



COMUNI PARTECIPANTI

**Gemmano, Mondaino, Monte Colombo, Montefiore Conca, Montegridolfo,
Montescudo, Morciano di Romagna, Saludecio e San Clemente**

Via Ronci – Morciano di Romagna

www.unionevalconca.rn.it

**Studio di fattibilità
sulla riorganizzazione sovracomunale
di una pluralità di servizi e di funzioni
dei Comuni**

a cura di Luca Tamassia – coordinatore scientifico

Gruppo di ricerca:

Bruno Angelini, Giuseppe Mareschi

Settembre 2008

Lo studio di fattibilità sulla riorganizzazione sovra comunale di una pluralità di servizi e di funzioni dei Comuni è stato affidato dall'Unione dei Comuni della Valconca nel contesto della legge regionale 26 aprile 2001 n. 11, recante "Disciplina delle forme associative e altre disposizioni in materia di enti locali" con la quale la Regione Emilia-Romagna prevede strumenti di incentivazione finanziaria ed il supporto tecnico e giuridico alla progettazione e al funzionamento delle forme associative

Responsabile e coordinatore scientifico del progetto:

Luca Tamassia – docente di Organizzazione e Gestione delle Risorse Umane presso la Facoltà di Scienze della Formazione dell'Università degli Studi di Urbino, consulente del Dipartimento Funzione Pubblica – Presidenza del Consiglio dei Ministri, esperto in Organizzazione e Gestione delle Risorse Umane.

Gruppo di ricerca:

Bruno Angelini - professore a contratto di Comunicazione d'impresa, Università di Urbino "Carlo Bo", esperto in pianificazione e controllo, organizzazione pubblica ed in gestione delle risorse umane; **Giuseppe Mareschi** - coordinatore dell'ufficio comprensoriale del personale del Consorzio Opitergino (tv), esperto in Organizzazione e Gestione delle Risorse Umane.

Si ringraziano per la disponibilità nel reperimento della documentazione e per i contributi all'analisi nei dialoghi e negli incontri:

Andrea Pula – Presidente dell'Unione della Valconca, **Sabrina Allegretti** – Responsabile Area Amministrativa dell'Unione della Valconca, **Cinzia Farinelli**, le **Segreterie Generali** dei Comuni dell'Unione Valconca.

INDICE

PREMESSA.....	4
Costituzione Unione della Valconca	4
Attuali funzioni trasferite	4
INTRODUZIONE.....	8
Obiettivi attesi	8
Premessa metodologica	9
ALCUNI DATI DI CONTESTO TERRITORIALE	10
CONTESTO NORMATIVO	11
IL PRINCIPIO DI SUSSIDIARIETA'	15
L'evoluzione del rapporto tra pubblica amministrazione e cittadini.....	15
Il principio di sussidiarietà. Nozione.....	16
Le fonti del principio di sussidiarietà	17
LA LEGISLAZIONE REGIONALE.....	19
LA FATTIBILITA' GIURIDICA.....	21
La "gestione del personale" compreso il nucleo di valutazione.....	21
La gestione dell'anagrafe e dello stato civile	26
LA FATTIBILITA' OPERATIVA.....	27
Personale e nucleo di valutazione	27
Funzionamento del nucleo di valutazione	32
Anagrafe e stato civile.....	35
I PUNTI DI FORZA E LE EVENTUALI CRITICITÀ DELLA POSSIBILE GESTIONE ASSOCIATA	36
Criticità.....	36
Le situazioni di vantaggio	40
Altri effetti della nuova impostazione organizzativa.....	41

PREMESSA

COSTITUZIONE UNIONE DELLA VALCONCA

Nel novembre del 1995 con apposita Convenzione i Comuni della Valconca, Montefiore Conca, Gemmano, Mondaino, Montegridolfo, Monte Colombo, Montescudo, Morciano di Romagna, Saludecio e San Clemente, hanno concordato di individuare quale obiettivo primario la costituzione di una Unione di Comuni, ai sensi dell'allora vigente L. n.142/1990 art. 26, per l'esercizio e la gestione associata di determinate funzioni e la Regione Emilia Romagna, con atto di Giunta Regionale n. 4057/1995 approvava l'individuazione dell'area della Valconca quale ambito di possibile sperimentazione di tale progetto pilota.

Nel dicembre del 1996, a seguito di numerose conferenze dei Sindaci dei Comuni interessati, è stato stabilito che nella prima fase fosse istituita un' Unione tra quattro Comuni e precisamente Montefiore Conca, Gemmano, Morciano di Romagna, San Clemente, restando comunque l'intenzione all'adesione degli altri Comuni della Valconca.

L'atto costitutivo ed il Regolamento relativo all'Unione sono stati approvati rispettivamente dai Comuni di Montefiore Conca, Morciano di Romagna, San Clemente con atti consiliari n. 30 del 5 novembre 1996, n. 65 del 4 novembre 1996, n. 49 del 29 ottobre 1996 e n. 59 del 11 novembre 1996; in data 27 novembre 1996 è stato sottoscritto dai 4 Sindaci citati e formalizzato con un atto notarile.

Successivamente, con atto n. 1 del 10 dicembre 1996, si è insediato il Consiglio dell'Unione dei quattro Comuni aderenti e con atto n. 2 nella stessa data è stato approvato il Regolamento dell'Unione stessa.

In data 13 febbraio 2001 a seguito di una conferenza di tutti i nove Sindaci della Valconca per l'esame della bozza di un nuovo Statuto dell'Unione che avrebbe sostituito integralmente il Regolamento di cui all'art. 26 della L.n. 142/1990, è emersa una condivisione unanime circa l'impianto del nuovo Statuto dell'Unione, nonché la volontà da parte dei restanti Sindaci originariamente non partecipanti (Montescudo, Montegridolfo, Mondaino e Saludecio) ad aderire all'Unione della Valconca, a parte il Comune Monte Colombo, in quel periodo interessato alla tornata elettorale per il rinnovo del consiglio comunale, rinviando l'adesione a quando si fossero costituiti gli organi comunali nella loro piena operatività istituzionale.

