



Regione Emilia-Romagna



SERVIZIO SANITARIO REGIONALE  
EMILIA-ROMAGNA



Agenzia  
sanitaria  
e sociale  
regionale

# Il farsi Unione delle politiche di *welfare*

## Linee guida



Community Lab

Metodologia per innovare  
la Pubblica Amministrazione  
e agire processi collettivi

Con la collaborazione di ANCI regionale



**Grafica e impaginazione**

Federica Sarti - Agenzia sanitaria e sociale regionale dell'Emilia-Romagna

**Stampa**

Centrostampa Regione Emilia-Romagna, luglio 2017

## A cura di

### Staff Community Lab

Maria Augusta Nicoli	Agenzia sanitaria e sociale regionale dell'Emilia-Romagna
Giulia Rodeschini	Agenzia sanitaria e sociale regionale dell'Emilia-Romagna
Attila Bruni	Università degli studi di Trento
Elena Gamberini	Unione Bassa Reggiana
Carla Golfieri	Unione dei Comuni della Bassa Romagna
Gino Mazzoli	esperto di Politiche di <i>welfare</i>
Fabrizia Paltrinieri	Servizio Politiche sociali e socio educative, Regione Emilia-Romagna
Francesca Ragazzini	Servizio Politiche sociali e socio educative, Regione Emilia-Romagna

### Co-autori e co-autrici

Lodovico Albasi	Valentina Cerchiari	Giuseppe Marchioni	Serena Rolandi
Daniele Amati	Umberto Costantini	Fausta Martino	Paola Elisa Rossetti
Franco Antonini	Margherita Dall'Olio	Nadia Marzano	Diego Rossi
Anna Avanzi	Roberta De Francesco	Gian Paolo Maserati	Maria Pia Roveri
Ivana Baldini	Marica Degli Esposti	Lucia Mazzocchi	Monica Rubbianesi
Maria Rossella Barbattini	Daniela Depietri	Sauro Mercatelli	Stefania Sabba
Rossella Bartolini	Christian Fabbi	Monica Mici	Ilaria Salvatori
Emanuele Bassi	Giampiero Falzone	Valentina Modena	Ada Sangiorgi
Federico Beccia	Paola Fanin	Nadia Mondadori	Rolando Scatena
Andrea Belletti	Silvia Fantini	Pasquale Montalti	Maurizio Serra
Cristiano Benetti	Marcello Fattori	Emilia Muratori	Federico Settembrini
Chiara Benvenuti	Fabio Franceschini	Barbara Nannini	Luisa Sironi
Paola Berni	Fabia Franchi	Luigi Nuvoletto	Mauro Smeraldi
Carlo Bertocchi	Raffaella Furiani	Daniela Occhiali	Sergio Solazzo
Nadia Bertozzi	Massimo Gazza	Alice Parma	Massimo Stefanini
Luigi Bertuzzi	Antonio Giannini	Roberto Pasquali	Gianfranco Tanari
Claudia Borrè	Antonio Giordano	Marisa Paterlini	Fausto Trevisani
Andrea Brancaleoni	Stefano Gnechchi	Elisa Paterlini	Elisa Trombin
Carlo Brizi	Mauro Guerra	Lorenzo Pellegatti	Francesca Ugolini
Claudio Brogna	Maria Laura Gurioli	Laura Perelli	Claudio Vagnini
Carlo Bruzzi	Rossella Ibba	Lorenza Pirazzoli	Ramona Vai
Lorenzo Burgazzoli	Fabrizio Lolli	Eleonora Proni	Elena Vannoni
Luigi Cappella	Mauro Maciano	Romana Rapini	Giuliana Veroni
Cristina Cardinali	Daniela Magnani	Piera Reboli	Eric Zaghini
Massimo Castelli	Enza Malaguti	Valeria Ricci	Stefano Zanchini
Ivano Cavalieri	Giuseppe Malerba	Danilo Rinaldi	Silvia Zoli
Costanza Ceda	Massimiliano Mammarella	Stefano Rizzoli	Gianluca Zucchi

### **Comitato guida**

Antonio Brambilla	Responsabile Servizio Assistenza territoriale, Regione Emilia-Romagna
Rita Filippini	Responsabile Servizio Diritti dei cittadini, Regione Emilia-Romagna
Maura Forni	Responsabile Servizio Politiche sociali e socio educative, Regione Emilia-Romagna
Francesco Frieri	Direttore generale Risorse, Europa, innovazione e istituzioni, Regione Emilia-Romagna
Maria Luisa Moro	Direttore Agenzia sanitaria e sociale regionale dell'Emilia-Romagna
Paolo Pirazzini	ex Direttore Legautonomie Emilia-Romagna

### **Territori coinvolti**

Unione Bassa Reggiana  
Unione dei Comuni della Bassa Romagna  
Unione dei Comuni della Romagna forlivese  
Unione Terre d'acqua  
Unione Terre d'argine  
Unione Terre di castelli  
Unione Terre e fiumi  
Unione dei Comuni Valli del Reno, Lavino e Samoggia  
Unione dei Comuni Valmarecchia  
Unione dei Comuni Valli Taro e Ceno  
Unione montana Valli Trebbia e Luretta

## INDICE

<b>1. Istruzioni per l'uso: come usare le linee guida</b>	<b>7</b>
<b>2. Il contenitore: quadro normativo entro cui agire</b>	<b>10</b>
2.1. Quadro normativo nazionale	10
2.2. Quadro normativo della Regione Emilia-Romagna	13
2.3. L'oggetto della funzione sociale: una definizione regionale	14
<b>3. Lo scenario: cosa sapere prima di mettersi all'opera</b>	<b>16</b>
3.1. I rischi vissuti dalle Unioni nella quotidianità	17
3.2. Cosa si intende per Unione dei Comuni: la voce dai territori	17
3.3. Saperi e competenze trasversali per il processo del farsi Unione	24
<b>4. Ingredienti per il processo del farsi Unione: macro e microtransizioni, checklist, nodi e inciampi</b>	<b>29</b>
4.1. Dalle microtransizioni alle macrotransizioni	29
4.2. Le <i>checklist</i> : uno strumento flessibile	30
Macrotransizione 1. Conferire la funzione dei servizi sociali all'Unione	33
Macrotransizione 2. Definire la <i>governance</i>	38
Macrotransizione 3. Predisporre il budget della spesa sociale	51
Macrotransizione 4. Trasferire il personale	54
Macrotransizione 5. Gestire la comunicazione	61
Macrotransizione 6. Costruire l'identità unionale	67
Macrotransizione 7. Fare lavoro di manutenzione	71
<b>5. Guardarsi da fuori: una lettura organizzativa e prossimale delle Unioni dei Comuni</b>	<b>75</b>
5.1. L'Unione dei Comuni: tra <i>network</i> , <i>networking</i> e <i>knotworking</i>	75
5.2. L'Unione fa la forza: sapere procedurale e sapere narrativo	77
5.3. That's Unione: attori, attanti e intermediari	79
<b>Bibliografia</b>	<b>81</b>
<b>Appendice. Le tappe del Community Lab "L'Unione dei Comuni per lo sviluppo locale delle politiche di <i>welfare</i>"</b>	<b>83</b>
<b>Note sulla mia Unione</b>	<b>85</b>



## 1. ISTRUZIONI PER L'USO: COME USARE LE LINEE GUIDA

Queste linee guida nascono con l'intento di offrire una cornice di riferimento e strumenti operativi per favorire l'affermarsi e lo sviluppo delle Unioni dei Comuni e, nello specifico, la gestione integrale della funzione del sociale in ottemperanza della legislazione regionale e nazionale in materia di riordino istituzionale.

Il lavoro che segue è il prodotto del percorso Community Lab "L'Unione dei Comuni per lo sviluppo locale delle politiche di *welfare*",<sup>1</sup> durante il quale i e le rappresentanti di 11 Unioni di Comuni della Regione Emilia-Romagna, guidati dallo staff Community Lab dell'Agenzia sanitaria e sociale regionale, si sono confrontati sugli aspetti più rilevanti e i nodi critici del processo del farsi Unione.

Il percorso si è articolato in 5 laboratori regionali con la partecipazione degli 11 casi, intervallati da due istruttorie regionali e una visita in loco da parte dello staff per ogni caso considerato. Durante tutti gli incontri è stato raccolto materiale, successivamente rielaborato per far sì che le esperienze vissute dalle 11 Unioni potessero offrire spunti e indicazioni per altre Unioni. Così facendo si è creato un contesto nel quale sono state mixate *formazione* – fornendo strumenti di lettura dei contesti, *ricerca* – realizzando una esplorazione comune di varie situazioni, *consulenza* – ricavando spunti dalle istruttorie per un'analisi comparativa che ha fornito suggerimenti gestionali in modo ravvicinato, *progettazione* – costruendo le presenti linee guida in cui i partecipanti

sono stati collaboratori. Il lavoro ha seguito un procedimento di tipo induttivo, partendo cioè dall'esperienza dei singoli casi per cercare di offrire considerazioni, indicazioni e riferimenti utili per altri casi.

Il Capitolo 2 presenta il quadro normativo nazionale e regionale dell'Emilia-Romagna entro cui le Unioni dei Comuni agiscono, con particolare riferimento alla Legge 135/2012 - "Spending review", alla Legge 56/2014 - Legge Delrio, e alle Leggi regionali 21/2012 e 12/2013.

A partire dalle parole dei e delle partecipanti, i due Capitoli successivi riportano indicazioni operative, nodi problematici, suggerimenti per il processo del farsi Unione delle politiche di *welfare*. Come si vedrà, questa parte ha come filo rosso le parole dei e delle partecipanti al percorso Community Lab.

Si è ritenuto utile riportare alcuni stralci dei laboratori e delle istruttorie perché il confronto tra persone che vivono determinati processi ha una ricchezza e una chiarezza difficilmente sintetizzabile con altre parole. La speranza è quindi che lettori e lettrici si riconoscano nelle frasi pronunciate da colleghi e colleghe e che queste possano avere un forte valore comunicativo, diventando quindi uno stimolo riflessivo e operativo per tecnici e tecniche, amministratori e amministratrici che intendano seguire le indicazioni emerse da questo lavoro.

---

<sup>1</sup> Per informazioni dettagliate sul percorso Community Lab "L'Unione dei Comuni per lo sviluppo locale delle politiche di *Welfare*" vedi Appendice; per informazioni sul metodo Community Lab si rimanda al sito dell'Agenzia sanitaria e sociale della Regione Emilia-Romagna <http://assr.regione.emilia-romagna.it> (ultimo accesso luglio 2017)

Nello specifico, il Capitolo 3 tratta lo scenario entro cui le Unioni vivono e raccoglie una serie di indicazioni trasversali che fanno da sfondo al processo del farsi Unione. *In primis*, vengono elencati i rischi che ogni Unione può trovarsi ad affrontare nella sua quotidianità, vista la complessità entro cui agisce e in quanto ente di secondo livello. Un secondo paragrafo si focalizza sul significato di “Unione dei Comuni”, sottolineando la necessità di intendere l’Unione come nodo della *governance* locale e luogo della programmazione integrata, come luogo di sperimentazione di nuove configurazioni organizzative dei servizi e come luogo di valorizzazione della variabilità e delle differenze. Il Capitolo offre inoltre una riflessione sui saperi – spesso taciti – impliciti e invisibili, apparsi come fondamentali per riuscire a gestire l’intero processo di Unione. Si tratta di saperi non tanto di tipo procedurale, ma che evidenziano cosa è necessario a livello organizzativo per far sì che l’Unione si sviluppi e sopravviva nonostante i molteplici problemi e le complessità che si trova ad affrontare quotidianamente.

Il Capitolo 4 presenta il farsi Unione come un processo costituito da *microtransizioni* (Breunlin, 1988) che non avvengono per salti discontinui, ma attraverso una oscillazione che porta allo stabilizzarsi di nuove configurazioni organizzative. Queste *microtransizioni* sono state raggruppate in sette macrotransizioni: 1. Conferire la funzione dei servizi sociali all’Unione, 2. Definire la *governance*, 3. Predisporre il budget della spesa sociale, 4. Trasferire il personale, 5. Gestire la comunicazione, 6. Costruire l’identità, 7. Fare lavoro di manutenzione.

Per ogni macrotransizione è stata creata una *checklist* (Gawande, 2011) da intendersi come strumento operativo

utile per affrontare situazioni complesse, che comprende – sotto forma di domande – tutte le pratiche, le azioni e gli step necessari per portare a termine ogni macrotransizione. Le *checklist* permettono di percorrere le transizioni rendendosi conto del punto del processo in cui ci si trova, di cosa manca, di cosa è già stato fatto e di che cosa si potrebbe fare meglio. Le transizioni e le corrispondenti *checklist* sono presentate in una forma il più possibile lineare e schematica per aiutare lettori e lettrici ad avere un quadro di riferimento chiaro.

Per ogni macrotransizione vengono inoltre presentati i nodi e gli inciampi in cui si può incorrere durante il processo e si propongono alcune strategie per affrontarli a partire dalle esperienze riportate dai e dalle partecipanti.

Le linee guida si concludono con una lettura organizzativa e prossimale che interroga le Unioni dei Comuni in quanto “reti d’azione” (Czarniawska, 2004; Gherardi, Lippi, 2000) che coinvolgono pratiche e attori eterogenei, il cui allineamento richiede un lavoro costante e spesso segnato da una serie di contingenze imprevedibili.

Vista la complessità e il continuo evolversi del processo, il lavoro non ha la pretesa di essere esaustivo rispetto al tema affrontato. Si auspicano quindi sviluppi futuri in diverse direzioni, in particolare l’elaborazione di un modello di rendicontazione delle gestioni associate del *welfare* (che permetta di far emergere l’efficienza, l’efficacia, l’economicità e la qualità dei servizi e degli interventi, la spesa pro capite, ecc.), e la predisposizione di strumenti di analisi della qualità dei servizi e di dispositivi per la manutenzione del processo.



*Nel testo si farà riferimento alle diverse cariche politiche e ai ruoli tecnici indistintamente al femminile e al maschile per evitare di appesantire la lettura declinando ogni volta nei due generi. La scelta è dettata dalla constatazione che il solo utilizzo del maschile (considerato, erroneamente, “neutro”) non è rappresentativo del forte protagonismo femminile riscontrato nel contesto dei servizi sociali e del welfare. Questa scelta ha anche l'intento di diffondere – e quindi rendere più orecchiabile e di uso comune – l'utilizzo del femminile quando è una donna a svolgere ruoli politici e professionali considerati tradizionalmente maschili, come più volte sottolineato dalla Presidente della Camera Laura Boldrini, dall'Accademia della Crusca, oltre che dalla Legge regionale 6/2014 dell'Emilia Romagna.*

### **Avvertenza**

La struttura data all'intero documento intende offrire diverse traiettorie di lettura a seconda dell'interesse dei lettori e delle lettrici:

- consequenziale, ovvero che segue l'ordine dei Capitoli;
- trasversale, quindi selezionando ad esempio tutte le *checklist* che costituiscono di per sé un manuale operativo, oppure tutte le macrotransizioni o le microtransizioni;
- puntuale, identificando a seconda del bisogno una singola macrotransizione, microtransizione, *checklist*, nodo o inciampo;
- circolare, ovvero rintracciando una particolare tematica in più punti del lavoro. Per facilitare questo tipo di lettura, sono stati inseriti numerosi riferimenti ad altre parti del testo (indicati tra parentesi quadra con il simbolo →).

## 2. IL CONTENITORE: QUADRO NORMATIVO ENTRO CUI AGIRE

### 2.1. Quadro normativo nazionale

L'Italia sta attraversando un periodo di profondo ripensamento delle architetture istituzionali e le città e i Comuni 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, l'obbligo per i piccoli e piccolissimi Comuni di gestire in forma associata tramite le Unioni di Comuni le cosiddette funzioni fondamentali. È altrettanto vero che oggi più che mai la vitalità economico-sociale è legata alla forza dei territori, con una Pubblica amministrazione più efficiente e innovativa, servizi moderni e una costruzione di reti amministrative più adeguate a ogni livello.

Il sistema degli Enti territoriali e delle Regioni è interessato da una lunga serie di misure di riforma fortemente incentrate, almeno secondo le intenzioni del legislatore statale, sull'esigenza di ridurre la spesa pubblica.

Con la Legge 135/2012, c.d. “*Spending review*”, e le successive normative di riferimento (tra cui la Legge 56/2014, c.d. Legge Delrio) la materia della gestione associata dei servizi per i piccoli Comuni ha visto una completa ri-scrittura della normativa di riferimento. Cambiano le funzioni da associare, tempi e modalità, ma si conferma l'intento fondamentale del legislatore: proseguire nel percorso di aggregazione degli Enti locali per assicurare maggiore efficienza e adeguatezza nel livello di erogazione dei servizi.

Per meglio comprendere la portata del nuovo assetto normativo introdotto con l'art. 19 del Decreto legge 95/2012 convertito in Legge 135/2012 occorre rammentare il punto di partenza, e cioè le disposizioni normative che prima della sua entrata in vigore imponevano ai Comuni l'obbligo della gestione associata. Sull'onda della legislazione d'urgenza legata alla necessità di risanamento della finanza pubblica, si è passati con una improvvisa accelerazione da una impostazione basata sulla volontarietà a un obbligo di gestione associata per tutti i Comuni con una dimensione inferiore a 5.000 abitanti, o inferiore a 3.000 se su territorio montano.

La gestione associata è disciplinata dagli artt. 27 e ss. del Testo unico degli Enti locali oltre che dalle leggi finanziarie degli ultimi anni e dalla Legge Delrio. In particolare l'art. 14, comma 27, del Decreto legge 78/2010 dispone precisi obblighi a carico degli Enti locali con popolazione inferiore a 5.000 abitanti – o a 3.000 se appartengono o sono appartenuti a comunità montane –, che possono utilizzare lo strumento della convenzione oppure istituire una Unione di Comuni. Si può quindi affermare come la gestione associata sia:

- una strada obbligata per i piccoli Comuni, costretti a gestire in forma associata le loro funzioni fondamentali (art. 14, comma 28, Decreto legge 78/2010);<sup>2</sup>

---

<sup>2</sup> Fino al recente ritorno alla logica della volontarietà. A fine 2016 infatti, su sollecitazione dei piccoli e piccolissimi Comuni e delle Associazioni dei Comuni ANCI – il Governo ha deciso di sospendere l'obbligo della gestione associata delle funzioni fondamentali in

- una strada virtuosa anche per gli Enti al di sopra di tale soglia, sia perché limitrofi a quelli più piccoli e quindi rientranti negli stessi ambiti territoriali, sia perché comunque interessati a compiere percorsi di razionalizzazione con margini significativi di miglioramento degli standard di efficacia e di efficienza.

Le funzioni fondamentali previste dall'art. 14, comma 27, che i piccoli Comuni devono obbligatoriamente gestire in forma associata tramite Unione o convenzione sono:

- a. organizzazione generale dell'amministrazione, gestione finanziaria e contabile e controllo;
- b. organizzazione dei servizi pubblici di interesse generale di ambito comunale, ivi compresi i servizi di trasporto pubblico comunale;
- c. catasto, ad eccezione delle funzioni mantenute allo Stato dalla normativa vigente;
- d. la pianificazione urbanistica ed edilizia di ambito comunale nonché la partecipazione alla pianificazione territoriale di livello sovracomunale;
- e. attività, in ambito comunale, di pianificazione di protezione civile e di coordinamento dei primi soccorsi;
- f. organizzazione e gestione dei servizi di raccolta, avvio e smaltimento e recupero dei rifiuti urbani e la riscossione dei relativi tributi;
- g. progettazione e gestione del sistema locale dei servizi sociali ed erogazione delle relative prestazioni ai cittadini, secondo quanto previsto dall'art. 118, quarto comma, della Costituzione;
- h. edilizia scolastica per la parte non attribuita alla competenza delle province, organizzazione e gestione dei servizi scolastici;
- i. polizia municipale e polizia amministrativa locale;
- l. tenuta dei registri di stato civile e di popolazione e compiti in materia di servizi anagrafici nonché in materia di servizi elettorali, nell'esercizio delle funzioni di competenza statale;

l-bis. servizi in materia statistica.

La terminologia utilizzata nell'elenco non è sempre chiara e univoca. Il Legislatore ha abbandonato la denominazione delle categorie di bilancio (DPR 31 gennaio 1996, n. 194) che caratterizzava la precedente formulazione; in alcuni casi si parla di mera "organizzazione" dei servizi, anziché di gestione, ingenerando numerosi profili di dubbio sull'ambito esatto degli obblighi in esame.

Chiaro è però l'obbligo di gestione integrale delle funzioni, tema molto rilevante per la gestione dei servizi sociali oggetto della ricerca. È del tutto evidente la ratio della disposizione in esame, tesa a superare certe pratiche elusive portate avanti in passato (ad esempio: pianificazione strutturale conferita all'Unione; altri atti di programmazione

---

scadenza al 31/12/2016 per ricercare un nuovo dispositivo normativo che valorizzi la volontarietà degli Enti locali e degli amministratori. Alla luce delle recenti modifiche si rimane in attesa di comprendere come orientare la gestione associata verso una volontarietà dei Sindaci per garantire ai cittadini ed ai territori la possibilità di avere servizi, e di averli qualificati.

urbanistica mantenuti presso i Comuni), nella consapevolezza che il conferimento parziale di una funzione produce tendenzialmente diseconomie e quindi sprechi. Ne consegue l'obbligo per ogni funzione di unificare tutti i procedimenti amministrativi, le competenze politiche e gestionali, le strutture organizzative, le risorse umane e finanziarie, nonché le relative responsabilità, in modo da evitare ogni possibile duplicazione di costi ("principio di integralità" nel conferimento delle funzioni; Gamberini, Mordenti, 2014).

Il principio di integralità delle funzioni conferite comporta l'unificazione obbligatoria di:

- procedimenti e competenze;
- strutture organizzative;
- risorse umane e finanziarie;
- responsabilità.

Ogni funzione conferita deve essere giuridicamente riconducibile nella sua interezza alla struttura organizzativa dell'Unione (o di altra forma associativa), senza che residuino procedure, competenze, risorse in capo agli Enti conferenti; né tantomeno è possibile frazionare le singole attività in una pluralità di norme associative. L'Unione e i Comuni aderenti devono/dovrebbero adeguare i rispettivi funzionigrammi e gli elenchi dei procedimenti approvati e pubblicati in rete ai sensi della Legge 241/1990.

Si pone la questione di interpretare correttamente il principio in esame. Secondo una prima ricostruzione, occorre attenersi al tenore letterale in base al quale la "medesima funzione" non può essere in alcun modo scorporata in una pluralità di servizi; in caso contrario, la coesistenza di

assetti gestionali diversi in un dato settore di attività risulterebbe irrazionale e dispersiva.

Per fare un esempio, non è – in punta di diritto – possibile gestire il servizio di assistenza domiciliare agli anziani in modo diverso rispetto agli altri servizi del "settore sociale".

