il nostro fil-rouge, ovvero le unioni come progetti istituzionali ed organizzativi, corre qui l'obbligo di sottolineare l'importanza dello strumento Fattori Critici di Successo per la buona riuscita del "progetto-unione".

Il termine Fattori Critici di Successo (FCS) è usato infatti nella programmazione delle attività delle organizzazioni e indica i più importanti sub-obiettivi di una politica (o di un intervento). Definiamo quindi gli FCS come i pre-requisiti che devono essere raggiunti per realizzare la missione.

Il consenso interno ed esterno alle organizzazioni sui macro-obiettivi è vitale. Nell'elencare gli FCS, un gruppo di lavoro dovrebbe seguire la regola del necessario-e-sufficiente. In altre parole, il gruppo deve essere d'accordo sul fatto che ogni FCS elencato è necessario al progetto e che assieme sono sufficienti per raggiungere l'obiettivo definito. La lista di FCS deve riflettere l'assoluto numero minimo di sub-obiettivi che devono essere raggiunti dal gruppo di lavoro per portare a termine il progetto complessivo.

Le teorie di management propongono alcune categorie di FCS, come gli otto proposti nell'elenco che segue che costituiscono un esempio di ciò che potrebbe emergere da un gruppo di lavoro impegnato nel progetto di realizzazione di un sistema di analisi di gestione di un ente:

Tavola 1 - FCS per progetto «Sistema analisi di gestione»

- | |
|--|
| <ol style="list-style-type: none">1. Sistema informativo adeguato a supporto di:<ol style="list-style-type: none">a) contabilità analitica;b) indicatori di performance2. Formazione personale ufficio controllo di gestione3. Ottenere collaborazione dei dirigenti dei settori su cui si avvia la sperimentazione4. Ricerca di consulenti esterni con un programma di supporto adeguato e ad un costo competitivo5. Applicare il controllo di gestione nella fase pilota alle linee di attività più significative6. Utilizzare un modello implementabile facilmente7. Fare in modo che l'esperienza non si fermi alla fase sperimentale8. Collocare l'Ufficio controllo di gestione alle dirette dipendenze del direttore generale |
|--|

Per portare a termine la missione affidata, nell'esempio descritto, il gruppo deve raggiungere tutti gli 8 FCS entro un periodo definito. Questo è quanto si deve considerare necessario e sufficiente.

Ogni FCS deve essere dedicato ad una singola e specifica questione e ad ogni FCS corrisponderà un responsabile; questi fattori devono essere tali da condizionare la definizione degli FCS stessi.

La lista dovrebbe essere un **mix di fattori di processo e di progetto**. Se i fattori fossero tutti di processo (ad esempio: collaborazione dei responsabili di settore), le attività legate al progetto potrebbero essere scarsamente presidiate e le attività di progettazione dell'intervento potrebbero affondare mentre tutti sono concentrati a meditare sulle opzioni generali. Egualmente, se fossero tutti fattori di progetto (ad esempio: caratteristiche del sistema informativo), il lavoro potrebbe ottenere successi di breve termine, ma bloccarsi per un intervento di un attore che non intende collaborare. La proporzione si basa, ovviamente, su molteplici considerazioni, inclusa la natura dell'ente, la congiuntura politico-amministrativa, oppure il tipo di intervento che si sta affrontando. In approfondimento è possibile segnalare un paio di regole per l'utilizzo degli FCS all'interno dei gruppi di lavoro nei processi di cambiamento istituzionale ed organizzativo:

1^a Regola

1. Definire i Fattori Critici di Successo

Criteri:

- Non più di otto
- Ognuno è necessario
- Tutti insieme sono sufficienti
- Ognuno si riferisce ad una sola questione
- Possono riguardare il contenuto del progetto e i meccanismi/contexto di attuazione

2. Definire ciò che più è necessario

Il successivo passo è quello di identificare ed elencare ciò che deve essere fatto perché il gruppo possa affrontare i Fattori Critici di Successo nel miglior modo possibile. Ad esempio, potrebbe essere necessario trovare modalità per diventare più velocemente reattivi rispetto alle sollecitazioni dell'ambiente esterno, sfruttare nuove risorse quali tecnologie, conoscenze, etc., oppure nuove opportunità o qualsiasi altra cosa possa essere essenziale per raggiungere gli FCS.

