

Capitolo 6

Unioni di Comuni

Uno studio sui vincoli e le opportunità organizzative

Sommario

1. Introduzione. – 2. Perché l'Unione dei Comuni. – 2.1. I motivi che portano le Comunità locali ad ipotizzare un processo di Unione. – 2.2. Dubbi, resistenze ostacoli alla volontà di attivare un processo di Unione. – 3. Una metodologia per gli studi di fattibilità. – 3.1. Caratteristiche dell'approccio e strumenti metodologici. – 3.2. Le dimensioni rilevanti dell'analisi. – 3.3. I limiti dell'approccio. – 4. Le principali caratteristiche dei Comuni che hanno intrapreso percorsi di Unione. – 4.1. Le caratteristiche strutturali. – 4.2. Le caratteristiche geomorfologiche dei Comuni. – 4.3. La dimensione economico-finanziaria. – 4.4. Le caratteristiche organizzative. – 4.5. Le caratteristiche gestionali e di processo. – 4.6. Le modalità di gestione dei servizi. – 4.7. Le relazioni pre Unione – 5. Ciò che spinge e ciò che allontana dal processo di Unione. Problemi di implementazione. – 6. Utilità del processo di Unione, percorso di realizzazione, servizi e funzioni: alcune conclusioni. – 6.1. Quale utilità – e nei confronti di chi – deve esprimere la struttura associata. – 6.2. Quali caratteristiche operative deve possedere un progetto di Unione e con quali criteri devono essere selezionati i servizi da portare ad Unione.

1. Introduzione

Come è noto, a partire dall'inizio degli anni novanta, la legislazione nazionale e regionale hanno disciplinato e ha cercato di promuovere diverse forme più o meno strutturate e organiche di cooperazione tra Comuni di piccole e piccolissime dimensioni. In questa parte del *Rapporto* viene proposta un'analisi di carattere organizzativo dei processi di costituzione delle "Unioni intercomunali", le quali costituiscono con tutta probabilità la forma più promettente di cooperazione, in quanto presuppone una in-

tegrazione duratura, pur facendo salva al tempo stesso, almeno per certi aspetti, l'identità delle amministrazioni e delle comunità locali coinvolte. La ricerca qui presentata si riferisce a sei tra le prime esperienze di questo tipo condotte in Emilia-Romagna ⁽¹⁾ e si basa sull'esame di documenti amministrativi, su interviste agli amministratori coinvolti, nonché sull'osservazione partecipante al processo di definizione del progetto di Unione.

L'analisi intende mettere in luce, in primo luogo, i principali fattori di natura tecnica o politica e le principali motivazioni che spingono gli amministratori locali ad avviare percorsi che portino ad una stabile integrazione tra gli enti di cui sono responsabili per la gestione associata di funzioni e servizi.

L'analisi mostrerà, in secondo luogo, come l'avvio di un tale processo di integrazione costituisca una straordinaria occasione di "apprendimento" per i Comuni coinvolti – quasi sempre di dimensioni piccole o piccolissime – in quanto consente loro di prendere consapevolezza delle criticità organizzative che li caratterizzano e delle opportunità per porvi rimedio. A questo fine, il paragrafo 2 contiene una descrizione della metodologia richiesta e le dimensioni in genere considerate dagli "studi di fattibilità" – che sono appunto lo strumento attraverso cui si tenta di identificare le opportunità, i vantaggi, le strategie organizzative del processo di Unione. Nel paragrafo 3 vengono quindi presentate le caratteristiche e le criticità organizzative rilevate nei Comuni da noi studiati.

L'analisi svolta consentirà, in terzo luogo, di identificare le condizioni che agevolano o ostacolano i processi di formazione delle Unioni intercomunali ⁽²⁾. In particolare, nel paragrafo 4, si sottolineerà il rilievo che, da questo punto di vista, rivestono fattori come le caratteristiche geomorfologiche degli enti coinvolti, le abitudini e le prassi alla collaborazione da essi sviluppate nel passato, l'esistenza di un accordo ampio e solido sul progetto di sviluppo di quegli stessi enti, la presenza/assenza di una *leadership* politica e di una *leadership* tecnica alla guida del processo. Nel paragrafo 5 verranno avanzati infine alcuni suggerimenti operativi per affrontare l'avvio di un processo di Unione.

2. Perché l'Unione dei Comuni

La realizzazione di una realtà complessa quale l'Unione richiede un'analisi preliminare anche al fine di individuare i punti di forza, le leve gestionali e operative utili alla sua realizzazione e intercettare le forze positive che potranno aiutare il processo e l'investimento sull'Unione.

L'Unione, lungi dall'essere considerata una panacea miracolosa, può rappresentare per i Comuni di piccole dimensioni una occasione per rivisitare alcune criticità organizzative e gestionali, consentendo per esempio una maggiore specializzazione e una definizione più omogenea delle professionalità dei singoli addetti.

Sicuramente, attraverso l'Unione è possibile realizzare economie di scala, in relazione alla diminuzione dei costi unitari di produzione di beni e servizi al crescere del volume prodotto, ma anche economie di varietà, eliminando ridondanze e specializzando aree di intervento per funzioni e servizi, nonché economie del raggio d'azione dei singoli enti, realizzando la riduzione dei costi unitari delle funzioni esercitate congiuntamente grazie all'utilizzo e all'ottimizzazione delle stesse risorse.

L'Unione consente un più attento presidio della dimensione gestionale di funzioni e servizi e, quindi, una maggiore consapevolezza delle scelte da operare in merito al tema del *make or buy*, valutando l'opportunità e i vantaggi, alla luce del nuovo assetto, delle deleghe esterne di esecuzione di compiti e funzioni, nonché migliorandone il presidio reale e il controllo da parte della struttura.

Un livello strutturale sovraordinato quale l'Unione può migliorare, se ben gestito, la capacità di programmazione e pianificazione strategica dei singoli enti, che potranno (e dovranno) dotarsi dei necessari strumenti e metodi in una logica di intervento coordinato sul territorio e di professionalizzazione delle funzioni di direzione organizzativa. Sul versante esterno si potrà così raggiungere una migliore qualificazione dei servizi al cittadino e una ottimizzazione delle funzioni interne, con la realizzazione di maggiori livelli di efficienza e un migliore presidio dei

costi di funzionamento interno delle amministrazioni stesse.

L'Unione può rappresentare l'occasione per ampliare la gamma di servizi offerti, soprattutto per quei servizi erogabili solamente in riferimento ad un bacino d'utenza più ampio, in grado di giustificare e coprire (in quote adeguate) gli investimenti necessari allo sviluppo, quali, per esempio, l'attivazione dello sportello unico per le imprese.

Queste considerazioni rappresentano, in teoria, le principali motivazioni che possono spingere gli enti locali ad avvicinarsi ai percorsi di Unione e a decidere di sperimentare, o almeno prendere in considerazione, forme stabili e significative di cooperazione.

Tuttavia, la decisione di avviare un'Unione di Comuni è in primo luogo una scelta politica e come tale può anche prescindere, per lo meno in parte, da valutazioni tecniche in merito alle condizioni di partenza, ma necessita di una forte condivisione di intenti e di un comune progetto di cooperazione. La volontà politica di realizzare l'Unione potrebbe prescindere anche dalle analisi, dagli indicatori e dalle evidenze strutturali, ma è chiaro che in questo modo si rischierebbe di sottostimare troppo gli ostacoli, i problemi e le criticità che si potrebbero incontrare nella fase di implementazione dell'Unione stessa. Non si può dimenticare che l'Unione non è un nuovo ente che nasce dal nulla, ma che rappresenta una forma stabile di cooperazione tra soggetti che già esistono, caratterizzati da una loro struttura, una loro organizzazione, una loro cultura, elementi dai quali difficilmente l'Unione stessa potrà prescindere.

2.1. *I motivi che portano le comunità locali ad ipotizzare un processo di Unione*

Le valutazioni in merito alle opportunità dei processi di Unione sono diverse e numerose e si differenziano in modo considerevole a seconda del punto di vista dei soggetti coinvolti, del loro ruolo all'interno del processo e delle percezioni reciproche di pesi, poteri, possibilità di interscambio. A favore del processo di Unione si sono espressi sia gli attori politici intervistati (Sin-

daci, assessori e consiglieri comunali di maggioranza) sia i dipendenti degli enti comunali.

Possiamo ricondurre tali motivazioni a due grandi filoni: motivi “politici” e motivi “tecnico economici”.

Rientrano nella categoria dei motivi politici la volontà, dichiarata dagli attori decisori di tutte le realtà studiate, di poter assumere un peso politico più rilevante nei confronti di attori pubblici quali i Comuni confinanti e in particolar modo i Comuni di maggiori dimensioni. Questo soprattutto per ciò che attiene i processi di negoziazione inerenti problemi di pianificazione territoriale (in particolar modo, la pianificazione economica del territorio e la viabilità) e di allocazione delle risorse economiche a livello provinciale e regionale su progetti specifici.

Allo stesso modo, gli attori politici intervistati esprimono il desiderio di poter pesare di più nei confronti di consorzi appaltatori di servizi pubblici presso gli enti. Essi dicono di soffrire in particolar modo per l'impossibilità, in quanto piccole comunità locali, di poter incidere sulle scelte operative di servizio e sul sistema tariffario, in un contesto di relazione quasi sempre caratterizzato da ambiguità sulle prestazioni realmente svolte dagli appaltatori e dall'impossibilità di operare reali controlli di merito, di equità e di rispetto dei patti. È ancora classificabile come un motivo politico la volontà di creare strutture di governo e di rappresentanza della comunità con maggiori poteri economici e tecnici in grado di soddisfare le esigenze della comunità rappresentata.

Dall'altro lato, l'incremento esponenziale delle funzioni e dei servizi che il singolo Comune è chiamato a svolgere, come conseguenza del decentramento in atto, rappresenta un meccanismo di sollecitazione molto forte alla gestione unificata. In molte occasioni, i politici percepiscono la soluzione dell'Unione come un'ancora di salvezza per le loro strutture, sempre più ingolfate e soffocate da nuove attività e nuove funzioni delegate.

Di converso, il forte ridimensionamento delle risorse e dei trasferimenti statali rendono particolarmente appetibili gli incentivi finanziari finalizzati a promuovere la cooperazione tra piccoli Comuni.

I Sindaci e gli assessori intervistati percepiscono quindi l'Unione con sfumature diverse, focalizzando l'attenzione su questo o quell'aspetto, ma evidenziando comunque la stessa come un'opportunità di crescita e di sviluppo. Ovvero un'opportunità per migliorare il livello complessivo di offerta degli enti, sia in termini di ampliamento della gamma dei servizi sia in termini di un'aumentata capacità di soddisfazione della domanda potenziale. Un'opportunità per ottimizzare le risorse interne e qualificare i servizi offerti. L'Unione viene anche vista come una soluzione alla condizione di generalismo e despecializzazione del personale alla quale sono condannati i piccoli Comuni, dove accade spesso che un addetto si debba occupare di molteplici funzioni. In alcune occasioni, l'Unione è percepita anche come uno strumento capace di incentivare logiche di solidarietà politica tra i Comuni alla ricerca di elementi di complementarità nelle strutture, nel territorio, nelle competenze, che nel lungo periodo consentono vantaggi per tutti gli attori.

Esistono anche letture strategiche del processo di Unione, vissuto come un'occasione per legittimare o ridisegnare il proprio ruolo nei confronti dei principali interlocutori, pubblici e privati, (altri enti pubblici, cittadinanza, forme associative). Ancora: uno scambio, una negoziazione, nel quale si possano rivedere i criteri di ripartizione delle risorse non solo economiche, ma anche sociali (interventi nell'ambito del *welfare*, logiche di sussidiarietà trasversale), ambientali (tutela e conservazione del patrimonio naturalistico), politiche (legittimazione, consenso, rappresentanza).

Per l'apparato tecnico, l'Unione assume significati diversi, a seconda del livello di conoscenza dello strumento, della consapevolezza delle logiche che ne stanno alla base, della particolare percezione nei confronti del proprio "posto di lavoro", del tipo di servizio/funzione ricoperta, del livello di coinvolgimento all'interno del processo attivato.

Pertanto, le immagini che emergono dalle interviste ai responsabili tecnici sono molteplici. C'è chi vi riconosce un'occasione di specializzazione e, pertanto, di miglioramento del livello qualitativo delle proprie prestazioni professionali, corri-

spondente anche a maggiori opportunità per crescere e progredire in termini di carriera lavorativa, altrimenti difficile negli enti di piccole dimensioni.

L'idea di Unione come uno strumento per ottimizzare efficienza e efficacia degli enti prevale spesso tra i tecnici che appartengono alle funzioni che sorreggono la “macchina” comunale (come, per esempio, il personale, l'economato, il sistema informativo), per i quali si sottolinea una migliore efficienza gestionale, un'ottimizzazione delle risorse e una riduzione dei costi.

2.2. Dubbi, resistenze ostacoli alla volontà di attivare un processo di Unione

Esistono peraltro anche molti dubbi, perplessità e resistenze nei confronti del processo di Unione, sia sul versante politico, ma, in primo luogo, su quello tecnico.

Di fatto, per molti, l'Unione rappresenta un salto nel buio dato il carattere sperimentale del processo, le scarse informazioni e notizie in merito alle esperienze di questo tipo già realizzate e sulla loro reale efficacia. La percezione dei vantaggi economici e pratici delle scelte di Unione non sempre è così chiara e certa e non può essere data per scontata. Permangono spesso, anche tra gli attori politici, gli stessi che hanno attivato il processo, forti dubbi sugli effettivi costi e benefici dell'Unione, determinati dalla difficoltà a leggere tali costi in termini di investimento per il futuro.