Vi sono peraltro anche altre interpretazioni, che leggono in modo diverso l'affermazione "medesima funzione" intesa come sinonimo di "servizio" facente parte di ciascuna "funzione"; pertanto, ammettono la possibilità di scorporare le singole voci dell'elenco e di attribuire i relativi servizi a forme associative diverse, fermo restando il principio di integralità con riferimento a ogni singolo servizio conferito che in nessun caso può essere scorporato. In ultima analisi tutte le funzioni fondamentali devono essere associate nella loro interezza, anche se con modalità scelte discrezionalmente dall'ente e anche ricorrendo a strumenti diversi.

Occorre richiamare infine la possibilità di adottare formule organizzative decentrate. Gli Enti possono mantenere referenti locali e/o sportelli territoriali, nell'intesa di dover orientare comunque l'assetto complessivo all'obiettivo fondamentale della razionalizzazione della spesa.

A proposito si richiama anche l'art. 24, comma 4, della Legge regionale n. 21/2012, che ribadisce il divieto di scomposizione delle funzioni, pur riconoscendo un margine adeguato di flessibilità organizzativa in capo agli Enti, ovvero:

*La gestione associata svolta dall'Unione deve ricomprendere tutte le funzioni, le attività, i compiti e gli atti ricompresi nell'ambito funzionale oggetto della*

*gestione tanto nel caso di funzioni fondamentali quanto nel caso di ulteriori funzioni comunali, senza che residuino in capo ai Comuni attività e compiti riferibili alla stessa funzione, salva la possibilità di articolare unità organizzative per sub-ambiti o sportelli decentrati*

*territoriali purché alle dipendenze dell'Unione e compatibilmente con gli obiettivi generali di riduzione della spesa.*

## **2.2. Quadro normativo della Regione Emilia-Romagna**

Dal punto di vista della legislazione a sostegno delle forme associate, già dal 1999 la Regione Emilia-Romagna ha avviato con la Legge regionale n. 3 una robusta riforma finalizzata al riordino territoriale e 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 trasformazione delle Associazioni intercomunali in Unioni.

LR 11/2001 “Disciplina delle forme associative e altre disposizioni in materia di Enti Locali”: legge istitutiva delle Associazioni intercomunali in Emilia-Romagna (art. 8).

LR 10/2008 “Misure per il riordino territoriale, l'autoriforma dell'amministrazione e la razionalizzazione delle funzioni”: ultima norma di modifica al PRT, tuttora in vigore, con proroghe successive.

LR 21/2012 “Misure per assicurare il governo territoriale delle funzioni amministrative secondo i principi di sussidiarietà, differenziazione e adeguatezza”. I principali elementi contenuti sono:

- coincidenza degli Ambiti territoriali ottimali con il Distretto sanitario;
- trasformazione delle Comunità montane in Unione;
- previsione della funzione sociale tra le funzioni obbligatorie in gestione associata per gli Ambiti ottimali, anche per i Comuni con popolazione superiore a 5.000 abitanti.

LR 12/2013 “Disposizioni ordinamentali e di riordino delle forme di gestione nel sistema dei servizi sociali e socio-sanitari. Misure di sviluppo e norme di interpretazione autentica in materia di Aziende Pubbliche di servizi alla persona” con la quale si è inteso completare il riordino della gestione dei servizi sociali e socio-sanitari indicando ai territori di optare per un unico soggetto gestionale.

### 2.3. L'oggetto della funzione sociale: una definizione regionale

La legge attribuisce al Comune – come Ente locale che rappresenta la propria comunità, ne cura gli interessi e ne promuove lo sviluppo (art. 3 comma 2 DLgs 267/2000) – funzioni e compiti di straordinaria importanza per la qualità della vita dei cittadini: servizi sociali e socio-sanitari, diritto all'educazione, all'istruzione e alla formazione per tutta la vita, in applicazione del principio di sussidiarietà (art. 118 della Costituzione), costituiscono la missione, lo scopo fondamentale del “Comune”, rappresentano la misura vera della capacità di esercitare la potestà pubblica, nell'interesse dei cittadini.

La gestione integrale dei servizi sociali – ai sensi della citata Legge regionale 21/2012 e ai sensi più ampi dell'art. 118 della Costituzione – è finalizzata a garantire:

- la disponibilità sul territorio dell'Unione di un sistema integrato degli interventi e servizi sociali, ai sensi della LR 2/2003;
- l'uniformità di criteri e interventi su tutto il territorio dell'Unione;
- l'efficienza, l'efficacia, l'economicità e la qualità dei servizi e degli interventi, nel rispetto dei bisogni dei cittadini e sulla base dei principi di pari opportunità, non discriminazione e diritti di cittadinanza;
- l'integrazione e il coordinamento con altri enti, istituzioni e soggetti operanti in ambito sociale e sanitario.

L'esercizio unificato della funzione relativa ai servizi sociali ricomprende tutti i compiti, gli interventi e le attività che la legislazione nazionale e regionale e la programmazione regionale e distrettuale assegnano a questo ambito funzionale dei Comuni. Nello schema di convenzione per le funzioni sociali redatto dal Gruppo tecnico regionale per l'Emilia-Romagna nel 2014/2015<sup>3</sup> in supporto alla LR 21/2012, rientrano nell'ambito di applicazione della convenzione le seguenti funzioni:

- programmazione, regolazione e committenza, ivi incluso l'accreditamento di strutture e servizi sociali e socio-sanitari;
- servizio sociale territoriale, comprendente sportelli sociali per informazione e consulenza al singolo e ai nuclei familiari. Il servizio sociale territoriale assicura, in particolare, le attività di servizio sociale relative a:
  - accesso alle prestazioni, sulla base dei criteri generali stabiliti dalla programmazione regionale e distrettuale e dalla regolazione distrettuale;
  - tutela della maternità e dei minori, anche mediante la collaborazione con l'autorità giudiziaria competente;
  - affido e adozione dei minori;
  - ricerca dell'abitazione e assegnazione di alloggi pubblici;

<sup>3</sup> <http://autonomie.regione.emilia-romagna.it/unioni-di-comuni/approfondimenti/attuazione-del-riordino-territoriale/convenzioni/servizi-sociali-convenzione/view> (ultimo accesso luglio 2017)

- erogazione di prestazioni economiche;
- erogazione delle prestazioni sociali previste dalla legislazione nazionale e regionale e dalla programmazione regionale e distrettuale, nei limiti delle risorse stanziare. Devono essere garantiti: servizi di assistenza domiciliare; strutture residenziali e semiresidenziali; centri di accoglienza residenziali o diurni a carattere comunitario, un servizio di pronto intervento sociale;
- sviluppo di politiche comunitarie e familiari, incluse le attività del Centro per le famiglie e la mediazione familiare, e interventi per la promozione sociale, programmati in ambito distrettuale;
- realizzazione di programmi di informazione e di prevenzione dei rischi sociali, programmati in ambito distrettuale;
- autorizzazione e vigilanza su strutture e servizi sociali e sociosanitari;
- progettazione e sperimentazione di nuovi servizi;
- sviluppo e gestione del Sistema informativo sociale;
- sviluppo di sistemi di gestione della qualità dell'organizzazione e delle prestazioni;
- formazione, aggiornamento e addestramento del personale;
- ricerca sociale e rendicontazione sociale;
- interventi per favorire la realizzazione dell'integrazione sociosanitaria;

- interventi integrati con i servizi educativi e con i servizi per l'impiego.

L'ambito territoriale per la gestione associata delle funzioni oggetto della convenzione è individuato nel territorio dei Comuni aderenti all'Unione. L'attuazione di tali interventi avverrà gradualmente sulla base degli indirizzi espressi dai Comuni nell'ambito dell'Unione.

### 3. LO SCENARIO: COSA SAPERE PRIMA DI METTERSI ALL'OPERA

Parlare di Unioni dei Comuni significa andare a toccare con mano grandi cambiamenti che attraversano la società italiana e le articolazioni politico-istituzionali che la rappresentano e governano.

Senza la pretesa di dare un quadro esaustivo della complessità contemporanea, è sufficiente richiamare solo alcune tra le trasformazioni sociali più significative ai fini della presente analisi: un aumento vorticoso della velocità della vita, in cui tutto avviene sempre più in tempo reale; una bulimia di aspettative, che produce una pretesa verso le istituzioni sproporzionata rispetto alle possibilità; un'ansia prestativa diffusa che porta a vivere una vita al di sopra delle proprie possibilità con esiti di indebitamento; una non accettazione del processo di periferizzazione del Paese nello scenario mondiale. Questi processi di cambiamento si riflettono sul piano della gestione dei processi tecnico-politici anche sul piano locale, che si ritrovano ad essere sempre più veloci e a scontrarsi con una crescente complessità degli oggetti di cui l'apparato amministrativo si deve occupare e con un aumento del numero di soggetti con cui va gestita la *governance* dei processi (dall'Unione europea al gruppo di pressione locale). La politica cerca di adeguarsi a questi cambiamenti, semplificando e accentrando i processi decisionali e i dispositivi istituzionali: dalle elezioni primarie nei partiti politici alle elezioni dirette dei Sindaci e dei Governatori delle Regioni, dall'eliminazione dei quartieri a quella delle Province. L'istituzione e lo sviluppo delle Unioni dei Comuni e il processo che porta al "farsi Unione" dei servizi sociali, come emerge anche nel

Capitolo sul quadro giuridico, sono da inscrivere in questo più generale quadro trasformativo.

La complessità contemporanea ha fatto da sfondo al percorso Community Lab, durante il quale sono emerse molte riflessioni sul ruolo, l'identità e le funzioni delle Unioni dei Comuni nel sistema sociale e politico regionale e nel rapporto con la cittadinanza.

Come premessa alla prossima sezione – in cui viene descritto dettagliatamente il processo del farsi Unione delle politiche di *welfare* attraverso macro e microtransizioni e lo strumento delle *checklist* –, utilizzando le voci dei partecipanti, si introducono alcuni punti ritenuti di particolare rilevanza ai fini di queste linee guida: i rischi che sottostanno al processo del farsi Unione, alcune premesse e saperi emersi dal percorso Community Lab come imprescindibili per intraprendere il processo del farsi Unione.



### 3.1. I rischi vissuti dalle Unioni nella quotidianità

Durante il percorso Community Lab sono stati resi visibili diversi rischi che le Unioni dei Comuni vivono nella loro quotidianità – principalmente per la complessità generale in cui si trovano ad operare e, per alcuni aspetti, in quanto enti di secondo livello:

- il rischio che l'Unione diventi un "service dei Comuni e non un soggetto politico", "un luogo di distribuzione di servizi, un'agenzia di servizi invece che un luogo di decisione", "una facciata per dire che si programma insieme mentre in realtà si programma e si gestisce per singoli Comuni";
- il rischio che l'Unione si limiti ad "essere una sorta di sommatoria di quello che facevano i Comuni, senza andare oltre alla funzione di coordinamento";
- il rischio che l'Unione sia vista "esclusivamente come soluzione per risparmiare";
- il rischio che l'Unione sia bloccata o rallentata da un diffuso atteggiamento campanilistico e da una prevalenza

delle spinte territoriali più che unionali, quindi la resistenza delle singole Amministrazioni o il timore di perdere quella che era la territorialità e la capacità di risposta alla cittadinanza in una logica di maggiore spalmatura del processo in maniera associata: "è ancora forte l'appartenenza al Comune e alle istanze del territorio";

- Il rischio del prevalere di una "resistenza culturale e operativa al cambiamento" da parte, non solo della cittadinanza, ma soprattutto di chi vive dall'interno i processi tecnici e politici che prima avvenivano a livello comunale e ora a livello unionale: "c'è paura della transizione verso qualcosa che non si conosce, sia a livello del personale che a tutti i livelli", "la difficoltà di mettersi in gioco nei nuovi processi";
- "la mancanza del convincimento politico anche solo di uno dei Comuni coinvolti, che basta a trascinare nell'incertezza l'intera Unione".

### 3.2. Cosa si intende per Unione dei Comuni: la voce dai territori

Durante il percorso Community Lab, a partire da questi rischi e da altre problematiche che saranno affrontate nel Capitolo 4, si è riflettuto sul significato di Unione dei Comuni; è emerso che per intraprendere il processo del farsi Unione è necessario intendere l'Unione come:

- nodo della *governance* locale e luogo della programmazione integrata;

- luogo di sperimentazione di nuove configurazioni organizzative dei servizi;
- luogo di valorizzazione della variabilità e delle differenze.

### **3.2.1. Le Unioni dei Comuni come nodo della governance locale e luogo della programmazione integrata**

Interrogandosi sul ruolo dell'Unione dei Comuni rispetto alla gestione e alla programmazione dei servizi e delle politiche di *welfare*, sono emerse molte critiche rispetto alla visione dell'Unione come ente che si limita a gestire i servizi, pur con diverse modalità. Le Unioni dei Comuni sono invece da connotarsi come nodo della *governance* locale e luogo della programmazione integrata per lo sviluppo delle politiche di *welfare*:

*Ci sono vari modi di intendere l'Unione. Secondo me solo come ente di programmazione, in alternativa non può funzionare... se vista solo come ente di gestione estraneo a cui chiedere quando si ha bisogno non ha futuro.*

*Adesso hanno un profilo di retroguardia perché ci mettiamo insieme per gestire i servizi perché abbiamo meno risorse e dobbiamo dare efficienza ed efficacia al servizio per resistere. Questa non è politica, è rendere efficace il*

*servizio che dai. Dobbiamo cambiare profilo, che vuol dire affidare alle Unioni delle politiche, così se i Comuni vogliono portare avanti in modo diretto quelle politiche devono mettersi in Unione, quindi ci si mette insieme per fare delle politiche.*

*Personalmente penso che si necessario un passaggio ulteriore: qual è il valore aggiunto dell'Unione all'interno della programmazione quando non è più la sommatoria dei comuni? Qual è la vera anima della programmazione dell'Unione all'interno del nostro territorio? Qual è la differenza tra essere nel sociale gestione associata e Unione? Noi abbiamo bisogno di attivare dei processi nuovi e di negoziazione diversa, dove anche noi abbiamo una forza per poter dire: "ok, questa è la nostra voce". Noi non possiamo sempre e solo fare coordinamento.*

### **3.2.2. Le Unioni dei Comuni come luogo di sperimentazione di nuove configurazioni organizzative dei servizi**

Le Unioni dei Comuni si trovano a riorganizzare servizi fino a poco prima in mano ai singoli Comuni o all'Azienda USL territoriale. Oltre alle difficoltà organizzative connesse al trasferimento di questi servizi a un nuovo ente, emerge la necessità di ripensare e innovare la forma dei servizi stessi, che non sembrano più rispondere alle esigenze contemporanee.

Negli ultimi decenni, per svariate ragioni i servizi sono stati costruiti su un impianto "a silos", con la predisposizione di contenitori diversi a seconda dei target e attraverso un processo di categorizzazione degli utenti e dei casi (es. minori, adolescenti, disabili, anziani, disoccupati, ...). È

invece necessario andare oltre questi silos che non rispondono più ai bisogni della cittadinanza, per aprirsi alla complessità contemporanea nella quale l'organizzazione dei servizi per target non appare più funzionale a rispondere a problematiche sempre più intrecciate tra loro e non facilmente categorizzabili in precise etichette, e dove non è più sufficiente aspettare che siano gli utenti a bussare alla porta dei servizi, ma è necessario andare verso la nuova vulnerabilità sociale.

Quindi fare Unione significa mettere in primo piano il tema dell'organizzazione dei servizi nell'ottica di sperimentare

nuove configurazioni organizzative che rispondano all'oggi:

*Stiamo cercando di fare al meglio in uno schema dei servizi che si basa su una struttura che non corrisponde alla realtà odierna dei bisogni e dei cambiamenti sociali. È necessaria un'analisi della società, come ad esempio capire*

*che oggi abbiamo sì il problema dell'invecchiamento della popolazione ma allo stesso tempo anche nuovi bisogni dei giovani che trent'anni fa non esistevano. L'Unione deve essere l'occasione per rimodellarci leggendo il presente!*

### **3.2.3. Le Unioni dei Comuni come luogo di valorizzazione della variabilità e delle differenze**

Per fare sì che l'Unione sia il nodo della *governance* locale, il luogo della programmazione integrata e allo stesso tempo della sperimentazione di nuove configurazioni organizzative dei servizi, è fondamentale tenere in considerazione il forte livello di variabilità insita all'interno e tra le Unioni.

Se da un lato vi è l'esigenza di avere riferimenti legislativi e politici comuni che governino lo sviluppo e la gestione delle Unioni, l'osservazione e lo studio del processo del farsi (e del mantenersi) Unione hanno evidenziato la necessità di considerare le Unioni come enti complessi, composti da tantissime variabili.

Come in precedenti occasioni (Nicoli *et al.*, 2006; Marta *et al.*, 2016), durante il percorso Community Lab è stata utilizzata la metodologia "caleidoscopica", svolgendo un'analisi a partire dall'accostamento delle diverse Unioni nella loro pratica quotidiana come se fossero dei "fotogrammi" per identificare i numerosi elementi ricorrenti presenti nelle varie situazioni, ma che si manifestano in diverse forme a seconda della situazione. Come in un caleidoscopio, attraverso il movimento (dato nelle Unioni dalla propria storia, morfologia e vissuto quotidiano) le

medesime componenti di base si possono articolare e posizionare producendo molteplici e multiformi disegni.

Sono state identificate 11 componenti, divise in tre sottogruppi a seconda dell'ambito in cui si situano: territorio, politica, servizi sociali. Per ogni componente sono state identificate le diverse articolazioni che essa può assumere nelle Unioni analizzate ed è stato ipotizzato un ordine di complessità (da meno complesso a più complesso) (Box). Una volta identificate le diverse articolazioni di ogni Unione, ne è stata rappresentata la configurazione organizzativa. Nella **Figura 1** ogni raggio corrisponde a una componente e i diversi punti sui raggi sono le diverse articolazioni di ogni componente. Unendo i punti di ogni Unione si è ottenuta la configurazione organizzativa corrispondente (**Figura 2**).

## Box. Variabili che caratterizzano le Unioni e loro articolazioni

### TERRITORIO

#### COMPLESSITÀ MORFOLOGICA

1. territorio di pianura
2. territorio misto
3. territorio montano

#### DIREZIONI GRAVITAZIONALI

1. coesione gravitazionale attorno ad un polo centrale (Unioni centripete)
2. coesione policentrica interna all'Unione o polo centrale e attrazioni esterne
3. attrazioni gravitazionali esterne all'Unione (Unioni centrifughe)

### POLITICA

#### NUMERO COMUNI

1. quattro Comuni
2. cinque Comuni
3. sei Comuni
- ... ... Comuni
12. quindici Comuni

#### STEP INCLUSIVI/ESCLUSIVI NEL PERCORSO DI UNIONE

1. i Comuni presenti nella prima fase coincidono con i Comuni presenti in Unione
2. i Comuni della prima fase sono cambiati una volta
3. i Comuni della prima fase sono cambiati due o più volte

#### OMOGENEITÀ/DISOMOGENEITÀ POLITICA

1. medesimo orientamento politico in tutte le Giunte dei Comuni dell'Unione
2. presenza di due orientamenti politici nelle Giunte dei Comuni dell'Unione
3. presenza di tre o più orientamenti politici nelle Giunte dei Comuni dell'Unione

#### ELEZIONI ALLINEATE/NON ALLINEATE

1. elezioni amministrative di tutti i Comuni dell'Unione nel medesimo anno
2. elezioni in due anni diversi
3. elezioni in tre o più anni diversi

(continua)

#### FUNZIONI CONFERITE ALL'UNIONE

1. conferite tutte le funzioni previste da norma
2. conferite almeno 4 funzioni (Sistemi Informativi SIA più 3 funzioni a scelta tra le 7)
3. conferite meno di 4 funzioni

#### **SERVIZI SOCIALI**

##### COINCIDENZA CON DISTRETTO SANITARIO E AMBITO OTTIMALE

1. coincidenza tra Unione e Distretto sanitario
2. coincidenza tra Unione e ambito ottimale, ma non con Distretto sanitario (Unione subdistrettuale)
3. nessuna coincidenza

##### CONFERIMENTO DELLE FUNZIONI DEL SOCIALE

1. conferimento integrale delle funzioni del sociale
2. conferimento parziale delle funzioni del sociale
3. funzioni del sociale in capo ai Comuni

##### TRASFERIMENTO DEL PERSONALE DEI SERVIZI SOCIALI IN UNIONE

1. trasferimento totale del personale in Unione
2. personale trasferito in parte o parzialmente comandato
3. personale non trasferito, ancora in capo ai Comuni

##### SOGGETTI GESTORI PUBBLICI

1. presenza di un unico soggetto gestore pubblico (ASP o Fondazione o Azienda Speciale o Istituzione)
2. presenza di due soggetti gestori pubblici
3. presenza di tre o più soggetti gestori pubblici