2^a Regola

Definizione dei processi connessi ad ogni singolo FCS (ovvero: ciò che è necessario fare per raggiungere i fattori critici di successo che consentono di completare il progetto)

Criteri:

- Ogni processo è in sé necessario e sufficiente - Tutti insieme sono sufficienti per poter raggiungere l'obiettivo
- Ogni descrizione di un processo deve seguire una sequenza del tipo: verbo più oggetto (ogni processo è definito da un verbo e da un oggetto)

- Ogni processo deve avere un responsabile
- Il responsabile deve essere un membro del gruppo
- Nessun responsabile deve avere più di tre o quattro processi da seguire

Declinando il concetto sulle **gestioni associate** è possibile trattare un primo elenco, non certo esaustivo in quanto ogni territorio dovrà procedere alla propria analisi ed elencazione di quelli che si ritengono essere fattori Critici di Successo, di FCS per la riuscita di un processo di aggregazione intercomunale:

Tavola 2 - Possibili FCS per la riuscita di un processo di aggregazione intercomunale

- 1) La visione di scenari territoriali di area vasta
- 2) Il forte *commitment* politico, sia nella fase di costituzione dell'unione sia nel prosieguo delle attività
- 3) Il coinvolgimento stabile dei funzionari comunali che a vario titolo collaborano ai servizi in Unione
- 4) Il confronto ed il supporto con i funzionari regionali, e l'erogazione di contributi a sostegno delle gestioni associate
- 5) Il confronto permanente con altre realtà associative, sia a livello regionale che nazionale
- 6) La redazione di studi di fattibilità delle gestioni associate che tenesse in considerazione, per ogni servizio analizzato, non solo la dimensione organizzativa e gestionale, ma anche la dimensione finanziaria e di sostenibilità del servizio, nonché di qualità incrementale del servizio
- 7) La redazione di rendiconti di attività e di valutazione delle gestioni associate su base di indicatori - ancorché sperimentali - di efficienza, efficacia, qualità, potenzialità di sviluppo
- 8) La dotazione strumentale ed organica sufficiente e necessaria alla realizzazione delle funzioni associate

6. Prospettive future: Unione e pianificazione strategica

L'ente locale oggi non è più solo amministratore (government) ma è anche gestore (governance) di un territorio. I problemi pubblici diventano sempre più complessi e necessitano di approcci multi-disciplinari, di risorse e competenze diversificate, dell'intervento di diversi attori di livello gerarchico differente (sia pubblico che privato). È in corso da anni ormai un vero e proprio cambiamento del paradigma dello sviluppo territoriale: economia della conoscenza; competitività dei territori; reti territoriali; innovazione economica ed innovazione sociale; contesto europeo.

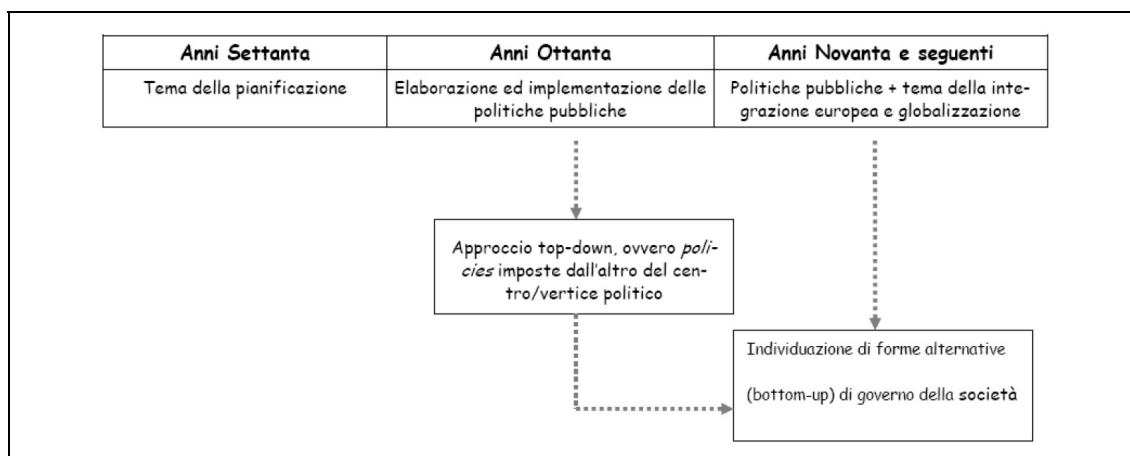
“Non si fa governance se il government è debole”. Tradotto: non si fa pianificazione strategica di un territorio, non si riescono ad attivare percorsi di partecipazione se l'ente locale non è strutturato - dal punto di vista politico, culturale e tecnico - a lavorare per obiettivi, se non è capace di pensare e gestire la partecipazione dei vari attori interni ed esterni. Le considerazioni rispetto alla connessione tra Unioni di Comuni e pianificazione strategica partono da qui. Se oggi i comuni di piccole dimensioni sono in difficoltà nel mantenere e/o rafforzare positivi sistemi di governance, può in parte essere dovuto alla debolezza istituzionale. Ora, il processo aggregativo di più enti dovrebbe poter consentire un maggiore peso specifico anche, appunto, dall'ottica istituzionale. Stando alla frase di partenza, quindi, se rinforziamo il livello del government attraverso l'Unione, dovremo poter contare su maggiori possibilità/capacità di fare governance sul territorio. Concedeteci pertanto una breve premessa - di matrice prettamente politologia - che vuole sottolineare l'importanza della partecipazione pubblica al processo di policy making, nell'ambito di un contesto socio-economico e di successive riforme istituzionali caratterizzato da crescente complessità organizzativa, politica, tecnica e amministrativa.