I timori che accomunano sia tecnici che politici riguardano inoltre le difficoltà di coordinamento e gestione connesse all'introduzione di un ulteriore livello di articolazione rispetto all'ente locale quale l'Unione: si teme la creazione di una sovrastruttura pesante, governata da logiche amministrative e burocratiche, difficile da gestire. I timori riguardano le possibili ambiguità nella definizione delle dipendenze gerarchiche e nelle attribuzioni delle priorità rispetto agli interventi per l'Unione o per i singoli Comuni. I politici ne fanno derivare una maggiore rigidità che rischia di ingessare ulteriormente la loro capacità d'azione; i

tecnici la percepiscono come una potenziale minaccia alla autonomia e indipendenza raggiunte all'interno del singolo Comune.

Per i tecnici che si occupano di servizi rivolti all'esterno e che quindi si caratterizzano per un rapporto diretto con l'utenza (cittadini, imprese, altre istituzioni), la visione dell'Unione si accompagna spesso al timore di allentare la relazione con i destinatari dei servizi, specie per quei Comuni che offrono già una gamma ampia di servizi e una risposta ritenuta esaustiva all'utenza.

Anche per i servizi a valenza interna, però, possono scattare resistenze nei confronti della unificazione, poiché ciò comporta necessariamente un maggior grado di integrazione delle procedure e presuppone l'introduzione di logiche di pianificazione là dove non esistono forme di controllo e dove vige la logica dell'emergenza nascosta dall'alibi della flessibilità. Un esempio specifico riguarda le resistenze alla gestione unificata del servizio economato, (già in fase di sperimentazione in una delle realtà studiate), per il quale molti addetti si lamentano di dover compilare preventivamente delle schede con le richieste degli acquisti, mentre erano da sempre abituati ad acquistare al momento, secondo necessità, rendicontando solo in seguito.

3. Una metodologia per gli studi di fattibilità

3.1. Caratteristiche dell'approccio e strumenti metodologici

Poiché il processo è guidato da motivazioni sia di tipo politico sia di tipo tecnico, l'analisi preliminare volta a verificare opportunità, condizioni e caratteristiche organizzative dell'Unione tra i Comuni interessati deve cogliere le molte dimensioni che intervengono nel determinarne gli esiti.

In questo modo, si rende possibile una visione complessiva della situazione degli enti e del processo in atto. L'utilizzo di strumenti di rilevazione diversificati, adeguati alle diverse dimensioni di analisi (qualitative e quantitative, oggettive e misurabili, relazionali e quindi solo "interpretabili") consente di compensare in larga misura le carenze e le debolezze intrinseche

dei diversi strumenti.

Un tale approccio richiede l'analisi della documentazione interna più rilevante dei singoli enti (per esempio statuti, regolamenti, bilanci, piani esecutivi di gestione, convenzioni in essere); interviste semistrutturate rivolte ai principali attori, sia politici che tecnici, finalizzate a ricostruire le linee di attività, le modalità di gestione, i processi e le principali criticità organizzative; dati quantitativi su singoli servizi e funzioni, relativi ad un triennio, per la costruzione di alcuni indicatori di *performance* in termini comparativi e longitudinali.

3.2. *Le dimensioni rilevanti dell'analisi*

L'analisi qualitativa, basata in prevalenza su interviste semistrutturate e sul materiale documentario fornito dai Comuni, serve a far emergere le peculiarità e le caratteristiche specifiche dei servizi, nonché gli aspetti legati alla modalità di gestione, alle dimensioni relazionali e alle criticità organizzative in chiave comparativa tra le amministrazioni.

L'analisi quantitativa mira ad una lettura sia comparativa (tra le amministrazioni coinvolte) che longitudinale (in riferimento in genere all'ultimo triennio per meglio rilevare le tendenze in atto) e consiste nell'analisi di indicatori di *performance*. Le linee sulle quali si muovono questi indicatori sono in parte di derivazione normativa. Esistono in letteratura numerosi esempi di applicazione di indicatori di *performance* e altri ne possono essere individuati nell'analizzare ogni specifico servizio.

Spesso negli studi di fattibilità è poi necessario adottare quegli indicatori che, in fase di applicazione concreta, mostrano di essere attendibili e di fornire le migliori informazioni sulla dimensione studiata selezionando tra questi quelli più praticabili (ovvero di più facile misurazione per gli enti) e quelli per i quali i dati forniti sono sufficientemente esaustivi e confrontabili.

Per ciascuno dei servizi analizzati, potranno in tal modo essere rilevati indicatori di efficienza, efficacia, qualità.

Gli "indicatori di efficienza" permettono di controllare gli *output* dell'attività, la funzionalità dell'ente, la capacità di mi-

nimizzare le risorse impiegate o, a parità di risorse, di massimizzare la produzione. In particolare gli “indicatori di efficienza produttiva” misurano il grado di sfruttamento delle risorse strumentali e organizzative a disposizione, segnalando se una unità produttiva riesce o meno a raggiungere il massimo livello di *output* tecnicamente conseguibile data la quantità di *input* disponibili. Allo stesso modo, gli “indicatori di efficienza gestionale” sono riferiti principalmente all’analisi dei costi, misurando la capacità del servizio di utilizzare la combinazione di risorse che minimizzi il costo totale del determinato livello di produzione. Sono tipici indicatori di efficienza gestionale il “costo medio per unità di prodotto”, oppure il “costo medio per utente”, o ancora “l’incidenza del costo del personale sulle spese totali”.

Valutare l’efficacia delle prestazioni dell’ente significa definire l’unità di misura dell’*output* tenendo conto non solo delle sue caratteristiche quantitative, ma anche degli aspetti qualitativi e delle conseguenze dell’offerta sulla soddisfazione degli utenti. A tal fine vengono utilizzati gli “indicatori di efficacia”, atti a misurare per esempio il rispetto degli obiettivi, il gradimento espresso dall’utenza di riferimento, la più complessiva capacità dell’ente di soddisfare i bisogni dei propri cittadini. Sono quindi riferiti a quanto il servizio riesce a rispondere al problema per il quale viene realizzato, come per esempio il “numero di domande accolte rispetto al numero di domande presentate”, oppure mettono in relazione il numero di utenti di un servizio rispetto al bacino di utenza potenziale, come per esempio il “numero di utenti delle scuole materne rispetto alla popolazione residente tra 3-5 anni”.

Gli “indicatori di qualità” rientrano in una misurazione della *performance* delle prestazioni dell’ente a più ampio raggio; si riferiscono principalmente a concetti quali la “tempestività”, ovvero il tempo necessario a soddisfare le richieste dell’utenza connesse al servizio erogato, come per esempio il “tempo medio di disbrigo delle pratiche”; “l’adeguatezza” ovvero il modo in cui vengono eseguite determinate attività rispetto a criteri prefissati e “l’accessibilità” ovvero la facilità di accesso (temporale e spaziale) di un servizio.

3.3. I limiti dell'approccio

I limiti di un approccio di questo tipo derivano in primo luogo dalle fonti delle informazioni rilevate, ovvero da quanto è stato dichiarato (verbalmente e in forma scritta) dai vari e numerosi soggetti interpellati, nonché dalla correttezza e dall'affidabilità dei dati forniti dalle amministrazioni attraverso la compilazione delle schede. Molti dei Comuni interessati dimostravano non poche difficoltà a fornire i dati richiesti. Pur trattandosi di variabili minime per la verifica dei risultati, il più delle volte non erano disponibili.

Dal confronto tra i dati delle interviste e il materiale cartaceo di riferimento si sono registrate in qualche caso delle discordanze evidenti.

Occorre sottolineare che, per una corretta valutazione della *performance* e della reale qualità del servizio, sarebbe necessaria quanto meno, per molti servizi, un'analisi sulla soddisfazione della domanda che però richiede tempi lunghi e strumenti costosi. L'analisi quantitativa spesso deve essere ridotta alle sole variabili fornite da tutte le amministrazioni in maniera omogenea. Inoltre, i Comuni forniscono essenzialmente dati di bilancio, piuttosto che valori di costo effettivi di tipo diretto e indiretto che richiederebbero operazioni non poco onerose di reimputazione di dati finanziari ai diversi centri di costo o linee di attività o *output* dei servizi.

Manca quasi sempre un dato certo sul tempo di lavoro degli addetti in termini di ore dedicate per tipo di attività. Quasi tutti gli addetti dei Comuni più piccoli affermano che è impossibile fare stime sufficientemente attendibili sia del numero di addetti (in termini di frazioni di addetto) e delle ore effettivamente dedicate ai servizi nell'arco di tempo considerato per l'analisi.

Nonostante questi limiti, gli indicatori quantitativi forniscono dati di sicuro interesse che mettono in luce le similitudini e le differenze tra i servizi delle diverse amministrazioni. Servono ad un più corretto confronto tra gli enti, ma devono essere letti alla luce di altri fattori di contesto in grado di spiegare livelli di *performance* disomogenei con il contenuto diverso dei servizi in

TAB. 1. *I progetti di Unione e i soggetti partecipanti*

Unione	Numero Comuni	Di cui appartenenti alla medesima Comunità montana
A	6	4
B	4	4
C	4	2
D	3	0
E	2	2
F	2	0

FONTE: elaborazione su dati forniti dai Comuni.

termini di gamma dell'offerta, profondità della stessa, presenza o assenza di servizi accessori o secondari, qualità dell'offerta.

Spesso l'esame più istruttivo è costituito dalla lettura longitudinale degli indicatori da cui si evincono le tendenze dei servizi nel tempo per lo stesso ente. Solo una lettura integrata potrà spiegare variazioni di *performance* significative che si possono registrare anche nell'arco di pochi anni. Un'analisi di questo tipo permetterà anche di valutare, in futuro, eventuali modifiche dei livelli di *performance* in occasione di variazioni nei sistemi di gestione o, ancora, con la realizzazione dell'Unione.

La lettura degli indicatori deve quindi essere sempre relativa (rispetto al tempo, rispetto alle modalità organizzative) poiché una comparazione oggettiva dei dati dovrebbe avvenire su costi *standard* presunti dei servizi che ad oggi non sono disponibili.

È significativo osservare che, comunque, il confronto dei dati tra le amministrazioni offre notevoli spunti di riflessione agli amministratori stessi che di fronte ad evidenti dissonanze si interrogano in modo più puntuale sulle motivazioni e sulle cause che sottendono i diversi livelli di *performance* individuati. Può inoltre accadere che la verifica dei dati quantitativi mostri differenze significative tra amministrazioni nei costi dei servizi a gestione esterna anche affidati allo stesso fornitore, senza che ci siano spiegazioni evidenti, mostrando una sostanziale debolezza di contrattazione da parte di alcune amministrazioni, spesso le più piccole.

Da rilevare inoltre l'alto tasso di "deperibilità" dei dati, specie di quelli che si riferiscono agli assetti organizzativi e struttu-

rali, alla dotazione organica e all’allocazione delle risorse. In questo caso, si fornisce una fotografia istantanea dell’ente in un dato momento e per questo motivo i dati che la supportano subiscono un processo di decadimento molto rapido. Questo elemento può diventare problematico se dal momento dello studio al momento dell’effettiva implementazione dell’Unione trascorre troppo tempo.

4. *Le principali caratteristiche dei Comuni che hanno intrapreso percorsi di Unione*

Le presenti considerazioni fanno riferimento ad un “campione” delle esperienze di percorsi di Unione avviate nel 1999 in Emilia-Romagna, con relativa realizzazione di studio di fattibilità, come già indicato: si tratta di 6 diversi percorsi di Unione che coinvolgono complessivamente 21 Comuni. Ogni progetto coinvolge un differente numero di Comuni, da un minimo di due ad un massimo di sei, come mostrato dalla tab. 1. In quattro casi il progetto di Unione è stato promosso nell’ambito di una Comunità montana. Nelle tabelle che riportano alcuni dati quantitativi verranno indicati con lettere i percorsi di Unione e con numeri progressivi i Comuni.

Osservare le caratteristiche strutturali, organizzative, di funzionamento interno, di integrazione di queste realtà è utile all’analisi e alla comprensione dei percorsi di Unione. La valutazione dell’opportunità di attivare un percorso stabile di cooperazione tra enti locali non può prescindere da considerazioni in merito alla omogeneità/disomogeneità dei territori, delle dimensioni e delle caratteristiche della popolazione, né in merito alle differenze/similitudini delle organizzazioni, delle competenze, delle strutture, pur intervenendo altri fattori significativi e contestuali quali l’integrazione delle vocazioni, delle culture, delle idee di sviluppo, delle politiche dei soggetti coinvolti. Naturalmente, le complesse dinamiche dei percorsi di Unione possono essere comprese facendo ricorso ad una pluralità di dimensioni, attraverso una lettura congiunta delle stesse.

4.1. *Le caratteristiche strutturali*

Prendiamo in esame alcune caratteristiche strutturali utili a leggere i percorsi di Unione di questi Comuni: le dimensioni sia in termini di popolazione che di territorio e la localizzazione. La tab. 2 indica le caratteristiche dei Comuni, raggruppati per ipotesi di Unione, in base alla popolazione, al territorio, alla densità abitativa, alla localizzazione.

I percorsi di Unione osservati interessano Comuni di piccole e piccolissime “dimensioni”: 9 di questi hanno una popolazione inferiore ai 3.000 abitanti, 7 non superano i 4.000, mentre solo 4 sono compresi tra i 4.001 e i 10.000 abitanti. È inoltre presente un Comune che supera la soglia dei 10.000 abitanti. Leggendo i dati relativi alla popolazione all'interno dei rispettivi progetti di Unione si può notare che, in alcuni casi, il dato è abbastanza omogeneo, in altri esiste una forte differenziazione con presenza di uno o più Comuni che si staccano in modo significativo.

Il dato relativo alla popolazione, per essere significativo, deve però essere letto alla luce delle implicazioni che determina per l'ente locale in termini di qualità e quantità dei servizi erogati, di risorse a disposizione, di articolazione e organizzazione interna.