Figura 1. Rappresentazione grafica delle variabili

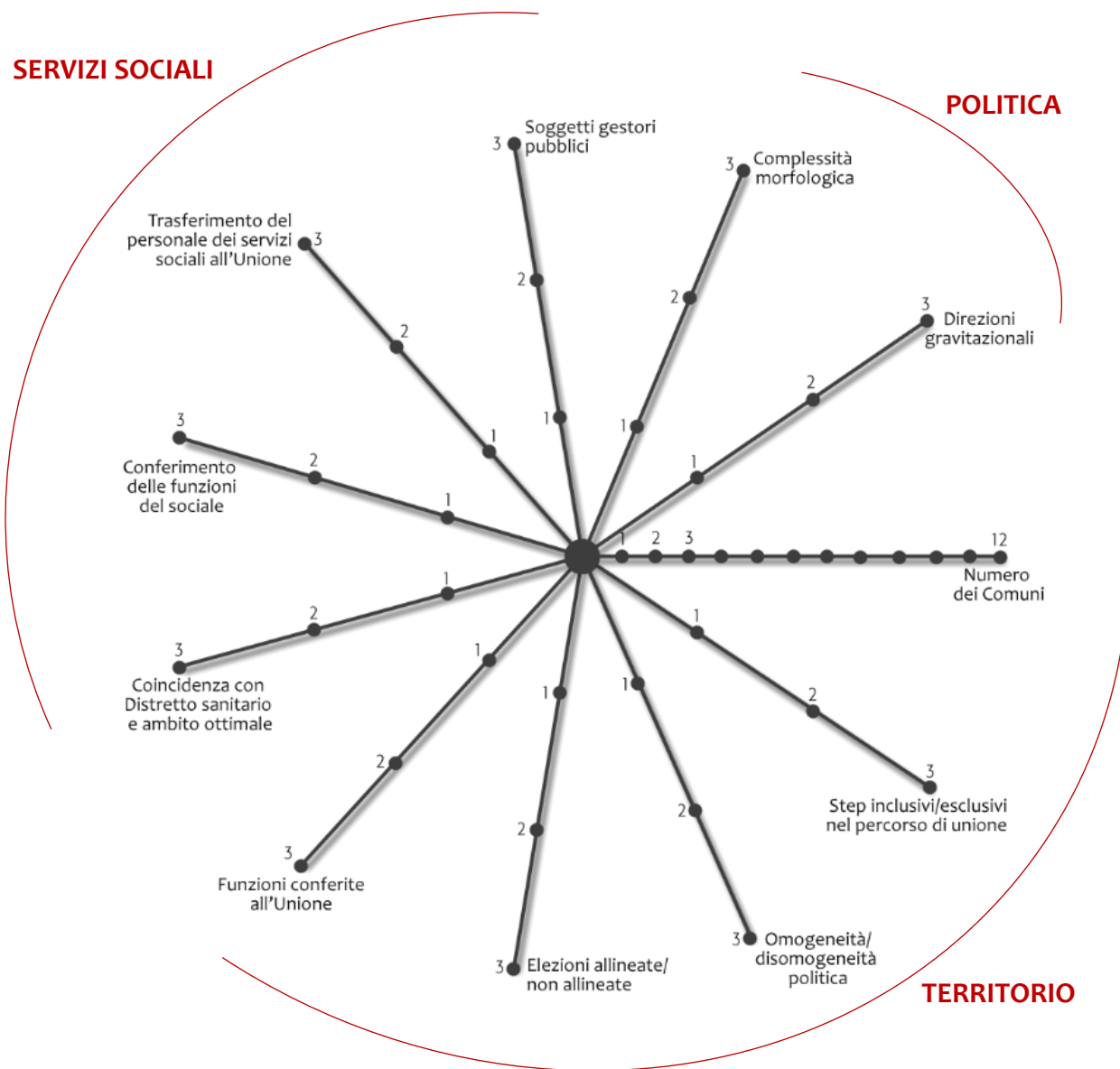
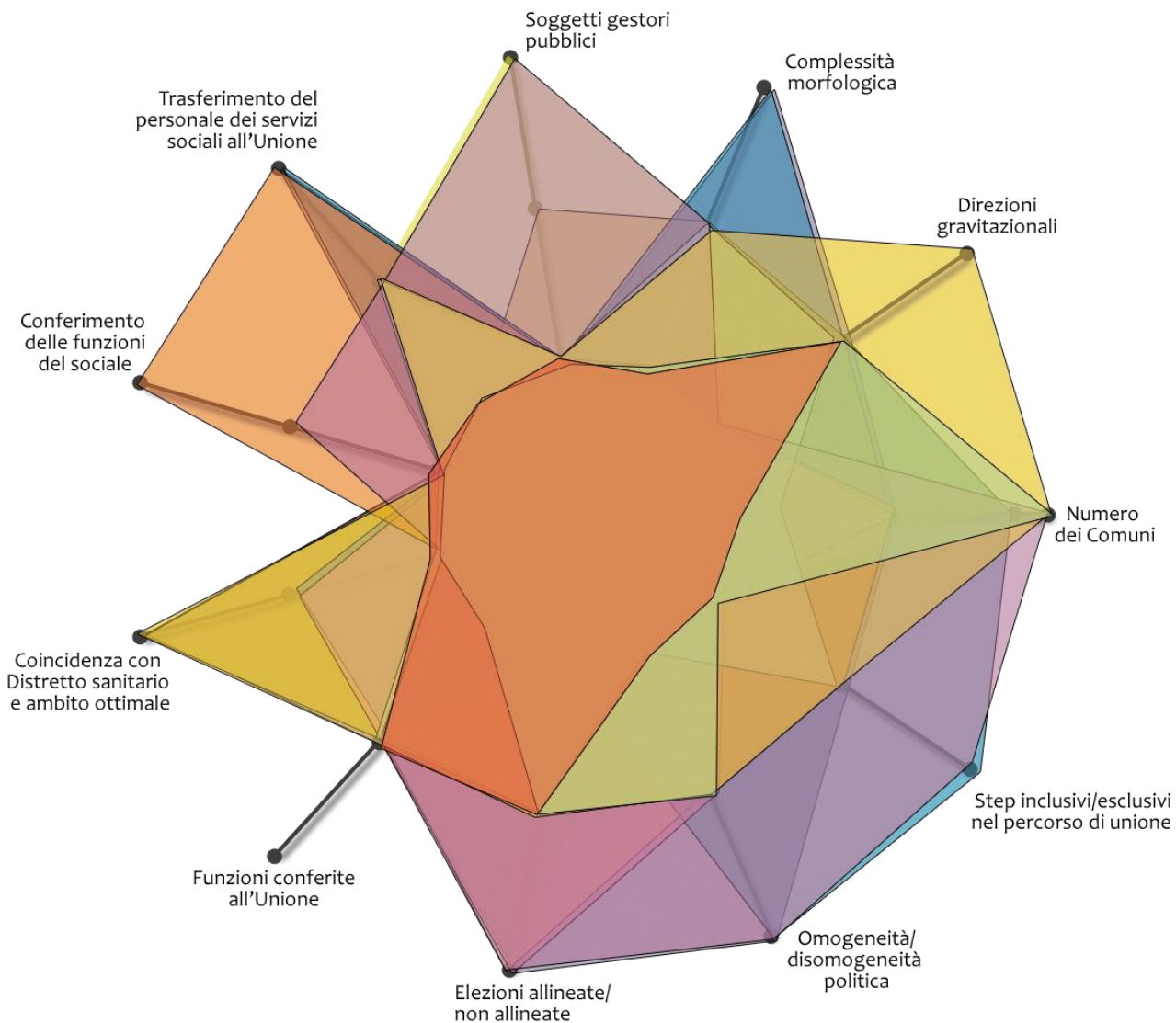


Figura 2. Rappresentazione grafica delle configurazioni delle Unioni in funzione delle variabili



Osservando la rappresentazione di ogni Unione appare evidente l'alto livello di variabilità che caratterizza le situazioni degli 11 casi coinvolti nel percorso Community Lab e presumibilmente di tutte le altre Unioni presenti in Emilia-Romagna: le componenti sono le medesime, ma la loro articolazione varia producendo configurazioni molto diverse tra loro.

L'identificazione di queste differenze è necessaria come dato di partenza per affrontare il processo del farsi Unione nei diversi territori. Questa complessità deve essere riconosciuta per poter essere affrontata, non nella direzione della semplificazione ed eliminazione delle differenze, bensì nell'ottica della valorizzazione delle specificità territoriali. La logica organizzativa della standardizzazione, spesso considerata tutela di uguaglianza, non aiuta ad affrontare il complesso processo del farsi Unione.

L'intento di queste linee guida è quello di ricondurre gli elementi di variabilità individuati a un approccio comune, che si basi sulle componenti uguali per tutti, ma che

permetta di muoversi nelle differenze, trovando strategie di azione diverse sia tra le Unioni – un'Unione montana, ad esempio, ha esigenze diverse da un'Unione di pianura –, sia all'interno di ogni singola Unione – dove i territori possono avere bisogni differenziati a seconda della loro storia, dimensione, posizione.

La variabilità va salvaguardata perché può essere funzionale al processo di Unione, permettendo alle Unioni di declinare il proprio operato rispetto alle peculiarità territoriali.

Queste linee guida sono costruite su questa premessa e cercano di offrire degli strumenti che permettano alle Unioni dei Comuni di muoversi rispetto alla variabilità data da configurazioni diverse, con l'idea che la variabilità venga valorizzata. Le macro e microtransizioni vanno quindi lette come indicazioni valide per tutti, ma che vanno adattate ai singoli contesti data la complessità del processo del farsi Unione che non può essere uniformato e appiattito su una singola modalità.

### **3.3. Saperi e competenze trasversali per il processo del farsi Unione**

Rispetto al processo del farsi Unione, emerge anche un insieme di saperi trasversali all'intero processo e in generale alla vita dell'organizzazione dell'Unione.

#### **3.3.1. Saper sperimentare e praticare aggiustamenti quotidiani tra la vision dei politici e il fare dei tecnici**

Nel farsi Unione serve un livello politico – dotato di vision adeguata per indirizzare e sostenere il processo – e un livello tecnico – con una briglia abbastanza sciolta in grado di implementare quella vision attraverso aggiustamenti nel quotidiano, perché solo nel quotidiano si apprende ciò che

serve per ri-aggiustare e re-indirizzare la rotta. Il micro è il cuore, la presa a terra della globalizzazione. Se ai politici è richiesta la manutenzione della vision, i tecnici sono i “custodi del fare”. Il potere del fare è enorme, poco visto e molto spesso non riconosciuto dagli stessi tecnici. È fatto



di aggiustamenti quotidiani, di intuizioni con conseguenze preterintenzionali, di acquisizioni che attendono di essere capitalizzate, di un tessuto normativo praticato ancorché non scritto.

È fondamentale che questa divisione dei compiti sia condivisa tra tecnici e politici.

Questo sapere comprende anche la capacità di selezionare le informazioni nel modo più adeguato. Le persone che “fanno” l’Unione sono molto esposte cognitivamente su oggetti di lavoro estremamente complessi e poco comprensibili da chi non se ne occupa quotidianamente e in prima persona. È quindi necessario stabilire di volta in volta come e che cosa comunicare: trasmettere tutto non è sostenibile in termini cognitivi né soprattutto emotivi:

### **3.3.2. Saper lavorare nella normalità come nell’emergenza**

Sperimentare e praticare aggiustamenti quotidiani significa anche sviluppare un sapere che permetta di lavorare nella normalità e non solo in emergenza.

Durante il lavoro è stato più volte sottolineato il tema dell’emergenza: da un lato, perché si lavora sempre di corsa, in emergenza, senza aver tempo per dedicarsi alla programmazione sul lungo periodo, “come un criceto sulla sua ruota, che corre corre...”; dall’altro, perché le più gravi emergenze, come quella del terremoto, sono i momenti in cui si lavora meglio e più compatti, in cui “l’Unione è più unita che mai”:

*L’Unione trova molta solidarietà e coesione nel momento in cui c’è una situazione di stress, come quando c’è il Po che straripa. La preoccupazione è che quando ritorna nel*

*Pensando ai memo o ad altri strumenti innovativi mi preoccupa un po’: ne sento l’esigenza, però penso sia anche qualcosa che bisogna pensare bene, senza farsi venire fantasie un po’ bulimiche, che tutti devono sapere tutto.*

*Devi trovare l’equilibrio tra quello che è indispensabile, quello che ti arricchisce, e quello che puoi perdere un po’ per strada.*

In particolare, le figure tecniche sono custodi di molte informazioni e saperi quotidiani e – in quanto tali – devono compiere ogni volta delle scelte su cosa e a chi comunicare. Queste scelte, proprio per gli aspetti complessi sottesi alle questioni tecniche, sono valoriali e politiche e nel processo decisionale hanno un peso pari a quello delle scelte dei politici.

*suo letto, scorre tranquillamente, ci sono troppe rive che rimangono scoperte e si ingrigiscono, si rompono, si sgretolano. Si assiste a una sorta di abbandono territoriale in situazione normale.*

*Il terremoto ha costretto in tempi brevi di prendere delle decisioni più velocemente, con meno paranoie campanilistiche... si è riuscito a delegare il lavoro come non mai. Nell’emergenza l’Unione funziona, in periodo di vacche grasse invece siamo tutti più... chiusi, restii...*

È quindi necessario potenziare le competenze e i saperi che emergono in situazioni emergenziali e che invece sembrano assopirsi nella normalità; allo stesso tempo, si deve riuscire a vivere la – o meglio nella – normalità con tempi e spazi che permettano di andare oltre l’*hic et*

nunc e di avere una vision politica e un fare tecnico che si focalizzino anche sul lungo periodo.

### 3.3.3. *Saper stare in percorsi di formazione “situata” e permanente*

Per potenziare ed espandere nelle pratiche quotidiane i saperi e le competenze necessarie al processo del farsi Unione, è importante agire nella direzione di una formazione di tipo “situato” e permanente.

Una formazione “situata” è una formazione che avviene “nel” contesto lavorativo – e quindi nello spazio “vero”, in cui emergono le difficoltà e le mancanze –, non in una “falsa realtà”, come a volte rischia di diventare l’aula formativa. È una “formazione in movimento”, che implica un cambiamento di paradigma: l’approfondimento della coscienza/consapevolezza sui veri “problemi della conoscenza” in relazione agli aspetti pratici inscritti nelle prassi quotidiane del lavoro, intese come attività concrete e azioni sociali.

Utilizzando le parole di un partecipante, questo tipo di formazione può prendere anche la forma di una formazione “fatta in casa”, nella quale ci si formi alla pari tra operatori e in cui il ruolo del formatore esterno sia più di supervisione:

*Una formazione fatta in casa, che vuol dire che non mandi qualcuno a insegnarti qualcosa... poi è molto utile la supervisione, ma formarsi confrontandosi internamente è molto molto utile perché irrobustisce. Il punto di vista del formatore che non arriva a dirti cosa fare, però quando sei già partito ti dice quale area da presidiare, cosa sistemare...*

La formazione permanente implica un’attività non sporadica bensì continua: un luogo organizzativo, garantito e mantenuto, dedicato a fare costantemente riflessione sulla propria pratica e agire nuovi apprendimenti.

*Dopo un primo momento di grande formazione sia della parte tecnica che politica sul comprendere che cos’è l’Unione, c’è stata una seconda fase di turnover sia politico che tecnico in cui si è persa quella consapevolezza nello stare all’interno del contenitore “Unione”... la formazione deve essere continuativa, se no si perde tutto quello costruito prima.*

*Non abbandonare il coinvolgimento dopo la transizione, ma rafforzarlo con ad esempio formazione comune, piuttosto che gruppi di lavoro trasversali... perché se faticosamente conquistato, semmai conquistato, non si può lasciare...*

In questa ottica la formazione è una formazione /intervento, ovvero uno strumento per inserire pratiche strutturanti, un dispositivo permanente.

### 3.3.4. Saper facilitare le reti e i processi

La complessità organizzativa che caratterizza le Unioni dei Comuni richiede un investimento sulla funzione di facilitazione, che fa riferimento ad un insieme di competenze e capacità trasversali centrate su:

- accompagnare i processi;
- mappare le risorse relazionali e i gruppi all'interno dell'Unione;
- “andare verso” la comunità: agganciare, attivare e comunicare con la cittadinanza, ma anche con le figure tecniche e amministrative dell'Unione;
- connettere tra loro gruppi che vivono l'Unione ma che sono distanti tra loro, privi di comunicazione e confronto;
- connettere tra loro le risorse presenti sui territori comunali con chi opera nel contesto unionale;

### 3.3.5. Saper “custodire” l'Unione

Accanto alla figura del facilitatore è necessario individuare un altro ruolo per mantenere e curare l'Unione e far sì che la rete di attori funzioni: quello del “custode com-unionale”.

Come si è visto, uno dei rischi nel passaggio in Unione è infatti che il personale comunale non sposi il processo e rimanga, più o meno consapevolmente e intenzionalmente, custode dell'identità e del funzionamento organizzativo a livello comunale. Si devono invece identificare delle persone che, grazie alla posizione che occupano o a particolari capacità individuali, possano trasformarsi in

- organizzare un lavoro di documentazione di quanto viene fatto e di valutazione in itinere e alla fine.

Come anticipato, questa nuova funzione di facilitazione – sempre più decisiva in un contesto complesso e veloce – si attaglierebbe agli Assessori comunali; con il conferimento della funzione in Unione, essi vedono evaporare la loro funzione decisionale con il rischio di sviluppare risentimento (“io che sono eletto non conto nulla e chi decide è quello che non è passato dal vaglio elettorale”). Grazie alla vicinanza con la cittadinanza del proprio Comune di riferimento e al saper fare che viene dal lavorare quotidianamente nel micro e sul territorio, queste figure appaiono particolarmente adatte alla funzione di facilitazione, ma non sono le sole. [→ [nodo 2.3](#)]

“custodi com-unionali”, ovvero che custodiscano anche l'Unione, pur mantenendo uno sguardo ai territori che la compongono.

Il custode deve essere una figura riconosciuta, perché svolga un ruolo di tipo organizzativo e non può dipendere dalla buona volontà delle singole persone che credono nell'Unione.

Tra le figure più adatte a svolgere questo ruolo sono stati identificati i dipendenti comunali che passano in Unione, anche solo parzialmente. In particolare, nel caso dei

Comuni molto piccoli che hanno un unico funzionario che copre tutte le funzioni (alcune delle quali conferite all'Unione e altre rimaste in capo ai Comuni), sarebbe

interessante approfittare della integrazione *ad personam* e quindi rendere custode proprio colui che si occupa di più materie e vive entrambi i livelli comunale e unionale.

## 4. INGREDIENTI PER IL PROCESSO DEL FARSI UNIONE: MACRO E MICROTRANSIZIONI, NODI E INCIAMPI

Questo Capitolo si presenta come una guida operativa per affrontare e gestire il complesso processo del farsi Unione. Le indicazioni proposte sono frutto del confronto tra i partecipanti delle 11 Unioni coinvolte nel percorso Community Lab e sono da intendersi non come elenco prescrittivo applicabile nella medesima modalità in tutte le Unioni, ma come suggerimenti emergenti dalle pratiche, dalle innovazioni, dagli errori, dagli ostacoli che chi sta vivendo questo processo fa, produce, incontra nel suo quotidiano.

Le discussioni dei partecipanti – avvenute durante i laboratori regionali, le istruttorie e le visite in loco – sono state

### 4.1. Dalle microtransizioni alle macrotransizioni

Analizzando le voci dei partecipanti è apparso subito chiaro come il processo del farsi Unione non vada inteso come un processo lineare in cui le possibilità di cambiamento organizzativo delle Unioni e dei Comuni che ne fanno parte si possano ridurre ai pochi momenti corrispondenti ad eventi critici – come ad esempio il conferimento di determinate funzioni o il trasferimento del personale in Unione.

Al contrario, prendendo spunto da quanto detto da Breunlin (1988) nella sua teoria dell'oscillazione – che, riferendosi alla vita di un bambino, sottolinea il passaggio graduale attraverso numerose microtransizioni dalla posizione a carponi alla postura eretta, dalla dipendenza dai genitori alla totale autonomia – si può affermare che le Unioni vivono tante microtransizioni in cui

registrate, sbobinate e analizzate con un approccio induttivo che ha lasciato “parlare i dati” (Glaser e Strauss 1967; Charmaz 2006) invece che prendere come riferimento raccomandazioni, documenti o teorie organizzative già esistenti sul tema. Dopo la prima fase di analisi “radicata” sui dati, il materiale è stato organizzato prendendo spunto dal concetto di microtransizione esposto nella teoria dell'oscillazione dello psicologo Douglas C. Breunlin (1988), e dallo strumento della *checklist* proposto dal medico chirurgo Atul Gawande (2011) in ambito sanitario.

*coesistono in modo oscillatorio vecchie modalità comportamentali, connesse con livelli di competenza precedenti, e nuove modalità comportamentali, connesse con livelli di competenza superiore (Gambini, 2007, p. 106).*

Le transizioni non avvengono quindi per salti discontinui da un modello di funzionamento a un altro, ma attraverso una oscillazione tra diversi livelli di funzionamento. Come una famiglia nel corso della sua vita si trova coinvolta ogni giorno in situazioni che comportano cambiamenti nelle modalità relazionali e continue rinegoziazioni di ruoli e regole, così lo sviluppo di un'Unione dei Comuni è da intendersi come un processo continuo, che vede le organizzazioni coinvolte – in particolare i Comuni e le Unioni, ma anche l'Azienda sanitaria locale, gli enti gestori dei servizi e qualunque altro soggetto che in diversi modi fa

parte di una rete più vasta – modificare la loro quotidianità giorno dopo giorno, fino a raggiungere una nuova configurazione organizzativa che a sua volta oscillerà verso altre configurazioni in un processo continuo.

Il farsi Unione è quindi un processo fatto da tante microtransizioni che a loro volta possono essere raggruppate in transizioni più grandi, definite macrotransizioni. In particolare, il lavoro di analisi ha portato all'identificazione di 7 macrotransizioni. Nell'elenco seguente sono numerate per facilitare la lettura ma non sono da intendersi come consequenziali; al contrario, visto il continuo flusso oscillatorio del processo, esse sono sovrapponibili e intrecciabili tra loro.

#### 4.2. Le checklist: uno strumento flessibile

Una volta identificate le microtransizioni e le macrotransizioni che compongono il processo del farsi Unione, si è valutato come rendere queste informazioni utili “sul campo” per tutti coloro che stiano vivendo o che vivranno dall'interno il processo del farsi Unione. Dopo avere rintracciato nei dati disponibili tutte le pratiche, azioni e fasi necessarie per portare a termine le diverse microtransizioni, prendendo spunto dallo studio di Atul Gawande in ambito sanitario, queste sono state trasformate in domande da inserire in una *checklist*, da intendersi come strumento operativo utile per affrontare situazioni complesse.

Gawande fa notare come nei sistemi sanitari odierni il problema a cui far fronte non è più quello dell'ignoranza, della mancanza di conoscenza, ma piuttosto quello

#### Macrotransizioni

1. CONFERIRE LA FUNZIONE DEI SERVIZI SOCIALI ALL'UNIONE
2. DEFINIRE LA GOVERNANCE
3. PREDISPORRE IL BUDGET DELLA SPESA SOCIALE
4. TRASFERIRE IL PERSONALE
5. GESTIRE LA COMUNICAZIONE
6. COSTRUIRE L'IDENTITÀ UNIONALE
7. FARE LAVORO DI MANUTENZIONE

*dell'inettitudine, o forse meglio, se esistesse il termine, dell'“ettitudine”*: stare attenti ad applicare in modo coerente e corretto le conoscenze di cui disponiamo (2011, p. 11).

Le maggiori tensioni e difficoltà non dipenderebbero quindi da problemi economici o dalla burocrazia (che rimangono comunque questioni rilevanti), ma soprattutto dal “pesante fardello di complessità” (Gawande, 2011, p. 12) che caratterizza la scienza e, più in generale, la società contemporanea. Molti errori e fallimenti in contesti complessi non si verificano per mancanza di impegno, negligenza o sensibilità, ma per incapacità o impossibilità di gestire la complessità a cui si è sottoposti. Si tratta di contesti in cui è stato accumulato un sapere pratico prodigioso, ma che spesso risulta ingestibile con la conseguenza

che gli errori evitabili continuano ad esserci perché, secondo l'autore,

*il volume e la complessità di ciò che sappiamo hanno oltrepassato le nostre capacità individuali di fornire i benefici di questo sapere in modo corretto, sicuro e affidabile (Gawande, 2011, p. 14).*

A partire da queste premesse Gawande sostiene che per avere ragione degli insuccessi

*è necessaria una strategia differente, una strategia che si basi sull'esperienza e che sfrutti il sapere acquisito, ma che in qualche modo ponga rimedio alle nostre inevitabili e umanissime inadeguatezze. E questa strategia è una lista di controllo: una checklist (Gawande, 2011, p. 15).*

Queste considerazioni sono valide anche nel contesto preso in esame: l'intelligenza, la capacità e le competenze degli amministratori e dei tecnici ci sono, ma l'Unione è un contesto molto complesso in cui è facile che si generino degli errori o delle mancanze per sviste o per l'incapacità di fermarsi a riflettere e "curare" il processo che si sta vivendo.