Il concetto - ora più che mai attuale e spesso abusato - di governance è un termine ampio e pluridimensionale, che cerca di “catturare” e definire una serie di dinamiche in atto sia in campo economico che istituzionale e che ha conosciuto nel corso degli ultimi anni estensioni e sovrapposizioni di significati e definizioni. Una lettura sommaria e cronologica delle principali teorie sulla governance ci ha permesso di evidenziare i principali macro-approcci e di contestualizzare una riflessione sulle Unioni di Comuni e pianificazione strategica alla luce di un quadro di riferimento basato non solo sulle metodologie di pianificazione e controllo, ma anche su input e strumenti organizzativi di ispirazione più legata alla analisi delle politiche pubbliche locali.

Nuovi modelli di processi decisionali

Il mutamento di prospettiva ha portato al superamento del significa-

Tavola1 - Tappe analisi storica: il focus delle teorie sulla governance



to originario del termine governance, inteso come sinonimo di “direzione politica”, favorendo l’emergere di ridefinizioni del concetto. Tali ridefinizioni sono orientate verso uno stile di governo non solo gerarchico, ma caratterizzato da processi decisionali fondati sui principi:

- del decentramento;
- della cooperazione;
- del networking tra soggetti pubblici-privati;
- della partecipazione e dell’ascolto di detentori di interessi (stakeholders).

Complessità, partecipazione e politiche pubbliche

Dal minimo quadro teorico emerge come gli elementi di sempre maggiore complessità che caratterizzano l’attuale società portino ad un progressivo minore impatto degli strumenti di government - qui inteso come approccio top-down all’implementazione di politiche pubbliche - in termini di incisività sul reale sviluppo socio-economico, a favore di una crescita dell’approccio bottom-up, basato sulla interazione e partecipazione delle forze sociali.

Gli elementi distintivi che rendono la cooperazione tra soggetti pubblici-privati, la partecipazione e l’ascolto di stakeholders come un fattore indispensabile ai fini di una maggiore efficacia dei processi decisionali sono molteplici e nascono da fattori di origine diversa. Tra i tanti segnaliamo:

- la crescente complessità delle politiche da attuare;
- l’elevato numero degli attori interessati, sia pubblici che privati e di detentori di interessi;
- la dispersione delle competenze;
- la scarsità delle risorse;
- la crisi degli attuali sistemi di rappresentanza e controllo (ad esempio si pensi al ruolo del consiglio comunale);
- nuove forme di partecipazione che si sono sviluppate al di fuori e con nuove modalità di espressione rispetto ai canali politico-istituzionali tradizionali;

– nuove esigenze di coinvolgimento, responsabilizzazione e valutazione dei cittadini nell'avvalersi di un servizio pubblico.

La partecipazione al *policy making* sta diventando prassi e metodo diffuso a livello nazionale e locale. Le elite politico-istituzionali chiedono e sperimentano nuove forme di coinvolgimento della società civile per:

- legittimare le scelte di policy making;
- supportare il processo di scelta (in termini di informazioni, risorse, tempo, azioni, ecc);
- garantire la valutazione e coinvolgere l'utente finale nel controllo di risultato.

Il Piano Strategico di una Unione di comuni può diventare allora strumento, non certo il fine, per rispondere a questo nuovo paradigma, per costruire sul territorio quelle condizioni necessarie a garantire uno sviluppo integrato capace di orizzonti più ampi del (solo) mandato amministrativo. La domanda crescente di ascolto attivo non proviene solo dai cittadini, genericamente intesi, ma anche da stakeholders locali ben definiti come ossatura economica della città. I tradizionali vincoli geografici e temporali sono superabili se la città davvero riesce ad ascoltarsi ed a fare sistema. Un'idea che si può ben radicare nella costituzione di un ente sovra-ordinato permanente, referente della pianificazione strategica, col ruolo tipico di una agenzia di sviluppo che supera i mandati amministrativi: l'Unione di comuni.