I Comuni di minori dimensioni si caratterizzano per una articolazione di servizi offerti più ristretta rispetto agli altri. Ovvero, la gamma dei servizi di base spesso è simile, ma il contenuto qualitativo degli stessi è più limitato (per esempio la biblioteca è presente, ma ha un ridotto numero di volumi o non è fruibile tutti i giorni della settimana). Questo accade perché la domanda, pur presente, non è numericamente tale da giustificare gli investimenti necessari o ancora perché esistono altre priorità nell'attribuzione delle risorse rispetto a quanto non avvenga nei Comuni maggiori. Per queste realtà, l'esperienza della sovracomunalità diventa un passo necessario per ampliare la gamma dei servizi che altrimenti esse non potrebbero erogare.

Il dato della dimensione deve essere letto facendo riferimento alla composizione e ai *trend* demografici dei Comuni. Per citare solo un esempio, in un Comune osservato, il livello di qualità e

TAB. 2. Popolazione, territorio e densità abitativa dei Comuni dei progetti di Unione

		N° abitanti	Territorio in Km ²	ab/km ²
Unione A	Comune 1	5.642	14	403
	Comune 2	7.709	37	208
	Comune 3	9.676	75	127
	Comune 4	4.303	33	130
	Comune 5	3.767	39	109
	Comune 6	2.570	55	47
Unione B	Comune 1	2.874	17	173
	Comune 2	1.159	84	14
	Comune 3	1.706	25	69
	Comune 4	2.829	61	46
Unione C	Comune 1	1.112	23	43
	Comune 2	2.777	12	214
	Comune 3	8.147	27	274
	Comune 4	18.518	45	383
Unione D	Comune 1	3.915	50	78
	Comune 2	3.765	34	111
	Comune 3	2.355	22	105
Unione E	Comune 1	5.229	44	118
	Comune 2	2.857	84	34
Unione F	Comune 1	8.017	32	248
	Comune 2	4.215	25	167

Fonte: elaborazione su dati forniti dai Comuni interessati.

di efficacia dei servizi si spiega facendo riferimento alla repentina crescita della popolazione conseguente ad un flusso migratorio in uscita dal vicino capoluogo, che ha costretto l'ente negli ultimi anni non solo ad ampliare notevolmente la gamma dei servizi, ma anche ad innalzarne gli *standard* qualitativi per adeguarsi alle aspettative di una nuova utenza tarata sugli *standard* di una città di ben altre dimensioni.

Una significativa differenza dimensionale può determinare delle resistenze sia da parte dei Comuni di minori dimensioni (che possono temere un vero e proprio assoggettamento da parte dei Comuni maggiori) sia da parte degli enti più grandi (che possono temere di dover farsi carico della maggior parte degli oneri del processo). Diversi elementi possono intervenire a riequilibrare la situazione: la presenza di altri Comuni di piccole

TAB. 3a. *Alcuni indicatori economico finanziari dei Comuni dei progetti di Unione*

	Rigidità strutturale			Incidenza spesa personale			Dipendenza erariale		
	1996	1997	1998	1996	1997	1998	1996	1997	1998
A1	54,6	53,9	—	37,8	40,5	—	20,3	16,9	—
A2	61,5	57,5	54,1	49,6	48,2	45,2	19,9	16,6	14,6
A3	53,5	52,8	—	30,5	33,9	—	24,1	21,4	—
A4	—	—	—	—	—	—	—	18,5	17,6
A5	44,0	46,8	—	40,8	42,9	—	37,7	37,8	—
A6	62,6	61,8	63,9	38,6	39,5	41,3	39,5	36,3	35,1
B1	54,3	57,9	55,3	39,0	42,9	41,8	43,4	44,0	46,7
B2	—	52,4	49,4	—	39,1	36,7	—	37,4	36,6
B3	54,3	56,3	50,3	32,4	35,2	28,7	41,2	39,4	41,7
B4	40,9	48,3	43,6	26,4	32,5	29,8	39,8	36,6	39,6
C1	60,5	55,4	51,1	43,6	43,6	37,5	30,7	28,0	27,0
C2	52,9	64,4	63,5	39,0	39,2	38,4	41,1	38,6	38,4
C3	54,2	60,2	60,2	32,5	34,6	33,2	25,3	25,7	22,5
C4	51,2	51,6	55,7	35,5	37,8	40,2	32,9	28,6	24,2
D1	—	—	—	36,0	36,2	37,9	45,5	44,2	35,4
D2	—	—	—	29,8	30,5	26,0	35,7	35,5	33,8
D3	—	—	—	28,4	30,3	31,4	41,5	43,5	43,9
E1	30,5	33,5	32,2	25,3	26,5	25,3	34,0	31,4	32,1
E2	53,5	54,1	52,4	32,8	36,1	34,8	51,0	45,0	40,8
F1	41,0	43,5	47,1	27,5	30,7	34,5	22,8	21,8	26,8
F2	55,9	57,1	53,8	40,5	41,7	37,4	40,8	37,7	33,7

FONTE: Elaborazioni su dati tratti dai *Certificati di conto consuntivo* (1993-96) e dai *Certificati del conto di bilancio* (1998) dei Comuni.

dimensioni che, uniti, possono giocare da contrappeso; la presenza di un soggetto terzo, la Comunità montana, che funge da garante degli equilibri; la fiducia politica in termini di chiarezza degli accordi raggiunti e comunione del progetto di sviluppo.

4.2. *Le caratteristiche geomorfologiche dei Comuni*

Due terzi dei progetti riguardano anche le Comunità montane. Infatti, oltre la metà di questi enti sono Comuni montani e fanno parte di quattro diverse Comunità montane. In un solo caso, il progetto di Unione coincide con la Comunità montana già in essere, mentre nei rimanenti casi si tratta di ipotesi di Unione che coinvolgono anche Comuni non facenti parte della Co-

TAB. 3b. *Alcuni indicatori economico finanziari dei Comuni dei progetti di Unione*

	Autonomia tributaria			Pressione tributaria in migliaia di L.		
	1996	1997	1998	'96	'97	'98
A1	54,8	58,8	–	766	806	–
A2	59,0	58,1	60,0	801	849	863
A3	56,3	55,6	–	600	607	–
A4	22,6	49,5	47,0	683	829	827
A5	43,3	44,0	–	440	456	–
A6	40,6	46,4	50,4	501	584	651
B1	34,8	37,6	34,1	395	414	365
B2	–	34,6	35,7	–	519	542
B3	34,5	33,5	33,3	415	418	423
B4	41,9	45,5	40,3	451	471	443
C1	55,3	56,1	53,8	–	–	–
C2	44,5	46,1	47,5	–	–	–
C3	60,0	55,9	58,3	–	–	–
C4	51,1	55,1	60,6	–	–	–
D1	41,8	41,4	38,6	496	489	526
D2	46,1	49,7	49,5	523	557	603
D3	38,0	38,2	39,1	444	422	473
E1	45,3	50,3	51,5	486	567	583
E2	31,2	33,6	31,8	395	471	482
F1	38,8	41,2	49,4	482	513	563
F2	44,5	44,1	47,1	459	464	535

FONTE: Elaborazioni su dati tratti dai *Certificati di conto consuntivo* (1993-96) e dai *Certificati del conto di bilancio* (1998) dei Comuni.

munità montana (due casi) o che non coincidono con tutti i Comuni costitutivi della Comunità montana (un caso). Diverso peraltro il ruolo giocato da questo ente nei vari casi. Osserviamo un ruolo propulsivo e di integrazione, di fatto, in un solo caso, mentre nell'altro, tale ruolo è solo potenziale e intenzionale. Le altre Comunità montane vengono inizialmente ignorate per poi entrare in gioco in un secondo momento anche alla luce delle nuove interpretazioni normative che le considerano di fatto Unioni montane e pongono vincoli alla coesistenza con altre forme di Unione.

Anche il territorio dei Comuni determina notevoli differenze: i Comuni montani, con vasti territori e bassa densità abitativa, si troveranno a gestire problematiche di natura molto diversa da

quelli il cui ambito territoriale è più ristretto. Nel primo caso, il presidio del territorio in termini di vigilanza, viabilità, manutenzione stradale, protezione naturalistica assume un valore preponderante e spesso risulta problematico, specie se associato alla bassa densità di popolazione. Nell'altro caso, vi saranno problemi legati prevalentemente alla concentrazione abitativa, alla identificazione di zone di espansione, alla razionalizzazione degli strumenti urbanistici. Le differenze emergeranno quindi in ordine all'attribuzione delle priorità degli interventi e alla diversa valenza delle problematiche da presidiare.

Allo stesso modo, potranno emergere meccanismi di compensazione e di complementarità in una visione più ampia della dimensione territoriale, che supera i confini dei singoli enti e che mira a valorizzare il patrimonio comune del territorio. Il percorso di Unione allora può caratterizzarsi anche da transazioni di natura politica e strategica tra le amministrazioni volte alla valorizzazione delle risorse del territorio. Per esempio, in un caso osservato, un ente è disposto a rinunciare ad aree di insediamenti industriali, che potrebbero portare risorse aggiuntive, preservando l'aspetto naturalistico e ambientale e mettendolo a disposizione degli altri Comuni, che dovranno comunque riconoscere tale risorsa e scambiarla con altre, di diversa natura.

4.3. *La dimensione economico finanziaria*

I dati sui quali sono state costruite le elaborazioni in merito alla situazione economico-finanziaria sono stati recuperati dalle schede compilate dagli addetti comunali, ai quali veniva richiesto uno sforzo di riclassificazione dei bilanci (previsionali e consuntivi), in riferimento alla parte corrente. In questo modo, si intendeva rendere intelligibile la natura delle scelte economiche e finanziarie degli enti e facilitare una lettura comparativa di tali dati.

L'analisi dei dati economico-finanziari dei Comuni in oggetto conferma sostanzialmente i *trend* e gli andamenti generali, ovvero una progressiva diminuzione delle entrate statali e un progressivo incremento della autonomia tributaria. Le tabelle 3a

e 3b mostrano queste tendenze. Gli scostamenti di alcuni Comuni da queste tendenze si spiegano in genere con eventi di natura sporadica e occasionale (finanziamenti di progetti, entrate finalizzate, ecc.). I dati medi confermano invece questo *trend* con una progressiva diminuzione della dipendenza erariale (il dato medio passa dal 36% nel 1996 al 32.6% nel 1998) e un aumento dell'autonomia tributaria degli enti (da una media del 42.9% ad una media del 45.9% nel 1998). La pressione tributaria dei Comuni mostra, di conseguenza, una tendenza in crescita con un dato medio che passa da £ 495.000 *pro capite* nel 1996 a £ 567.000 nel 1998.

Per ciò che attiene l'incidenza della spesa del personale sulla spesa corrente si osservano differenze anche significative all'interno dei singoli progetti di Unione che spesso si spiegano con la diversa articolazione strutturale o diverse politiche in tema di gestione del personale e di investimenti. L'analisi aggregata mostra un picco nella spesa per il personale per l'anno 1997, ridimensionato leggermente nel 1998, ma comunque in crescita rispetto al 1996.

Il dato sulla rigidità strutturale mostra in molti casi una progressiva perdita di flessibilità dei bilanci comunali, determinata dalla forte incidenza dei costi fissi, strutturali e di investimento da cui consegue una minor disponibilità per le spese correnti dei Comuni e un minor margine d'azione per iniziative non pianificate e *spot*.

4.4. Le caratteristiche organizzative

Le ridotte dimensioni delle strutture dei Comuni spesso costringono a fare i conti con un sottodimensionamento dell'organico rispetto alle esigenze effettive degli enti e alla molteplicità delle funzioni svolte, nonché dei servizi erogati. Le caratteristiche organizzative dei Comuni rispecchiano in genere la peculiarità tipiche delle strutture di piccole dimensioni e ricorrono in tutte le amministrazioni. Si differenziano in modo significativo solo i tre Comuni di maggiori dimensioni dove troviamo una maggiore articolazione, un più alto livello di differenziazione,

TAB. 4. *Dotazione organica dei Comuni dei progetti di Unione*

	Addetti effettivi	Abitanti per addetto	Costo medio annuo per add. (in mln)	VIII qf	VII qf
A1	60	91	52*	0	8
A2	108	71	37	1	10
A3	87	114	49*	1	15
A4	49	88	50	0	6
A5	30	126	54*	0	3
A6	27	95	45	0	3
B1	23	125	55	0	3
B2	11	105	52	0	1
B3	13	131	46	0	2
B4	17	166	49	0	2
C1	9	111	59	0	2
C2	18	140	53	0	3
C3	55	135	49	1	8
C4	151	114	51	8	17
D1	31	126	46	0	1
D2	27	139	44	0	3
D3	18	131	47	0	1
E1	29	180	57	0	6
E2	27	105	53	0	3
F1	59	136	51	0	7
F2	34	124	47	0	4

FONTE: Elaborazione sui dati tratti dalla documentazione amministrativa fornita dai singoli Comuni.

forme stabili di integrazione e un presidio più consapevole di alcuni strumenti di gestione, pianificazione e controllo.

Per i restanti Comuni valgono in genere, in misura più o meno marcata, ma comunque sono presenti, le osservazioni che faremo di seguito.