Le *checklist* si presentano quindi come uno strumento per seguire passo a passo questo processo e non dimenticarsi di fare delle cose che magari si sa che vanno fatte, ma a volte non c'è il tempo o il modo di farle. Le domande presenti nelle *checklist* sono molto numerose e non è necessario rispondere a tutte; rappresentano una sorta di allerta per ricordare tutti gli aspetti implicati nel processo,

dai più piccoli e banali a quelli più grandi, da quelli più visibili a quelli invisibili.

Le *checklist* sono da intendersi come strumento flessibile che ogni realtà può utilizzare come meglio crede, a seconda del momento del processo in cui si trova e soprattutto rispetto alle specificità e variabilità del proprio territorio. Possono essere utilizzate così come sono presentate, essere arricchite o viceversa ridotte a seconda delle criticità e dei sistemi di legami che si affrontano.<sup>4</sup>

Per arricchire questo strumento e permettere di valorizzare la variabilità dei diversi contesti, sono stati aggiunti alcuni elementi, sia accanto a ogni domanda delle *checklist* (quando necessario, sono state inserite note, suggerimenti, *warning*, riferimenti al testo), sia in chiusura delle sezioni dedicate a ogni macrotransizione – in cui si elencano le microtransizioni e la *checklist* di riferimento – dove è stato inserito un paragrafo con i nodi e gli inciampi in cui ci si può imbattere nell'affrontare la transizione in oggetto. Anche in questo caso non è detto che i problemi siano gli stessi per tutte le Unioni, ma ci sono alcuni elementi ricorrenti che è utile condividere.

---

<sup>4</sup> In questa ottica, alla fine di ogni *checklist* è lasciato dello spazio bianco da riempire in caso di bisogno.

### **Gli imprescindibili nel processo del farsi Unione delle politiche di *welfare***

Oltre a quanto verrà di seguito descritto, si sottolinea la necessità di tenere in considerazione tre passaggi imprescindibili per una efficace gestione associata della funzione del sociale:

1. trasferimento integrale delle funzioni del sociale di funzioni (sociali)
2. trasferimento integrale del personale
3. unicità del modello gestorio (Unione, ASP, altro ente strumentale)










**MACROTRANSIZIONE 1.**  
**Conferire la funzione dei servizi sociali all'Unione**

**MICROTRANSIZIONI**

- A. REDIGERE UN DOCUMENTO DI INDIRIZZO  
da parte delle Giunte comunali dei Comuni aderenti all'Unione, in cui venga espressa formale volontà di conferire la funzione dei servizi sociali all'Unione
- B. RITIRARE DELEGHE DALLE AZIENDE USL  
(per i Comuni che hanno in delega all'Azienda USL parte dei servizi sociali)
- C. REDIGERE UNO STUDIO DI FATTIBILITÀ PER LA GESTIONE ASSOCIATA DEI SERVIZI SOCIALI
- D. REDIGERE UN PROGETTO ORGANIZZATIVO-FINANZIARIO
- E. REDIGERE I REGOLAMENTI DI ACCESSO E DI FUNZIONAMENTO DEI SERVIZI SOCIALI
- F. REDIGERE LO SCHEMA DI CONVENZIONE
- G. INFORMARE I SINDACATI  
in merito al conferimento e all'organizzazione dei servizi sociali in Unione
- H. APPROVARE LA CONVENZIONE E GLI ALLEGATI  
(progetto organizzativo e regolamenti) in Consiglio dell'Unione

## CHECKLIST MACROTRANSIZIONE 1. Conferire la funzione dei servizi sociali all'Unione

MICRO		Sì	No	 <b>Note</b>  <b>Suggerimenti</b>  <b>Warning</b>  <b>Riferimenti al testo</b>
A.	Le Giunte comunali dei Comuni aderenti all'Unione hanno espresso formale volontà di conferire all'Unione la funzione dei servizi sociali attraverso un documento di indirizzo?	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	→ Nodo 1.1
B.	Nel caso di precedente delega all'Azienda USL di parte dei servizi sociali, le deleghe sono state ritirate?	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	
C.	La Giunta dell'Unione ha dato mandato di realizzare uno studio di fattibilità per i servizi sociali?	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	 Il mandato può essere dato a un gruppo di lavoro interno o a un consulente esterno  Si consiglia di coinvolgere il personale per la realizzazione dello studio di fattibilità → Nodo 1.2
	Lo studio di fattibilità contiene i punti obbligatori previsti dalla DGR sugli studi di fattibilità e contenuti minimi del 2003?	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	 Si veda lettera c) punto 3 della Delibera di Giunta regionale n. 354/2003, ovvero: <ul style="list-style-type: none"> <li>- l'individuazione della nuova funzione che, sulla scorta di una analisi economica di gestione, può più vantaggiosamente essere esercitata in forma associata con indicazione dei vantaggi/svantaggi da essa derivanti</li> <li>- la definizione dello schema organizzativo – che tiene conto di una costruzione dei contenuti, dei modi e dei tempi di realizzazione, partendo dall'elaborazione economica dello stesso – relativo al nuovo servizio che si intende gestire in forma associata, con particolare riguardo alla destinazione e all'utilizzazione del personale comunale dipendente.</li> </ul>
	Lo studio di fattibilità è stato presentato/discusso con le Commissioni consiliari dell'Unione?	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	
	Lo studio di fattibilità è stato presentato/discusso con le responsabili dei servizi sociali e con il Tavolo misto tecnico-politico?	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	
	Lo studio di fattibilità è stato approvato dalla Giunta dell'Unione?	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	
	Lo studio di fattibilità è stato discusso con la Direttrice dell'Azienda USL di riferimento?	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	

D.	È stato formato un gruppo di lavoro composto da professionalità interne che si occupa della stesura del progetto organizzativo?	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	
	Nel progetto organizzativo è stata espressa una tempistica per il conferimento della funzione dei servizi sociali?	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	
	Nel progetto organizzativo è stato definito il budget?	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	→ Macrotransizione 3
	Nel progetto organizzativo è stato definito il fabbisogno del personale?	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	→ Nodo 1.3
E.	Sono stati predisposti i regolamenti di accesso e di funzionamento dei servizi sociali?	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	✗ I regolamenti possono essere parte dello studio di fattibilità ed essere predisposti prima del conferimento e approvati con la Convenzione, oppure predisposti da apposito gruppo di lavoro come primo atto dopo il conferimento → Nodo 1.4
F.	I segretari comunali sono stati coinvolti nella stesura degli atti?	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	
	I responsabili finanziari dei Comuni e dell'Unione sono stati coinvolti nella stesura degli atti?	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	
	Il progetto organizzativo-finanziario e i regolamenti sono stati allegati allo schema di convenzione come parte integrante e sostanziale della delibera?	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	
	I Consigli comunali hanno approvato lo schema di convenzione per il conferimento delle funzioni sociali all'Unione?	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	
G.	La delegazione trattante di parte pubblica ha dato informazione ai sindacati in merito al conferimento dei servizi sociali all'Unione?	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	✗ Si consiglia la realizzazione di un protocollo con i sindacati → Nodo 4.4
H.	Il Consiglio dell'Unione ha approvato lo schema di convenzione per il conferimento all'Unione delle funzioni sociali?	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	
	.....			

## **NODI E INCIAMPI MACROTRANSIZIONE 1. Conferire la funzione dei servizi sociali all'Unione**

### **NODO 1.1. Conferire più funzioni in Unione e conferirle integralmente**

- ***Il conferimento di più funzioni ti aiuta moltissimo...***

Se i Comuni conferiscono all'Unione un numero elevato di funzioni (meglio ancora tutte), il meccanismo gestionale si semplifica molto. In particolare, il conferimento di alcune funzioni “chiave” – servizi finanziari, Ufficio del personale, Ufficio contratti – facilita fortemente il lavoro in Unione:

*I Comuni non hanno conferito all'Unione le diverse ragionerie, i servizi finanziari... sono incardinati all'interno del loro Comune e questo influenza tantissimo (...) invece c'è una cosa grossissima conferita all'Unione che è l'Ufficio Personale. Non è una cosa da poco avere all'interno dell'Unione l'Ufficio Personale: significa che il rapporto con le persone ce l'ha un ufficio unico, mentre l'Ufficio Ragioneria no!*

- ***Quando si trasferiscono le funzioni del sociale bisogna conferirle integralmente!***

Il conferimento parziale delle funzioni del sociale rischia di ostacolare fortemente il processo del farsi Unione perché

*anche se le materie rimaste in capo ai Comuni sono poche, ti tengono ferma tutta la co-progettazione.*

### **NODO 1.2. “Se lo studio di fattibilità è calato dall'alto, il personale ti rema contro!”**

La realizzazione dello studio di fattibilità prodotto dal basso, in maniera partecipata e condivisa, appare vincente in termini organizzativi e di senso per evitare uno scollamento tra lo studio e la sua effettiva messa in pratica:

*Mi viene in mente la battuta di un collega: “noi siamo la controparte!”. Ti fa capire che devi passare anche dal loro coinvolgimento!*

*Quando imponi qualcosa dall'alto, il personale ti dice che ha sempre lavorato bene così!*

Le modalità di coinvolgimento possono variare a seconda della valutazione di contesto:

*A volte i gruppi li fai intervenire quando hai già delle linee, come l'indirizzo della Giunta, quindi li metti al lavoro sul concreto.*

*Da noi è da tempo che stiamo parlando dell'unificazione dei servizi sociali, quindi i colleghi lo sentono da tempo e hanno chiesto di essere coinvolti.*

### **NODO 1.3. Definire il fabbisogno del personale**

È consigliabile fare il prima possibile una programmazione del fabbisogno del personale da mettere in comune, ancorché non si sia ancora in Unione. Nel fare questo è importante “mettere in comune anche il proprio pezzettino di turnover”.

#### **NODO 1.4. Uniformare regolamenti e tariffe**

Unificare i regolamenti e le tariffe all'interno dell'Unione è uno step decisivo per la gestione unionale dei servizi:

*È impensabile che nei Comuni ci siano diversi regolamenti e tariffe a seconda della sensibilità dell'amministratore.*

Se non è possibile farlo da subito, va comunque individuato un graduale percorso di uniformazione.









Un sistema di regolamenti e tariffe non del tutto uniformato può – secondo alcuni – avere un valore positivo nel momento in cui viene consapevolmente scelto in quanto “permette di mantenere una visione su quello che è alternativo, per osservare quale sistema è il più funzionale” e nell’ottica di “dare più risposte a diverse esigenze”, ad esempio per quanto riguarda gli orari di apertura di un servizio come l’asilo nido. [→ Paragrafo 3.2.3]

**MACROTRANSIZIONE 2.**  
**Definire la governance**

**MICROTRANSIZIONI**

- A. INDIVIDUARE LA SINDACA REFERENTE PER LA MATERIA DEL SOCIALE
- B. DEFINIRE IL RUOLO DEGLI ASSESSORI COMUNALI  
attraverso l'istituzione di una Conferenza/Tavolo Assessori per la materia del sociale e l'individuazione di un coordinatore che si relazioni con la Sindaca delegata in Unione e con gli staff tecnici
- C. DEFINIRE UN TAVOLO TECNICO  
composto dalle responsabili/referenti dei servizi conferiti
- D. DEFINIRE I TAVOLI TECNICO-POLITICI di confronto, valutazione e decisione
- E. DEFINIRE IL RAPPORTO CON L'AZIENDA USL DI RIFERIMENTO  
attraverso la definizione della composizione e dell'organizzazione del Comitato di Distretto e del ruolo della Direttrice di Distretto nella *governance* dell'Unione
- F. DEFINIRE IL RAPPORTO CON L'UFFICIO DI PIANO,  
in particolare quando l'Unione non coincide con il Distretto sanitario
- G. DEFINIRE LA COMPOSIZIONE DEL COMITATO DI DIREZIONE  
e verificarne all'interno la rappresentanza del servizio sociale

## CHECKLIST MACROTRANSIZIONE 2. Definire la governance

MICRO		Sì	No	 <b>Note</b>  <b>Suggerimenti</b>  <b>Warning</b>  <b>Riferimenti al testo</b>
A.	La Giunta dell'Unione ha formalizzato con delibera la delega per la materia del sociale a un Sindaco?	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	→ Nodo 2.1
	La Sindaca con delega alla materia del sociale relaziona in Giunta dell'Unione con cadenza periodica?	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	→ Nodo 5.1
B	Lo Statuto dell'Unione prevede la possibilità di istituire Conferenze degli Assessori comunali per materia?	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	→ Nodi 2.3 e 2.4
	È stata istituita una Conferenza/Tavolo degli Assessori comunali per la materia del sociale?	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	 Affidare la presidenza al Sindaco delegato agevola il coordinamento tra Comuni e Giunta dell'Unione
	È stata formalmente individuata tra gli Assessori comunali una coordinatrice che si relazioni con la Sindaca delegata e con gli staff tecnici?	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	 Individuare Assessori referenti per alcune tematiche designate valorizza il ruolo degli Assessori e facilita l'attività del Sindaco delegato → Nodo 2.4
C	È stato formalizzato uno staff tecnico composto dalle responsabili comunali su temi unionali?	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	
	Qualora non tutte le funzioni del sociale siano confluite in Unione, è stato formalizzato uno staff tecnico composto dai responsabili comunali e dell'Unione?	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	
	È stato formalizzato chi coordina e convoca lo staff tecnico?	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	 Si suggerisce di affidare il coordinamento dello staff alla responsabile del servizio sociale dell'Unione
D	Sono previsti momenti congiunti politico-tecnici in un Tavolo misto?	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	 Si suggerisce di accompagnare l'attività della Conferenza degli Assessori con incontri congiunti politico-tecnico programmati
	Viene redatto un programma di lavoro del Tavolo politico-tecnico a inizio anno?	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	
	Viene redatto un verbale degli incontri del Tavolo politico-tecnico?	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	 Si consiglia di redigere il verbale che servirà per formalizzare il parere del Tavolo sull'argomento trattato all'organismo deputato all'approvazione (Giunta)
	Esiste una procedura formalizzata di trasmissione del parere della Conferenza degli Assessori comunali?	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	

	Nella stesura della programmazione sociale (Piani di Zona) sono coinvolte le Assessorie comunali?	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	
	Sono individuate specifiche competenze tra gli Assessori comunali nell'ambito delle diverse problematiche affrontate?	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	
E	Il territorio dell'Unione coincide con il Distretto sanitario?	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	
	Gli Assessori comunali partecipano al Comitato di Distretto?	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	→ Nodo 2.7 ✍ Se l'Unione coincide con il Distretto si suggerisce di allargare la partecipazione al Comitato di Distretto anche agli Assessori alle politiche sociali dei Comuni !!! Dove il Comitato di Distretto coincide con la Giunta dell'Unione, la sola partecipazione dei Sindaci non consente un adeguato approfondimento delle tematiche sociali
	Il responsabile dei servizi sociali e/o dell'Ufficio di Piano partecipa al Comitato di Distretto?	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	
	Il verbale del Comitato di Distretto, oltre che agli organismi previsti dal regolamento, viene inviato agli Assessori comunali?	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	✍ Si suggerisce la maggiore condivisione/divulgazione degli indirizzi assunti e della programmazione degli interventi sociosanitari
	Il verbale del Comitato di Distretto viene inviato all'Ufficio di Piano?	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	
	Il verbale del Comitato di Distretto viene inviato al responsabile dei servizi sociali dell'Unione?	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	
	La Direttrice di Distretto è componente fissa del Tavolo tecnico?	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	✍ Si suggerisce che sia componente fisso o quantomeno sia informato dell'ordine del giorno degli incontri per favorire – fin dall'assunzione di indirizzi – la maggiore integrazione delle politiche !!! Il rischio è la compartimentazione delle politiche sociali rispetto a quelle sociosanitarie
	Ove l'Unione non coincida con il Distretto, il Direttore di Distretto viene coinvolto nel processo decisionale?	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	
F	L'Ufficio di Piano è collocato organizzativamente all'interno dell'Unione?	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	→ Nodo 2.8 ✍ Il rapporto tra Unione e Ufficio di Piano cambia se vi è coincidenza o meno tra Unione e Distretto sanitario
	Qualora l'Unione non coincida con il Distretto, sono previsti incontri periodici fissi con l'Ufficio di Piano?	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	!!! Comunque sia collocato l'Ufficio di Piano rispetto all'Unione, è importante il coinvolgimento sul piano sia tecnico sia politico. Indirizzi, programmazione, gestione non possono essere esercitati in modo disgiunto



	Qualora l'Unione non coincida con il Distretto, la responsabile dell'Ufficio di Piano partecipa al Tavolo/staff tecnico?	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	
G	È stato costituito/formalizzato un Comitato di Direzione composto da tutte le dirigenti?	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	
	Il responsabile dei servizi sociali fa parte del Comitato di Direzione?	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	
	.....			

## **NODI E INCIAMPI MACROTRANSIZIONE 2. Definire la governance**

La definizione della *governance* dell'Unione dei Comuni è un processo complesso e tortuoso che riguarda l'Unione, ma in modo più o meno diretto l'intera organizzazione dei Comuni parte dell'Unione. Questo processo porta ad una fortissima trasformazione dei ruoli politici quanto di quelli tecnici, sia rispetto alle singole figure – quali il Sindaco, gli Assessori Comunali, i tecnici – che degli organi istituzionali – quali la Giunta dell'Unione e il Comitato di Distretto – e contestualmente attiva cambiamenti nelle plurime relazioni che si instaurano all'interno del nuovo assetto istituzionale.

### **NODO 2.1. Fare la Sindaca di un Comune ed essere parte della Giunta dell'Unione**

Con la nascita delle Unioni, i Sindaci dei Comuni coinvolti nel processo del “farsi Unione” diventano parte della Giunta dell'Unione. In questo assetto, le indicazioni legislative regionali e le pratiche più diffuse vedono – come passaggio successivo alla formazione della Giunta – il conferimento della delega delle diverse materie dell'Unione ai singoli Sindaci, che acquisiscono così il doppio ruolo di Sindaco del Comune e Assessore dell'Unione. Questa coabitazione di ruolo viene vissuta come difficoltosa e problematica in quanto comporta un sovraccarico di lavoro con conseguenti difficoltà nella gestione del lavoro politico comunale e unionale.

- **“Paradossalmente il Sindaco fa dieci volte di più di quello che faceva una volta!”**

Sono molte le testimonianze che fanno emergere la difficoltà, se non l'impossibilità, di gestire contemporaneamente i piani politici e di lavoro del Comune e dell'Unione.

*In un Comune piccolo come il mio le materie date all'Unione le ho tenute io come Sindaco, ma nei Comuni più grandi è difficile... Sicuramente il ruolo del Sindaco con i cambiamenti in atto non può reggere!*

*Il Sindaco non può avere tre o quattro ruoli... non può esistere! Quindi non può essere che tenga su di sé le competenze dell'Unione, perché non ce la fa!*

In particolare, da un lato viene sottolineato come i Sindaci rischiano di non riuscire a seguire in modo appropriato le deleghe in Unione, ostacolando quindi lo sviluppo di politiche:

*I Sindaci non seguono le proprie deleghe in Unione. Ogni Sindaco ha voluto la sua delega, ma obiettivamente nessun Sindaco fa l'Assessore dell'Unione: chiama il tecnico che riporta in Giunta. Di conseguenza non stiamo sviluppando politiche.*

Dall'altro lato, emerge il problema della mancanza di tempo per la gestione del rapporto con il territorio e con i cittadini del proprio Comune:

*(...) come fa quel Sindaco-Assessore, che comunque rimane anche Sindaco del suo Comune, a presidiare anche la territorialità? È importante garantire agli amministratori che quello che viene deciso in Unione abbia una ricaduta sul loro territorio, perché è vero che diventano un'altra cosa, ma loro sono comunque amministratori di quel territorio, cioè devono garantire delle cose ai cittadini di quel territorio lì.*

*È come dire che il Sindaco deve fare tutto... non potrà fare tutto nel rapporto con i cittadini, nel rapporto con il mondo vario tra associazioni e vari altri soggetti, soprattutto quando parliamo di Comuni con una certa dimensione.*

I Comuni di piccole dimensioni riscontrano un'ulteriore problematicità in quanto si trovano spesso ad avere Sindaci e Assessori non dedicati interamente al ruolo politico e quindi ancora più in difficoltà nella gestione di tutti i carichi di lavoro del Sindaco-Assessore:

*Nel nostro caso i Sindaci dei paesi più piccoli lavorano fuori a tempo pieno.*

*Spesso i piccoli Comuni hanno degli Assessori non molto presenti... fa quasi tutto il Sindaco, perché sono quasi tutte persone che lavorano e non possono prendere la mezza giornata per venire alla cabina di regia o seguire determinate cose.*

- **“Non è che il Sindaco diventa Mandrake! Avrà bisogno di qualcuno che segua in modo specifico le varie questioni”**

La gestione di questo sovraccarico può assumere diverse forme, ma un elemento emerso trasversalmente è la necessità di immaginare altre figure – ad esempio gli Assessori dei Comuni, ma non solo – dedicate ad aiutare i Sindaci nel governo delle materie a loro delegate in Unione.

*Un Sindaco quando non è dentro l'Unione per poter governare le varie tematiche del suo territorio ha una serie di Assessori. Non è che quando diventa Sindaco dentro la Giunta dell'Unione diventa Mandrake! Avrà comunque bisogno di qualcuno che segua in modo specifico le varie questioni...*

*Se ci fossero nell'Unione gli Assessori, allora sì che le cose cambierebbero! Poi il Sindaco avrebbe il contatto con il territorio. La Giunta dei Sindaci potrebbe nominare degli Assessori per le materie delegate.*

*L'Unione non dovrebbe essere seguita dai Sindaci, ma dagli Assessori dedicati. Un Sindaco non riesce a fare tutto, non può essere su tutto, non può avere conoscenza di tutto. Un Assessore dedicato a quel servizio potrebbe avere il tempo di prepararsi e di seguire tutti i tavoli, che sono necessari... perché noi Sindaci su tanti tavoli non ci siamo, ma perché facciamo anche altro.*

Accompagnati da altre persone che seguono e approfondiscono le diverse materie, ai Sindaci dovrebbe rimanere l'ultima parola, quella decisionale:

*Al Sindaco dovrebbe rimanere l'ultima mossa... il campo da gioco è già pronto e il Sindaco dovrebbe venire a tirare il calcio di rigore.*

Qualcuno ha ricordato l'esperienza di una Comunità montana in cui

*la Giunta e il Presidente non erano Sindaci e questo favoriva un allargamento della partecipazione di rappresentanti politici del territorio. Aveva altri limiti, ma guardandola oggi era un'esperienza positiva perché garantiva una dimensione politica dedicata, senza la giacchetta da Sindaco del proprio Comune...*

## **NODO 2.2. Preservare il setting della Giunta dell'Unione**

La Giunta dell'Unione rappresenta uno spazio di discussione fondamentale al buon andamento dell'Unione, ma spesso è uno spazio difficile da preservare e difendere perché viene intaccato da diverse problematiche. La prima riguarda la non periodicità delle riunioni:

*La Giunta dovrebbe trovarsi una volta a settimana o almeno due volte al mese, ma è molto complesso riuscire a incastrare gli impegni di tutti per vari motivi...*

Tra i motivi principali vengono segnalati “il difficile incastro tra le agende di tutti i Sindaci”, “le distanze tra i vari Comuni dell'Unione”, “l'abolizione dell'indennità di carica [nei Comuni più piccoli]”.