Il 17 aprile 2002, in seguito alla manifestata volontà del Comune di Monte Colombo di aderire all'Unione, è stato sottoscritto l' adeguamento dell'atto costitutivo dell'Unione della Valconca, per cui il nuovo Statuto, ai sensi dell'art. 47 relativo, è entrato in vigore al momento dell'apposizione delle firme da parte dei Sindaci dei Comuni interessati sul detto atto costitutivo.

ATTUALI FUNZIONI ATTIVE TRASFERITE

SERVIZIO TECNICO

Convenzione rep .n. 8 del 21.06.2002 – Comuni aderenti: Gemmano, Mondaino, Monte Colombo, Montefiore Conca, Montescudo,, Saludecio, San Clemente e Montegridolfo.

I Comuni hanno trasferito all'Unione della Valconca le competenze amministrative finalizzate allo studio, alla realizzazione di progetti di interesse intercomunale in campo sociale, ambientale e sanitario, allo loro esecuzione, nonché alla gestione delle infrastrutture eseguite.

Nell'esercizio di tali competenze ed in attuazione degli indirizzi di governo approvati con delibera consiliare n. 5 del 20/2/1997, esecutiva, questa Unione ha inteso realizzare la costruzione di una Residenza Sanitaria per Anziani con 40 posti letto con annesso centro diurno per 20 posti, in Via Giusti a Morciano di R. , in grado di ospitare le persone anziane del suo intero territorio.

Dal 2001 si sono dati corso ai lavori di cui sopra che sono ultimati nel settembre del 2007.

La struttura, a seguito di appalto ad evidenza pubblica è stata data in gestione per anni 12 al Consorzio Quarantacinque di Reggio Emilia con convenzionamento AUSL

SPORTELLO UNICO PER LE ATTIVITA' PRODUTTIVE DELLA VALCONCA

Delibera U.P. n. 12 del 13.03.2003. Comuni aderenti: Gemmano, Mondaino, Monte Colombo, Montefiore Conca, Montescudo,, Saludecio, San Clemente e Montegridolfo.

Possiamo rivolgerci per :

- Informazioni, procedimenti e marketing territoriale in materia di impianti produttivi di beni e di servizi;
- Procedimenti commerciali;
- attività turistico – ricettive;
- attività artigianali;
- pratiche edilizie inerenti la realizzazione, ristrutturazione, ampliamento, di immobili con destinazione produttiva, agricola, commerciale, industriale, artigiana, turistica, alberghiera, banche, intermediari finanziari e servizi di telecomunicazione;

POLIZIA MUNICIPALE

Convenzione rep. n. 12 del 21.06.2002 – Comuni aderenti: San Clemente, Gemmano, Montegridolfo, Montescudo, Mondaino, Monte Colombo, Montefiore Conca.

Possiamo rivolgerci alla Polizia Municipale per :

- autorizzazione transito e sosta;
- contravvenzioni: informazioni, ricorso, iscrizione a ruolo;
- incidenti stradali: pronto intervento per rilievi e rilascio rapporti;

SERVIZI INFORMATICI STANDARDIZZATI ED IN RETE

Convenzione rep. n. 10 del 21.06.2002 – Comuni aderenti: Tutti .

La gestione dei servizi in questione è svolta per i servizi di interesse intercomunale con la collaborazione di unità esperta in materia e rientra nella responsabilità gestionale del Responsabile del S.U.A.P.

Possiamo rivolgerci per :

- Formazione professionale interna;
- Sistemi informatici;
- Amministrazione rete interna;
- Aggiornamento programmi gestionali in dotazione;
- Sistemi di sicurezza e di privacy;

SERVIZI INERENTI IL TURISMO E LE RELATIVE FORME DI SOSTEGNO E DI SVILUPPO

Convenzione rep. n. 6 del 21.06.2002

La gestione del servizio è svolta dal Responsabile dell' Area Amministrativa.

Possiamo rivolgerci per :

- Iniziative inerenti il turismo (adesione a progetti di promozione del territorio della Valconca: mappe turistiche, redazionali su Viaggi di Repubblica ecc.);
- Gestione amministrativa uffici U.I.T. di Gemmano, Montefiore Conca, Saludecio e Montegridolfo;
- Reperimento contributi provinciali;

SERVIZI A FAVORE DEGLI ANZIANI

Convenzione rep. n.7 del 21.06.2002 – Comuni aderenti: Gemmano, Mondaino, Monte Colombo, Montefiore Conca, Saludecio, Montescudo, San Clemente e Montegridolfo.

La gestione del servizio è svolta dal Responsabile dell'Area Amministrativa

Si organizzano Centri Estivi Marini per Anziani con diverse tipologie gestionali; si organizzano Cicli di Cure Termali e Soggiorni Termali

Possiamo rivolgerci per :

- Iniziative inerenti la terza età;
- Organizzazione soggiorni termali per anziani;
- Organizzazione vacanze al mare per anziani;

SERVIZI EXTRASCOLASTICI ESTIVI PER MINORI

Convenzione rep. n. 5 del 21.06.2002 – Comuni aderenti: Gemmano, Mondaino, Montefiore Conca, Monte Colombo, Montescudo, Saludecio, San Clemente, Montegridolfo.

La gestione del servizio è svolta dal Responsabile dell'Area Amministrativa

Possiamo rivolgerci per :

- Iniziative inerenti i servizi extrascolastici per minori;
- Organizzazione centro estivo;
- Organizzazione e centro marino;

SERVIZIO NOTIFICAZIONI

Deliberazione U. P. n. 14 del 13.03.2003 –

La convenzione è pienamente attuata e le mansioni di messo notificatore vengono svolte da unità acquisita tramite contratto di collaborazione a progetto.

Possiamo rivolgerci per :

- Notifiche atti

UFFICIO DI STATISTICA ASSOCIATO

– deliberazione U.P. n. 16 del 13.03.2003 – Comuni aderenti: tutti.