Si tratta infatti di strutture fortemente appiattite, con pochi livelli di articolazione (³). Solo nel Comune più grande vi sono figure dirigenziali. La presenza di profili di VIII° qualifica funzionale è abbastanza rara: come mostra la tab. 4, infatti, accade solo nelle due amministrazioni di maggiori dimensioni. Peraltro, le VII° qualifiche funzionali non sono numerose e anche quando nominate responsabili di settore, continuano a svolgere un ruolo prevalentemente operativo-esecutivo. In qualche amministra-

TAB. 5a. *Stime del numero di addetti dedicati dai Comuni ad alcune funzioni*

	Segreteria	Demograf.	Ragioneria	Personale	Tributi	Sist. inf.
A1	2	3	3	1,5	2	0,2
A2	–	3	4	3	1	–
A3	6	3	3,5	1	1,5	–
A4	2	2	2	1	1	–
A5	3	2	2	1	1	–
A6	2	2	1,5	1,5	–	–
B1	3	1	1,5	–	0,5	–
B2	–	2	1	–	1	–
B3	1	2	1,7	–	0,5	–
B4	2,5	2	1,5	–	1	–
C1	1	1	1	0,2	0,5	–
C2	2	1	1	0,5	1	–
C3	5	3	2	1	2	–
C4	10	4,5	11	2	2	1
D1	2,5	2	2	1	1	0,2
D2	1,5	0,5	1,5	0,5	1	–
D3	2	1,5	1,5	0,5	0,5	–
E1	1	2	3	1	1	–
E2	1	3	2	1	1	–
F1	4	4	3,5	2,5	2	1
F2	2	2,5	2,5	–	1	–

Fonte: Elaborazione sui dati tratti dalla documentazione amministrativa fornita dai singoli Comuni.

zione, può accadere che la responsabilità di alcuni settori venga attribuita direttamente al segretario comunale (nei casi di mancanza di competenze idonee, di difficoltà di scelta tra più di un soggetto, di resistenza e opposizione dei sindacati all'attribuzione della responsabilità alle figure di VI° qualifica funzionale).

È inoltre molto elevata la frammentazione del personale sulle diverse attività. Le tabb. 5a, 5b, 5c rendicontano le attribuzioni di personale dedicato ai principali servizi delle amministrazioni. Si tratta di stime che però testimoniano la forte frammentazione degli addetti su una molteplicità di attività. I dati sono stati interpretati sulla base del tempo medio di un addetto e quindi frazionati sulle principali funzioni. Anche quando sono presenti numeri interi, si tratta in molti casi del risultato del presidio da

TAB. 5b. *Stime del numero di addetti dedicati dai Comuni ad alcune funzioni*

	Servizi socio-assistenziali		Servizi scolastici		Servizi scolastici ausiliari	Mensa	Cultura
	A	T	A	T			
A1	2	2	1	4	9	4	2
A2	3,5	5	1,5	6	14	3	3
A3	2,5	4	1,5	–	16	–	4
A4	1	0,3	1	4	8	3	1
A5	0,8	2	0,2	–	6	3	1
A6	0,8	0,2	0,2	–	2	3	1
B1	1	–	4	–	2	1	1
B2	0,3	–	0,2	–	1	1	0,5
B3	0,3	–	0,2	–	1	1	0,3
B4	0,3	–	0,2	–	2	–	0,5
C1	0,2	–	0,3	–	2	1	–
C2	1,5	–	0,3	–	–	–	0,2
C3	0,5	–	0,5	6	9	1	1
C4	3,5	2	5	8	35	8	6
D1	0,5	2	0,5	4	5	–	0,5
D2	0,5	2	0,2	–	4	2	1
D3	0,3	–	0,2	–	4	–	0,5
E1	1,5	1	0,5	–	3	–	0,5
E2	0,5	1	0,5	2	3	1	1
F1	1	3	1	–	7	1	2
F2	0,5	1	0,5	–	1	3	1

NOTA: Viene indicato il numero degli addetti dedicati facendo riferimento alle stime di tempo rilevate. Per alcuni servizi (gestione del territorio, servizi socio assistenziali) è stato opportuno distinguere ulteriormente tra figure tecniche (T) e figure amministrative (A) per comprendere meglio la dotazione del servizio.

FONTE: Elaborazione sui dati tratti dalla documentazione amministrativa fornita dai singoli Comuni.

parte di più addetti di una parte della funzione, per una frazione del loro tempo lavoro.

Dalla stessa tabella emerge chiaramente anche l'esiguità del presidio nei confronti di alcune linee di servizio quali la gestione del personale, i tributi, il sistema informativo, la cultura, il commercio e le attività produttive.

Per ciò che attiene il vertice delle strutture nella maggior parte dei Comuni analizzati manca una guida tecnica manage-

TAB. 5c. *Stime del numero di addetti dedicati dai Comuni ad alcune funzioni*

	Squadra esterna	Trasporto Scolastico	Gestione Territorio		Pm	Commercio
A1	11	2	4	1	4	1
A2	7	4	4	2	6	1
A3	7	6	5	3	5	1,5
A4	5	2	3	2	3	1
A5	5	2	3	–	2	0,5
A6	6	2	3	–	1,5	0,5
B1	5	–	2	–	1	0,3
B2	3	–	1	–	1	0,5
B3	3	–	1	1	1	0,3
B4	5	–	2	–	1	0,5
C1	2	–	1	–	–	0,2
C2	2	–	2	1	–	0,5
C3	9	–	2	2	6	1
C4	15	2	10	5	11	3
D1	5	1,5	2	–	3	0,5
D2	4	1	2	–	3	0,5
D3	3	1	1	–	2	0,5
E1	7	–	3	–	4	1
E2	2	3	3	–	1	0,5
F1	12	1	4	–	6	2
F2	8	1	3	–	3	0,5

FORNTE: Elaborazione sui dati tratti dalla documentazione amministrativa fornita dai singoli Comuni.

riale. Solo in pochi casi, il segretario comunale è nominato direttore generale e, anche in queste occasioni, solo raramente assume un ruolo di reale direzione della struttura, andando a definire le modalità di funzionamento e di organizzazione dell'ente e fungendo da elemento di reale integrazione e intermediazione tra la tecnostuttura e l'apparato politico: i responsabili di settore intervistati dichiarano sempre di essere completamente autonomi e di gestire direttamente, in prima persona, le relazioni con gli amministratori.

Anche per questo motivo, i livelli di integrazione verticale sono minimi: non è presente una direzione operativa che consenta di coordinare le linee d'azione dei singoli settori che spesso si muovono in maniera disaggregata. Peraltro sarebbe diffi-

cile intervenire con strumenti gestionali rigidi in realtà per le quali le relazioni interpersonali e le caratteristiche dei singoli soggetti vengono a giocare, date le ridotte dimensioni, ruoli di prioritaria importanza. In alcuni casi, infatti, è la dimensione relazionale ad imporre scelte organizzative prescindendo da qualsiasi altro criterio razionale di funzionamento: è il clima che si realizza all'interno dell'ambiente di lavoro a determinare in buona parte la *performance* e i risultati dei servizi, sia in termini positivi che negativi.

L'integrazione peraltro è debole anche sotto il profilo delle procedure. Si osserva frequentemente un elevato livello di frammentazione degli adempimenti e delle procedure, vissute come momenti tra loro scollegati, riguardanti uffici e ruoli distinti che difficilmente comunicano tra loro. Una dimostrazione esemplificativa di queste dinamiche è la bassissima frequentazione degli archivi e dei *data base* informativi dei diversi servizi che comporta la ridondanza o la perdita di molte informazioni all'interno della stessa struttura, oltre all'impossibilità di effettuare verifiche e controlli incrociati che potrebbero essere molto utili e allo stesso tempo molto semplici. Questo effetto è determinato, oltre che dalla scarsa integrazione funzionale e procedurale, anche dalla limitata conoscenza e dalla non ottimizzazione delle strumentazioni informatiche e dei pacchetti applicativi. Per fare un solo esempio, sono molti gli enti per i quali è già presente una rete informatica interna che viene utilizzata solamente per la videoscrittura quando avrebbe ben altre potenzialità di impiego.

I livelli di differenziazione funzionale, necessariamente bassi sotto una certa soglia dimensionale delle dotazioni organiche, da un lato consentono un elevato grado di sostituibilità e intercambiabilità dei soggetti all'interno della struttura, ma, dall'altro, comportano minimi livelli di specializzazione, con difficoltà notevoli nel presidiare in modo approfondito aree di attività anche molto importanti, quali quella tecnica, quella socio-assistenziale, quella culturale. Questo determina anche una bassa professionalizzazione degli addetti, costretti ad occuparsi contemporaneamente di un'ampia gamma di attività e funzioni, ob-

bligati a lavorare sempre con un alto livello di approssimazione. Ne deriva una notevole difficoltà sul fronte dell'aggiornamento e, di conseguenza, anche nello sviluppo e nella dinamicità dell'ente, che fatica ad adeguare le strutture e le modalità interne di funzionamento ai mutamenti ambientali e normativi.

A compensazione di ciò, possiamo però incontrare, a fronte di un elevato generalismo, una spiccata capacità di trovare soluzioni ai problemi, anche attivando risorse esterne all'amministrazione, facendo leva sulle relazioni formali e informali con altri soggetti, a volte anche forzando alcune interpretazioni normative e individuando *escamotage* operativi di fronte a vincoli di natura normativa. Nelle realtà più dinamiche si sviluppano così punti di eccellenza che spesso diventano il riferimento per le amministrazioni vicine e che nascono sotto l'*input* dell'esigenza (un caso specifico da affrontare) o grazie ad esperienze precedenti singolari, o ancora da passioni, interessi, attitudini personali.

Si tratta di casi presenti, anche se non molto frequenti. In genere, infatti, si innesca un circolo vizioso per il quale strutture appiattite e sottodimensionate pongono forti limiti ai percorsi di carriera dei dipendenti e determinano spesso una difficoltà a reclutare e, in seguito, a trattenere professionalità di un certo rilievo all'interno degli enti, costretti ad un continuo sottodimensionamento e alla despecializzazione.

A fronte di queste considerazioni, il percorso di Unione può essere letto anche come un'opportunità per rompere il circolo vizioso consentendo la specializzazione là dove le dimensioni condannano spesso al generalismo, per aumentare l'attrattività delle amministrazioni nei confronti di figure professionalizzate aprendo loro le porte a percorsi di carriera più articolati.

Infine occorre osservare, sempre sul versante organizzativo, un dato rilevante per ciò che attiene il sistema di erogazione dei servizi negli enti in oggetto. Di norma, si registra la totale mancanza della separazione tra *front office* e *back office*. Ovvero, anche quando l'orario di sportello esiste, spesso la dislocazione degli uffici e le caratteristiche logistiche dei Comuni, le relazioni dirette e strette con l'utenza, la percezione del ruolo del dipen-

dente comunale in realtà di dimensioni così ridotte da parte della cittadinanza, l'appartenenza del dipendente alla stessa comunità locale per la quale lavora, rendono molto difficile imporne il rispetto. Questo, se da un lato facilita la relazione con l'utenza e avvicina il cittadino all'amministrazione, dall'altro diventa un ostacolo al lavoro interno che limita le capacità di programmazione e di recupero degli addetti ai lavori.

Per questi stessi motivi, servizi quali l'Ufficio relazioni con il pubblico sono inutili, quando non addirittura problematici da gestire, all'interno di enti di piccole dimensioni. Sono solo due infatti gli Urp formalmente e concretamente istituiti nel complesso dei 21 Comuni in esame: nel Comune di maggiori dimensioni e in un piccolo Comune sotto i 4.000 abitanti. Di fatto, nelle altre realtà è l'intero Comune a fungere da Urp, diffuso all'interno della struttura, poiché ciascun servizio o ufficio si occupa anche della gestione, dell'informazione e dell'accoglienza dell'utente.

Di qui ne consegue che i livelli di efficienza dei servizi non possono essere astrattamente misurati da appositi indicatori quantitativi, ma devono essere letti e analizzati anche alla luce di molti aspetti di natura qualitativa, quali per esempio le modalità di erogazione e di gestione dell'utenza. Nell'esempio dell'Urp "diffuso", infatti, la funzione di accoglimento del pubblico e di informazione al cittadino svolta da ogni servizio comunale implica una notevole dispersione di tempo, risorse e concentrazione che naturalmente abbassa i livelli di efficienza dell'addetto sul versante della prestazione tecnico-operativa che deve svolgere.

4.5. Le caratteristiche gestionali e di processo

In tutti gli enti osservati, anche in quelli di maggiori dimensioni, seppur in misura minore, manca un presidio diffuso dei principali processi gestionali che riguardano il personale, la pianificazione, il controllo.

La "funzione del personale" è quasi sempre relegata alla pura amministrazione del trattamento giuridico ed economico ed è spesso frammentata su addetti e settori differenti per cui, per

esempio, la segreteria e gli affari generali si occupano della dimensione giuridica, la ragioneria delle paghe. La gestione vera e propria del personale avviene spesso a livello informale e si limita alla gestione delle relazioni, del clima e della convivenza sul luogo di lavoro. Solo sotto lo stimolo delle recenti modificazioni normative legate al nuovo contratto per il pubblico impiego molte delle amministrazioni in esame hanno iniziato ad occuparsi di temi quali quelli della valutazione e dell'incentivazione del personale. Anche la formazione è una dimensione in genere poco presidiata, spesso limitata a soli interventi di aggiornamento tecnico mirato ai principali adempimenti, lasciata per lo più alla disponibilità dei singoli (in termini di tempo) e sempre vincolata e limitata sul fronte delle risorse.

Si registra in tutti gli enti una sostanziale debolezza della capacità di “programmazione”, sia di breve che di medio periodo, da attribuire a due principali cause: da un lato non sono presenti o/e non sono correttamente utilizzati, adeguati strumenti di programmazione; dall'altro lato, si assiste ad uno stato di continua “emergenza” dove anche piani di azione minimali per il breve periodo non riescono ad essere rispettati. Anche strumenti di programmazione quali i “piani esecutivi di gestione” vengono vissuti il più delle volte come un ulteriore adempimento e non come un'opportunità per migliorare la capacità di programmazione, di controllo e di previsione sulle varie attività svolte dalle amministrazioni.

A questo si aggiunga la tendenza della componente politica ad assumere un ruolo fortemente operativo, modificando con frequenza gli ordini delle priorità dei singoli servizi ed entrando pesantemente nella gestione della struttura. Nelle piccole realtà comunali, infatti, è quasi impossibile realizzare concretamente la separazione delle responsabilità tra amministratori e responsabili di servizi: non è infrequente che nei piccoli Comuni, Sindaco e assessore assumano un ruolo operativo a parziale copertura delle limitate risorse tecniche e di personale di cui dispone l'ente. Ne deriva una “non abitudine” delle figure tecniche alla gestione, che spesso, dietro l'alibi della ingerenza politica, non imparano ad utilizzare correttamente gli strumenti gestionali che teorica-

mente sarebbero in loro possesso.