Emerge quindi l'importanza di curare l'aspetto organizzativo e le relazioni impostando una “ritualità continua” che permetta una programmazione sul lungo periodo (evitando di definire la data della Giunta di volta in volta) e cercando di trovare sedi diverse sul territorio dell'Unione per agevolare gli spostamenti.

Durante la Giunta sono inoltre molto diffuse “distrazioni continue dei Sindaci per smaltire il loro lavoro nei Comuni”, che potrebbero essere ridotte comunicando ai referenti dei servizi di ogni Comune che quando i Sindaci sono in Giunta dell'Unione non devono essere disturbati.

Viste le diverse questioni inerenti la figura dei Sindaci e l'organizzazione della Giunta, è necessario immaginarsi un modo diverso di fare Giunta:

*La Giunta rimane un organo meno “sul pezzo”... qualsiasi Giunta dell'Unione dovrebbe ragionare in un altro modo rispetto alla Giunta del Comune: non hai la visione completa, ti devi far aiutare, deve venire anche qualcun altro. La vedrei più interessante con una forma di audizione rispetto a dei problemi che non si decidono in direttivo d'area ma devono essere portati in Giunta.*

### **NODO 2.3. Fare l'Assessore comunale referente per materie conferite all'unione: "L'Assessore, questo equilibrista!"**

- ***"Come Assessore ti senti un po' depauperato"***

Il ruolo degli Assessori comunali referenti per materie conferite all'Unione è in fortissima trasformazione. A seguito del conferimento all'Unione delle materie di cui sono referenti, "gli Assessori comunali sono quelli che si trovano nella posizione forse più scomoda perché rispetto a prima esercitano meno...". Le decisioni sulle materie di cui sono referenti non sono più prese in sede comunale ma in quella unionale, con il conseguente rischio di un'emarginazione progressiva di queste figure e di frustrazione per chi ha questa carica:

*Il rischio è quello di pensare che l'Unione sia la sede dove ci sono altri che decidono per te, quindi come Assessore ti senti un po' depauperato di cose, ti vedi evaporare la tua funzione decisionale e sviluppi risentimento.*

*Faccio il surrogato del prete più che l'Assessore!*

Gli Assessori comunali referenti per materie conferite all'Unione si trovano in una posizione particolare in quanto rispondono al Sindaco del proprio Comune e al territorio comunale in cui sono stati eletti (o nominati), ma allo stesso tempo devono relazionarsi con il Sindaco che ha la delega ai servizi sociali in Unione, che può essere il Sindaco di un altro Comune.

Un conseguente cambiamento problematico riguarda il rapporto con i cittadini in un contesto che vede al governo un ente di secondo livello: "il cittadino non capisce con chi deve fare il patto, se con l'Assessore del proprio Comune o con i Sindaci dell'Unione."

Non ci sono modalità preconfezionate per vivere e affrontare queste trasformazioni in un processo così veloce e repentino, ma emergono alcune questioni da tenere in considerazione rispetto al ruolo della figura istituzionale dell'Assessore comunale.

- ***"L'Assessore comunale non può scomparire!"***

A livello legislativo regionale si è ipotizzato di lasciare in carico ai Sindaci le deleghe delle materie conferite all'Unione, non contemplando più la figura dell'Assessore comunale come referente di quelle materie nei singoli Comuni ed evitando così un sovraffollamento di figure istituzionali sul piano comunale e unionale. Se da un lato questo assetto permetterebbe a livello unionale di "non avere a che fare con 8 Sindaci, 8 Assessori al sociale, 8 Assessori all'istruzione, 8 Assessori alle pari opportunità, 8 Assessori alle politiche giovanili, eccetera", dall'altro lato, si riscontra l'impossibilità da parte dei Sindaci di coprire anche il ruolo di Assessore comunale:

*È ovvio che non deve esserci più l'Assessore comunale se la funzione è delegata. Però ci deve essere ancora qualcuno che fa quel ruolo perché i cittadini si aspettano che ci sia, non lo può fare il Sindaco... come Sindaco non riesco a prendere dappertutto!*

*Se gli Assessori scomparissero ci sarebbe il Sindaco che dovrebbe prendersi sulle spalle tutto quanto e ci sarebbe ancora di più la difficoltà di lavorare sul territorio e di far percepire le politiche dell'Unione sul territorio. Poi il Sindaco del Comune X che fa le politiche per i cittadini del Comune Y... io non ce la potrei fare, avrei bisogno di conoscere il territorio, e poi devo fare anche il Sindaco.*

*Se da una parte riconosciamo tutti i vantaggi che ti può dare il poter condividere i servizi di questo tipo su un'area vasta, è altrettanto fondamentale non perdere di vista il proprio territorio, con le sue specifiche esigenze e anche il fatto di poter essere anche vicini ai propri cittadini.*

Emerge quindi il bisogno di identificare uno spazio di azione per gli Assessori comunali che consideri la duplice relazione tra un potere limitato all'interno del proprio Comune e un ruolo di potenziamento dell'Unione:

*L'Assessore deve incontrare la gente, però poi la deve indirizzare da qualche parte questa gente qua, non pensare che la risposta parta da lui. Deve sapere che la risposta non sarà più lì, ma sarà in un altro contenitore che non è più quello del Comune. Questo è un processo culturale che sta maturando, che qualcuno ha maturato di più, qualcuno di meno.*

- **“L'Assessore comunale può svolgere un importante ruolo di facilitatore”**

Osservando i cambiamenti istituzionali dalla prospettiva della pratica quotidiana, invece che un nuovo assetto in cui scompare la figura dell'Assessora comunale nel momento in cui le sue funzioni vengono conferite all'Unione, sembra affermarsi una nuova cornice di azione degli Assessori, il cui ruolo si avvicina sempre più a quello di “facilitatori delle reti, che è un altro mestiere rispetto a quello che era più tradizionale, un ruolo essenziale perché le cose vadano avanti”. Questa funzione di facilitazione, in un contesto complesso e veloce, sembra diventare sempre più decisiva per accompagnare i processi e procedere per aggiustamenti progressivi. Gli Assessori comunali appaiono quindi come uno “snodo importante” all'interno dei singoli Comuni e dell'Unione, ma anche tra il Comune e l'Unione, o tra questi enti e la cittadinanza e i territori:

*Chi ha disegnato la legge... si pensava che la figura dell'Assessore dovesse scomparire, invece non è così, anzi! Bisogna proprio ripensarla: ti facilita il contatto col territorio, deve tenere in mano la situazione sul territorio.*

*L'Assessore comunale se lo tieni dentro al sistema è sicuramente un interlocutore forte, sia per fare un lavoro magari di gestione, di istruttoria di tutto quello che è il mondo del sociale anche per il proprio Sindaco e poi anche per avere le informazioni e il raccordo con la cittadinanza.*

*Gli Assessori sono ministri senza portafogli, quindi già nei fatti non è più l'Assessore di un tempo. Ma è vero che si farebbe fatica a fare a meno di questa antenna, facilitatore sul territorio comunale.*

Questo processo trasformativo appare però come un percorso ad ostacoli, e ci sono casi in cui anziché diventare un facilitatore, l'Assessore comunale appare piuttosto un “sabotatore”:

*(...) perché funzioni il meccanismo sarebbe necessario che fosse chiaro fin dall'inizio il patto con gli Assessori comunali: la materia è conferita all'Unione e tu sai di essere un facilitatore! È questo che facciamo fatica a far passare. Gli Assessori si percepiscono come decisori politici, perché all'interno del loro Comune hanno questo ruolo. Il cittadino che va a chiedere lumi sulla mensa o sul trasporto scolastico o perché abbiamo aumentato le tariffe del trasporto o del pre-dopo scuola va dal suo Assessore e questo Assessore, che ha ricevuto i voti o la nomina dal Sindaco, si sente autorizzato a dire: “oh, ma io non ero d'accordo, l'ha deciso l'Unione”. E questo non diventa più un facilitatore, diventa un sabotatore.*

*Il problema è che alcuni Assessori continuano a pensare al proprio Comune senza pensare in termini di Unione.*

*Mancano gli indirizzi e gli obiettivi dell'Unione e invece arrivano da tutte le parti quelli locali, in particolare dagli Assessori delle Giunte comunali che esprimono e danno valore ai particolarismi e chiedono risposte differenziate all'Unione rispetto ai singoli Comuni.*

- **“È fondamentale una buona relazione tra Sindaci e Assessori”**

Affinché gli Assessori possano svolgere un ruolo di facilitatori nel complesso processo del farsi Unione, risulta fondamentale una buona relazione, in ottica unionale oltre che comunale, tra queste figure e i Sindaci.

*I Sindaci hanno un grandissimo ruolo, una grandissima responsabilità rispetto alle loro Giunte.*

*Sta anche ai Sindaci far sentire ai propri Assessori che non sono sguarniti, che non sono da soli, che non si devono trasformare in impiegati... che non è più come una volta, che non è meglio o peggio, è diverso: la struttura comunque ce l'hanno e, anzi, ce l'hanno più forse di quella che avrebbero potuto avere nel singolo territorio. Però dirlo è una cosa, poi bisogna praticarlo!*

*Io [Sindaca] faccio semplicemente il raccordo tra la Giunta dei Sindaci e i miei Assessori comunali, lasciando a loro la dimensione della titolarità di un territorio di portare tutte le istanze come credono di portarle...*

*Non è facile per noi come Unione dire a loro [Assessori comunali] cosa devono fare... dovrebbe essere il livello Comune a dire agli Assessori cosa devono fare.*

Un esempio di buona pratica rispetto a questa relazione è dato dai Sindaci che settimanalmente mettono all'ordine del giorno della Giunta comunale l'aggiornamento su quanto emerso in Giunta dell'Unione.

#### **NODO 2.4. Sviluppare un coordinamento degli Assessori comunali**

L'importanza di prevedere all'interno delle Unioni dei Comuni l'esistenza di un coordinamento degli Assessori comunali (in forme quali Tavolo di coordinamento, Conferenza degli Assessori, Cabina di regia, assemblea, ...) è un tema ricorrente che presenta un'ambivalenza: da un lato se ne auspica lo sviluppo affinché possa essere un coordinamento effettivamente funzionale all'Unione, dall'altro si teme che il coordinamento rappresenti un ulteriore elemento di burocratizzazione perché svuotato nei contenuti.

Il coordinamento degli Assessori comunali è funzionale al processo del “farsi Unione” quando c'è consapevolezza diffusa che la Giunta dell'Unione funzioni meglio nella misura in cui il coordinamento “predigerisce delle cose e poi le porta in Giunta”:

*Rispetto alla Conferenza degli Assessori, abbiamo visto che è un ragionamento che per chi lavora soprattutto nel sociale è fondamentale (...). Ci deve essere un momento di condivisione tra gli Assessori per capire da che parte andare.*

*La Conferenza degli Assessori dovrebbe essere quel momento in cui si fa un'analisi più profonda dell'argomento per programmazione futura.*

*Noi abbiamo fatto questa scelta: abbiamo istituito il forum sociosanitario, che è il forum degli Assessori con delega al sociale e al sanitario dei singoli Comuni coordinato dal Sindaco dell'Unione che ha la delega sul sociosanitario e quindi coordina quest'area qui. Il forum è composto da tutti gli Assessori, dal Direttore di Distretto e le altre parti sanitarie (DASS), l'Ufficio di Piano e l'Azienda speciale. Si fa prima un lavoro con i tecnici perfettibile, lì si portano delle questioni da approvazione, il forum sviscera, discute, decide e poi si va in Comitato di Distretto dove ci sono i Sindaci, la Giunta dell'Unione, e lì si prende una decisione (...) in questo processo gli Assessori dei singoli Comuni sono fondamentali!*

*Un momento di confronto come quello del Tavolo degli Assessori al sociale in un territorio come il nostro in cui c'è una certa impostazione sul lavorare insieme porta anche quegli amministratori con idee e approcci diversi... il fatto di stare lì a confrontarsi porta a un'evoluzione culturale in quelle persone.*

In questa prospettiva, gli Assessori comunali diventano delle figure investite di una carica di rappresentatività rispetto al livello Unione che viene poi riportato all'interno dei Comuni quando questi tornano in Giunta comunale. L'Assessore comunale funziona così da "cinghia di trasmissione tra il gruppo di tutti gli Assessori al welfare dell'Unione verso la propria Giunta comunale".

Viceversa, il coordinamento tra Assessori appare svuotato di senso quando all'interno dell'Unione si ritiene che rappresenti "un passaggio in più", che implica una maggiore burocratizzazione e complicazione dei processi decisionali, senza portare valore aggiunto al funzionamento dei processi decisionali:

*Abbiamo una cabina di regia che fa dialogare tutti gli Assessori, ma non è facile perché gli Assessori di su [montagna] non partecipano e con gli altri manca una figura forte. Non posso io [tecnico] parlare con tutti gli Assessori che mi dicono cose diverse.*

*C'è il rischio che il coordinamento sia un'altra riunione tra le tante che non porta a nulla.*

## **NODO 2.5. Relazionarsi tra ruoli politici e tecnico-amministrativi**

Il tema delle Unioni è un tema tanto politico quanto tecnico-amministrativo e la relazione tra funzione tecnica e funzione politica gioca un ruolo cruciale nell'intero processo del "farsi Unione":

*È importantissimo questo connubio tra politico e tecnico, se no è evidente che non si va da nessuna parte!*

*Il rapporto tra tecnico e politico è fondamentale, perché il tecnico rimane sempre lì, il politico è quello che cambia.*

Se al politico è richiesta la manutenzione della vision, alle figure tecniche spetta il presidio del quotidiano, del corpo a corpo con la complessità, con l'importanza del fare, ma in questo processo trasformativo non sempre i ruoli sono così distinti:

*Dipende un po' dalla ciclicità degli Assessori, ma rischi di sconfinare quasi nel tecnicismo... che la lungimiranza, la programmazione ce l'hanno più i tecnici, che in ogni caso devono programmare le risorse e quindi un po' di anni se li danno, rispetto a noi [politici] che siamo tutti i giorni di corsa... si sono un po' invertiti i ruoli tra tecnici e politici. Paradossalmente i tecnici hanno più visione sul lungo periodo dei politici. Non è più il momento in cui sei tu Sindaco che chiami i tuoi dirigenti... è una contaminazione!*

*A volte mi trovo come Assessore a fare il tecnico perché mancano le risorse e qualcuno deve pur rispondere ai cittadini...*

Inoltre è stata riconosciuta la necessità di un supporto tecnico a sostegno della Giunta dell'Unione. Una proposta prevede la costituzione di un direttivo d'area per ogni funzione messa in Unione. I direttivi, costituiti dagli Assessori che hanno quella delega nei diversi Comuni e dai tecnici, si possono incontrare con la stessa cadenza della Giunta o al bisogno; ogni Sindaco partecipa a un direttivo d'area e lo riporta in Giunta dell'Unione.

## **NODO 2.6. Nuovo ruolo per i Consigli comunali nei processi associativi**

Così come per gli Assessori e le Giunte comunali, anche i Consigli comunali vengono destabilizzati nel momento in cui le funzioni sono trasferite in Unione. Impressione diffusa è che il Consiglio comunale stia “perdendo di importanza” e “andando alla deriva” e che rimanga molto distante dall'Unione senza avere restituzione di quanto avvenga a livello unionale.

Sono emerse alcune strategie che si potrebbero attuare per ridare forma e senso ai Consigli comunali laddove le funzioni siano in Unione. In primis, il Consiglio comunale può trasformarsi in un “luogo di esercizio allargato di cittadinanza”, svolgendo un ruolo di confronto politico su cose concrete, che riguardano la cittadinanza intera e che nella complessità contemporanea faticano a trovare spazio politico nelle istituzioni. Nei Consigli comunali si potrebbe restituire il lavoro che viene fatto dal coordinamento tecnico-politico per creare un'occasione di riflessione nei diversi territori e arrivare a un documento condiviso sulle finalità e attività imprescindibili del coordinamento. Infine, si potrebbero organizzare delle visite consiliari nei vari spazi e servizi del sociale per coinvolgere i Consiglieri in prima persona e dare loro un ruolo di forte connessione tra servizi e cittadinanza.

## **NODO 2.7. Quale ruolo per il Comitato di Distretto**

Come riporta l'art. 61 della Legge regionale dell'Emilia-Romagna 13/2015, “le funzioni del Comitato di Distretto, per la parte degli Enti locali, sono svolte, qualora l'ambito distrettuale coincida con quello di una o più Unioni, dalla Giunta dell'Unione o dalle Giunte delle Unioni. Nel caso in cui l'ambito distrettuale comprenda oltre all'Unione o a più Unioni anche altri Comuni, le funzioni del Comitato di Distretto sono svolte anche attraverso la partecipazione dei Sindaci dei Comuni non ricompresi nell'Unione o nelle Unioni”. Questo assetto, che quindi non vede più la partecipazione al Comitato di Distretto da parte degli Assessori comunali delegati al *welfare*, da un lato viene letto come un'importante valorizzazione del Comitato di Distretto, dall'altro però porta al rischio che il Comitato venga “fagocitato” dalla Giunta:



*La normativa, facendolo coincidere con la Giunta, ha valorizzato molto il Comitato di Distretto, ma questo schiaccia un pochino... i punti che normalmente venivano discussi in Comitato di Distretto sono diventati punti all'ordine del giorno della Giunta. Per i punti che riguardano il Comitato di Distretto si prevede la partecipazione anche del Direttore del Distretto sanitario perché all'interno di quel consesso è obbligatoria la sua presenza. Però in qualche modo i temi del sociale e del sociosanitario finiscono per essere fagocitati nella fretta e nella necessità di una Giunta che si riunisce settimanalmente, ma non può durare 12 ore, quindi esaurisce troppo velocemente i temi del sociosanitario e del sociale rispetto a quando il Comitato di Distretto era un organismo a sé, con un suo ordine del giorno, una sua convocazione, un suo tempo dedicato.*

*Salvaguardia il fatto che ci devono essere i Sindaci ad affrontare quei temi, ma così rischia di essere mortificato... le Giunte hanno degli OdG infiniti e sia in termini di tempo che di consapevolezza di quello che si affronta c'è proprio il rischio di non prestare attenzione a cose che sono temi prevalenti.*

*... però la Giunta dell'Unione non fa quello che faceva il Comitato di Distretto prima. Chi le fa le cose che faceva il Comitato di Distretto prima? Che servivano, perché le riunioni che non servono meglio non farle, però le riunioni che servivano ad adottare un atto in piena consapevolezza, avendo avuto modo di discuterle...*

*Una valutazione di pro e contro: da una parte ghettizzare di nuovo la discussione sul sociale in un suo contesto che coinvolge poco gli altri, dall'altro farlo con la presenza dei Sindaci, con una situazione più strutturata ma con meno approfondimenti. Dovrebbero trovarsi delle soluzioni intermedie.*

*Non si può disattendere il fatto che, dove c'è coincidenza tra Distretto e Unione, il Comitato diventi Giunta allargata con Direttore di Distretto. Bisogna ottimizzare questa opportunità, fare in modo che non diventi un aspetto negativo: allargarla agli Assessori del sociale o comunque metterla in relazione con il coordinamento degli Assessori del sociale.*

*Ne parlavo con il mio Direttore di Distretto che diceva: "se la facciamo dentro alla Giunta sono sicuro che ci sono anche i Sindaci e alcune cose riesco a dirglike, se no mi ritrovo sempre e solo gli Assessori".*

A fronte di queste problematiche, sono state messe in pratica diverse strategie organizzative:

*Noi abbiamo il Comitato di Distretto che coincide con la Giunta dell'Unione con l'integrazione del Direttore sanitario. La Giunta dell'Unione si vede tutti i lunedì e un ordine del giorno della Giunta è il Comitato di Distretto. Le riunioni Giunta/Comitato durano tra i 15 e i 30 minuti, che significa che lì si va non a discutere; lì arriviamo con un'istruttoria ben strutturata e con delle decisioni molto ben definite e con una condivisione politica fatta precedentemente in un altro luogo che è il forum sociosanitario.*

*Il Comitato di Distretto funziona come riunione tecnica tra gli Assessori il più delle volte, qualche volta il Sindaco, più alcuni del sanitario. Mentre la Giunta dell'Unione a volte si allarga al Direttore di Distretto. L'operatività è nel Comitato di Distretto, è lì che riceviamo le istanze dell'Ufficio di Piano. Chi presidia è il Sindaco che in quel momento ha la tematica del sociale.*

*Sarebbe interessante fare un Comitato di Distretto aperto agli Assessori del sociale...*

Quando non c'è coincidenza con il Distretto sanitario, la situazione diventa ancora più complessa portando ad altre problematiche:

*Poi c'è il discorso di X [città grande]... essendo capo-Distretto c'è una legge che dice che il Comitato di Distretto negli ambiti dove ci sono l'Unione e altri Comuni è la Giunta dell'Unione con gli altri Comuni. Ma non è che X [città grande capo-Distretto] lo porti alla Giunta dell'Unione, è troppo grande, non ci pensa minimamente. Questo è un problema, perché non stiamo neanche rispettando la legge. Poi chiaramente quando c'è il collegamento con la Regione per le politiche sociali, ce l'ha X, che poi dopo porta le notizie a noi [Unione]. Non sarebbe male se potesse venire anche informalmente il nostro Presidente o un suo delegato.*

*All'interno del Comitato di Distretto non c'è un Assessore in questo momento di riferimento [per l'Unione], ma vengono tutti gli Assessori dei Comuni.*

*Quando non c'è coincidenza, avrebbe senso che al Comitato di Distretto partecipasse il Sindaco referente con il Presidente dell'Unione.*

## **NODO 2.8. Rafforzare l'Ufficio di Piano**

Nella definizione della governance dell'Unione, l'Ufficio di Piano dovrebbe assumere un ruolo strategico di facilitatore, snodo, coordinamento e “dovrebbe esserci un investimento politico per dare visibilità e forza all'Ufficio di Piano”. Vengono segnalati alcuni elementi necessari di cui al momento molti Ufficio di Piano sembrano essere privi:

*(...) delle risorse dedicate, sia in termini di risorse finanziarie da destinare, sia di personale: almeno il responsabile e alcuni ruoli strategici dovrebbero essere dedicati al 100% all'Ufficio di Piano (...) avere una sede riconoscibile.*

*Va comunicato a tutti, anche ai nuovi amministratori, il ruolo dell'Ufficio di Piano, perché è emersa questa difficoltà qualora cambi una Giunta di non avere il quadro chiaro su chi/che cosa fa l'Ufficio di Piano. È un aspetto importante definire chi fa che cosa, dove sono i limiti, le funzioni che svolge, le persone di riferimento, come ci stanno e fino a che punto ci stanno... quindi un organigramma chiarito al governo sul territorio.*

Nelle Unioni che non coincidono con il Distretto, anche se l'Ufficio di Piano non è in capo all'Unione “e diventa una sorta di soggetto terzo”, rimane questo ruolo strategico:










*L'Ufficio di Piano lavora in una logica di Distretto, per cui di fronte alla complessità della situazione l'Ufficio di Piano ricopre un ruolo ancor più strategico come punto di circolazione delle informazioni e anche di supporto a un ragionamento più complessivo: non c'è il senso di appartenenza a un'Unione sola, ma è proprio uno snodo che diventa ancora più delicato.*

### **MACROTRANSIZIONE 3. Predisporre il budget della spesa sociale**

#### **MICROTRANSIZIONI**

- A. RILEVARE PER OGNI COMUNE LA SPESA/ENTRATA SOCIALE
- B. PREDISPORRE IL BUDGET DI SPESA/ENTRATA (PREVENTIVO)  
relativo alla funzione sociale conferita
- C. DEFINIRE LA MODALITÀ DI COMPARTECIPAZIONE ALLA SPESA DA PARTE DEI COMUNI
- D. DEFINIRE ENTITÀ E MODALITÀ DI COMPARTECIPAZIONE ALLA SPESA DA PARTE DEGLI UTENTI e l'eventuale percorso di omogeneizzazione delle rette/tariffe a carico degli utenti
- E. ALLINEARE I DOCUMENTI UNICI DI PROGRAMMAZIONE (DUP) DEI COMUNI E DELL'UNIONE per le materie conferite

### CHECKLIST MACROTRANSIZIONE 3. Predisporre il budget della spesa sociale

MICRO		Sì	No	<p> Note</p> <p> Suggestimenti</p> <p> Warning</p> <p> Riferimenti al testo</p>
A.	È stata predisposta una rilevazione puntuale della spesa sociale per singolo Comune?	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	
	È stata predisposta una rilevazione puntuale dell'entrata sociale (compresa la compartecipazione degli utenti) per singolo Comune?	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	
B.	È stato predisposto il budget di spesa/entrata (preventivo) relativo alla funzione sociale conferita?	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	
	Il bilancio è stato concordato e condiviso con il Direttore di Distretto?	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	
	Il bilancio è stato presentato al Tavolo misto Assessori/tecnici?	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	
C.	Sono state predisposte simulazioni di bilancio per accompagnare la decisione sulle modalità di compartecipazione alla spesa da parte dei Comuni?	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<p> Le modalità di compartecipazione possono essere:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- per spesa capitaria/numero di abitanti/criterio solidaristico</li> <li>- per spesa storica/spesa effettuata</li> <li>- per spesa effettivamente realizzata per singolo territorio</li> </ul> <p> Si consiglia la compartecipazione per spesa capitaria</p>
	Qualora si fosse pervenuti alla decisione di una compartecipazione per quota capitaria, sono stati previsti sistemi di perequazione della spesa per accompagnare la transizione?	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	
	È stata impostata una modalità di rendicontazione extracontabile della spesa e delle prestazioni erogate per singoli territori?	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	 È opportuno poter rendicontare a ogni Comune la spesa sostenuta e i relativi dati di attività
D.	È stata fatta una valutazione/confronto tra le rette e le tariffe applicate dai singoli Comuni?	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<p> Nodo 1.3</p> <p> Unitamente alla definizione di regolamenti comuni di accesso, l'uniformazione delle rette/tariffe accompagna la gestione integrata dei servizi</p>
	Qualora le rette/tariffe siano difformi, è stato previsto un percorso di progressiva omogeneizzazione?	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	

E	Per le materie conferite all'Unione, i DUP dei Comuni sono stati allineati a quello dell'Unione?	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	☞ Si suggerisce che nei DUP dei Comuni ci sia il rimando al DUP dell'Unione per le materie conferite
	.....			