7. Le check list

Perché check list a supporto dei processi aggregativi? Le Unioni di comuni rappresentano una straordinaria occasione di riassetto istituzionale ed organizzativo, sia per i piccoli e piccolissimi comuni che per i comuni di dimensioni medio-grandi. Ogni processo di cambiamento, lo abbiamo più volte sottolineato, porta con sé una molteplicità di difficoltà e di resistenze. Lavorare in costante emergenza, non avere il tempo ed i luoghi necessari alla progettazione di nuovi servizi, di gestione del sistema delle relazioni inter-ente ed inter-comunale rischia di compromettere e di minare fin dalle origini la bontà del progetto unione. Avendo nel corso dell'ultimo triennio raccolto testimonianze, buone prassi ed anche narrazioni di impedimenti organizzativi intendiamo qui offrire ai lettori uno spunto operativo di lavoro, al fine di ridurre (eliminare non sarà possibile) le distorsioni e gli incidenti di percorso. Durante l'estate 2011 mi sono imbattuta nella lettura di un testo di Atul Gawande, medico chirurgo americano, incaricato dal 2006 dall'Organizzazione Mondiale della Sanità di redigere le nuove check-list per la sicurezza del paziente chirurgico. Ho ritrovato nel testo la potenza organizzativa di uno strumento tanto semplice quale è una lista di controllo delle attività da svolgere in riferimento a compiti conosciuti. La premessa a monte è che, appunto, ancorché il mondo odierno sia pieno di professionisti ampiamente formati, è altrettanto vero che l'emergenza si fa commettere passi falsi. In campo sanitario alcuni passi falsi possono avere conseguenze gravissime per i pazienti; nel campo della pubblica amministrazione e dei processi di riordino istituzionale le conseguenze sono meno gravi, ma possono tradursi in false partenze, mancate opportunità di innovazione e di rinnovamento, nonché di conflitti interni e resistente a progetti solo perché male istruiti e male comunicati. Ecco allora un tentativo di prevenire il caos che può, facilmente, subentrare negli enti locali impegnati nell'affascinante quanto complesso percorso di costituzione di una Unione di comuni. In apertura, citiamo proprio Atul Gawande:

«(...) Il paradigma più consueto dei nostri anni è che la nostra principale difficoltà - in campo medico come in tanti altri settori - non è la capacità dei singoli. Tutt'altro. Nella maggior parte delle attività professionali la formazione non è mai stata così lunga ed intesa. Prima di praticare in autonomia, ogni professionista, che sia medico, avvocato, professore, dirigente od ingegnere ha trascorso anni a costruirsi una solida base di conoscenza ed esperienza. Ha cercato di perfezionarsi. Ciò non toglie che gli insuccessi restino frequenti. Continuano a presentarsi nonostante le considerevoli capacità individuali. Ecco dunque la nostra situazione all'alba del ventesimo secolo. Abbiamo accumulato un sapere pratico prodigioso. Eppure questo sapere pratico risulta spesso ingestibile; gli errori evitabili continuano a demoralizzarci e a frustrarci nei settori più disparati, dalla medicina alla finanza, dal mondo delle imprese all'amministrazione pubblica. E la ragione è sempre più evidente: il volume e la

complessità di ciò che sappiamo hanno oltrepassato le nostre capacità individuali di fornire benefici di questo sapere in modo corretto, sicuro ed affidabile. (...) La check-list (lista di controllo) è una strategia che può apparire ridicola ma che nel campo sanitario ha salvato e salva migliaia di vite umane (...). (1)»

Il protocollo descritto in fasi di lavoro permette ai professionisti di agire secondo percorsi tracciati in fasi non di emergenza, utili quindi a tratteggiare azioni, attori e strumenti da coinvolgere in un articolato processo organizzativo. Ci piace qui seguire questa suggestione e immaginare delle check list per i momenti essenziali di costituzione di una Unione di comuni, ovvero:

- 1) momento pre-costitutivo,
- 2) momento di start-up,
- 3) momento di consolidamento,
- 4) momento di valutazione.

1) **Momento Pre-costitutivo:** prende di norma avvio con la manifestazione e dichiarazione politica di procedere alla costituzione di un nuovo ente locale, quale è l'Unione di comuni (di norma avviene con la deliberazione della Conferenza dei Sindaci di procedere ad uno studio di fattibilità, dichiarando una intenzione ad esplorare ed approfondire l'ipotesi di sviluppo delle forme di gestione associata)

La check list può pertanto essere rappresentata come segue:

CHECK LIST MOMENTO PRE-COSTITUTIVO			
Check	Sì	No	Nota
Le Giunte Comunali interessate all'Unione hanno espresso formale volontà di costituire l'Unione dei comuni attraverso un documento di indirizzo? (<i>Il documento di indirizzo è facoltativo</i>)	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	
La Conferenza dei Sindaci ha formalmente espresso una tempistica per la eventuale ratifica del Documento di indirizzo nei Consigli Comunali di competenza?	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	
I Consigli Comunali hanno approvato il Documento di Indirizzo esprimendo note e osservazioni?	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	
Le eventuali osservazioni dei Consigli Comunali sono state accolte e recepite nel Documento di Indirizzo?	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	
La Conferenza dei sindaci ha espresso formalmente intenzione di procedere ad uno Studio di fattibilità/Piano di sviluppo per la progettazione del nuovo ente dal punto di vista istituzionale ed organizzativo (<i>Lo Studio di fattibilità è facoltativo</i>)	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	
È stato individuato formalmente (con atti di Giunte) un gruppo di progetto/di lavoro per la stesura dello Statuto dell'Unione e dell'Atto Costitutivo? (<i>Statuto ed Atto Costitutivo sono atti obbligatori</i>)	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	
I Segretari Comunali sono stati coinvolti nella stesura degli atti fondativi Statuto ed Atto Costitutivo?	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	

(1) Atul Gawande - Check List, Come fare andare meglio le cose - Einaudi, 2009.

Check	Sì	No	Nota
È stato costruito un crono-programma per la costruzione/condivisione/emendamenti dello Statuto ed Atto Costitutivo?	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	
Sono stati informati tutti i sindaci che lo Statuto esplica la sua efficacia decorsi i giorni previsti da normativa dalla pubblicazione dell'Albo Pretorio a fa data dall'ultimo Consiglio Comunale che lo ha approvato?	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	
I Sindaci hanno valutato la creazione di una delegazione trattante di parte pubblica unitaria per la redazione di un Protocollo di Intesa con le Relazioni Sindacali (<i>Il Protocollo di Intesa è facoltativo</i>)	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	
La Delegazione trattante di parte pubblica ha fatto informazione ai sindacati in merito all'organizzazione dell'ente (ed eventuali comandi/trasferimenti di personali all'Unione)?	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	
La Delegazione trattante di parte pubblica ha discusso in fase di concertazione sindacale con le RSU e OOSS le modalità di organizzazione ed i criteri di trasferimento?	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	

2) **Momento di Start-up** : l'unione si attiva attraverso un atto costitutivo, un contratto cui è applicabile la disciplina di cui all'art. 11 legge n. 241/1990, ha un suo Statuto, che è approvato dai consigli di tutti i comuni aderenti all'Unione medesima, con i *quorum* previsti per la modifica degli statuti comunali. L'Unione è infatti destinata a gestire servizi di particolare rilevanza, è un ente locale territoriale ai sensi dell'art. 32 Tuel n. 267/00 e s.m.i. e deve gestire servizi in luogo del comune, e con i medesimi poteri; tale importanza pare pertanto essere rimarcata dal legislatore, che prevede per l'approvazione dello Statuto dell'Unione, la deliberazione di tutti i consigli comunali, assunta con le maggioranze qualificate necessarie per l'approvazione dello statuto comunale.

La Check-list può pertanto essere rappresentata come segue:

CHECK LIST MOMENTO START-UP			
Check	Sì	No	Nota
I Consigli Comunali hanno approvato lo Statuto e l'Atto Costitutivo con apposite deliberazioni consiliari con le maggioranze qualificate richieste?	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	
I Sindaci hanno firmato l'Atto Costitutivo - dopo che lo Statuto ha esplicitato la propria efficacia - con l'individuazione del comune i cui organi rappresenteranno l'Unione nella fase transitoria di insediamento dell'Unione?	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	
È stato formalmente individuato e nominato il Segretario / Direttore dell'Unione?	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	
Il segretario dell'Unione ha proceduto alla registrazione dell'Atto Costitutivo ed all'invio al Bollettino Regionale dello Statuto?	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	
In fase di start-up il sindaco del comune capofila ha attivato il Codice fiscale dell'Unione con registrazione presso l'Agenzia delle Entrate?	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	