In generale, mancano forme di controllo sulla realizzazione dei progetti. Di norma si procede con approcci di natura prettamente politica e soggettiva che impediscono di fatto di individuare chiaramente responsabilità e cause univoche dei risultati, sia positivi che negativi. Fanno eccezione alcuni casi esemplari, degni di nota, dove, anche a fronte di piccole, piccolissime dimensioni, sono stati impiantati sistemi di pianificazione e controllo, sotto l'*input* di figure di direttori di servizi particolarmente interessati e competenti su questo versante.

Nelle realtà analizzate convivono due tendenze abbastanza contraddittorie, ma non necessariamente contrapposte: da un lato, come abbiamo già detto, la necessità di dare risposta all'utenza (conosciuta, amica, vicina) e di farsi carico dei suoi problemi; dall'altro, l'ottica burocratica dell'adempimento e dell'adeguatezza alla norma, lontana da logiche di efficienza e efficacia gestionale e di produttività, peraltro enfatizzata ulteriormente dalle attribuzioni di responsabilità ai tecnici oggi più di ieri preoccupati per la correttezza formale degli atti compiuti.

4.6. Le modalità di gestione dei servizi

I Comuni analizzati erogano, direttamente o indirettamente, una gamma molto ampia di servizi. Di fatto, le limitazioni che riscontriamo nelle realtà di dimensioni più piccole fanno riferimento solo a pochi Comuni e, per questi, solamente ad alcuni elementi di specifiche aree di intervento. In particolare, quella socio-assistenziale (non vengono erogati i servizi di assistenza domiciliare), educativa (non c'è l'offerta del servizio relativo ai nidi d'infanzia), culturale (pochi interventi e iniziative, assenza della biblioteca), sportiva (c'è una ridotta presenza e diversificazione degli impianti). Da notare sin d'ora che, paradossalmente, proprio queste aree di intervento presentano spesso le maggiori difficoltà al processo di Unione, dato il loro profondo legame con le caratteristiche contestuali, sociali e locali che le caratterizza.

Nei casi qui citati, la dimensione quantitativa dell'utenza o la

TAB. 6a. *Modalità di gestione dei principali servizi comunali*

	Gestione econ. personale	Recupero tributi	Sistema informatico
A1	D	D	M
A2	M	D	E
A3	M	E	E
A4	D	E	E
A5	D	M	E
A6	M	E	E
B1	E	M	E
B2	E	M	E
B3	E	M	E
B4	E	M	E
C1	D	M	E
C2	D	M	E
C3	D	M	E
C4	D	M	D
D1	D	E	M
D2	D	D	E
D3	D	E	E
E1	D	D	E
E2	D	D	E
F1	A	D	D
F2	D	D	E

NOTA: E = esterna; D = diretta; M = mista; A = gestione associata o convenzionata attraverso il servizio di un Comune o della Cm.

FONTI: Elaborazione sui dati tratti dalla documentazione amministrativa fornita dai singoli Comuni.

connotazione del contesto sociale e familiare del Comune non legittima l'erogazione del servizio o ne giustifica in parte l'assenza, insieme alla carenza strutturale di risorse.

Da notare inoltre che, per alcuni servizi che si rivolgono ad un'utenza ristretta, iniziano a farsi sentire le dinamiche della concorrenza. Si tratta, per esempio, del servizio di asilo nido erogato in altre forme anche da privati. In altri casi, occorre segnalare la possibilità concreta di sbagliare completamente la progettazione e la realizzazione di un servizio per non aver sondato preventivamente e in maniera corretta la dimensione e le esigenze dell'utenza al quale andava indirizzato. Si pensi alla

TAB. 6b. *Modalità di gestione dei principali servizi comunali*

	Ass. soc. domicil.	Case di riposo	Nido	Serv. scol ausiliari	Mensa	Trasp. scol.	Biblioteca
A1	D	A	D	D	E	D	D
A2	D	D	D	M	M	D	D
A3	D	A	D	E	E	D	D
A4	D	A	D	M	D	D	D
A5	D	A	A	E	E	D	D
A6	D	-	-	E	D	D	E
B1	A	D	D	D	M	A	D
B2	A	A	A	D	E	A	D
B3	A	A	A	D	M	A	M
B4	A	A	A	D	E	A	-
C1	E	E	-	E	-	D	-
C2	E	E	-	E	-	D	D
C3	E	E	-	E	-	D	D
C4	E	E	-	E	-	D	D
D1	E	D	D	E	E	D	D
D2	E	A	A	D	D	D	D
D3	E	M	A	D	D	D	D
E1	M	E	E	M	E	E	E
E2	M	E	D	D	D	M	D
F1	M	-	E	D	E	M	D
F2	M	-	E	E	E	M	D

NOTA: E = esterna; D = diretta; M = mista; A = gestione associata o convenzionata attraverso il servizio di un Comune o della Cm; trattino = non erogato.

FONTE: Elaborazione sui dati tratti dalla documentazione amministrativa fornita dai singoli Comuni.

realizzazione di un centro diurno per anziani quando il tessuto sociale della Comunità era in grado di sopperire quotidianamente alla presenza degli anziani autosufficienti, mentre era invece molto più problematico e, peraltro eluso, il problema degli anziani non autosufficienti. Spesso tali errori sono determinati anche dalla volontà di usufruire ad ogni costo di finanziamenti pubblici disponibili a prescindere dalle reali esigenze della comunità locale.

Infine, osserviamo che nell'erogazione dei servizi da parte delle amministrazioni si nota spesso una vocazione storico-

TAB. 6c. *Modalità di gestione dei principali servizi comunali*

	Manut. strade	Illuminaz.	Neve	Verde	Gas	Acqua	Rsu
A1	D	D	E	M	E	E	E
A2	D	D	E	D	E	E	E
A3	E	D	E	E	E	E	E
A4	D	E	M	M	E	E	M
A5	D	D	E	M	E	E	E
A6	D	D	E	M	E	M	E
B1	D	E	M	M	E	E	E
B2	M	D	D	D	E	E	E
B3	M	D	E	D	E	E	E
B4	D	D	M	M	E	E	E
C1	M	–	–	–	E	E	E
C2	M	–	–	–	E	E	E
C3	M	–	–	–	E	E	M
C4	M	–	–	–	E	E	M
D1	D	D	D	E	E	E	E
D2	D	M	D	E	E	E	E
D3	M	M	D	E	E	E	E
E1	E	E	D	M	E	E	M
E2	E	E	E	M	E	E	M
F1	D	D	E	D	E	E	M
F2	E	E	E	D	E	E	M

NOTA: E = esterna; D = diretta; M = mista; A = gestione associata o convenzionata attraverso il servizio di un Comune o della Cm; trattino = non erogato.

FONTE: Elaborazione sui dati tratti dalla documentazione amministrativa fornita dai singoli Comuni.

culturale che porta gli enti locali a desiderare di possedere qualche fiore all'occhiello, che brilla in maniera distinta rispetto ad altri servizi. Analizzando le composizioni dei diversi progetti di Unione, notiamo una certa complementarità di queste vocazioni, per cui ogni amministrazione cerca di focalizzare e investire in alcune aree per differenziarsi e valorizzare la propria peculiarità. Questo rappresenta sicuramente un elemento facilitatore del processo di Unione.

Per quanto riguarda le modalità di gestione dei servizi, si osservano delle tendenze uniformi tra le 21 amministrazioni per

ciò che attiene in particolare alcune aree di intervento. Le tab. 6a, 6b, 6c mostrano le diverse modalità di gestione (diretta, esterna, mista) che possiamo incontrare per i principali servizi delle amministrazioni. Si vede chiaramente che i servizi c.d. a rete (gas, acqua, rifiuti), in tutte le loro articolazioni, tendono ad essere erogati sempre attraverso una gestione esterna, nella maggior parte dei casi attraverso consorzi o altre forme di partecipazione degli stessi Comuni.

La gestione del trattamento economico del personale di norma viene svolta all'interno (servizio paghe) fatta eccezione per un solo gruppo di Comuni. Anche il recupero dell'evasione fiscale può essere una funzione esternalizzata, almeno in parte, con una elevata frequenza. Spesso avviene con modalità ibride, presupponendo una stretta collaborazione tra addetti comunali e soggetti terzi.

Solo il Comune più grande possiede un vero e proprio Centro elaborazione dati, mentre, per gli altri, in soli tre casi troviamo, all'interno della struttura comunale, l'attribuzione delle funzioni relative al sistema informatico. Di norma, ci si affida completamente all'esterno, in genere a privati, in alcuni casi anche a forme consortili partecipate.

Per ciò che attiene i servizi socio-assistenziali, c'è una forte omogeneità all'interno dei Comuni dei 6 progetti di Unione. In 5 casi su 6, la gestione viene affidata ai servizi delle aziende sanitarie locali. Nell'ambito dei servizi educativi, scolastici ausiliari e culturali (trasporti, mensa, educatori, operatori), le realtà sono molto differenziate e troviamo forme di gestione differenti, spesso anche ibride, tra i Comuni appartenenti agli stessi progetti di Unione. Il dato uniforme invece riguarda la gestione degli impianti sportivi che, di solito, viene affidata, non senza problemi di competenza, equità, responsabilità, alle associazioni sportive locali. Nel corso degli ultimi anni, si è enfatizzata la spinta ad affidare la gestione di molti servizi all'esterno, motivandola con scarse dotazioni organiche, necessità di una maggiore specializzazione, normative più rigide su temi quali igiene e sicurezza, presunzione di costi più bassi rispetto alla gestione in economia, necessità di aggiornare o acquistare apparecchiatu-

re e strumentazioni molto costose e difficilmente ammortizzabili.

Di fatto, in molti casi si è trattato quasi di una scelta obbligata a fronte di strutture inadeguate numericamente e professionalmente. La valutazione dei costi non sempre è stata fatta in maniera approfondita e spesso le opzioni di esternalizzazione sono state il frutto di scelte politiche (più che di reali opportunità economiche), specie su alcune questioni rilevanti, come nei casi in cui il servizio viene gestito da consorzi partecipati. È anche vero che per alcuni servizi verificare l'effettiva convenienza dell'una o dell'altra modalità di gestione può comportare qualche difficoltà. In assenza di sistemi di controllo di gestione, i costi di gestione interna sono sempre relegati a stime, spesso approssimative e quindi difficilmente quantificabili.

Allo stesso modo, le decisioni di mantenere all'interno determinate funzioni o servizi o esternalizzarle sono il frutto di scelte spesso svincolate da criteri puramente economici di convenienza, ma legate a logiche di diversa natura (solidaristiche, collaborative, etiche, ecc.) nei confronti dei soggetti titolari di tali funzioni. Può accadere, per esempio, che prima di esternalizzare un servizio si attenda il pensionamento degli addetti o, ancora, che si decida di attribuire una funzione interna ad una cooperativa sociale del luogo.

Il dato che accomuna la molteplicità delle esperienze di esternalizzazione è una generale assenza di forme di controllo e verifica puntuale delle prestazioni, degli *standard* di qualità e di efficacia dei servizi. Si può arrivare ad una palese perdita di controllo della situazione come, per esempio, in alcuni casi nei quali, in merito ai servizi socio-assistenziali, l'amministrazione non è a conoscenza dell'attività svolta sul territorio e dell'entità e dell'identità dell'utenza servita. Spesso ci si limita a qualche forma, molto sintetica e scarna, di rendicontazione *ex post*, annuale, ben lontana dal garantire all'amministrazione il controllo sui servizi. Per ciò che riguarda i servizi a rete (gas, acqua e rifiuti), in genere il controllo sugli *standard* di qualità viene lasciato all'utenza e l'amministrazione registra il buon andamento del servizio attraverso il numero di lamentele e reclami perve-

nuti da parte dei cittadini. Solo in un Comune abbiamo incontrato sistematici e regolari controlli sul campo della prestazione offerta. L'esternalizzazione rischia di fatto, in molti casi, di deresponsabilizzare la struttura perché mancano le risorse e gli strumenti per una gestione consapevole e chiara dei fornitori.

La gestione di alcuni servizi da parte delle associazioni *non profit*, come per esempio associazioni sportive per la gestione ordinaria degli impianti, le associazioni culturali per iniziative e progetti specifici in ambito culturale, mostra ulteriori problemi. In questi casi, l'esternalizzazione è sempre solo parziale, visto che le strutture, ma spesso anche il personale amministrativo, devono comunque supportare molte delle attività di questi soggetti gestori. Inoltre, sono problematiche le convenzioni o le forme varie di affidamento della gestione, ambigue, non sempre chiare, prive di rendicontazione. Questo obbliga le amministrazioni a sostenere comunque un certo carico di lavoro all'interno.

4.7. *Le relazioni pre Unione*

Di norma, i Comuni che hanno avviato percorsi di Unione si connotano per un'abitudine alla collaborazione, prima di tutto politica e, in seconda battuta, anche tecnica. La prossimità geografica può essere elemento di vicinanza o di allontanamento, nel paese dei mille campanili e delle mille identità comunali quale è il nostro.

Nei casi in esame registriamo molti momenti di aggregazione che possono assumere connotazioni più o meno formalizzate ma che di sicuro incidono positivamente sul percorso di Unione.