### **NODI E INCIAMPI MACROTRANSIZIONE 3. Predisporre il budget della spesa sociale**

#### **NODO 3.1. Percepire l'Unione (e il suo budget) come altro da sé**

Viene messa in luce una tendenza a percepire l'Unione (e il suo budget) come qualcosa di distante, che non riguarda direttamente la comunità (identificata ancora spesso con il territorio comunale), e a cui si fanno malvolentieri trasferimenti economici:

*Sembra ci sia un atteggiamento ostile nei trasferimenti economici all'Unione, come se riguardassero qualcun altro.*

Molto spesso a questo aspetto si associa la difficoltà di giungere a un bilancio dell'Unione che non sia una sommatoria dei bilanci comunali, ma che segua il criterio solidaristico:








*È importante sentirsi parte di una comunità, ma allo stesso tempo ragionare in ottica di solidarietà più allargata del proprio Comune, che supera personalismi, senza vedere l'Unione come sovrastruttura.*

## **MACROTRANSIZIONE 4. Trasferire il personale**

### **MICROTRANSIZIONI**

- A. SVOLGERE UN'ANALISI DELLA DOTAZIONE ORGANICA  
inerente la funzione sociale nei Comuni e un'analisi di fabbisogno di dotazione organica attesa in Unione
- B. REDIGERE E APPROVARE IL PIANO DEL FABBISOGNO TRIENNALE  
inerente la funzione sociale
- C. REDIGERE E APPROVARE IL PIANO DI TRASFERIMENTO
- D. INFORMARE LE ORGANIZZAZIONI SINDACALI  
e predisporre gli adempimenti necessari per il trasferimento
- E. TRASFERIRE IL PERSONALE IN UNIONE

### CHECKLIST MACROTRANSIZIONE 4. Trasferire il personale

MICRO		Sì	No	 <b>Note</b>  <b>Suggerimenti</b>  <b>Warning</b>  <b>Riferimenti al testo</b>
A.	Lo studio di fattibilità – o altro documento ove non redatto – contiene la sezione dedicata all’analisi della dotazione organica assegnata alla funzione sociale nei Comuni?	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	
	È stata fatta un’analisi della presenza di dirigenti nei Comuni per le funzioni sociali comunali gestite direttamente?	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	
	Lo studio di fattibilità – o altro documento ove non redatto – contiene la sezione dedicata all’analisi del fabbisogno del personale per la funzione del sociale in Unione?	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	
	È stata fatta un’analisi delle posizioni organizzative comunali versus posizioni organizzative in Unione?	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	
	È stata fatta un’analisi della possibilità di istituire la dirigenza in Unione?	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	
B	È stato redatto il piano del fabbisogno triennale inerente la funzione sociale?	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	 Il piano del fabbisogno viene redatto dal responsabile delle risorse umane
	La Giunta dell’Unione ha approvato il piano del fabbisogno triennale inerente la funzione sociale?	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	
	La revisora del conto ha espresso parere favorevole al piano del fabbisogno triennale?	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	
C	È stato redatto il piano di trasferimento del personale?	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	 Il piano di trasferimento del personale viene redatto dal responsabile delle risorse umane  Ove non sia possibile procedere contestualmente al trasferimento della funzione e del personale, provvedere a un regime transitorio di comando, indicando già la data di decorrenza del trasferimento (es. il comando decorre dal 1/1/2017 e si provvederà al trasferimento con decorrenza 1/1/2018)

(continua)

			<p>✍ Se i Comuni non intendono trasferire il personale perché necessitano ancora di parte del loro tempo (necessità frequente negli enti di piccola dimensione), si può procedere al trasferimento per poi comandare in quota il personale ai Comuni di provenienza</p> <p>📎 Il collocamento nella posizione di comando va considerato un istituto di carattere eccezionale e comunque nel termine massimo di due anni (art. 56 T.U. n. 3/1957). Ciò implica che alla posizione di comando del dipendente presso una nuova amministrazione non si accompagna la corrispondente soppressione del posto in organico presso l'amministrazione di provenienza</p> <p>→ Nodo 4.1</p> <p>!!! È importante trasferire non solo le competenze professionali ma anche quelle amministrative</p>	
	È stato svolto un incontro congiunto con i segretari comunali per concordare il piano di trasferimento del personale?	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	
	Il personale e le responsabili comunali sono stati coinvolti nel progetto di trasferimento?	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	→ Nodo 4.3
	Il revisore del conto ha espresso parere favorevole alla rideterminazione della dotazione organica?	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	
	La Giunta dell'Unione ha approvato il piano di trasferimento del personale?	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	
	In caso di trasferimento, è stata redatta una delibera di Giunta comunale facsimile per la rideterminazione delle dotazioni organiche comunali in diminuzione da trasmettere ai Comuni per l'approvazione?	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	
	In caso di trasferimento, è stata predisposta la delibera di Giunta dell'Unione per la rideterminazione della dotazione organica in aumento per l'approvazione?	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	
	Sono stati condivisi con i segretari e le responsabili finanziarie i criteri di riparto della spesa del personale in Unione?	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	
D	Sono stati coinvolti i sindacati nel processo di trasferimento del personale?	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	→ Nodo 4.4
	È stata trasmessa l'informativa obbligatoria ai sindacati per il trasferimento ai sensi dell'art. 2112 cc?	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	



E	Il personale comunale che si occupa(va) di <i>welfare</i> è stato trasferito all'Unione?	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	→ Nota microtransizione C su trasferimento/comando → Nodo 4.1
	Il personale AUSL delle funzioni in ex delega è stato trasferito all'Unione?	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	→ Nota microtransizione C su trasferimento/comando NB Nel caso del comando, il trattamento economico, normativo e previdenziale è quello applicato dal datore di lavoro titolare del rapporto, che ne rimane interamente responsabile NB Il trasferimento del dipendente pubblico comporta il riconoscimento di un assegno perequativo → Nodo 4.2
	Ove è possibile istituire la dirigenza, la Giunta dell'Unione ha dato mandato di individuare un dirigente per il SST?	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	
	Il responsabile del servizio sociale in Unione è stato selezionato tra i dipendenti dei Comuni/Unione?	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	⚡ Se la responsabile del servizio sociale in Unione viene selezionata tra dipendenti dei Comuni, potrebbe essere indice di una valorizzazione del personale e delle competenze interne. D'altro canto, le persone selezionate dall'esterno sono più libere in termini di conoscenza del contesto e possono portare un maggiore spirito innovativo. Se sono fiduciari a tempo determinato, il rischio è che non garantiscano la continuità e la stabilità su una funzione che ha bisogno di un lavoro a medio-lungo termine
	La responsabile del servizio sociale in Unione è stata selezionata all'esterno con procedura di mobilità o incarico fiduciario (ex art. 110 TUEL)?	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	(→ Suggerimento nota riquadro precedente)
	La responsabile dell'Ufficio di Piano e del SST coincidono?	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	
	Sono stati individuati dei Coordinatori di area?	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	
	In caso di trasferimento del personale in Unione, è stata individuata la sede principale di lavoro?	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	→ Nodo 6.3
	In caso di trasferimento del personale in Unione, sono stati concordati i rimborsi spese chilometriche?	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	
In caso di trasferimento del personale in Unione, sono stati concordati i buoni pasto?	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>		
	.....			

## NODI E INCIAMPI MACROTRANSIZIONE 4. Trasferire il personale

### NODO 4.1. Trasferire significa trasferire, non comandare!<sup>5</sup>

Il processo di trasferimento del personale può assumere forme, modi e tempi differenti a seconda delle situazioni in cui si svolge. Un tema molto discusso è stato quello della scelta tra comandare il personale in Unione o trasferirlo direttamente. Pur riconoscendo l'esigenza in alcuni casi di procedere al comando prima del trasferimento, quando possibile si considera prioritario procedere direttamente al trasferimento del personale contestualmente al conferimento della funzione all'Unione. Nelle situazioni ove ciò non sia possibile, il comando è da intendersi come regime transitorio con carattere di eccezionalità, un compromesso da attuare solo se strettamente necessario, e si suggerisce di prevedere fin da subito la data di decorrenza del trasferimento (dopo al massimo due anni, ma è consigliabile prima):

*Passare al comando prima del trasferimento... sembra attuare il passaggio in Unione, però in alcuni casi lo può rendere troppo lontano e poi non si arriva mai al trasferimento.*

*Noi abbiamo fatto... sulle varie funzioni abbiamo sperimentato tutto quello che si poteva sperimentare, quella che ci è sembrata funzionare meglio è: trasferisci la funzione, non so, il gennaio 2016, mettendo che nel 2016 è in comando, ma già scrivi in dotazione organica che a gennaio 2017 si intende il personale trasferito, perché è un compromesso. Perché se fai il comando, che poi per sua natura dovrebbe essere temporaneo, poi lo proroghi... invece già oggi ti dico che a gennaio 2017 si ritiene trasferito e l'incontro sindacale, la delegazione la comincia a fare a giugno finalizzata al trasferimento. Punto.*

Per il personale che rimane in parte al Comune e in parte all'Unione, una proposta di azione è quella di non dare più per scontato il comando all'Unione, ma di invertire la tendenza:

*Perché tanti dicono: "io non te lo riesco a trasferire a tempo pieno, te lo posso trasferire 18/36esimi", quindi noi stiamo provando a invertire la tendenza, quindi il personale si trasferisce all'Unione e si comanda al Comune di appartenenza, quindi si fa il percorso inverso, perché altrimenti rimangono questi istituti del comando... quindi tu intanto mi hai trasferito all'Unione... vuol dire che è già rafforzato il tema dell'Unione, l'idea sovracomunale: intanto sei lì, poi torni al tuo Comune!*

*Sono anche un sacco di alibi dei segretari, del personale, del sindacato, anche dei Sindaci, però le risposte ci sono. Perché se il punto di approdo è che tu vuoi valorizzare il livello dell'Unione... Se la tesi è che l'Unione va rinforzata, io ti trasferisco all'Unione e poi ti comando indietro per le ore restanti. E abbiamo finito di discutere, se no abbiamo mille alibi! Tu valorizzi la priorità, l'Unione, e poi ti comandi indietro. Però devi essere pronto, lì nessuno deve arretrare di un passo. Dopodiché hai ottemperato la legge regionale, che non ti chiede il tempo pieno, però ti chiede il trasferimento del personale.*

---

<sup>5</sup> In questo contesto, con "comandare" si fa riferimento all'istituto giuridico del comando del personale.

Questa strategia è particolarmente consigliata nel caso dei Comuni molto piccoli, in cui un unico funzionario del Comune si occupa di tutte le funzioni (di cui spesso alcune sono conferite all'Unione e altre in capo al Comune) ponendo delle questioni organizzative significative [→ Paragrafo 3.2.3]:

*Questo è un tema coi Comuni piccoli che ci sta mettendo in difficoltà. [...] dobbiamo pregare in ginocchio i referenti per essere comandati al 40% all'Unione...*

Per superare questa impasse basta quindi procedere nella direzione opposta e trasferire in Unione, quindi tenere come baricentro l'ente unionale e non più il Comune.

#### **NODO 4.2. Trasferire il personale dell'Azienda USL in Unione**

La stessa logica del trasferimento del personale dai Comuni all'Unione è da applicare nel trasferimento del personale AUSL per le attività che i Comuni avevano precedentemente in delega all'Azienda USL. La situazione in questo caso è più complessa per una questione principalmente contrattuale:

*C'è una differenza non di 20 euro al mese... penso di 100 e passa euro al mese netti... uno stipendio all'anno... quindi se è personale giovane, lontano dalla pensione fai fatica... perché oggettivamente... puoi anche dire: io faccio il trasferimento, tu non vieni e rimani in Azienda sanitaria, che però non ha più le funzioni e perciò deve attivare una mobilità interna, diventa complicato...*

Qualcuno ha utilizzato il dispositivo dell'assegno *ad personam*:

*Nel nostro caso abbiamo fatto un piano che prevedeva un assegno *ad personam* che va a sostituire il gap... che ovviamente resta fermo... l'abbiamo fatto nel 2008.*

*Noi avevamo pensato barbaramente al contratto *ad personam* che riassorbe... però non lo puoi fare, però è l'unica alternativa che hai, altrimenti...*

#### **NODO 4.3. Coinvolgere il personale**

È fondamentale coinvolgere il personale nel processo del fare Unione sin dal primo momento [→ Nodo 1.2] e nel corso di tutta la transizione:

*Il percorso di coinvolgimento del personale va presidiato in tutte le scelte organizzative.*

#### **NODO 4.4. Coinvolgere i sindacati**

È importante coinvolgere i sindacati sin da quando si decide di conferire la funzione dei servizi sociali all'Unione, sia per un confronto costante sul processo, sia per la realizzazione di un protocollo.

*Quindi concertazione con le organizzazioni sindacali, che dovrebbe avvenire in un momento non troppo anticipato, ma quando c'è comunque un'idea su dove si vuole arrivare, condivisa dai politici, magari con delle opzioni varie, però quando c'è un po' di consapevolezza e unicità di vedute da parte dei componenti della giunta rispetto a dove si vuole arrivare.*

*Coinvolgere il sindacato già all'inizio quando c'è la volontà di trasferire il personale. Almeno quello che abbiamo fatto noi è così: nel momento in cui si è deciso politicamente di trasferire la funzione, la politica ha anche proceduto ad avviare tutta una serie di contatti con i sindacati stessi.*

Il coinvolgimento è utile anche per una questione "identitaria unionale", in quanto anche i sindacati devono fare un passaggio forte dalla relazione con i singoli Comuni a quella con l'Unione:

*In tutto questo per esempio quando noi incontriamo i nostri portatori di interesse, che sono fondamentalmente le organizzazioni sindacali, ci troviamo nella stessa dicotomia, cioè noi abbiamo un'Unione e un UdP che lavora in un certo modo e sono almeno 4-5 anni che chiediamo ai sindacati di incontrarci in Unione, incontrarci in UdP sulle tematiche... Invece siamo regolarmente riportati ciascuno a casa propria. Ci incontriamo tutti insieme in Unione, ma poi chiedono incontri specifici Comune per Comune, Assessore per Assessore.*

## MACROTRANSIZIONE 5. Gestire la comunicazione

### MICROTRANSIZIONI

- A. GESTIRE LA COMUNICAZIONE TRA UNIONE E COMUNI  
attivando e gestendo canali comunicativi costanti che permettano la condivisione e il passaggio di informazioni tra gli amministratori e i tecnici dell'Unione e gli amministratori e i tecnici dei singoli Comuni
- B. GESTIRE LA COMUNICAZIONE INTERNAMENTE ALL'UNIONE  
attivando e gestendo canali comunicativi costanti che permettano la condivisione e il passaggio di informazioni tra tutte le figure e tutti gli enti presenti in Unione
- C. GESTIRE LA COMUNICAZIONE ESTERNAMENTE ALL'UNIONE  
attivando e gestendo canali comunicativi costanti rivolti alla cittadinanza

## CHECKLIST MACROTRANSIZIONE 5. Gestire la comunicazione

MICRO		Sì	No	<p>📝 Note</p> <p>✍ Suggestimenti</p> <p>!!! Warning</p> <p>➔ Riferimenti al testo</p>
A B C	È stato individuato in Giunta dell'Unione un Sindaco con delega alla comunicazione?	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	
	È stato creato un Ufficio di comunicazione dell'Unione?	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	✍ L'Ufficio di comunicazione è la soluzione più idonea per la gestione di tutti e tre i piani della comunicazione
	È stato individuato all'interno dei servizi sociali un referente per la comunicazione?	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	✍ Se presente l'Ufficio di comunicazione, il referente collabora attivamente con l'Ufficio di comunicazione per programmare i tre piani della comunicazione; in alternativa è comunque utile un referente che si occupi dei tre piani di comunicazione o un referente per ogni piano della comunicazione
A	È stato individuato un responsabile della comunicazione tra Unione e Comuni (tra amministratori, tra uffici tecnici e tra tecnici e amministratori)?	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	➔ Nodi 5.1 e 5.2
	Le funzioni di comunicazione tra Unione e Comuni sono in alternativa affidate al direttore/segretario dell'Unione?	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	!!! È importante attivare un canale comunicativo costante tra direttore/ segretario dell'Unione e i segretari comunali
	Viene utilizzato intranet per la comunicazione tra Unione e Comuni?	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	✍ Si consiglia di avere le seguenti sezioni: parte informativa; parte documentale; parte gestionale
	È stata costruita una mailing list interna Unione-Comuni per le tematiche del <i>welfare</i> ?	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	✍ Si suggerisce di predisporre anche gruppi mail dedicati (gruppo Assessori; gruppo tecnici, ecc.) o gruppi di chat per comunicazioni più brevi
	Sono previsti strumenti di comunicazione per far circolare le informazioni interne tra Unione e Comuni?	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	➔ Nodi 5.1 e 5.2 ✍ Tra gli strumenti per far circolare le informazioni si suggerisce l'utilizzo di verbali (e sintesi degli stessi), memo, ordini del giorno, documenti di supporto alle riunioni degli organi
B	È stato individuato un referente per la comunicazione interna all'Unione?	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	➔ Nodo 5.1
	Viene utilizzato intranet come strumento di comunicazione interna?	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	✍ Si consiglia di avere le seguenti sezioni: parte informativa; parte documentale; parte gestionale
	È stata costruita una mailing list interna all'Unione per le tematiche del <i>welfare</i> ?	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	✍ Si suggerisce di predisporre anche gruppi mail dedicati (gruppo Assessori; gruppo tecnici, ecc.) o gruppi di chat per comunicazioni più brevi

	Sono previsti strumenti di comunicazione per far circolare le informazioni all'interno dell'Unione?	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	→ Nodo 5.3 ✍ Tra gli strumenti per far circolare le informazioni si suggerisce l'utilizzo di verbali (e sintesi degli stessi), memo, ordini del giorno, documenti di supporto alle riunioni degli organi
	Le informazioni di competenza sociale (normative di settore, normative nazionali e regionali, progetti, finanziamenti, corsi, ecc.) vengono tempestivamente inoltrate ai referenti?	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	✍ Si consiglia di utilizzare gruppi mail dedicati
C	È stato individuato un addetto stampa dell'Unione?	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	✍ L'addetto stampa può essere interno o un collaboratore esterno
	È stato creato un sito internet dell'Unione?	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	✍ È importante la coerenza tra informazioni comunali e sito dell'Unione
	Nel sito internet vi è una sezione dedicata al <i>welfare</i> ?	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	✍ Si consiglia di mettere link nei siti comunali che portano alla sezione dedicata al <i>welfare</i> nel sito dell'Unione
	È stato individuato un referente dell'Unione che curi l'aggiornamento della sezione del sito dedicata al <i>welfare</i> ?	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	
	Modulistica, bandi, comunicazioni ai cittadini/utenti di carattere sociale sono stati uniformati per tutta l'Unione?	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	✍ Si consiglia di mettere nei siti dei Comuni un link al sito dell'Unione
	Il settore <i>welfare</i> dell'Unione pubblica con regolarità comunicati stampa sui servizi/attività/programmi?	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	✍ Si consiglia di pubblicare i comunicati sul sito dell'Unione, sui siti comunali e sulla stampa locale
	Esiste un "giornalino" dell'Unione ( <i>house organ</i> ) in cui comunicare periodicamente attività-servizi-programmi del sociale?	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	✍ Nel caso in cui non vi sia la possibilità di creare un giornalino dell'Unione, si consiglia di prevedere una parte dedicata all'Unione sui giornali comunali
	.....			