Check	Sì	No	Nota
I Consigli Comunali hanno designato i consiglieri di maggioranza e minoranza rappresentanti del Comune all'interno dell'unione, con apposite deliberazioni consiliari?	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	
Sono state individuate le prime funzioni da trasferire all'Unione?	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	
I Consigli Comunali hanno approvato con apposite deliberazioni consiliari il trasferimento di un corpus minimo di almeno tre servizi per il primo anno di start up dell'Unione, con le maggioranze qualificate richieste?	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	
Il Segretario/Direttore dell'Unione ha individuato insieme alla Giunta dei Sindaci il personale da comandare e/o da trasferire all'Unione dei comuni?	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	
Il sindaco del comune capofila o altro soggetto indicato da atto costitutivo ha convocato il primo Consiglio dell'Unione per l'insediamento degli organi (In ODG : Elezione Presidente dell'Unione; Presidente del Consiglio Unione e del Vice-Presidente del Consiglio unione – <i>Obbligatorio</i> - Approvazione Linee di indirizzo Unione - <i>Facoltativo</i>)	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	
Il Consiglio dell'Unione ha eletto in prima seduta il Presidente dell'Unione?	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	
Il Consiglio dell'Unione ha eletto in prima seduta il Presidente ed il Vice presidente del Consiglio?	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	
Il consiglio dell'Unione si è espresso in ordine a come procedere per l'apparato regolamentare, in primis Regolamento del Consiglio unione e Regolamento di Contabilità? Ovvero, si è deciso di adottare in via transitoria i Regolamenti del comune capofila?	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	
Sono state costituite apposite Commissioni Consiliari (Temporanee o Permanenti) per la condivisione e costruzione dei Regolamenti (del Consiglio e di Contabilità)?	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	
È stato formalmente individuato un responsabile Finanziario dell'Unione tra i responsabili dei comuni?	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	
È stato costruito e condiviso con i ragionieri dei comuni il percorso di approvazione del primo bilancio di previsione dell'Unione?	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	
La Giunta dell'Unione ha approvato la prima dotazione organica dell'Unione?	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	
È stata individuata la tesoreria dell'Unione (in fase di start-up potrebbe essere quella del comune capofila, in attesa di un capitolato autonomo di affidamento del servizio tesoreria)	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	

7.1. Start-up: i primi adempimenti giuridico-amministrativi e le prime attività gestionali

In fase costitutiva bisognerà poi ricordare che si sta costruendo un nuovo ente e che conseguentemente gli adempimenti necessari per attivare l'Unione sono numerosi e passano attraverso la progettazione dei servizi, la redazione di statuto, regolamenti di servizi, e la gestione di relazioni sindacali, la revisione (eventuale) delle convenzioni di trasferimento dei servizi, ecc.

La check-list per i primi adempimenti amministrativi è la seguente:

CHECK LIST MOMENTO START-UP			
Check	Sì	No	Nota
Il Presidente dell'Unione ha attivato le gestioni previdenziali ed assicurative ad Inpdap ed Inail?	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	
Il presidente dell'Unione ha nominato con appositi decreti il Segretario dell'Unione; il Direttore dell'Unione; i Responsabili dei servizi in Unione?	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	
La Giunta dell'Unione ha approvato lo schema di bilancio di previsione con apposita deliberazione di Giunta ed allegata Relazione Previsionale e Programmatica?	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	
La Giunta dell'unione ha dato avvio al procedimento e Pubblicazione avviso per individuazione organo di revisione dell'Unione con apposita deliberazione di Giunta?	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	
I funzionari dall'Unione hanno predisposto la procedura di gara e celebrazione affidamento servizio di tesoreria?	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	
Il Consiglio dell'Unione ha eletto con apposita deliberazione l'organo di revisione contabile?	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	
Il revisore unico dell'Unione ha espresso parere favorevole al primo bilancio di previsione dell'Unione?	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	
È stato approvato il primo Bilancio di Previsione Annuale e Pluriennale dell'unione in seno al Consiglio dell'Unione?	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	
Sono stati recepiti i trasferimenti di servizi in Unione dal Consiglio Unione con apposite deliberazioni consiliari con le maggioranze qualificate richieste?	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	
Sono stati predisposti ed approvati i regolamenti dei servizi trasferiti?	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	
I responsabili comunali del personale hanno approvato con apposite deliberazioni di Giunta comunale la riduzione delle dotazioni organiche e dei rispettivi fondi in caso di trasferimento di unità di personale all'unione - oppure hanno approvato con apposite determinazioni i comandi di personale all'unione?	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	
La Giunta dell'Unione ha approvato la pianta organica e piano assunzioni?	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	
La Giunta dell'Unione ha approvato il PEG ed il Piano degli Obiettivi?	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	
La Giunta dell'Unione ha individuato l'organismo di valutazione dell'Unione?	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	
La Giunta dell'Unione ha nominato la delegazione trattante di parte pubblica?	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	
La delegazione trattante di parte pubblica ha siglato la pre-intesa decentrata sulla costituzione del fondo?	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	

3) Momento di consolidamento: occorre dare atto che i processi di aggregazione difficilmente trovano equilibrio e stabilità entro i primi cinque anni di attività, proprio perché il progetto di costituzione di un nuovo ente locale territoriale può essere a ben ragione definito un living-project, ovvero un progetto che continua a trasfor-

marsi via via che vengono conferiti servizi all'unione. Alcune domande possono aiutarci nei primi anni di attività, al fine di riconoscere regolarità di comportamento organizzativo:

CHECK LIST MOMENTO DI CONSOLIDAMENTO			
Check	Sì	No	Nota
È stata fissata cadenza periodica per la Giunta dei Sindaci?	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	
Sono state assegnate deleghe ai componenti la Giunta Unione?	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	
È stata fissata cadenza periodica per le riunioni di staff dei responsabili servizi in unione con il segretario/direttore?	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	
È stato costituito un gruppo di referenti dell'unione tra i funzionari comunali, per aggiornamento periodico?	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	
Sono stati previsti strumenti informativi tra comuni-unione-comuni?	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	
È stato realizzato un sito internet dedicato all'Unione?	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	
Sono stati previsti collegamenti tra i siti comunali ed il sito dell'unione e viceversa?	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	
Vengono illustrate in sede di Giunta Unione relazioni periodiche dei servizi in unione?	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	
Vengono illustrate in sede di Consiglio Unione relazioni periodiche dei servizi in unione?	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	
Sono stati previsti strumenti di comunicazione al cittadino (giornalino-newsletter, altro)?	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	
Sono stati costruiti percorsi formativi ad hoc per il personale unione e personale comuni in tema di gestioni associate e modelli di rendicontazione?	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	
È stato costruito un primo set di indicatori di monitoraggio e valutazione delle gestioni associate?	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	
È prevista la presenza a tavoli provinciali e regionali in tema di cooperazione inter-comunale?	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	
Sono previsti convegni di illustrazione dei risultati raggiunti dall'unione?	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	
Sono previsti strumenti di customer satisfaction della gestione associata?	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	
Sono previsti incontri istituzionali con il sistema delle imprese locali?	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	
È stata valutata la partecipazione a progetti europei?			
È in fase di redazione il Piano Strategico dell'Unione?			

4) Momento di valutazione

CHECK LIST MOMENTO DI VALUTAZIONE			
Check	Sì	No	Nota
È stato nominato il Nucleo Tecnico di Valutazione - OIV?	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	

Check	Sì	No	Nota
È un NTV-OIV associato?	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	
Vengono definiti con tempestività gli obiettivi di PEG e PdO dell'Unione?	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	
Vi è una integrazione tra gli obiettivi di PEG e PdO dei comuni e quelli dell'Unione?	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	
È stata costruita una griglia di monitoraggio degli obiettivi di mantenimento e di sviluppo dei servizi associati?	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	
È stato impostato un sistema di valutazione dei servizi associati?	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	
La Giunta dell'Unione partecipa in modo fattivo insieme al segretario/direttore unione alla costruzione degli obiettivi?	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	
I responsabili dei servizi associati compilano griglie di indicatori di attività periodiche e relazioni di assestamento sui servizi loro assegnati?	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	
Viene redatta una relazione di performance dell'unione?	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	
La relazione di performance viene pubblicata sul sito internet dell'Unione?	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	
La relazione viene illustrata in sede di Consiglio Unione?	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	
È previsto il controllo di gestione delle gestioni associate?			
È previsto il controllo strategico?			

Domande

1. Le Unioni di comuni sono forme stabili di gestione associata di servizi pubblici. Hanno come compito primario sono la gestione di servizi od anche la produzione di politiche pubbliche di area vasta?
2. Quali sono le forme giuridiche previste a supporto della erogazione dei servizi, e quali quelle possibili a supporto della formulazione di *policies*?
3. A quali principali passaggi ed orientamenti organizzativi e gestionali per un progetto territoriale di gestione associata?
4. Cosa sono i Fattori Critici di Successi e quali sono quelli potenziali per la buona riuscita di un processo di aggregazione intercomunale?

Risposte

1. I processi aggregativi riguardano prevalentemente la gestione ed erogazione di servizi, ma anche, seppure più raramente, la formulazione di politiche pubbliche. Le normative nazionali e regionali a supporto della cooperazione intercomunale hanno origine dalla necessità principale di permettere, soprattutto ai comuni di piccole e piccolissime dimensioni, la sostenibilità dei servizi pubblici. La complessità in aumento dei problemi delle collettività e dei territori, unita alla progressiva riduzione delle risorse economiche per il comparto degli enti locali rendono sempre più necessario un ripensamento del sistema locale e delle architetture istituzionali. Non è più possibile garantire oggi non solo lo sviluppo dei servizi, ma neppure il loro mantenimento; occorre fare una progettazione di servizi erogabili ad un livello dimensione maggiormente adeguato alle attuali caratteristiche normative, economiche e sociali. Ecco che allora le forme associative - siano esse le convenzioni per le gestioni di servizi, siano le forme stabili quali sono le unioni - diventano una risposta possibile ed auspicabile per favorire i servizi pubblici. Vero è d'altro canto che i servizi dovrebbero poter discendere da una logica formulazione di politiche pubbliche coerenti, quindi le unioni di comuni hanno come finalità, ancorché non unica e primaria, la formulazione di *policies* di area vasta.
2. Convenzioni, accordi di programma, consorzi, sono tutte forme - previste già dalla legge 142/90 - per la gestione associata di servizi pubblici, comprese le Unioni e le Associazioni Intercomunali (peculiarità, queste ultime, della regione Emilia-Romagna). I Piani di Zona e i Patti Territoriali sono invece forme di colla-

borazione e cooperazione più orientate alla formulazione delle *policies*.