In tutte le proposte di Unione analizzate esistono esperienze di collaborazione, in alcuni casi già consolidate, in altre appena all'inizio. Esistono peraltro anche esperienze "fallite" di gestione unitaria o convenzionata di alcuni servizi. La collaborazione tra gli enti è diffusa anche se non sempre gestita in maniera lineare e strategica: non è detto avvenga in tutti i settori per tutti i Comuni, né tanto meno nei medesimi settori per i medesimi Comuni. Nei progetti di Unione che superano i due Comuni infatti troviamo spesso servizi o funzioni gestiti in forma con-

TAB. 7. *Forme di convenzionamento censite tra i Comuni dei progetti di Unione*

Servizio o funzione	Altri soggetti	Unioni (n. di Comuni coinvolti)					
		A	B	C	D	E	F
Segretariato		–	2	–	3	2	2
Struttura organizzativa macro		4	–	–	–	–	–
Iniziat. Comunicazione esterna		–	–	–	3	–	–
Polizia municipale servizio		–	–	2	2	2	2
Acquisto strumentazioni		3	4	–	–	–	–
Turno serale estivo		3*	–	–	–	–	–
Tariffe mensa omogenee		2	4	–	–	–	–
Appalto mensa unico		3	4	–	3	–	–
Acquisto derrate alimentari		3	4	–	1	–	–
Forniture generi di consumo		3*	–	–	–	–	–
Economato		–	–	–	–	–	2
Patrimonio		–	–	–	–	–	2
Assistenza tributi		–	4*	–	–	–	–
Paghe/personale	Com. mont.	–	4	–	–	–	2
Concorsi unici		5*	–	–	–	–	2
Assistenza informatica		–	4*	–	–	–	–
Sistema informativo		–	–	–	–	–	2
Nidi d'infanzia	Altri Comuni	–	3	–	1	1	2
Campi estivi		2	–	–	–	–	–
Trasporti scolastici	Altri Com. e C. m.	3	4	–	–	2	2
Iniziative culturali	Altri Comuni	6	4	–	–	2	–
Animazione teatro	Altri Comuni	3	–	–	3	2	1
Casa protetta	Altri Comuni	5	–	–	–	–	–
Assistenza sociale associata	C. m.	3	4	–	–	–	–
Iniziative disagio	Altri Comuni	3	–	–	3	–	–
Trasporto disabili	Altri Comuni	–	–	–	–	2	2
Telesoccorso		5	–	–	–	2	2
Pari opportunità		6	–	–	–	–	–
Manutenzione strade		2*	–	–	–	2	2*
Parco macchine	C. m.	–	4	–	–	–	–
Appalti affidamento Rsu	C. m.	5	–	–	–	–	–
Gestione discarica	C.m	3	4	–	–	–	–
L. 626 sicurezza	C. m.	6	–	–	–	–	–
Piano protezione civile	C. m.	5	–	–	–	–	–
Iniziat. ambiente ecologia	C. m.	4	–	–	–	1	–

NOTA: * = non più in uso, fallite, abbandonate, mai entrate in vigore.

FONTE: Elaborazione sui dati tratti dalla documentazione amministrativa fornita dai singoli Comuni.

venzionata che riguardano solo una parte dei Comuni del grup-

po.

Un censimento delle *convenzioni*, anche se approssimativo e non esaustivo (ovvero basato sulla consegna degli atti da parte delle amministrazioni) esistenti tra gli enti mostra chiaramente i servizi e le funzioni che con maggiore frequenza sono oggetto di accordi specifici, come riportato dalla tab. 7.

Lo strumento delle convenzioni è stato utilizzato con una certa disinvoltura e in molte aree di intervento, salvo poi verificare che alcune di queste non sono mai o quasi mai state applicate, o ancora sono state applicate solo parzialmente e/o diversamente tra le diverse amministrazioni. Spesso il presidio delle convenzioni è difficoltoso anche per gli stessi addetti comunali che dichiarano di non conoscere con esattezza i contenuti degli accordi e i partecipanti effettivi.

Emerge perlopiù una situazione frammentata sia in ordine alle tipologie di servizi gestiti in forma associata, sia in ordine alle “affinità” relazionali dei diversi enti.

In merito al primo aspetto infatti non si può dire che esiste un settore o una linea di servizi che più di altre vede esperienze di collaborazione, poiché se numericamente tali correlazioni sono molto frequenti per la polizia municipale o per i servizi a rete (gestione degli appalti), è anche vero che l'intensità della relazione può essere molto diversa da attività ad attività, comportando livelli di coordinamento minimi o anche molto elevati, interessando aspetti prevalentemente tecnici o strettamente politici.

Sul versante delle esperienze di collaborazione, è da notare che uno stimolo in questa direzione proviene anche dalla partecipazione comune delle amministrazioni a consorzi di erogazione e gestione dei servizi, le cosiddette aziende *ex* municipalizzate, che, nel tempo, hanno accorpato anche i Comuni di minori dimensioni. Se, da un lato, le “partecipazioni” aumentano le affinità tra le amministrazioni partecipanti e rappresentano elementi di certezza e garanzia in grado di aumentare e facilitare le esperienze di sovracomunalità (si pensi per esempio ai vantaggi che derivano in questo senso dal condividere lo stesso fornitore di *hardware* e *software*, dall'aver un unico soggetto appaltatore

dei servizi di rete, un unico fornitore dei pasti), è però corretto segnalare l'elevato livello di dipendenza dei Comuni da queste strutture che spesso si trovano a gestire una relazione di monopolio di fatto e possono adottare comportamenti opportunistici giustificati dall'alto livello di conoscenza idiosincratica.

Da osservare inoltre che la forma convenzionata che prevede un unico ruolo di segretario comunale, a volte direttore generale, tra più Comuni (registrato in almeno quattro realtà su sei, e in tre di queste coincidente con tutti i Comuni del progetto di Unione, come mostra la tab. 7) consente di avviare percorsi di uniformazione e omogeneizzazione delle prassi e delle procedure, spesso anche dei regolamenti e dei sistemi organizzativi, che di solito tendono a facilitare il processo di Unione.

In linea di massima, possiamo trovare una sostanziale unitarietà a livello di dichiarazione di intenti e/o di atti politici formali, che si sostanzia però, nella realtà dei fatti, in un alto livello di differenziazione nella fase di implementazione delle decisioni. I motivi di questo *gap* sono in primo luogo di natura culturale, connaturati alla separatezza delle funzioni tecniche e amministrative che ancora faticano a trovare un livello di integrazione soddisfacente, in parte sono da ricondurre a motivazioni di ordine pratico. Può accadere che le decisioni che faranno scaturire le convenzioni siano formulate in assenza di pareri tecnici preventivi o che manchi una tempestiva “traduzione” operativa delle decisioni. Ciò è determinato da un basso livello di coordinamento e integrazione tra politici e tecnici e da un basso livello di coinvolgimento dei tecnici nella fase di programmazione. Spesso intervengono anche delle forti resistenze al cambiamento da parte degli addetti che, le scarse leve gestionali da parte degli amministratori e da parte dei responsabili di settore, non consentono di superare.

Da un esame del contenuto delle convenzioni, si nota che in linea di massima si tratta di atti molto sintetici, scarni, poco chiari e spesso non articolati in maniera precisa. Spesso vengono integrate dalla prassi e da accordi informali. In alcuni casi le convenzioni scadute vengono rinnovate tacitamente.

Esistono, oltre alle convenzioni, anche altri strumenti con i

quali le amministrazioni hanno sperimentato forme di collaborazione. Tra questi, per esempio, la Conferenza dei Sindaci (⁴) che in alcuni casi è diventata il luogo delle proposte e della promozione di iniziative volte a sollecitare e avviare il processo di Unione.

Anche altri soggetti hanno giocato un ruolo significativo nelle esperienze di collaborazione. In due gruppi di Comuni, la Comunità montana ha ricoperto un ruolo di attivatore, stimolando percorsi di sovracomunalità e presidiandoli. La sua funzione di coordinamento, però, si differenzia in modo significativo nei due casi. In un primo caso, deve ancora guadagnarsi la piena legittimazione ad operare “in nome e per conto” di tutti i Comuni e non le sono mai stati riconosciuti reali poteri di gestione e governo dei servizi comunali da lei promossi a livello intercomunale. Nel secondo caso, la Comunità montana ha di fatto avviato da tempo la gestione associata di molti servizi, ritagliandosi un ruolo propulsore e integratore sul territorio e promuovendo direttamente alcuni servizi a livello intercomunale, legittimandosi fortemente nei confronti anche degli apparati tecnici comunali.

Infine, occorre sottolineare come la collaborazione tra i Comuni si esprima soprattutto attraverso abitudini spontanee e prassi informali tipiche delle strutture, sia politiche che tecniche. Sono infatti numerose le frequentazioni, telefoniche e non solo, degli addetti comunali degli stessi servizi, che insieme affrontano problematiche e si consultano su questioni di ordine pratico. Naturalmente, anche in questo caso le affinità tra tecnici comunali configurano un assetto differenziato che, a seconda dei servizi e delle funzioni, vedono nascere collaborazioni tra questo o quel Comune.

5. Ciò che spinge e ciò che allontana dal processo di Unione. Problemi di implementazione

Abbiamo già indicato che, almeno per quanto riguarda i dati di organizzazione e prestazione relativi ai servizi erogati, l'omogeneità o la disomogeneità fra i Comuni interessati all'Unione non rappresentano né un aspetto a favore né un aspetto contrario

all'unificazione organizzativa e operativa. Omogeneità di struttura, di forma di erogazione del servizio, di regolamentazione e di prassi comportamentali semplificano il processo di Unione di personale e di direzione, in quanto la condivisione della stessa strumentazione di lavoro e analoghe regole di funzionamento non possono che facilitare tale processo. Ma è anche vero che la presenza di modelli di gestione differenti può altresì rappresentare un'ottima occasione di comparazione fra prassi diverse così da valorizzare e ottimizzare modelli eccellenti di gestione presenti in un solo Comune, estendendo i benefici di una *best practice* ad una Comunità più vasta, senza dover far sostenere ulteriori costi di apprendimento.

La presenza di modelli di gestione differenti può anche permettere di rendere più flessibile il modello di erogazione, favorendo l'apprendimento di alternative operative alla gestione dei servizi. Tipico l'esempio di unificazione di servizi gestiti in appalto da alcuni enti e in economia da altri.

Parzialmente diversa la problematica relativa ai dati strutturali di macro livello, ovvero alla collocazione geomorfologica dei Comuni, alla dimensione di ogni singolo Comune in assoluto e rapportata agli altri coinvolti nel progetto e all'organizzazione generale della struttura dell'ente. In questi casi, l'omogeneità, almeno a livello di prima fase di implementazione, può rappresentare un significativo elemento di semplificazione e facilitazione del processo di Unione. La presenza di Comuni montani e Comuni di pianura non aiuta l'organizzazione dei servizi di manutenzione delle strade, avendo i Comuni interessati esigenze, in termini di organizzazione del lavoro e di strumentazione necessaria, parzialmente diverse. Allo stesso modo, la diversità a livello geomorfologico non aiuta la pianificazione del territorio se non definendo *ex ante* vocazioni subterritoriali estremamente difficili da concordare. Più specificatamente, sul versante delle dimensioni degli enti (tipicamente il numero di addetti per ente e il relativo costo), l'omogeneità garantisce soprattutto "pari dignità" nel processo di individuazione di quali addetti saranno titolati alla guida dei servizi unificati e di quali procedure e prassi operative dovranno essere adottate.

Al contrario, disomogeneità rilevanti configurano uno o più enti di fatto trainanti e più impegnati dal punto di vista della cessione di risorse umane e strumentali all'Unione, rispetto agli altri. Tale stato determina timori di "colonizzazione" da parte dei Comuni "grandi" sui Comuni "piccoli", con relative resistenze di questi ultimi. Oppure, al contrario, la convinzione degli addetti dei Comuni più grandi di doversi fare carico anche delle attività dei Comuni più piccoli. E nei fatti è ciò che esattamente si verificherà in fase di realizzazione. Peraltro, la presenza, all'interno di un gruppo di Comuni intenzionato ad unificare funzioni e servizi, di uno o più Comuni dimensionalmente e economicamente più grandi, determina timori di "colonizzazione" non solo a livello tecnico, ma anche a livello politico. In questi casi, il timore da parte di Comuni piccoli di non poter sostenere il confronto politico e tecnico con pari dignità in presenza di *partner* dimensionalmente più grandi è sempre presente ed è mitigato solo dal numero dei Comuni piccoli contrapposti all'ente "dominante".

Il problema della dimensione è poi un problema di assoluto rilievo. Al di sotto di una certa soglia di addetti per Comune e in assenza di un Comune capo fila di maggiori dimensioni, in grado di farsi carico di alcune attività anche per gli altri, l'unificazione di singole linee di servizio è un processo estremamente difficile in quanto: o si individuano pochi servizi, magari ancora da realizzare, da portare ad Unione, per evitare di spogliare di addetti enti già pesantemente sprovvisti di personale; o si interviene sui servizi che realmente occorre potenziare e riqualificare sul territorio spostando addetti verso l'Unione. Nel primo caso, il processo di Unione nella sostanza non migliora (né in termini di efficacia, né in termini di efficienza) le prestazioni dei servizi attivi. Nel secondo caso, i piccoli Comuni rischiano letteralmente l'estinzione causa l'assenza di personale che garantisca un presidio tecnico minimale.

È difficile definire una soglia dimensionale sotto la quale unificare servizi significa privare gli enti locali di capacità di governo del territorio. Indicativamente, sotto le dieci unità di dipendenti pubblici il processo di Unione di servizi rischia di non

essere fattibile. In questi casi non si può definire liberamente quali singole linee di servizio è opportuno, politicamente e tecnicamente, portare ad Unione, con la garanzia che ogni singolo Comune sarà in grado di poter autonomamente continuare a gestire i servizi che non si prevede di associare. Al contrario, occorre valutare con attenzione non tanto e non solo la configurazione operativa dell'Unione, ma anche la configurazione operativa dei Comuni una volta avvenuta l'Unione.