## **NODI E INCIAMPI MACROTRANSIZIONE 5. Gestire la comunicazione**

La comunicazione è emersa come tematica di forte rilevanza nel processo del “farsi Unione” ed è da intendersi come un processo complesso e con molte sfaccettature, che lavora su diversi piani e in varie direzioni:

*Se dovessi lavorare oggi alla costruzione di una nuova Unione, lavorerei in primis sulla comunicazione, mentre nel nostro percorso tutti i Comuni si sono tenuti questa fetta.*

*Anche per noi [Distretto sanitario] il problema della comunicazione è centrale. In ambito sanitario se c'è un settore in cui siamo scadenti è questo.*

*Però per me la comunicazione non è Facebook... la comunicazione è da intendersi come un processo che costruisce, non come una roba a slogan.*

In particolare, durante il percorso Community Lab l'attenzione è stata posta su:

- tre diversi livelli di comunicazione:

1. tra le Unioni e i Comuni – 2. internamente all'Unione – 3. esternamente all'Unione

*la comunicazione funziona non solo per il fuori, ma anche per il dentro;*

- due piani comunicativi: 1. formale – 2. relazionale.

*il livello più formale è fondamentale, ma necessita di avere alla base un livello di comunicazione relazionale, quindi un'attenzione a tutti gli aspetti relazionali della comunicazione. Questi livelli non possono non co-esistere, esistere uno indipendentemente dall'altro.*

Attorno a questi aspetti si sviluppano diversi nodi da mettere in luce.

### **NODO 5.1. “Gabbie che non dialogano con quella affianco e quella sotto”**

Si riscontrano numerosi gap comunicativi e informativi tra le diverse figure e i diversi gruppi e tavoli presenti in Unione e tra quelli presenti in Unione e quelli nei Comuni:

*Fare la Conferenza degli Assessori è importante, ma poi non è detto che funzioni! Nel nostro caso facciamo fatica perché il Tavolo degli Assessori comunali c'è, però spesso manca il passaggio delle informazioni tra le Giunte comunali, l'istruttoria, l'elaborazione...*

*Noi scopriamo che spesso gli Assessori comunali fanno l'incontro con il Sindaco delegato [in Unione ai servizi sociali], a volte anche con i tecnici presenti, ma non è automatico che poi quando va nella sua Giunta comunale restituisca.*

*Il tema del passaggio delle informazioni tra il coordinamento degli Assessori e le singole Giunte e la Giunta dell'Unione c'è, perché adesso viene lasciato alla buona volontà dell'Assessore di informare la propria Giunta... Ieri in Giunta dell'Unione abbiamo dovuto rivedere la*



*posizione di un singolo territorio perché mentre l'Assessore la pensava in un modo, quando è andato nella sua Giunta, la sua Giunta non la pensava così... c'è una sorta di black out in alcuni punti!*

*Succede anche questo: il Sindaco che riferisce all'interno della propria Giunta... funziona come il gioco del telefono senza fili, nel senso che poi non tutto arriva con la stessa definizione. Magari non ho partecipato a tutte le riunioni per cui mi manca un pezzo, oppure ho inteso una cosa, ma non era poi così chiaro...*

### **NODO 5.2. “Non arrivano le informazioni sul territorio!”**

*Quello che manca è che le persone si parlino, sui territori si fa fatica ad arrivare nonostante la presenza dei Sindaci in Giunta e anche con gli Assessori a volte non arrivano le informazioni sui territori!*

*È necessaria una formazione informativa e culturale ai tecnici e ai politici, ma anche alla cittadinanza!*

### **NODO 5.3. “Servono degli strumenti di sopravvivenza”**

Per cercare di evitare gap comunicativi e incentivare i passaggi di informazioni sono stati nominati diversi strumenti potenzialmente utili:

*Nello studio con la Regione c'è il tema di istituire il report, quindi far girare... sembra una cosa piccola, ma in effetti solleva da chi non c'è, da chi non fa...*

*Gli strumenti che sono quasi minimi... l'ordine del giorno, il memo, il report... che poi deve esserci uno che il report lo faccia, possibilmente non dopo due mesi, per cui è un ulteriore carico, però credo che questo sia importante.*

*In tanti casi un verbale potrebbe aiutare: prima a fare chiarezza all'interno sulle decisioni che sono state assunte, sui temi come si sono sviluppati... e avere un approccio più informativo rispetto alle singole Giunte. Qualcosa che non scavalca l'Assessore, perché è l'Assessore a doverlo portare in Giunta.*

Oltre a questi strumenti si è riflettuto anche su un maggiore uso di mezzi di comunicazione tecnologici per rendere più facili la comunicazione e la partecipazione ai diversi tavoli, soprattutto nelle situazioni in cui ci sono oggettivi impedimenti, come la distanza significativa tra i Comuni:

*Dovremmo crescere sulle videoconferenze... cambia positivamente: io ho una collega che è a X, a 40 km... per evitare costi e perdita di tempo riusciamo facilmente a contattarci. Poi sono convinta che ci siano momenti in cui sia necessario incontrarsi fisicamente, ma se dobbiamo sentirci per lavorare per delle ore su contratti di servizio, o per il bando SPRAR... su alcune cose è un elemento molto utile se funziona bene.*

*Stiamo pensando di lavorare in teleconferenza... se c'è una cosa dove ancora non abbiamo sciolto del tutto è il conferimento delle persone tutte in un unico posto. Può andar bene per alcune cose, fondamentale punto di forza, ma per altre non lo so... pensare di fare*

*degli spazi di co-working, così se delle persone abitano in un posto possono ugualmente lavorare per l'Unione anche se lavorano fisicamente da un'altra parte.*

*Sarebbe da incentivare l'utilizzo delle "stanze virtuali" messe a disposizione dalla Regione o l'utilizzo di un sistema di posta elettronica che consenta di gestire le agende e di lavorare simultaneamente sugli stessi documenti.*









→ Su questo tema si rimanda al Capitolo 5, in particolare al Paragrafo 5.3 "That's Unione: attori, attanti e intermediari".

## **MACROTRANSIZIONE 6. Costruire l'identità unionale**

### **MICROTRANSIZIONI**

- A. COSTRUIRE L'IDENTITÀ FORMALE/SIMBOLICA DELL'UNIONE
- B. COSTRUIRE L'IDENTITÀ IN TERMINI SPAZIALI E DI LUOGHI
- C. COSTRUIRE IL SENSO DI APPARTENENZA

## CHECKLIST MACROTRANSIZIONE 6. Costruire l'identità unionale

MICRO		Sì	No	 Note  Suggerimenti  Warning  Riferimenti al testo
A	Esiste un logo dell'Unione riconosciuto da tutti?	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	
	Esiste un gonfalone dell'Unione?	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	
	È stato scelto un <i>naming</i> dell'Unione con obiettivo di attrattività territoriale, turistica e di comunicazione esterna?	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	
	Nello Statuto, oltre le finalità, sono previsti obiettivi programmatici/identitari dell'Unione?	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	
B	È stata individuata la sede del servizio associato?	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	
	Sono state individuate le sedi decentrate del servizio associato per avere punti diffusi di erogazione nei vari Comuni?	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	→ Nodo 6.3
	Sono stati individuati gli orari di apertura degli sportelli?	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	
	Si sono previsti momenti itineranti nei vari municipi per i Consigli, le Giunte, i Tavoli tecnici dell'Unione?	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	
C	È stata organizzata una formazione interna congiunta tra professionisti dei Comuni e dell'Unione su cos'è l'Unione?	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	 L'obiettivo è trovare una definizione di "chi siamo", trovare un comune denominatore in cui ci si riconosca come professionisti → Nodo 6.1
	Sono stati organizzati incontri informativi con la cittadinanza sul tema dell'Unione?	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	 L'obiettivo è far capire alla cittadinanza cos'è l'Unione
	È stato redatto un calendario unico di eventi a livello di Unione?	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	 Ogni Comune può scegliere gli eventi prioritari che organizza e condividerli nel calendario unico dell'Unione
	È stato previsto di organizzare stand dell'Unione accanto a quelli dei Comuni in situazioni particolari?	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	 Ad esempio durante le sagre o le feste istituzionali come la Festa della Repubblica

## **NODI E INCIAMPI MACROTRANSIZIONE 6. Costruire l'identità unionale**

### **NODO 6.1. Fare formazione**

Per andare oltre ai campanilismi e ai localismi e per far prevalere le spinte unionali su quelle comunali, un passaggio necessario è quello di costruire un immaginario unionale che permetta di aumentare la consapevolezza negli amministratori e nella cittadinanza del senso e del valore aggiunto dello stare in Unione. Per far questo si può lavorare in diverse direzioni. Il piano della formazione e dell'informazione è quello che più è stato discusso durante i laboratori Community Lab.

In primis viene sottolineata l'importanza di una formazione che si può definire "permanente" [→ Paragrafo 3.3.3], non finalizzata soltanto a istruire e formare nella prima fase del processo del fare Unione, ma che deve essere continuativa nel tempo. Inoltre, la formazione deve avvenire su più livelli (all'interno e all'esterno dell'Unione), coinvolgere persone e ruoli differenti ed essere il più possibile "integrata":

*Il tema della formazione può essere sia interno che esterno per scambio di competenze... bisogno di formazione rivolta alle componenti interne per far crescere senso di appartenenze, ma allo stesso tempo è necessario lavorare con la rete (ASP compresa) e anche con la cittadinanza, magari più sotto forma di informazione.*

*Noi proponiamo una formazione integrata, congiunta, dove si sono anche i direttori, i dirigenti, gli amministratori... non è che gli operatori si formano da una parte e i dirigenti e gli amministratori da un'altra parte...*

### **NODO 6.2. Fare famiglia**

Nell'analizzare il processo di costruzione di un'identità unionale sono emersi molti riferimenti metaforici e simbolici al "fare famiglia". L'Unione è stata spesso paragonata a una famiglia, in quanto insieme di soggetti con caratteristiche diverse che possono scegliere differenti modalità nello stare insieme e il cui percorso è sempre in divenire, con fasi molto diverse tra loro a seconda del momento e tanti momenti di difficoltà in cui ci si mette in discussione:

*L'Unione X ha agito sui regolamenti, quindi hanno fatto regolamenti comuni... non hanno ancora conferito la funzione, però agiscono già attraverso i regolamenti in modo comune... come una "coppia di fatto".*

*Non resta che comprare le fedie! Perché stiamo facendo sul serio, come se fossimo alla vigilia delle nozze e finora abbiamo potuto un po' scherzare, adesso che entra l'ultimo Comune e che coincideremo col distretto eccetera... facciamo sul serio!*

*Noi siamo a quel punto lì: o la fede ce la sfiliamo oppure ce la teniamo, stretta e proviamo a metterci davanti un fermo perché non possiamo andare da nessun'altra parte!*

*È come un matrimonio: i primi 7 anni sono rose e fiori, poi ci vuole l'impegno dei 4 coniugi per non arrivare a un divorzio. Adesso siamo tutti un po'... le cose difficili che dobbiamo affrontare impattano sui Comuni in modo diverso, ma il problema deve essere affrontato in Unione. Ci sono delle cose di cui non abbiamo tenuto conto ma che adesso dobbiamo affrontare.*

*Questa Unione è nata da un matrimonio che è stato fatto in poco tempo... un matrimonio combinato... l'amore c'era, ma non tanto...*

### **NODO 6.3. Identificare i luoghi dell'Unione e dei servizi**

Nel processo del fare Unione la scelta degli spazi occupati dall'Unione e dai servizi ha una dimensione simbolica oltre che logistica e organizzativa particolarmente significativa.

In primis, nel momento in cui i servizi vengono conferiti all'Unione bisogna riorganizzare gli spazi dei servizi su scala unionale e non comunale ponendo attenzione da un lato all'accentramento necessario a fini organizzativi, dall'altro però a mantenere i servizi alla portata della cittadinanza:

*È venuto a mancare il servizio sui territori e questo... essendo un territorio così vasto, essendoci moltissimi anziani... è la cosa peggiore perché c'è la percezione che si sia andati in riduzione dei servizi e questo non aiuta nemmeno nella visione dell'Unione.*

*Se da una parte riconosciamo tutti i vantaggi che ti può dare il poter condividere i servizi di questo tipo su un'area vasta, è altrettanto fondamentale non perdere di vista il proprio territorio, con le sue specifiche esigenze e anche il fatto di poter essere anche vicini ai propri cittadini.*

Da un altro punto di vista, i luoghi utilizzati dall'Unione hanno un valore simbolico molto forte per quanto riguarda proprio l'identità unionale rispetto a quella comunale:

*Se dovessi rifare tutto mi inventerei un luogo, anche se non viene digerito subito bene, dell'Unione.*

*Questa sala dove ci incontriamo... abbiamo questa stanza grande con questo tavolo con tutte le sedie intorno. Le finestre danno su una specie di ballatoio, per cui noi non vediamo fuori quello che c'è, si vede il cielo, però non c'è... non so in che Comune sono. Non vedendo il mio campanile io lì dentro potrei essere in qualsiasi posto. Quando siamo dentro quella stanza riusciamo davvero a ragionare, ma quando esci, vedi il tuo campanile e ti si chiude...*















## **MACROTRANSIZIONE 7. Fare lavoro di manutenzione**

Definizione: con “fare lavoro di manutenzione” si intendono tutte quelle pratiche che curano il processo in divenire, ovvero pensieri, azioni, identificazione di spazi e tempi organizzativi finalizzati a riflettere su – e ad agire – il processo del farsi Unione.

### **MICROTRANSIZIONI**

- A. IDENTIFICARE TEMPI ORGANIZZATIVI DEDICATI PER LA “CURA” DELL’UNIONE
- B. COLTIVARE E RIMOTIVARE CONTINUAMENTE I GRUPPI
- C. IDENTIFICARE DEI “CUSTODI” DELL’UNIONE

## CHECKLIST MACROTRANSIZIONE 7. Fare lavoro di manutenzione

MICRO		Sì	No	<p> <b>Note</b></p> <p> <b>Suggerimenti</b></p> <p> <b>Warning</b></p> <p> <b>Riferimenti al testo</b></p>
A	Sono stati identificati dei tempi e degli spazi organizzativi dedicati a “curare” il processo del “farsi Unione”?	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	 Si intendono tempi e spazi riconosciuti in cui ci si scambiano conoscenze, saperi, informazioni, e si riflette su quello che si sta facendo
	È stato identificato un responsabile/coordinatore di questi tempi e spazi organizzativi?	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	
	Sono stati previsti percorsi partecipativi nel lungo periodo?	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	 I percorsi partecipativi sono da intendersi come percorsi non finalizzati alla nascita dell’Unione dei Comuni, ma che accompagnano tutto il processo di Unione permettendo una manutenzione costante e duratura
	È prevista una valutazione in itinere del processo del “farsi Unione”?	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	
B	Sono stati identificati dei gruppi di lavoro il più possibile “verticali” e a “porte girevoli”?	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	 Con gruppi “verticali” si intendono i gruppi composti da soggetti eterogenei (rappresentanti politici, operatori sociali pubblici e privati, associazioni, ...). Con gruppi “a porte girevoli” si intendono i gruppi a composizione variabile a seconda dei nuovi soggetti che saranno da coinvolgere e altri che si perderanno per strada nel percorso del “farsi Unione”
	Sono previste attività di stimolo per i gruppi di lavoro?	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	 Le attività di stimolo vanno identificate nel quotidiano a seconda dei bisogni che emergono strada facendo
	È stato identificato un responsabile/coordinatore responsabile di questo processo di motivazione e stimolo dei gruppi?	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	 Il responsabile deve lavorare a stretto contatto con i politici e i tecnici dell’Unione
	È prevista una formazione utile ai gruppi di lavoro?	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	 È importante l’autoformazione sulle prassi innovative riguardanti l’oggetto di lavoro  È consigliata una formazione sulle competenze di gestione dei gruppi e lavoro di gruppo  Paragrafo 3.3.4
C	Sono state identificate delle persone che possono svolgere il ruolo di “custode” dell’Unione?	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	 Con “custode” dell’Unione si intende quella figura (soprattutto tecnico-amministrativa) che utilizza il proprio sapere (e potere organizzativo) ai fini del processo del “farsi Unione” [→ Paragrafo 3.3.5].  Si consiglia di identificare i “custodi” comunali “storici” che si possano trasformare in “custodi com-unionali”



## **NODI E INCIAMPI MACROTRANSIZIONE 7. Fare lavoro di manutenzione**

### **NODO 7.1. Lavorare quotidianamente alla manutenzione dell'Unione**

La manutenzione è un lavoro che va fatto in modo costante e continuo e che deve accompagnare tutta la vita dell'Unione. Durante il percorso Community Lab è emerso il bisogno di non smettere mai di curare l'Unione, perché sebbene la parte iniziale del processo del fare Unione sia molto complessa e necessiti di molta cura, di pari o superiore complessità appare il mantenimento dell'Unione nel lungo periodo:

*L'Unione è come una pianta: una volta che è stata piantata deve essere curata!*

*(...) il processo di Unione è così devastante che nel mentre si sta facendo il trasferimento le difficoltà paradossalmente aiutano a tenere... invece quando uno ha compiuto il trasferimento, tenere l'entusiasmo, la direttiva... non è semplice... la crisi del successo c'è in tutte le organizzazioni! Perché all'inizio c'è un percorso faticosissimo ma si motiva di più, per chi invece è già maturo... ritrovare il senso... sia per gli amministratori che per i tecnici... Perché quando uno ha fatto il trasferimento integrale, ha trasferito il personale, ha lavorato sul bilancio, dice: e adesso? È un lavoro di manutenzione che comunque è faticoso.*

*Mi viene da dire che col tempo si rischia di perdere l'entusiasmo, anche da parte di noi tecnici, nel senso che è talmente sfidante l'inizio – mettere insieme le persone, i progetti, le risorse –, si lavora con un obiettivo definito e con uno spirito pionieristico nel costruire qualcosa che prima non c'era. Una volta raggiunto questo livello la tensione può appiattirsi un po', per questo è necessario il lavoro di manutenzione.*

### **NODO 7.2. Fare manutenzione per facilitare la costruzione di un'identità unionale**

Questo processo di manutenzione richiede di avere un'alta capacità riflessiva a livello organizzativo che permetta di sapersi fermare a ragionare sul senso di essere in Unione e di fare determinate scelte quotidiane, sul piano politico e tecnico:

*L'Unione è partita come un'automobile, ma ogni tanto si deve fermare per far rifornimento e guardare di non sbagliare strada... Si devono tenere oliati alcuni meccanismi!*

*È importante ogni tanto fermarsi a capire e a ricordarci perché abbiamo fatto l'Unione!*

*Siamo tutti su una stessa autostrada e stiamo andando nello stesso senso, quindi la manutenzione è un elemento importante perché prima o poi nella buca ci cadiamo tutti.*

La manutenzione è vista anche come un dispositivo utile a far crescere il senso di identità unionale, sia per i cittadini sia per coloro che quotidianamente “fanno l'Unione” dall'interno (operatrici, tecnici, amministratori, ...):

*Bisogna fermarsi e ricordarsi perché si è fatta l'Unione, qual è il senso e quali sono gli obiettivi. I piani su cui lavorare sono 3: il piano politico di una scelta che è fatta e supera i decisori che l'hanno fatta nel tempo e porta alla necessità di accettare una maternità e paternità di una scelta fatta da altri, ma che deve essere sempre assunta in modo forte; il piano tecnico sul quale bisogna ricordarsi periodicamente perché si stanno facendo determinate azioni e qual è l'obiettivo concreto, mantenendo la voglia di fare insieme queste cose; e il piano della comunità che significa l'importanza di sentirsi parte di una comunità, ma allo stesso tempo ragionare in ottica di solidarietà più allargata del proprio Comune, che supera personalismi, senza vedere l'Unione come una sovrastruttura.*

*C'è bisogno di rinfrescarla continuamente l'Unione, anche per trasmettere ai cittadini l'idea che l'Unione esiste e ha una sua identità e che sia una cosa non solo da cui prendere ma anche per dare.*

*La manutenzione va fatta! Anche sullo spirito di gruppo degli operatori, quindi si legano sui progetti, ma anche magari su aspetti tra virgolette ludici, che non vuol dire andare fuori insieme a cena, ma trovare il modo di scambiare opinioni in libertà, trovare dei momenti informali di scambio che può essere banalmente attorno alla macchina del caffè... far sentire tutti parte di questo progetto... Coinvolgendo le persone si riesce a fare molto!*

*Dobbiamo pensare la manutenzione come processo che può facilitare la costruzione di un'identità unionale, anche per vedere quali possono essere le accortezze per far crescere dei custodi che siano custodi com-unionali e non del Comune. [→ Paragrafo 3.3.5]*

## 5. GUARDARSI DA FUORI: UNA LETTURA ORGANIZZATIVA E PROSSIMALE DELLE UNIONI DEI COMUNI

Da un punto di vista organizzativo, le Unioni dei Comuni rappresentano un terreno estremamente interessante, quantomeno per tre motivi. In primis, perché costituiscono un esempio concreto di come si inneschi e venga gestito il cambiamento all'interno delle strutture burocratiche e istituzionali. In secondo luogo, perché testimoniano come vi sia una notevole variabilità nel modo in cui leggi e regolamenti possono essere recepiti, interpretati e tradotti in azioni, e talvolta aggirati; ciò significa che la stessa legge o regolamento potrà produrre assetti organizzativi differenti a seconda del tempo, dello spazio e dei soggetti coinvolti. In ultimo – e questo è l'aspetto forse più interessante – perché l'“Unione dei Comuni”, al pari di qualsiasi *network* organizzativo (nonché organizzazione *tout court*), è uno stato, ma anche un processo in corso: una volta fatta, l'Unione va tenuta in vita.

Diventa quindi importante prestare attenzione alle pratiche organizzative che nel quotidiano producono, riproducono, mantengono e (se necessario) riparano i fili che tengono assieme l'organizzazione-Unione. In tal senso, adottare una prospettiva “prossimale” (Cooper,

Law, 1995) può essere d'aiuto. Se infatti un approccio “distale” è ciò che ci fa vedere i *network* organizzativi come entità discrete e dai confini chiaramente definiti (e dunque le Unioni come soggetti giuridici territorialmente delimitati), il “prossimale” punta l'attenzione sull'attività dell'organizzare quale processo mai concluso, delicato e sempre vulnerabile (e dunque le Unioni come effetti delle relazioni di rete e delle interazioni situate che vengono a crearsi tra i partecipanti).

In altre parole, da un punto di vista prossimale le Unioni dei Comuni offrono l'occasione per concentrarsi sui *network* organizzativi quali “reti d'azione” (Czarniawska, 2004; Gherardi, Lippi, 2000) che coinvolgono pratiche e attori eterogenei – (tanto “umani”, quanto “tecnologici”, come vedremo in seguito), il cui allineamento richiede un lavoro costante e spesso segnato da una serie di contingenze imprevedibili. È proprio questo incessante (seppure talvolta invisibile) lavoro a far sì che una rete d'azione (*action net*) possa stabilizzarsi e/o istituzionalizzarsi, dando vita a una “rete che lavora” (*net-work*). Vediamo un po' più da vicino questo passaggio.