La gestione è svolta dall'Arch. Giovanni Bartolomeo.

Relazioni ed indagini di reporting annuali, sia sull'andamento demografico dei flussi della popolazione e indagini di natura economico-finanziaria relative agli insediamenti delle imprese.

Ogni anno, in collaborazione con la Provincia di Rimini viene redatta una pubblicazione sugli andamenti e flussi demografici riconosciuta ed apprezzata dall'ISTAT.

CENTRO PER L'IMPIEGO/INFORMAGIOVANI

Convenzione rep. n. 11 del 21.06.2002-

Nel corso del 2007 si è provveduto alla sottoscrizione di una apposita Convenzione con la Provincia per la gestione del Centro per l'Impiego di Morciano di Romagna.

La gestione del servizio Informagiovani appare ormai consolidata attraverso il conferimento del relativo incarico ad una cooperativa sociale, ed al pagamento dell'affitto e relative spese dei locali siti in Via Forlì a Morciano di Romagna

SPORTELLLO ANTENNA EUROPA

In data 31.10.2007 è stata sottoscritta idoneo protocollo d'Intesa tra l'Unione della Valconca e la Provincia di Rimini per l'apertura di un punto antenna Europa a servizio di tutti i cittadini e di tutte le Imprese del territorio dei nove Comuni

Nel corso del 2007, sono stati organizzati con il contributo della Provincia di Rimini e di Ecipar corsi di aggiornamento e formazione per l'apertura dello sportello.

Si è provveduto all'interno degli Uffici dell'Unione a localizzare e allestire uno sportello dotato di terminale client con accessi diretti in intranet ed internet. Tale sportello è caratterizzato e facilmente individuato per mezzo di logo "Sportello Antenna Europa " unico in tutti gli altri 4 punti Europa della provincia di Rimini.

Nel corso del 2007 dall'apertura dello sportello sono state date informazioni di front office a circa 100 utenti fra cittadini (in prevalenza giovani) ed Imprese, con richieste varie tra finanziamenti ed opportunità offerte dalla Comunità Europea.

INTRODUZIONE

La decisione di aggregare i servizi in una struttura unica nasce sotto la spinta della regione Emilia Romagna, che ha deciso di stimolare queste aggregazioni attraverso la legge regionale (n.11/2001). L'obiettivo della regione consiste nel superare l'inefficienza strutturale dei piccoli Comuni, derivante dalle loro dimensioni, dando vita a organizzazioni la cui struttura permetta un'organizzazione funzionale per migliorare la qualità dei servizi resi ai cittadini secondo i principi di partecipazione, di semplificazione, di economicità, di efficienza e di efficacia dell'azione amministrativa.

I Sindaci interessati hanno deciso di accogliere la spinta della Regione e di trasformarla in un loro obiettivo qualificante. La scelta è stata quella di dar vita non ad una pluralità di servizi convenzionati, ovvero di costituire un'Associazione intercomunale, ma di realizzare un Unione di Comuni, proprio a dimostrare la volontà di fare assieme, non in modo estemporaneo ma strutturato.

Dopo alcuni anni dalla costituzione e aver affidato all'Unione una pluralità di servizi, è sembrato utile approfondire la possibilità di aggregare ulteriori servizi ed in particolare il servizio del personale, nucleo di valutazione e i servizi demografici.

Per facilitare questa scelta e per supportare il gruppo nella sua esecuzione pratica, gli Amministratori hanno individuato un gruppo tecnico di supporto al quale hanno dato mandato di accompagnare il processo mediante uno studio ad hoc.

OBIETTIVI ATTESI

L'obiettivo dello studio di fattibilità è quello di verificare le condizioni per aggregare i seguenti ulteriori servizi ponendoli in capo all'Unione;

- gestione del personale
- nucleo di valutazione
- anagrafe e stato civile.

Tale obiettivo, in base agli atti di indirizzo, si raggiunge attraverso l'attuazione delle seguenti fasi:

- a) approfondire la fattibilità giuridica considerando in particolare i rapporti tra i diversi comuni coinvolti, e la forma associativa prescelta (l'Unione);
- b) individuare le modalità di gestione dei servizi e delle funzioni da associare, al fine di definire quelle più consone in relazione alla tipologia associativa scelta, alla fattibilità economica ed al contesto territoriale di riferimento;
- c) impostare la partecipazione degli amministratori e dei dipendenti coinvolti, quale momento centrale del processo di aggregazione. In tal senso si dovranno approfondire sia gli aspetti legati alle professionalità necessarie (competenze), sia quelli legati agli atteggiamenti inerenti il nuovo modo di lavorare (comportamenti organizzativi). Tale ultimo aspetto, riveste particolare importanza in relazione alla necessità di una completa condivisione da parte del personale coinvolto del percorso e delle modalità gestionali individuate;

- d) impostare un'analisi dei flussi procedurali principali al fine di omogeneizzare le “metodiche lavorative” all'interno dei servizi e delle funzioni che si intendono aggregare;
- e) analizzare il conteso territoriale al fine di verificare le dimensioni ottimali per la riorganizzazione sovracomunale.

PREMESSA METODOLOGICA

Tutte le attività previste dallo studio hanno come premessa metodologica fondamentale il coinvolgimento degli amministratori e dei dipendenti delle amministrazioni comunali.

Ogni innovazione organizzativa, per poter essere elaborata e messa in atto con successo comporta che i protagonisti (i Responsabili dell'organizzazione stessa) la dominino con la testa e la vivano, psicologicamente, come qualcosa di attraente per loro.

Un processo di innovazione organizzativa (e la riorganizzazione in forma associata dei servizi comunali della “Val Conca” rappresenta un pilastro a supporto di un più grande progetto di innovazione organizzativa che la contiene) che voglia essere efficace deve essere elaborato e non subito dai “residenti” (da coloro che vivono all'interno dell'organizzazione).

Questi non sono esperti di organizzazione e non possono essere autosufficienti nella ridefinizione e nell'applicazione di un modello che sia funzionale alla qualità del servizio da erogare e alla qualità della loro vita di lavoro.