Le Unioni di comuni, oggetto insieme alle Comunità Montane di profonde revisioni normativo - istituzionali negli ultimi tempi, sono progressivamente divenute le principali modalità di cooperazione intercomunale in molte regioni italiane. Tenere distinti i piani di funzionamento tra **erogazione servizi** e formulazione delle **politiche pubbliche** è utile per poter ipotizzare diversi livelli di attività tra comuni coinvolti ed appartenenti ad un eventuale processo di aggregazione intercomunale. Sottolineiamo le principali differenze tra gli strumenti di collaborazione e cooperazione tra enti.

Caratteristiche delle forme di intercomunalità (1)

Strumento giuridico	Volontarietà	Personalità giuridica e natura	Forme di controllo	Partecipazione dei cittadini	Numero di funzioni/ servizi
Convenzione (art. 30 Tuel)	Possibile. Si possono altresì prevedere forme obbligatorie	No. Mero coordinamento operativo	Diretto di ogni singolo comune	Come per i comuni	Prestabilito in convenzione, di norma, monofunzionale
Consorzio (art. 31 TUEL)	Possibile. Si possono altresì prevedere forme obbligatorie	Si, con caratterizzazione aziendale	Comuni, nell'assemblea soci	Cittadini-utenti	Prestabilito in convenzione, di norma, monofunzionale
Accordo di programma (art. 34 TUEL)	Si	Accordo tra enti pubblici per definizione e attuazione di opere, interventi o programmi di intervento			Monofunzionale
Unioni di comuni (art. 32)	Si	Si. È ente locale	Pluralità di organi: giunta, consiglio	Come per i comuni in riferimento a servizi, accesso, organi	Plurifunzionale

3. I principali passaggi organizzativi per un progetto di gestione associata sono:
 - A) Redazione di una strategia di sviluppo (Documento programmatico, Documento di indirizzo, ecc)
 - B) Ri-disegno dei servizi; e della struttura, dei processi organizzativi e dei meccanismi di integrazione
 - C) Progetti di innovazione tecnologica
 - D) Scelta di politiche di gestione e sviluppo delle risorse umane
 - E) Progetti di comunicazione interna ed esterna.

4. Il termine Fattori Critici di Successo (FCS) è usato infatti nella programmazione delle attività delle organizzazioni e indica i più importanti sub-obiettivi di una politica (o di un intervento). Definiamo quindi gli FCS come i pre-requisiti che devono essere

(1) Fonte: Ricerca Istituto Cattaneo "Unioni di Comuni - Le sfide della intercomunalità in Emilia Romagna".

raggiunti per realizzare la missione. Sono connessi alle attività strategiche che è indispensabile affrontare per raggiungere gli obiettivi prefissati, in quanto connesse ai principali problemi che si incontreranno nel processo di definizione e attuazione del progetto. Il consenso interno ed esterno alle organizzazioni sui macro-obiettivi è vitale. Nell'elencare gli FCS, un gruppo di lavoro dovrebbe seguire la regola del necessario-e-sufficiente. In altre parole, il gruppo deve essere d'accordo sul fatto che ogni FCS elencato è necessario al progetto e che assieme sono sufficienti per raggiungere l'obiettivo definito.

I possibili Fattori Critici di Successo per la riuscita di un processo di aggraziane intercomunale sono:

1. La visione di scenari territoriali di area vasta
2. Il forte *commitment* politico, sia nella fase di costituzione dell'unione sia nel prosieguo delle attività
3. Il coinvolgimento stabile dei funzionari comunali che a vario titolo collaborano ai servizi in Unione
4. Il confronto ed il supporto con i funzionari regionali, e l'erogazione di contributi a sostegno delle gestioni associate
5. Il confronto permanente con altre realtà associative, sia a livello regionale che nazionale
6. La redazione di studi di fattibilità delle gestioni associate che tenesse in considerazione, per ogni servizio analizzato, non solo la dimensione organizzativa e gestionale, ma anche la dimensione finanziaria e di sostenibilità del servizio, nonché di qualità incrementale del servizio
7. La redazione di rendiconti di attività e di valutazione delle gestioni associate su base di indicatori - ancorché sperimentali - di efficienza, efficacia, qualità, potenzialità di sviluppo
8. La dotazione strumentale ed organica sufficiente e necessaria alla realizzazione delle funzioni associate.