### 5.1. L'Unione dei Comuni: tra *network*, *networking* e *knotworking*

Tipicamente, gli studi organizzativi si interessano ai *network* quale modello di *governance* e coordinamento basato sulla cooperazione, e dunque alternativo alle logiche del mercato e della gerarchia. Una vasta letteratura ha messo in luce come sia proprio la collaborazione (e non la competizione) tra diverse organizzazioni a produrre effetti

significativi in termini di sviluppo di processi e prodotti innovativi (Powell, 1990): i *network* facilitano l'accesso a informazioni, risorse e opportunità e possono quindi aiutare gli attori a coordinare le interdipendenze dovute a compiti critici e a superare i dilemmi legati all'orchestrazione di diversi interessi, obiettivi e priorità.

All'interno di questa letteratura, differenziazione interna, numero delle unità, intensità/complessità delle interdipendenze e flessibilità vengono solitamente indicate come le variabili chiave per lo sviluppo del *network* (Salancik, 1995), unitamente alle relazioni sociali incorporate nella struttura del *network* stesso (Granovetter, 1985).

Nel suo complesso, questa letteratura ha evidenziato occasioni e vincoli legati allo sviluppo di *network* organizzativi, evidenziando come le singole organizzazioni siano stimolate a cercare alleanze multiple per guadagnare l'accesso a diverse forme di sapere, in quanto gli skill e le risorse organizzative necessarie all'innovazione non sono mai tutte a disposizione di un'unica organizzazione. I *network* organizzativi sono quindi modellizzati come processi dinamici guidati da interdipendenze esogene (che stimolano le organizzazioni a ricercare cooperazione) e da relazioni incorporate nei nodi che formano il *network* (e ne determinano le alleanze).

La formazione di un *network* organizzativo risulta quindi da una dinamica in cui struttura e azione sono strettamente legate.

Come messo in luce in letteratura (Powell, 1990), tuttavia, definire le relazioni nel *network* solo in termini di collaborazione e armonia è quantomeno inaccurato: le "buone ragioni" che portano a stare insieme non sono le stesse che portano a rimanere insieme. Tutti i punti di contatto nel *network* possono essere fonte di armonia così come di conflitto e i processi di reciprocità e collaborazione non sono esenti da dinamiche di potere. Le tensioni che possono emergere nel corso di una alleanza devono quindi essere considerate come elementi ordinari e non quali

fattori da valutare in base alla loro funzionalità o disfunzionalità. I diversi attori coinvolti possono infatti avere punti di vista legittimi (seppure discordanti) sulla performance e sul come misurarla; peraltro, non ci sono evidenze empiriche a proposito del fatto che la presenza di tensioni produca inevitabilmente instabilità e fallimenti. Ciò implica tematizzare i *network* (e quindi anche le Unioni) come fenomeni organizzativi continuamente modificati da forze multiple e contraddittorie e le cui performance organizzative possono essere considerate come emergenti dalle relazioni che si sviluppano tra i partecipanti al *network* stesso.

Diventa quindi importante prestare attenzione a come vengano tracciate (o cancellate) le connessioni tra i nodi e, soprattutto, cosa concretamente accada all'interno delle traiettorie che uniscono i diversi punti del *network*. Ovvero, ci si deve focalizzare sulle logiche situate che guidano le relazioni e, di rimando, passare dallo studio della struttura del *network* alle pratiche di *networking* che alimentano e rendono stabile tale struttura. Accentuare l'elemento di processo e di pratica organizzativa di cooperazione (*networking*) aiuta a vedere i *network* come "risultati aperti" (Law, 1994) e quindi come alleanze la cui stabilità richiede di essere attivamente mantenuta nel tempo e i cui confini sono continuamente in via di ridefinizione. Ciò invita a guardare ai *network* organizzativi (e quindi anche alle Unioni) in prospettiva ribaltata, quale fenomeno ancora in via di definizione e non orientato da logiche puramente giuridiche, economiche o istituzionali, la cui comparsa attiva processi di trasformazione e mutamento di specifiche conoscenze e pratiche organizzative.

Focalizzare l'attenzione sul *networking* implica quindi lo sviluppo di una prospettiva “dal basso”, attenta a cogliere i microprocessi, le interazioni e le pratiche organizzative quotidiane utili a tenere annodati i diversi fili della rete. È il cosiddetto *knotworking* (Engeström, 1999): letteralmente può essere tradotto come “lavoro di annodare le fila” (*knot* = nodo) e suggerisce che non basta tessere relazioni (*networking*), ma queste devono essere fissate, annodate e rese relativamente durature, anche per mezzo di oggetti o pratiche *ad hoc*. Si tratta della costituzione di momenti di collaborazione che costruiscono relazioni organizzative

## 5.2. L'Unione fa la forza: sapere procedurale e sapere narrativo

Come visto, i *network* organizzativi facilitano l'accesso a informazioni, risorse e opportunità. Diverse ricerche documentano come la collaborazione tra organizzazioni differenti produca effetti significativi in termini di apprendimento organizzativo, al punto che i *network* sono stati identificati quali *loci* di apprendimento e innovazione (Bruni, Perrotta, 2007).

Ma come si diffonde la conoscenza all'interno di un *network*? E di che tipo di conoscenza si sta parlando?

La teoria organizzativa (Powell, 1998) è solita rispondere che la conoscenza viene gestita e capitalizzata attraverso collaborazioni a progetti specifici, ma soprattutto che la partecipazione a questi progetti produce risultati inattesi e che non possono essere previsti *ex ante* (ad esempio in termini di crescita della reputazione e/o dell'instaurarsi di relazioni fiduciarie). Nel collaborare con altri attori, le organizzazioni sviluppano la capacità di usare i legami per aumentare l'afflusso di informazioni e risorse. Allo stesso

temporaneo e autogestite, basate sul sapere pratico di coloro che intravedono e risolvono un problema.

Adottare una prospettiva prossimale e passare dallo studio della struttura del *network* alle pratiche di *networking* e di *knotworking* permette di mettere a fuoco sia il costante (per quanto spesso invisibile) lavoro legato al tessere e mantenere annodati i fili della rete, sia il processo di apprendimento che sottende a nuovi saperi e pratiche organizzative. Si affaccia così il tema della conoscenza, che non a caso rappresenta un altro dei leitmotiv degli studi sui *network* organizzativi, e che merita un approfondimento.

tempo, diventano più esperte e vengono repute tali, rispetto alla più vasta abilità di collaborazione con diversi partner. In altre parole, l'apprendimento nei *network* organizzativi segue due percorsi paralleli: da una parte le organizzazioni apprendono dalle collaborazioni, dall'altra apprendono come collaborare. In questo modo la conoscenza si diffonde e si rinnova, le pratiche si evolvono e i confini tra organizzazioni diventano sempre più permeabili.

Questo tipo di risposta suggerisce quindi che il valore aggiunto delle relazioni che si sviluppano all'interno di un *network* non stia tanto nella possibilità di accedere a nuove conoscenze, quanto nell'apprendere a tessere e mantenere relazioni con attori multipli. Pensare ai *network* in ottica prossimale, quali “risultati in corso”, implica infatti accettare l'idea che gli attori coinvolti possano variare (e che quindi sia necessario ridiscutere con nuovi attori accordi presi in precedenza con altri) e/o che possa

variare il loro livello di coinvolgimento e contributo (e che sia quindi necessario trovare nuove forme di coinvolgimento e/o di orchestrazione del lavoro all'interno del *network*). Anche in questo caso, tessere e mantenere annodati i fili di una rete d'azioni richiede un intenso lavoro di articolazione, che chiama in causa conoscenze situate difficili da estrapolare dal contesto e proceduralizzare sotto forma di linee guida o *best practice*. Si tratta di conoscenze che hanno origine dall'esperienza e che ad essa rimangono strettamente legate, la cui circolazione nei reticoli organizzativi avviene solitamente sotto forma narrativa. L'agire organizzativo si costruisce infatti anche attraverso la narrazione di "storie" ed episodi esemplari, quali espressioni dell'identità collettiva, dell'esperienza personale e di un percorso comune. In tutte le organizzazioni si raccontano storie, si costruiscono saghe organizzative, si trasmette la conoscenza del passato e si mantiene la cultura organizzativa attraverso i miti che passano di bocca in bocca.

Le narrazioni hanno recentemente conosciuto una grande rivalutazione come strumento di analisi della vita organizzativa quotidiana (Czarniawska, 1997; Poggio 2004) e il motivo risiede nella riscoperta del sapere narrativo. Il sapere narrativo, sostiene lo psicologo Jerome Bruner (1986), è complementare a quello paradigmatico, che è finalizzato a puntualizzare il flusso dell'esperienza, separare, individualizzare, calcolare e dare valutazioni comparative. Mentre la modalità paradigmatica consente una sola rappresentazione della realtà alla volta, in quanto

tesa alla validazione secondo un criterio di verità (vero/falso), la modalità narrativa consente una pluralità di ricostruzioni/rappresentazioni contemporanee del mondo, in quanto il suo criterio di validazione è la plausibilità. È infatti attraverso la narrazione che viene ricostruito il senso di una situazione (tanto a livello individuale, quanto collettivo), perché è attraverso il narrare che gli eventi acquisiscono un nome e un significato. Le narrazioni costituiscono dunque un modo per creare e negoziare significati, identità e continuità temporale e, allo stesso tempo, rappresentano un'importante risorsa per mantenere, sviluppare e distribuire il sapere pratico all'interno dell'organizzazione.

Le narrazioni – e la conoscenza che esse incarnano – sono quindi un altro degli elementi capaci di tessere e annodare le fila di un *network* e di dare stabilità all'attività dell'organizzare. Se riferito alle Unioni, ciò significa che queste (al pari di qualsiasi altro *network* organizzativo) sono frutto di una serie di relazioni (territoriali, politiche, amministrative, legislative...), ma anche di un processo narrativo che ha a che fare con l'abilità di raccontare il processo di Unione e posizionarsi all'interno di esso, inserendo una temporalità (prima/adesso/in futuro) e ridefinendo i ruoli degli attori e le loro transizioni identitarie e organizzative. È infatti anche attraverso la narrazione del processo di unione che l'Unione dei Comuni (quale *network* organizzativo) trova la sua ragione d'essere, stabilisce le modalità di azione, delinea la sua identità e tramanda la sua cultura e le sue pratiche organizzative.

### 5.3. That's Unione: attori, attanti e intermediari

*Networking* e *knotworking* non si appoggiano solo al sapere narrativo, ma anche a una serie di tecnologie e artefatti organizzativi capaci di “materializzare” le relazioni tra i partecipanti.

Anche per via della rilevanza assunta dalle tecnologie dell'informazione e della comunicazione (ICT) nei processi organizzativi e di lavoro (nonché nella vita quotidiana della maggior parte delle persone), è sempre più evidente come oggetti e tecnologie non solo medino le interazioni, ma in molti casi partecipino all'azione in corso. In ambito organizzativo, i casi più lampanti sono dati ad esempio dagli ambienti medici (dove oggetti e tecnologie sono essenziali per il venire in essere della stessa pratica medica), o dai cosiddetti centri di coordinamento, ovvero tutti quei luoghi caratterizzati dal lavorare con tecnologie per gestire l'azione e il coordinamento a distanza (ad esempio le sale di controllo della metropolitana, degli aeroporti, delle autostrade o delle ambulanze).

Ma è sufficiente allargare lo sguardo per vedere come e quanti oggetti e tecnologie partecipino e pervadano l'agire organizzativo quotidiano. Smartphone, computer e tablet sono di fatto diventati l'infrastruttura tecnologica di una molteplicità di attività organizzative (dall'organizzazione dell'agenda e dei meeting, alla possibilità di accedere con rapidità a una molteplicità di dati e risorse informative), che possono quindi estendersi anche in tempi e spazi diversi da quelli formalmente dedicati al lavoro o svolgersi contemporaneamente (ad esempio quando si risponde a una mail o a una telefonata di lavoro mentre si partecipa a una riunione,). Del resto, in una prospettiva prossimale

l'organizzare è un'attività incessante e mai conclusa, che richiede quindi una molteplicità sia di attori umani, sia di “attanti” e “intermediari” a cui poter delegare l'azione e la durevolezza delle relazioni.

“Attante” è un termine di derivazione semiotica che indica qualunque cosa “faccia” e/o “faccia fare”. Quando si guida, ad esempio, si ha continuamente a che fare con “attanti”: segnali stradali, semafori, dossi, il segnale sonoro che ci ricorda di allacciare le cinture di sicurezza sono tutte cose che inducono ad agire in un determinato modo. Ma anche nel corso dell'attività organizzativa si ha continuamente a che fare con attanti, che si materializzano in forma testuale (leggi, regolamenti, linee guida), numerica (bilanci o budget di spesa), architettonica (gli spazi in cui ha luogo l'azione), tecnologica (computer, smartphone, ...), o attraverso gli artefatti propri e tipici dell'organizzazione e del contesto in cui ha luogo l'azione. Quando si organizza un meeting o una riunione, ad esempio, ci si preoccupa di assicurarsi la presenza non solo degli umani (le persone invitate), ma anche di una serie di tecnologie e oggetti (computer, proiettore, sedie, tavoli, ...), che di fatto evocano, segnalano e suggeriscono ai partecipanti il repertorio di azioni a cui è possibile fare riferimento in tale contesto (in una sala riunioni, ad esempio, anche solo la disposizione del tavolo e delle sedie può comunicare la struttura delle relazioni tra i partecipanti).

In altre parole, come sempre più accreditato nella teoria organizzativa contemporanea (Bruni, 2005), l'agire organizzativo è sempre un agire “socio-materiale”, nel senso che coinvolge e si appoggia tanto ad elementi sociali,

quanto materiali. Leggere i processi organizzativi che animano i *network* in ottica socio-materiale implica quindi riuscire a vedere come l'attività organizzativa si accompagna quasi sempre all'uso di una qualche tecnologia o strumento, anzi sempre più si affida a un *continuum* di tecnologie e oggetti, il cui uso può essere tanto quotidiano quanto esclusivo del contesto organizzativo in cui ha luogo l'azione. Un'ottica socio-materiale invita quindi a guardare al rapporto tra persone e tecnologie in termini di reciprocità, seguendo i continui rimandi che vengono a crearsi tra l'azione umana e quella tecnologica. Nei *network* organizzativi, infatti, tecnologie e artefatti contribuiscono in maniera significativa alla durezza delle relazioni, sino a divenire veri e propri intermediari di quelle stesse relazioni. Se per "intermediario" si intende qualsiasi cosa circoli tra gli attori e ne definisca le relazioni (come nel caso del denaro, ad esempio; Callon, 1991), è chiaro come sia vitale per una rete d'azione dotarsi dei giusti intermediari per dare stabilità alle relazioni e divenire un *network* a tutti gli effetti.

L'espressione stessa "*network* organizzativo", peraltro, è un'operazione metaforica che trasla e attribuisce alle relazioni organizzative le stesse proprietà di una struttura informatica a rete, a ulteriore dimostrazione di quanto la tecnologia (specie l'informatica) rappresenti oggi un paradigma di significazione e di riferimento e alla quale anche l'agire organizzativo deve dedicare cura e attenzione. Ad esempio, iniziando a chiedersi quali attori e intermediari partecipino alle pratiche di *networking* e di *knotworking* che danno stabilità a una rete d'azione (una Unione, nel nostro caso) o quali artefatti organizzativi mobilitare per dare corpo ai legami e alle pratiche di una rete.

Quale ultima conseguenza di un approccio prossimale ai *network* organizzativi, la risposta a queste domande ritorna nelle mani dei partecipanti ai processi organizzativi che prendono forma in una rete d'azione.



## BIBLIOGRAFIA

- Breunlin DC. Oscillation theory and family development. In Falicov C. (ed.) *Family Transition*. The Guilford Press, New York, 1988, pp. 133-155.
- Bruner J. *Actual minds, possible worlds*. Harvard University Press, Harvard, 1986. (Trad. it. *La mente a più dimensioni*. Laterza, Bari, 1988).
- Bruni A, Gherardi S. *Studiare le pratiche lavorative*. Il Mulino, Bologna, 2007.
- Bruni A, Perrotta M. Apprendimento inter-organizzativo e biotecnologie: dai network al networking. *Studi Organizzativi*, 2007, 1: 197-214.
- Bruni A. La socialità degli oggetti e la materialità dell'organizzare: umani e non-umani nei contesti lavorativi. *Studi Organizzativi*, 2005, 1: 113-129.
- Callon M. Techno-economic Networks and Irreversibility. In Law J. (ed.) *A Sociology of Monsters? Essays on Power, Technology and Domination, Sociological Review Monograph*. Routledge, London, 1991, pp. 132-161.
- Charmaz K. *Constructing Grounded Theory: A Practical Guide Through Qualitative Analysis*. Sage Publications, London, 2006.
- Cooper RJ, Law J. Visioni distali e prossimali dell'organizzazione. In Bacharach S, Gagliardi P, Mundell B. (a cura di). *Il pensiero organizzativo europeo*. Guerini, Milano, 1995.
- Czarniawska B. *Narrating the Organization*. The University of Chicago, 1997. (Trad. it. *Narrare l'organizzazione*. Edizioni di Comunità, Torino, 2000).
- Czarniawska B. On time, space and action nets. *Organization*, 2004, 11(6): 777-795.
- Engeström Y. Activity Theory and Individual and Social Transformation. In Engeström Y, Miettinen R, Punamäki RL. (eds.). *Perspectives on Activity Theory*. Cambridge University Press, Cambridge, 1999, pp. 19-38.
- Gamberini E, Mordenti M. Strumenti per una gestione associata efficace e di qualità alla luce della legge Delrio. *Azienditalia*, 2016, n. 6.
- Gambini P. *Psicologia della famiglia. La prospettiva sistemico-relazionale*. FrancoAngeli, Milano, 2007.
- Gawande A. *Checklist. Come fare andare meglio le cose*. Einaudi, Torino, 2011.
- Gherardi S, Lippi A. (a cura di). *Tradurre le riforme in pratica*. Cortina, Milano, 2000.
- Glaser BG, Strauss AL. *The Discovery of Grounded Theory: Strategies for Qualitative Research*, Aldine, Chicago, 1967.

Granovetter M. Economic Action and Social Structure: The Problem of Embeddedness. *American Journal of Sociology*, 1985, 91: 481-510.

Law J. *Organizing Modernity*. Blackwell, Oxford, 1994.

Legge regionale dell'Emilia-Romagna 12/2013. *Riordino delle forme di gestione delle funzioni sociali e sociosanitarie e riordino delle Aziende di Servizi alla Persona*.

Legge regionale dell'Emilia-Romagna 21/2012. *Misure per assicurare il governo territoriale delle funzioni amministrative secondo i principi di sussidiarietà, differenziazione ed adeguatezza*.

Marta BL, Nicoli MA, Paltrinieri F. *Nuove configurazioni organizzative. Connessioni in rete di servizi sociali e sanitari tra Emilia-Romagna e Brasile*. Format Edizioni, Bologna, 2016.

Nicoli MA, Capizzi S, Perino A, Cipolla C. Sulle tracce di una metodologia sociale appresa collettivamente. In Biocca M. *Cittadini competenti costruiscono azioni di salute*. FrancoAngeli, Milano, 2006.

Poggio B. *Mi racconti una storia? Il metodo narrativo nelle scienze sociali*. Carocci, Roma, 2004.

Powell WW. Learning from Collaboration: Knowledge and Networks in the Biotechnology and Pharmaceutical Industries. *California Management Review*, 1998, 40: 228-240.

Powell WW. Neither Market nor Hierarchy: Network Forms of Organization. *Research in Organizational Behaviour*, 1990, 12: 295-336.

Salancik GR. Needed: A network theory of organizations. *Administrative Science Quarterly*, 1995, 40: 345-349.

## APPENDICE. LE TAPPE DEL COMMUNITY LAB “L’UNIONE DEI COMUNI PER LO SVILUPPO LOCALE DELLE POLITICHE DI WELFARE”

### Laboratori regionali

2015

20 novembre giornata di apertura presso la sede dell’Unione Terre d’Acqua, a San Giovanni in Persiceto (BO)

10 dicembre 1° laboratorio regionale

2016

29 febbraio 2° laboratorio regionale

6 maggio 3° laboratorio regionale

23 maggio seminario finale con Alberto Belelli, delegato regionale *welfare* Anci/Legautonomie Emilia-Romagna; Antonio Brambilla, responsabile Servizio Assistenza territoriale, Regione Emilia-Romagna; Maura Forni, responsabile Servizio Politiche sociali e socio educative, Regione Emilia-Romagna; Francesco Frieri, Direttore generale Risorse, Europa, Innovazione e Istituzioni, Regione Emilia-Romagna

### Istruttorie regionali (1ª e 2ª) / consulenze ai territori

2016

29 gennaio 1ª istruttoria Unione dei Comuni della Bassa Romagna; Unione Terre d’Acqua, Unione dei Comuni Valli del Reno, Lavino e Samoggia

16 febbraio 1ª istruttoria Unione dei Comuni Valli Taro e Ceno, Unione Montana Valli Trebbia e Luretta, Unione Terre e Fiumi, Unione Terre d’Argine

17 febbraio 1ª istruttoria Unione Terre di Castelli, Unione dei Comuni Valmarecchia

24 febbraio 1ª istruttoria Unione Bassa Reggiana

1 marzo 1ª istruttoria Unione Romagna Forlivese

4 aprile 2ª istruttoria Unione dei Comuni della Bassa Romagna, Unione dei Comuni Valli del Reno, Lavino e Samoggia

12 aprile 2ª istruttoria Unione Bassa Reggiana, Unione Terre e Fiumi, Unione dei Comuni Valmarecchia

26 aprile 2ª istruttoria Unione Terre d’Acqua

28 aprile 2ª istruttoria Unione Montana Valli Trebbia e Luretta

5 maggio 2ª istruttoria Unione Romagna Forlivese, Unione dei Comuni Valli Taro e Ceno

24 novembre 2ª istruttoria Unione Terre d'Argine

### Istruttorie locali (3ª) / consulenze ai territori in loco

2016

14 marzo	San Giovanni in Persiceto (BO), Unione Terre d'Acqua
12 luglio	Borgo Val di Taro (PR), Unione dei Comuni Valli Taro e Ceno
5 settembre	Carpi (MO), Unione Terre d'Argine
14 settembre	Bobbio (PC), Unione Montana Valli Trebbia e Luretta
10 ottobre	Bagnacavallo (RA), Unione dei Comuni della Bassa Romagna Copparo (FE), Unione Terre e Fiumi
17 ottobre	Vignola (MO), Unione Terre di Castelli
20 ottobre	Novafeltria (RN), Unione dei Comuni Valmarecchia
29 novembre	Guastalla (RE), Unione Bassa Reggiana

Figura 3. Il percorso del Community Lab “L’Unione dei Comuni”<sup>6</sup>



<sup>6</sup> “Community Lab. L’Unione dei Comuni per lo sviluppo locale delle politiche di welfare”, Bologna, 23 maggio 2016. Presentazione Prezi.  
[https://prezi.com/mzqzerydt2vc/community-lab-sviluppo-locale-politiche-di-welfare/?utm\\_campaign=share&utm\\_medium=copy](https://prezi.com/mzqzerydt2vc/community-lab-sviluppo-locale-politiche-di-welfare/?utm_campaign=share&utm_medium=copy)  
(ultimo accesso luglio 2017)