Dovranno quindi utilizzare esperti della materia restando comunque “loro” responsabili del processo di ridefinizione. Gli esperti avranno quindi il compito non di “fare” ma di aiutare a fare, con l'obiettivo di dare ai dipendenti delle amministrazioni nuove competenze di analisi, di programmazione e di gestione.

La consulenza, se non viene guidata dall'interno adeguatamente, anche senza volerlo, può facilmente espropriare i residenti del ruolo guida sostituendosi a loro per “persuaderli” della bontà di un proprio progetto tecnico.

Quindi un'innovazione organizzativa capace di generare benessere crescente in coloro che ci vivono dentro non può che essere immaginata in maniera partecipativa, cioè con loro e non su di loro.

Il primo scoglio che si incontra nell'innovazione organizzativa in generale proviene proprio dall'atteggiamento passivo dei “residenti” (gli addetti ai lavori), che si lamentano del malessere ma non sanno definire i percorsi attraverso i quali generare il proprio benessere. L'abitudine alla dipendenza porta gli addetti ai lavori, in nome di una promessa di maggiore benessere, ad accettare “acriticamente” l'innovazione salvo poi, di fronte alle prime necessità di modificare il proprio comportamento personale, resistere e negare valore all'innovazione stessa.

Pertanto il presente studio contiene anche una parte espressamente dedicata agli aspetti sopra riportati, che approfondisce le tematiche e le azioni da attivare, per realizzare nel modo più partecipato e quindi più “funzionale” la riorganizzazione dei servizi. **(Allegato 1)**

ALCUNI DATI DI CONTESTO TERRITORIALE

POPOLAZIONE RESIDENTE al 01.01.2008
(fonte Provincia di Rimini – Ufficio associato di Statistica)

Comune	Superficie territoriale in Km ^q .	Densità abitativa (abitanti per km ^q)	Altitudine(metri s.l.m.)	Maschi	Femmine	Totale
GEMMANO	19,2	63,9	107 - 551	617	611	1.228
MONDAINO	19,8	74,1	81 - 421	711	756	1.467
MONTECOLOMBO	11,9	235,3	39 - 350	1.388	1.414	2.802
MONTEFIORE CONCA	22,4	93,1	75 - 480	1.058	1.029	2.087
MONTEGRIDOLFO	6,8	149,2	57 - 340	505	509	1.014
MONTESCUDO	19,9	148,4	60 - 474	1.479	1.485	2.964
MORCIANO DI ROMAGNA	5,4	1210	40 - 130	3.196	3.343	6.539
SALUDECIO	34	82,5	31 - 381	1.431	1.383	2.814
SAN CLEMENTE	20,8	215,1	35 - 232	2.251	2.216	4.467
Totale	160	387,9	0 - 551	12.636	12.746	25.382

POPOLAZIONE RESIDENTE al 01.01.2008
(fonte Provincia di Rimini – Ufficio associato di Statistica)

Comune	Totale	% popolazione complessiva	var. 2007/2008	var. %	Famiglie	var. 2007/2008
GEMMANO	1.228	4,84%	26	2,2%	503	2
MONDAINO	1.467	5,78%	1	0,1%	619	13
MONTECOLOMBO	2.802	11,04%	352	14,4%	1.096	162
MONTEFIORE CONCA	2.087	8,22%	76	3,8%	868	38
MONTEGRIDOLFO	1.014	3,99%	41	4,2%	380	7
MONTESCUDO	2.964	11,68%	181	6,5%	1.248	79
MORCIANO DI ROMAGNA	6.539	25,76%	113	1,8%	2.641	67
SALUDECIO	2.814	11,09%	111	4,1%	1.144	62
SAN CLEMENTE	4.467	17,60%	308	7,4%	1.780	131
Totale	25.382	100,00%	1.209	8,5%	10.279	936

Principi generali

Il tema delle forme associative tra gli Enti locali è oggi uno dei più stimolanti all'interno delle più generali questioni del governo locale ed in particolare di quella della gestione di servizi e funzioni.

Da una parte, associarsi, unirsi, fare riflessioni comuni sullo sviluppo di un territorio omogeneo, come pure mettere in comune alcune risorse sono bisogni sentiti da Comuni limitrofi per ragioni molteplici: è quasi una naturale tendenza.

Dall'altra parte il problema, se affrontato in modo frettoloso, può facilmente prestarsi a letture fraintese, ad equivoci in ordine al rapporto "autonomia"/"associazione", municipalità/associazione.

Dunque il tema va necessariamente inquadrato nella cornice dei principi generali alla luce dei quali si è venuto sviluppando l'ordinamento delle autonomie locali dal 1990 ad oggi, fino al Testo Unico e poi alla legge regionale.

Tali principi richiamati per estrema sintesi sono quelli dell'autonomia, della sussidiarietà, dei diritti di cittadinanza, della responsabilità e della adeguatezza del governo locale, della economicità ed efficacia dell'azione amministrativa.

Quanto all'autonomia, essa consiste nel riconoscimento di potestà pubbliche nel perseguimento di finalità delle proprie collettività secondo proprie scelte di indirizzo politico distinto da quello dello stato (Giannini), che si sostanziò nel 1990 nell'autonomia statutaria dei Comuni e delle Province che ruppe la tradizione del rigido criterio di uniformità con cui la legislazione italiana aveva da sempre disciplinato gli Enti locali.

Facendo ricorso alla Carta Europea delle autonomie locali, può definirsi "il diritto e la capacità effettiva, per le collettività locali, di regolamentare ed amministrare nell'ambito della legge, sotto la loro responsabilità, a favore delle popolazioni, una parte importante di affari pubblici" (L. 30/12/1989 n. 439).

Occorre segnalare che la materia delle forme di collaborazione tra Comuni e Province è uno dei contenuti dello statuto, cioè degli argomenti che gli statuti devono trattare (art. 6, c. 2 TU).