In questi casi, banalizzando, è più pertinente partire dalle funzioni svolte dagli addetti dei singoli Comuni e definire un progetto di Unione di personale e non di singoli servizi. Un esempio: un'ipotesi di Unione tra piccoli Comuni che preveda di unificare la manutenzione stradale è possibile nella sola misura in cui è presente, fra i Comuni in oggetto, una risorsa in grado di poter dirigere una nascente squadra di manutenzione unificata e se si accetta di portare ad Unione non solo la manutenzione stradale, ma anche tutte le attività che gli addetti alla manutenzione dei piccoli Comuni realizzano quotidianamente, ovvero gli interventi sul verde pubblico, sugli stabili di proprietà degli enti locali, sulla scuola locale e spesso la guida dello scuola bus.

Se, in queste realtà, si decide di unificare il servizio di polizia municipale, è molto probabile dover portare ad Unione anche le numerose attività di istruttoria e certificazione che poco hanno a che fare con i compiti del corpo di polizia municipale, ma che sempre all'unico vigile del piccolo Comune in genere vengono affidate.

In generale, occorre considerare che in Comuni di piccole dimensioni è prassi che un addetto si occupi di una pluralità di attività e di compiti completamente diversi fra loro. Primi processi di specializzazione dei compiti e delle competenze si possono osservare solo per quegli enti che hanno una dotazione organica effettiva superiore alle 15/18 unità. Al di sotto di tale soglia è obiettivamente complicato privare un ente anche solo di un addetto, perché in realtà si rischia di non poter garantire la realizzazione di attività e servizi che non si prevede affatto di portare ad Unione. L'unica alternativa praticabile, oltre ad immaginare di costruire processi di Unione *ad personam* e non per

linee di servizio, è quella di ipotizzare forme di *part-time* fra enti nell'utilizzo di personale. Di per sé, la soluzione è tecnicamente praticabile, ma è, dal punto di vista gestionale, la più onerosa e di difficile organizzazione. Nei fatti, tale soluzione dovrebbe rappresentare più l'eccezione che la regola per la riallocazione del personale, pena l'ingovernabilità dei processi di direzione sia degli enti comunali sia della nuova struttura d'Unione.

La dimensione delle strutture comunali incide poi indirettamente sulla possibilità di disporre a livello locale di figure professionali in grado di governare il processo di unificazione e, parallelamente, di riorganizzare i servizi rimasti in capo ai singoli enti comunali. Abbiamo detto che più piccole sono le dimensioni degli enti oggetto di Unione, più è probabile che ogni singolo addetto pubblico debba, di fatto, occuparsi di una pluralità spesso molto eterogenea di servizi e attività. A questo profilo professionale necessariamente "generalista" si deve aggiungere l'assenza di competenze e esperienze in campo strettamente gestionale: nelle piccole strutture la qualifica professionale distingue sostanzialmente chi può e deve firmare un atto pubblico da chi non può e non deve firmarlo e non il profilo di responsabilità e di direzione. In fase esecutiva, l'Unione ha bisogno di uno o più responsabili gestionali in grado di omogeneizzare e governare l'organizzazione del lavoro di una pluralità di persone. L'assenza di questa figura fra i Comuni interessati all'Unione indebolisce evidentemente il processo in fase esecutiva e in molti casi, almeno per quanto riguarda la figura della direzione di Unione, richiede una assunzione *ad hoc* od un processo di riqualificazione del personale prescelto.

Regolamenti e norme locali dei servizi particolarmente diversi fra loro possono rappresentare ulteriori problemi in fase di Unione dei servizi. Si tratta però di problematiche spesso sovrastimate nella loro complessità dagli attori coinvolti in un processo di Unione. In presenza di questi problemi, gli attori tecnici e politici locali prevedono quasi sempre, come necessariamente antecedente e propedeutica all'Unione dei servizi e delle relative strutture, l'elaborazione di regolamenti omogenei fra loro.

In effetti, un unico regolamento di edilizia privata è condi-

zione prima di reale unificazione dei servizi di istruttoria e concessione edilizia, ma il rischio che si corre partendo ad omogeneizzare i regolamenti prima di unificare i servizi è di bloccare sul nascere il processo di Unione o, quantomeno, di allungarne i tempi di realizzazione. In realtà, nulla osta dal punto di vista operativo ad una gestione unificata di servizi che temporaneamente facciano riferimento a regole diverse per diversi territori comunali e, anzi, proprio questa unificazione della struttura garantirà l'incentivo ad un rapido processo di predisposizione di regole Comuni.

La diversità a livello procedurale e a livello di organizzazione dei servizi può in realtà essere facilmente affrontabile in quei casi, non infrequenti, di presenza di segretari comunali in coabitazione fra più Comuni. Se il Segretario comunale ha poi ricevuto deleghe al coordinamento e direzione dei servizi, il progetto di unificazione si inserisce in un processo di omogeneizzazione di fatto spesso già in atto se non addirittura in un processo di convenzionamento tra enti già legato ad una logica di gestione unitaria di parte delle risorse e della erogazione di servizi (interni o esterni).

Relativamente alla dimensione politico culturale, il dato chiave che rende critico il processo di Unione è rappresentato dal fatto che unificare significa rinunciare alla titolarità di governo e di gestione di alcuni servizi e attività in capo ai Comuni. Per quanto incentivato istituzionalmente e economicamente, ciò comporta un rilevante investimento iniziale in termini di fiducia nei confronti dei *partner* facenti parte del gruppo di enti coinvolto, sia da parte degli attori politici sia da parte dei dipendenti tecnici e amministrativi, se non altro per l'esposizione pubblica necessaria alla promozione del progetto. Per quanto configurabile a livello teorico, il futuro che aspetta l'Unione resta una variabile poco definibile da ogni singolo attore coinvolto. Gli organi elettivi degli enti locali non possono avere garanzia, se non formali, che i servizi portati all'Unione, come minimo, funzioneranno con le stesse prestazioni di prima. Ai tecnici si possono indicare percorsi di carriera, indennità e riconoscimenti, ma certamente non la garanzia certa dei vantaggi e del successo pro-

fessionale personale sull'iniziativa.

Per superare i timori determinati dall'incertezza sui vantaggi reali dell'Unione, occorre che sia presente un certo grado di fiducia reciproca all'interno degli attori politici e tecnici coinvolti direttamente nel processo di Unione. Solo in presenza di tale fiducia è ipotizzabile un percorso che faccia leva sull'equità seriale nella distribuzione degli oneri e dei benefici dell'associarsi. Al contrario, minore è la fiducia reciproca, maggiore sarà la richiesta di garanzie su benefici certi e immediati. Garanzie difficili da poter offrire, a fronte di progetti che sono in grado di sviluppare economie di scala e miglioramento dell'efficacia dell'offerta pubblica solo nel medio, lungo periodo.

Le realtà caratterizzate da tale tipo di coesione e fiducia tra gli attori superano facilmente i dubbi relativi ai tempi, modi, forme e contenuti dell'Unione. Al contrario, là dove tale fiducia è assente, qualsiasi ostacolo o ambiguità nella fase di progettazione rappresenta occasione per rimandare *sine die* il momento della scelta.

L'analisi sul campo ha messo in evidenza che là dove, già da prima dell'avvio del processo di unificazione, esistevano strutture stabili di coordinamento fra i responsabili politici degli enti coinvolti, la fase di progettazione organizzativa (ma anche di progettazione regolamentare e statutaria) dell'Unione e di impostazione dei passaggi necessari per arrivare all'implementazione del progetto, non ha subito i rallentamenti tipici provocati dall'ambiguità delle posizioni dei singoli attori o dalla necessità di contrattare ancora l'adesione o meno al progetto. In estrema sintesi, laddove tali forme di coordinamento e guida sono operanti, il progetto e le indicazioni riportate non influiscono minimamente sulla volontà, comunque, di attivare un processo di Unione. La fase di progettazione rappresenta in questi contesti l'occasione per definire le condizioni di partenza, gli ambiti operativi dell'Unione nella sua prima fase e le criticità da presidiare.

Al contrario, in presenza di un gruppo costituitosi *ad hoc* per l'Unione, l'analisi e il progetto tecnico risultano sostanzialmente irrilevanti per garantire o meno il proseguimento del percorso di unificazione.

La coesione del gruppo parte anche da un'identità e una chiarezza su chi deve fare parte dell'Unione e, quindi, su quali confini avrà la nascente struttura. In alcuni progetti non vi era dubbio che l'Unione si dovesse realizzare con gli attori indicati dalla convenzione di incarico. In altri casi, per tutta la durata della fase di studio, più volte ai ricercatori si segnalavano ipotesi di Unione alternative (con altri enti non previsti originariamente) o peggiori veti incrociati, nella speranza che il progetto potesse escludere, sulla base di una presunta convenienza tecnica, un ente piuttosto che un altro. In questo tipo di dibattito spesso si inseriscono i problemi connessi alla definizione dell'ambito territoriale, senza però una reale correlazione fra quest'ultima dimensione e il desiderio di selezionare alcuni attori rispetto ad altri. Chiaramente, un'Unione che in fase di implementazione vive il dubbio di allargamento o restringimento comporta sul piano operativo problemi e rallentamenti significativi.

La mancanza di conoscenza e fiducia reciproca fra i dipendenti degli enti coinvolti nel processo in esame se, da una parte, in genere, non compromette il processo istituzionale di costituzione dell'Unione, dall'altra rappresenta un potente limite nel processo di selezione di quei servizi e attività pubbliche che possono essere unificate fin dalla fase di partenza. Anche in questo caso, la presenza di sistemi di consultazione, anche informali, fra tecnici, pregresse esperienze di successo di lavoro congiunto (ad esempio per elaborare regolamenti, ecc.) garantiscono non solo una maggiore correttezza in fase di analisi, ma anche una maggiore pertinenza, rispetto alle condizioni operative di partenza, del progetto di Unione. Al contrario, l'assenza di fiducia reciproca fra i tecnici pubblici ha comportato l'insorgere di problemi di valutazione dei dati quali quantitativi di prestazione degli enti locali e soprattutto l'insorgere di veti incrociati all'ipotesi di futura collaborazione in un'unica struttura.

L'ultima dimensione rilevante attiene alla presenza o meno di *leadership* politica e di una *leadership* tecnica. Una *leadership* politica attiva si è sempre rivelata elemento determinante per garantire il successo nella prima fase di progettazione e istituzione di un'Unione. La sua presenza permette anche di controbilancia-

re l'assenza di coesione politica fra gli apparati elettivi degli enti chiamati ad unirsi. Non necessariamente questa *leadership*, ovvero il riconoscimento ad un Sindaco o Presidente da parte degli altri attori politici in gioco della legittimazione a curare in nome e per loro conto il processo di Unione, coincide con un ente di riferimento (il Comune più grande o la Comunità montana posto che ci sia), ma sempre coincide con chi è in grado di richiamare agli obiettivi finali il gruppo di decisori nei momenti critici della scelta.

La sua assenza, in genere, riduce la capacità degli organi elettivi di guidare il processo di analisi e di scelta politica e tecnica. Tipico sintomo di tale assenza è la mancanza di presidio, controllo e guida dello *staff* esterno di analisi e progettazione dell'Unione e l'assenza di un calendario di incontri e decisioni funzionale alla costituzione dell'Unione. Evidentemente, anche in questo caso, nel processo di scelta della conformazione strutturale e dei servizi da mettere in Unione, tende a prevalere una logica di ricerca di equità nell'immediato più che un reale programma di ripartizione dei benefici nel lungo periodo.

La presenza di una *leadership* tecnica legittima e garantisce, fin dalla fase di analisi, il confronto delle reali risorse, competenze e prestazioni delle strutture oggetto del piano di Unione. Oltre a ciò, laddove è presente, tende ad assorbire tutte le ansie e i dubbi dei tecnici e del personale amministrativo degli enti locali e a farsene portavoce in sede politica, anticipando problemi di implementazione che, se non affrontati, rischieranno di rallentare la fase di reale unificazione delle strutture. In sua assenza, al contrario, è frequente una scarsa visione da parte politica della reale consistenza delle risorse e delle competenze di cui dispongono i Comuni e, in particolar modo, anche dopo l'azione di ricognizione tecnica sullo stato dell'arte dei servizi e delle strutture degli enti locali, persistono ambiguità e problemi di comparazione fra i dati raccolti.

È evidente che l'assenza di un *leader* tecnico, più che compromettere o indebolire la fase di analisi, progettazione, proposta e costituzione formale dell'Unione, renderà estremamente ardua la sua realizzazione concreta.

6. *Utilità del processo di Unione, percorso di realizzazione, servizi e funzioni: alcune conclusioni*

La ricerca effettuata per sei progetti di Unione considerati ha evidenziato regolarità su alcuni problemi da affrontare quando un raggruppamento di enti locali intraprende questo percorso. Sono stati anche rilevati i limiti e le potenzialità dell'approccio normalmente utilizzato per arrivare alla costituzione di un'Unione.

Le note che seguono intendono offrire alcune indicazioni operative che riteniamo favoriscano la concreta realizzazione di un'Unione fra Comuni. Non si tratta evidentemente di un decalogo esaustivo e sufficiente, ma intende affrontare quelli che sono apparsi, sulla base dei casi esaminati, i problemi più rilevanti e critici per garantire successo ad un progetto di Unione. In particolare modo, concentreremo la nostra attenzione su: quale utilità – e nei confronti di chi – deve esprimere questa struttura associata, che caratteristiche operative deve possedere un progetto di Unione e con quali criteri devono essere selezionati i servizi da portare ad Unione.

6.1. *Quale utilità – e nei confronti di chi – deve esprimere la struttura associata*

L'unificazione di funzioni e servizi pubblici comunali comporta un cambiamento istituzionale e organizzativo evidentemente molto rilevante per enti abituati a processi di cambiamento e sviluppo estremamente lenti. Le resistenze, come abbiamo già indicato, si osservano a tutti i livelli, politici e tecnici. I primi temono la perdita di autonomia e capacità di intervento a livello locale, i secondi modifiche sostanziali alle loro prassi, relazioni e, non ultimo, luoghi di lavoro.