Non dimentichiamo a questo proposito che vige la regola di generale derogabilità da parte delle norme locali delle disposizioni emanate dallo Stato e dalle Regioni, fatta eccezione per quelle per cui il legislatore stesso abbia espressamente qualificato come disposizione di principio.

Il criterio non si riferisce alla sola autonomia statutaria, ma complessivamente a quella normativa degli Enti locali (eccezione all'art. 4 delle preleggi al CC).

Il principio di sussidiarietà, nella accezione che qui interessa, esige l'attribuzione della generalità dei compiti e delle funzioni amministrative ai Comuni, alle Province ed alle Comunità Montane secondo le rispettive dimensioni territoriali, associative ed organizzative, attribuendo le responsabilità alla autorità più vicina ai cittadini (legge n. 59/1997, art. 4).

I conferimenti delle funzioni disposti con la legge n. 59/1997 sono stati sviluppati anzitutto con il decreto n. 112/1998 e con le leggi regionali.

Il principio di responsabilità viene in rilievo anche sotto il profilo della attribuzione ad un unico soggetto, anche associativo secondo la legge n. 59/1997, della responsabilità di ciascun servizio o attività amministrativa, oltre che nel binomio autonomia regolamentare/responsabilità nello svolgimento dei compiti, che è un po' come dire al Comune: "rendi i servizi come ti pare e rispondine".

Si ricollega a ciò l'ampliamento dei diritti dei cittadini con la forte tensione normativa alla semplificazione (ad esempio il favore normativo per la costituzione di sportelli unici).

Nell'esame dei principi fondamentali che rilevano per la materia in esame occorre poi fare riferimento al principio di adeguatezza: le funzioni vanno conferite e conseguentemente esercitate in relazione alla idoneità organizzativa della amministrazione ricevente a garantire, anche in forma associata con altri Enti l'esercizio delle funzioni.

Naturalmente i servizi devono essere conferiti e svolti secondo criteri di efficienza ed economicità. Per l'operatività del principio in ordine al conferimento il riferimento è alla legge n. 59/1997, in ordine allo svolgimento alla legge n. 241/1990.

In passato la dottrina costituzionale e amministrativa, riferendosi agli artt. 117 e 118 facevano sottili distinzioni tra funzioni proprie, attribuite, trasferite e delegate facendo riferimento oltre che alle norme costituzionali al DPR. n. 616/1977.

La legge n. 59/1997 le ha ricomprese tutte nel concetto di "conferimento" (art. 1, c. 1) come pure l'art. 118 c. 2, della Costituzione.

Oggi quelle che non sono funzioni proprie, sono tutte funzioni conferite.

Il TU afferma testualmente che le Regioni organizzano l'esercizio delle funzioni amministrative a livello locale attraverso i Comuni e le Province.

Ad essi è attribuita la generalità dei compiti e delle funzioni amministrative in base ai principi prima citati "secondo le loro dimensioni territoriali, associative e organizzative".

Anche questo costituisce un principio: è il principio di differenziazione.

Dunque, cercando il filo che lega gli elementi fin qui introdotti, esso si ravvisa senz'altro nell'esigenza degli enti di svolgere funzioni di ampiezza storicamente nuova sia nel numero, sia nella unitaria globalità, di risponderne complessivamente ai cittadini, soddisfacendone quindi le esigenze con efficacia e di spendere il meno possibile.

Quindi si pone il problema di identificare l'ambito ottimale di esercizio delle funzioni e dei servizi. E' evidente come alcuni Comuni, ad esempio quelli molto piccoli, difficilmente possono costituire ambiti ottimali, se non altro per un problema economico di scala, ma anche per altri Comuni si

possono ravvisare interessi di sviluppo territoriale complessivo ad ottimizzare l'ambito di svolgimento delle funzioni e dei servizi.

Il problema si pone per tutti e due i livelli dell'attività locale: il livello politico e quello gestionale. Per l'aspetto politico può ravvisarsi l'esigenza di individuare la dimensione territoriale ottimale in cui effettuare le scelte, la programmazione, di garantire omogeneità di trattamenti ai cittadini su territori contigui.

Per l'aspetto tecnico può, ad esempio, manifestarsi l'opportunità di migliorare la capacità gestionale, di disporre di adeguate professionalità che un Comune da solo non si potrebbe permettere, di utilizzare al meglio le risorse o certe risorse.

Si ricorda per inciso che il problema degli ambiti ottimali è ampiamente affrontato dalla legislazione speciale nazionale e regionale, in importantissimi settori dell'attività e dei servizi: ad esempio il settore dei servizi idrici e quello dei trasporti dove sono previste agenzie d'ambito costituite in forme associative. (cfr. legge Galli, legge sui trasporti).

Le Regioni prevedono strumenti di raccordo e concertazione al fine di consentire la collaborazione e l'azione coordinata nell'ambito delle rispettive competenze.

I Comuni, le Province e le Città Metropolitane hanno potestà regolamentare in ordine alla disciplina dell'organizzazione e dello svolgimento delle funzioni loro attribuite (art. 117, c. 6 Cost.).

Anche per la legislazione regionale, in questa materia, il TUEL parla esplicitamente di "principi", dal che si desume la derogabilità da parte delle norme comunali delle discipline che non costituiscono "principi".

Alle forme di cooperazione poi, in senso stretto, è dedicato il capo V del Testo Unico e, possiamo dire il precedente capo IV sulle Comunità Montane.

Ciò che spetta alla Regione, trova disciplina nell'ambito delle varie norme di questi Capi.

In sintesi, relativamente al tema delle Associazioni, delle Unioni e delle Comunità Montane, spetta alla Regione:

- l'individuazione dei livelli ottimali di esercizio delle funzioni dei Comuni di minore dimensione demografica concordandoli nelle sedi concertative previste dalla legge (art. 33, c. 2);
- l'indicazione del termine entro il quale i Comuni individuano i soggetti, le forme e le metodologie dell'esercizio associato delle funzioni (art. 33, c. 2);
- la disciplina ed esercizio del potere sostitutivo ove i Comuni non adempiano ad individuare i soggetti, le forme e le metodologie dell'esercizio associato delle funzioni (art. 33, c. 2);
- la predisposizione del programma di individuazione degli ambiti per la gestione associata sovracomunale di funzioni e servizi (realizzati anche attraverso le Unioni, da aggiornare ogni 3 anni, art. 33, c. 3);
- la previsione delle forme di incentivazione per favorire il processo di riorganizzazione comunale (art. 33, c. 4);
- la promozione di Unioni (art. 33, c. 4, lett. b);

- la previsione nelle materie di propria competenza di forme di convenzione obbligatoria e l'attuazione di consorzi obbligatori previsti da leggi dello Stato (artt. 30, c. 3 e 31, c. 7);
- l'individuazione degli ambiti e le previsioni omogenee per la costituzione delle Comunità Montane in modo da garantire gli interventi per la valorizzazione della montagna e l'esercizio associato delle funzioni (art. 27 TU);
- la costituzione della Comunità Montana con Decreto del Presidente della Giunta Regionale;
- la disciplina della Comunità Montana tra cui i rapporti con gli altri Enti operanti sul territorio;
- altri rinvii alla legge regionale sono meno salienti per un inquadramento generale (cc. 5, 6, 7, 8 art. 27; art. 33 c. 4, lett. a, nn. 1 e 2).

Le forme associative sono una scelta dei Comuni e sulla materia c'è anche autonomia statutaria.

Il principio di adeguatezza richiede l'analisi in concreto della medesima.

Si ritiene che al quesito, relativo alla opportunità o meno di costituire una forma associativa per la gestione di un servizio, si debba rispondere innanzitutto alla luce di questi due principi: autonomia e adeguatezza.

Sembra potersi aggiungere che le scelte devono avvenire in ogni caso nel rispetto della ratio di non moltiplicare i livelli istituzionali e che comunque occorre tenere conto anche di elementi di convenienza organizzativa.

Ove si ammetta comunque la possibilità di utilizzo dello strumento convenzionale per la gestione associata, qualora la convenzione esiga, ad esempio, la costituzione di più uffici per la gestione di una complessità di funzioni, l'istituzione di una forma associativa più strutturata potrebbe rappresentare un elemento di semplificazione, che è anche quello un principio generale dell'ordinamento.

E' dall'analisi concreta dei profili fattuali di convenienza, economicità, efficacia, soddisfazione dei bisogni che gli Enti devono partire per operare le proprie scelte autonome e per contribuire alla definizione delle scelte regionali nella sedi concertative che la Regione deve istituire in base al TUEL.

Spesso si tende ad affrontare i problemi di ordine istituzionale ponendo il problema delle forme come il prius.

Viceversa le forme vengono dopo.

Si deve partire dall'analisi delle cose concrete, dai bisogni e dagli obiettivi senza omettere le considerazioni sulla fattibilità sotto ogni profilo: quello organizzativo, quello economico, della spesa, dei costi, la verifica della razionalità di quello che si sta ipotizzando, l'analisi di fattibilità sotto ogni profilo.

Solo dopo aver esperito ogni considerazione sul merito e sugli obiettivi politico-amministrativi, tecnici ed economici, occorre scegliere i modelli istituzionali più adeguati ed efficaci per realizzarli.

IL PRINCIPIO DI SUSSIDIARIETÀ

Data l'importanza del principio di sussidiarietà, in relazione alle competenze degli enti locali e al modello organizzativo che ne può discendere, specialmente in quelli più piccoli, si ritiene di approfondire tale istituto.

L'evoluzione del rapporto tra pubblica amministrazione e cittadini

Negli ultimi quindici anni, per effetto di numerosi interventi legislativi e, da ultimo anche costituzionali, si può affermare che è stato modificato profondamente il rapporto tra Pubblica Amministrazione e cittadini.

In sostanza, la tradizionale "supremazia" della pubblica amministrazione è venuta via via scemando per effetto dell'introduzione di principi nuovi che sono il portato dei profondi mutamenti economico-sociali e culturali, prima ancora che giuridici, in favore di una crescente tendenza alla "parità" delle parti, appunto pubblica amministrazione e cittadini.

Nel sistema tradizionale incentrato sul paradigma sovranità-supremazia dello Stato, l'amministrazione si esprimeva attraverso atti unilaterali, manifestazioni della volontà sovrana: gli atti amministrativi per definizione autoritativi ed esecutori.

L'interesse pubblico in sostanza veniva curato solo dall'amministrazione pubblica.

I cittadini erano meri destinatari dei suoi atti, soggetti passivi, potendone solo rilevare l'illegittimità quando si fosse di fronte alla lesione di un diritto o di un interesse con le forme di difesa e di reazione previste dall'ordinamento.

Il corollario della esclusiva competenza della sfera pubblica nel valutare il pubblico interesse era la segretezza del procedimento, dell'istruttoria.

Con la legge sul procedimento (L. 241/90), l'introduzione del principio della partecipazione al procedimento stesso, contestualmente alla trasparenza delle operazioni procedimentali, comprese quelle istruttorie, con l'inserimento del principio del contraddittorio, si assiste ad una profonda modificazione dei processi di formazione della volontà pubblica.

In sostanza, l'amministrazione, nel processo di decisione è in condizione di valutare non solo il proprio punto di vista in ordine al pubblico interesse, ma di considerare altresì tutti i profili del medesimo che gli altri soggetti hanno sottoposto all'attenzione nel corso del procedimento, nonché tutti gli altri interessi in gioco che sono stati rappresentati, avendo pertanto la possibilità di operarne il contemperamento.

Il confronto tra le diverse posizioni porta così alla partecipazione dei cittadini alla definizione degli obiettivi di cura degli interessi della comunità, nonché delle scelte attuative di gestione.

La pubblica amministrazione deve necessariamente rispondere al cittadino istante e altrettanto necessariamente addurre le motivazioni che stanno alla base delle proprie scelte, avendo l'obbligo di inserirle nel corpo dei suoi atti.