Evidentemente, il meccanismo cooperativo dell'Unione riduce le possibilità di decisione autonoma da parte di ogni singolo ente, ma riteniamo sia estremamente riduttivo configurare la nuova istituzione come un "nuovo" ente che si sostituisce, per alcune funzioni e servizi, ai Comuni esistenti. In realtà, l'U-

nione, proprio in quanto meccanismo cooperativo fra piccoli enti locali, dovrebbe, a parer nostro, farsi formalmente carico della capacità di governo e di azione degli enti comunali anche relativamente a quelle funzioni e servizi che non si prevede né nel breve né nel lungo periodo di associare. Da questo punto di vista, l'Unione si configura a livello operativo come una struttura che "sostituisce" effettivamente i singoli enti per determinate attività, ma che funge anche da "centro servizi" per i Comuni aderenti, ricercando economie di scala e offrendo forme di assistenza ai Comuni aderenti per garantire loro maggiore capacità di governo delle funzioni e di erogazione dei servizi non unificati.

Questa visione delle funzioni operative della nuova struttura ha aiutato in più di un'occasione i decisori locali a ridurre i loro timori in merito al processo di Unione, offrendogli, almeno a livello progettuale, garanzie sul ruolo che l'Unione dovrà giocare per garantire efficienza e efficacia dei servizi rivolti alla Comunità ma anche ai singoli Comuni.

Nel concreto, tale definizione del ruolo dell'Unione si estrinseca nel porre importanza non solo allo sviluppo (tramite Unione) di servizi rivolti direttamente all'utenza, ma anche di servizi interni, funzionali all'esistenza delle organizzazioni comunali *tout court*, quali il servizio di gestione del personale, il servizio di ragioneria e finanza, i servizi di segreteria, i servizi di elaborazione dati e statistica e, nel futuro, servizi quali il controllo di gestione.

6.2. *Quali caratteristiche operative deve possedere un progetto di Unione e con quali criteri devono essere selezionati i servizi da portare ad Unione*

Il processo di Unione rappresenta per i Comuni interessati e la loro comunità di riferimento una soluzione praticabile e utile nella misura in cui viene percepita da tutti gli attori politici e tecnici chiamati in causa come un progressivo percorso di apprendimento alla collaborazione. Percorso che deve però fin da subito garantirsi legittimazione istituzionale e di servizio nei confronti di questi interlocutori. La precedente esperienza di

collaborazione fra questi enti offre risultati contrastanti in quanto le convenzioni e in generale tutte le collaborazioni sperimentate non sempre hanno dato origine a risultati misurabili e positivi. Con frequenza, tali accordi, una volta istituzionalizzati e formalizzati, non hanno sortito alcun effetto sostanziale, instaurando, in particolar modo presso gli apparati tecnico amministrativi, una forte diffidenza su reali forme di collaborazione a livello locale.

L'unico modo per garantire dunque il successo di un progetto di associazione come quello delineato per l'Unione è di suggerire di unificare a livello progettuale e per la prima fase di implementazione quei servizi e attività pubbliche che abbiano alte possibilità di successo fin da subito, evitando di rendere troppo complessa la fase di partenza. Una forte legittimazione, a fronte di risultati percepiti come positivi sia dagli attori politici che dagli attori tecnici, permetterà a questo punto lo sviluppo della struttura Unione attraverso il conferimento progressivo di altri servizi.

Le uniche eccezioni a questo approccio positivo sono determinate da quelle realtà locali che hanno già una storia consolidata di collaborazione e di solidarietà e da quelle realtà dove le singole dimensioni dei Comuni coinvolti impediscono o rendono complesso il trasferimento progressivo di singole linee di servizio all'Unione.

Una volta avviata l'Unione, si prevede quindi un percorso di crescita e sviluppo non solo tecnico (fatto di competenze e di risorse), ma anche culturale (fatto di abitudine alla gestione e di legittimazione nei confronti delle strutture comunali e dei soggetti esterni). Attivato questo percorso, saranno presenti le condizioni per affrontare temi più complessi e unificare quindi anche servizi che in un primo momento si suggerisce di mantenere nei singoli Comuni.

È auspicabile, in ogni caso, seguire una strategia incrementale e progressiva, che punti a garantire la massima legittimazione in termini di competenza e capacità di risultato all'Unione e che permetta progressivamente di aggregare sempre più funzioni. Una strategia che sia incrementale e che punti fin da subito a

garantire la massima legittimazione in termini di competenza e capacità di risultato. Ciò al fine di permettere alla nuova struttura tecnico-politica di pretendere, progressivamente e a ragion veduta, sempre più servizi. Tale strategia vuole dare spazio al processo di investimento e apprendimento operativo e gestionale necessario senza appesantire il processo di nascita dell'Unione.

La proposta che in genere segue la realizzazione dello studio di fattibilità tiene conto delle dimensioni politiche e delle preferenze espresse dagli amministratori, filtrandole con le condizioni di partenza quali/quantitative, e prevede un percorso progressivo che inizia con l'attribuire all'Unione proprio quei servizi e quelle funzioni per le quali si sono valutate condizioni più favorevoli e fattibili e, infine, che consenta di realizzare nel tempo le condizioni necessarie per portare in Unione anche altri servizi e funzioni. Questo approccio dovrebbe consentire e facilitare il decollo del processo, senza bloccarlo sul nascere chiedendogli di affrontare sin dalle prime fasi e contemporaneamente una pluralità di problemi tutti singolarmente complessi.

Perché ciò sia praticabile è però rilevante una capacità, da parte degli enti locali, di individuare fin da subito, prima ancora dell'istituzione formale dell'Unione, i passaggi operativi, i tempi, le risorse e le titolarità utili a realizzare quanto previsto dal progetto di Unione sia nel breve che nel medio periodo. Ma non essendo un documento richiesto per accedere ai finanziamenti regionali, nessuno ha ritenuto opportuno elaborarlo.

Al contrario, riteniamo che tale programmazione rappresenterebbe un segnale "pesante" di volontà di Unione e di concretezza del progetto, vincolerebbe gli attori coinvolti all'attuazione dei passi propedeutici all'Unione o, al contrario, alla ridefinizione visibile degli accordi presi, evitando ambiguità di posizione che in alcuni casi hanno indebolito, anche durante la meno cruciale e vincolante fase di progettazione, il percorso intrapreso.

È estremamente rilevante definire un piano di intervento e di implementazione *ex ante* anche per coinvolgere operativamente la struttura tecnico-amministrativa degli enti locali definendo le finalità che devono essere raggiunte, le titolarità di ruoli del processo di implementazione, le deleghe coerenti con tali responsa-

bilità. Abbiamo detto che uno dei problemi più rilevanti della fase di progettazione affidata a esperti esterni alle strutture degli enti locali coinvolti è lo scarso, se non nullo, coinvolgimento dei tecnici dei servizi. Un processo di revisione organizzativa e, in questo caso, di profonda ristrutturazione organizzativa richiede conoscenze, contestualizzate e attualizzate, che solo i responsabili e addetti dei servizi pubblici possiedono o possono reperire. Affidare, al contrario, l'intero processo di Unione a figure professionali esterne, anche se può garantire, nella fase di progettazione, neutralità e autorevolezza, nella fase di realizzazione può rappresentare un ostacolo.

Occorre in sostanza individuare i responsabili dei diversi processi di implementazione, e in particolar modo un leader tecnico (tipicamente un direttore generale) responsabile dell'attuazione concreta del processo.

L'esperienza dello strumento delle convenzioni, ampiamente utilizzato dai Comuni oggetto di studio di Unione, dimostra che la sola presenza di un progetto e di tutti gli atti regolamentari e formali necessari non garantisce in nessun modo l'effettiva realizzazione del servizio o dell'iniziativa in comune. Questo perché spesso il convenzionamento è frutto di "volontà" politica, poco o scarsamente supportata a livello tecnico, con la conseguenza che, una volta realizzati gli atti politici, i tecnici non li concretizzano.

Nella scelta dei servizi da portare ad Unione appare fondamentale intervenire verso una progressiva e rapida ricerca di uniformità delle regole di organizzazione interna e, al contrario, intervenire con più cautela e progressione sui servizi all'utenza.

Rientrano nel primo caso i c.d. servizi interni comunali quali la gestione del personale e la gestione del sistema informativo. Nel primo caso, oltre a ricercare economie di scala nelle attività amministrative contabili tipiche (procedure concorsuali, assunzioni, trasferimenti, pensionamenti, registrazione presenze, paghe e contributi), economie facilmente raggiungibili per enti di ridotte dimensioni in termini di personale e, quindi, con impegno relativo, ma costante di tempo da parte di una pluralità di addetti amministrativi, è fondamentale definire regole univoche

nella strumentazione e pattuazione di governo delle carriere, delle posizioni organizzative, negli incentivi di produttività, nei processi di valutazione del personale. Regole e trattamenti diversi in fase di fusione delle singole linee di servizio e nella gestione delle attività potrebbero rappresentare un pesante vincolo al processo di riorganizzazione.

Analogo discorso si può fare nei confronti della configurazione dei sistemi informativi e informatici e nelle strumentazioni *software* a supporto delle attività di erogazione dei servizi. In linea di massima, se si escludono pochi e specifici casi, la dotazione in termini *hardware* e *software* nei Comuni e nelle Comunità montane è minimale, non presidiata e non presidiabile, se non con costi insostenibili da parte dei singoli Comuni. Linguaggi comuni, strumentazioni simili, stesse competenze e sistemi di gestione e erogazione dei servizi su reti telematiche territoriali, rappresentano una condizione eccellente per favorire la progressiva unione dei servizi.

Si tratta peraltro di una condizione strumentale necessaria per poter garantire ad un servizio unificato forme di erogazione dei servizi diffusi sul territorio e non centralizzate presso la sede dell'Unione. A seconda dei servizi scelti da portare ad Unione, può risultare estremamente utile valutare l'opportunità di procedere all'unificazione dei servizi di contabilità e bilancio (nei limiti del dettato normativo sulle tenute contabili e di bilancio in capo ai singoli enti comunali). In molteplici progetti di Unione, la presenza del servizio di ragioneria all'interno di ogni singolo Comune non trova più ragione d'essere vista l'esiguità della struttura rimasta in capo al singolo ente.

Ma, indipendentemente dalle condizioni strutturali dei Comuni, appare opportuno portare all'Unione la gestione di servizi che non abbiano una valenza strategica sia dal punto di vista degli attori politici sia, più in generale, nei confronti della cittadinanza. Ovvero: lasciare ad uno stadio più maturo dell'Unione quei servizi che non producono utilità immediatamente fruibili per l'utente (e quindi legittimazione esterna per l'Unione) e che comunque richiedono competenze specifiche e dotazioni strumentali onerose (quindi grossi investimenti immediati, difficil-

mente giustificabili).

Sul versante dei servizi rivolti all'utenza, la prima fase del processo di unificazione dovrebbe intervenire modificando l'organizzazione dei servizi prevalentemente a livello di *back office*, lasciando pressoché inalterato il sistema di erogazione e, in particolar modo, il luogo di erogazione del servizio (tipicamente presso la sede degli enti comunali). Ciò al fine di valutare nel tempo e con cautela (previa verifica dei volumi di attività e della tipologia dell'attività stessa) se intervenire anche sulle caratteristiche di base dell'offerta di servizio, ovvero la collocazione fisica e gli orari. Al contrario, dovrebbe essere fin da subito ipotizzato l'intervento su quelle attività di servizio (fasi istruttorie, decisorie e di registrazione dati) che non prevedono o non richiedono la presenza di utenza e che, quindi, possono essere ottimizzate e omogeneizzate. Nel caso del servizio tributi, non si suggerisce di accorpare lo sportello all'utenza presso un'unica sede. Mentre la predisposizione di procedure analoghe di lavoro, le forme di ispezione, registrazione e regolamentazione, in generale, potranno essere accorpate e centralizzate fin da subito.

Un percorso più radicale e più libero in fase di progettazione e implementazione riguarda evidentemente quei servizi che tuttora non risultano attivi presso i Comuni. Nelle realtà studiate si è fin da subito affidato al progetto di Unione la realizzazione dei servizi di sportello unico alle imprese oppure ancora dei servizi di protezione civile.

(1) Dalla fine del 1998 a tutto il 1999, su domanda di una pluralità di Comuni e su impulso dell'ente Regione sono stati avviati numerosi progetti di Unione intercomunale. Ad oggi sono 12 i progetti di fattibilità che hanno avuto il finanziamento regionale per un numero complessivo di 49 Comuni coinvolti, come emerge dal rapporto della Regione Emilia-Romagna - Assessorato Affari Istituzionali Autonomie Locali - "Verso le unioni e le associazioni comunali - Guida ai percorsi associativi intercomunali".

(2) Per quanto attiene gli aspetti normativi e le politiche regionali, al riguardo si vedano: C. TUBERTINI, *Le forme associate di cooperazione fra enti locali tra i principi di autonomia e di adeguatezza*, in *Le istituzioni del federalismo*, 2000, n. 2, pp. 305-326; F. PARON, *Il riordino territoriale in Emilia-Romagna*, in *Le istituzioni del federalismo*, 2000, n. 1, pp. 419-430.

(3) I dati relativi alle qualifiche del personale sono stati rilevati quando non erano ancora state definite dai Comuni le fasce di inquadramento del nuovo contratto, pertanto si continua anche nel presente testo a fare riferimento alle vecchie qualifiche funzionali. Si ricorda comunque che le VIII° e le VII° qualifiche funzionali oggi rientrano nella categoria D, le VI° nella categoria C, le V° nella categoria B, le IV° e le III° nella categoria A.

(4) In questo testo si fa riferimento alla Conferenza dei Sindaci in un'accezione puramente organizzativa e non giuridica.