Il procedimento amministrativo può terminare anche con accordi (art. 11 L. 241/90) con cui l'Amministrazione e il cittadino possono determinare il contenuto del provvedimento finale oppure, addirittura sostituirlo.

Questi principi evidenziano una modalità di agire della amministrazione sempre meno autoritativa attraverso un percorso avviato sempre più verso la consensualità.

Il cammino, se si volesse rappresentare figurativamente, appare svilupparsi su un piano inclinato solo che si considerino:

- lo sviluppo massiccio delle attività di tipo negoziale della pubblica amministrazione anche in materie tradizionalmente riservate alle decisioni unilaterali (da ultimo ad esempio l'urbanistica) che è la conseguenza diretta della evoluzione del rapporto autorità-consenso, ovvero del passaggio dalla unilateralità alla bilateralità dell'azione;
- l'ingresso del principio di sussidiarietà nell'ordinamento;
- l'irrompere prepotente sugli scenari pubblici del fenomeno del "partenariato pubblico privato".

Il principio di sussidiarietà. Nozione

Da un punto di vista teorico il principio di sussidiarietà trova il suo fondamento nella dottrina sociale della Chiesa Cattolica. L'Enciclica pastorale "Rerum Novarum" di Leone XIII (1892) fa esplicito riferimento al principio ove afferma che in vista del bene comune il cittadino e la famiglia non devono essere assorbiti dallo Stato, bensì devono essere indipendenti nel loro operare.

Successivamente, nel 1931, nell'enciclica "Quadragesimo Anno" di Pio XI, il principio viene così formulato: "siccome non è lecito togliere agli individui ciò che essi possono compiere con le forze e l'industria propria per affidarlo alla comunità, così è ingiusto rimettere a una maggiore e più alta società quello che dalle minori e inferiori comunità si può fare.

Ed è questo insieme un grave danno ed uno sconvolgimento del retto ordine della società; perché l'oggetto naturale di qualsiasi intervento della società stessa è quello di aiutare in maniera suppletiva le membra del corpo sociale, non già distruggerle e assorbirle".

Il principio è stato poi ripreso da altri documenti pastorali quali la "Pacem in terris" di Giovanni XXIII (1963) e la "Centesimus Annus" (di Giovanni Paolo II) (1991).

Che lo Stato non debba sostituirsi alla iniziative degli individui e delle associazioni, ma che al contrario debba fare appello alle loro energie è peraltro un caposaldo del pensiero liberale.

In sostanza il principio di sussidiarietà cd. orizzontale richiede che lo Stato intervenga solo in quanto le funzioni non possano essere svolte dai cittadini e dalle formazioni sociali che essi esprimono.

Esso definisce il limite esterno alla funzione della pubblica amministrazione.

Il principio viceversa nella sua accezione "verticale" limita l'intervento del livello istituzionale superiore all'ipotesi in cui il livello inferiore non agisca.

Tale ultimo principio è stato ripreso dalla Comunità Europea (in particolare dal trattato di Maastricht) come difesa delle prerogative degli Stati

Membri cioè come limite all'intervento normativo comunitario.

In omaggio a tale ultimo principio cd. di sussidiarietà “verticale” è emersa l’esigenza di valorizzare le autonomie locali.

Tutti gli interessi e i bisogni localizzati su un certo territorio devono essere amministrati dagli Enti che ne sono esponenziali e solo dove le loro possibilità siano inadeguate, o per mancanza di mezzi o per maggiore estensione territoriale del bisogno, deve intervenire l’Ente maggiore.

In definitiva le funzioni pubbliche devono essere svolte dal livello di governo più vicino ai cittadini. Il principio di sussidiarietà, specie nella accezione orizzontale, determina un rapporto completamente nuovo tra la Pubblica Amministrazione e i cittadini, non più da superiore ad amministrato, ma di collaborazione tendenzialmente paritaria per il raggiungimento di un fine di interesse generale comune.

Esso implica la valorizzazione dei cittadini associati, cioè delle organizzazioni che, pur essendo private nella forma e nella sostanza perseguono finalità di utilità generale, collettiva ed in definitiva pubblica.

In proposito, è stato sostenuto che: “Il nuovo rapporto fra amministrazioni pubbliche e cittadini è, quindi, fondato su una pluralità di rapporti fra amministrazioni pubbliche e cittadini singoli e associati che da punti di partenza diversi e con motivazioni e strumenti diversi convergono nella stessa direzione, quell’interesse generale che, alla fine si identifica con il pieno sviluppo delle capacità di ogni persona e con la tutela della sua dignità e dei suoi diritti”.

Il rapporto strettissimo tra l’operatività del principio di sussidiarietà ed i servizi pubblici locali privi di rilevanza economica è di tutta evidenza, sol che si consideri il crescente fenomeno di organizzazioni di cittadini che, nell’esercizio della libertà, in ossequio a principi solidaristici e di promozione umana, decidono di occuparsi di servizi di utilità generale.

Se si pone al centro della elaborazione il principio di libertà individuale di cui una della massime espressioni è l’iniziativa economica provata, il principio di sussidiarietà tocca anche la sfera del rapporto tra Stato e mercato.

In tale prospettiva esso opera anche nell’ambito dei servizi con rilevanza economica, ma sotto tale aspetto lo Stato assume solo un ruolo di garante della concorrenza, dovendosi, in ossequio al principio, tendenzialmente astenersi dalle attività e servizi che il mercato può offrire efficacemente.

Le fonti del principio di sussidiarietà

Il principio di sussidiarietà orizzontale è ora sancito dall’art. 118 c. 4 della Costituzione che recita: “Stato, Regioni, Città metropolitane, Province e Comuni favoriscono l’autonoma iniziativa dei cittadini, singoli e associati, per lo svolgimento di attività di interesse generale, sulla base del principio di sussidiarietà”.

In proposito il Consiglio di Stato così si è efficacemente espresso: “La nozione di sussidiarietà orizzontale che emerge dalla norma costituzionale costituisce esito di un processo di rivisitazione dei rapporti tra autorità territoriali e comunità reso esplicito dall’articolo 4 c. 3 della legge 15 marzo 1997, n. 59, secondo il quale il conferimento di funzioni agli Enti territoriali deve osservare, tra gli altri, “il principio di sussidiarietà, ... attribuendo le responsabilità pubbliche anche al fine di

favorire l'assolvimento di funzioni e di compiti di rilevanza sociale da parte delle famiglie, associazioni e comunità, alla autorità territorialmente e funzionalmente più vicina ai cittadini interessati", nonché dall'articolo 3, c. 5, ultima parte del decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267 (già art. 2 della legge 3 agosto 1999, n. 265), secondo il quale: "I Comuni e le Province svolgono le loro funzioni anche attraverso le attività che possono essere adeguatamente esercitate dalla autonoma iniziativa dei cittadini e delle loro formazioni sociali".

Tali norme (soprattutto l'articolo 4 c. 3 della legge n. 59 del 1997) rappresentano l'antecedente logico o, forse meglio, il precetto sostanziale poi inserito a livello fondamentale nella gerarchia delle fonti.

Esse, al pari della disposizione costituzionale che le riproduce, non pongono alcun problema di riconoscimento, di autorizzazione per dir così e di qualificazione da parte delle pubbliche autorità rispetto alle attività di interesse generale poste in essere da soggetti comunitari in un contesto diverso da quello dello svolgimento dei pubblici poteri." (cfr. C.d.S. parere 1440 del 25/10/2003 – Sezione consultiva per gli atti normativi).

Il Consiglio di Stato, nel citato parere, ripercorrendo il concetto di sussidiarietà orizzontale, dopo avere qualificato il fenomeno della espressione degli interessi della collettività generale da parte di cittadini associati nelle libere formazioni come impostazione originaria e non comprimibile di "cittadinanza societaria", così prosegue: "Si tratta, in altre parole, di prendere atto della coesistenza di interessi e di istanze che non necessariamente devono essere assunti dall'ente pubblico, quasi che quest'ultimo sia in grado di fagocitare gli interessi costituenti l'intera esponentza della collettività di riferimento".

"Esistono, cioè, forme di impegno e di attività, soprattutto nel versante sociale, ma non esclusivamente in quest'ultimo, che sono dislocate (e non possono non esserlo) a livello di soggetti utenti e agenti al medesimo tempo.

L'articolo 118 Cost. enuncia il dovere per gli Enti territoriali componenti la Repubblica di favorire tali forme di assunzione di responsabilità in contesti di interesse generale non gestiti dalla mano pubblica (o dalle organizzazioni privatistiche che sempre più frequentemente sono i successori dell'Ente pubblico nelle gestioni dei servizi).

Il fenomeno in esame, sorto dalla consapevolezza democratica che sempre di più emerge nella società civile, esprime una forma di relazione con i pubblici poteri non riconducibile al modulo formale della cittadinanza partecipativa o procedimentale, nella quale si realizzano le garanzie prevalentemente giuridiche del soggetto privato: esso costituisce quasi una specie di premessa alle forme di partecipazione (ovviamente elaborate e complesse dell'ordinamento pubblico generale), che mantiene una sua autonomia e un suo campo di azione riservato.

Favorire e rispettare queste forme di attività, se riconosciute di interesse generale, costituisce per l'Ente pubblico un dovere".

Ed ancora: "Il riconoscimento della coerenza all'interesse generale degli interventi della comunità di base non costituisce anche il titolo per la qualificazione del fenomeno comunitario e della sua ricezione nell'ordinamento generale, posto che, in quest'ultimo, il riconoscimento opera in virtù

della primaria forma di espressione della soggettività a livello singolo o associativo qui definita come cittadinanza societaria.

Si tratta, in definitiva, di rideterminare le metodiche della democrazia non solo con riferimento ai poteri dei singoli nell'ordinamento generale (diritti soggettivi pubblici e situazioni giuridiche collegate), ma anche con riguardo alle forme di estrinsecazione della personalità sociale nel proprio contesto di base in ragione della consapevolezza democratica e della volontà sempre più decisa delle singole comunità di base di regolare al proprio interno scelte di interesse generale.

Sotto un profilo puramente teorico, si tratta di prendere atto della sussistenza di ordinamenti di base muniti di una intrinseca capacità di gestione di interessi con rilievo sociale.

In tali ordinamenti lo sviluppo delle relazioni e la scelta dei mezzi per il conseguimento di un fine giusto e adeguato è rimessa alla capacità delle organizzazioni societarie (in quanto munite della relativa cittadinanza) di interpretare e gestire i bisogni della collettività di riferimento.

Il precetto costituzionale sancisce e conclude, a questa stregua, un percorso di autonomia non più collegato al fenomeno della entificazione, ma correlato più semplicemente alla società civile e al suo sviluppo democratico a livello quasi sempre volontario” .

In tale prospettiva, l'autonoma iniziativa dei cittadini deve essere “aiutata” dalla pubblica autorità, vale a dire che il Comune, per assolvere ai bisogni, per organizzare e rendere i servizi pubblici locali, deve potenziare le forme di cooperazione della collettività, vale a dire, in primo luogo, con tutte le espressioni delle comunità interessate compresi il settore privato, quello associativo, il volontariato, promuovendo un incremento delle attività del cd. “terzo settore” che, in linea generale, è costituito da formazioni sociali che, pur nella diversità di forme giuridiche, di scopi e di finalità, in genere identifica espressioni caratterizzate dalla volontà di conseguire obiettivi di utilità generale.

LA LEGISLAZIONE REGIONALE

- la legge regionale 26 aprile 2001 n. 11, recante "Disciplina delle forme associative e altre disposizioni in materia di enti locali" con la quale la Regione prevede strumenti di incentivazione finanziaria ed il supporto tecnico e giuridico alla progettazione e al funzionamento delle forme associative, in particolare con riferimento alle fusioni, Unioni di Comuni, Comunità Montane e Associazioni Intercomunali;
- il comma 2 dell'art. 1 della citata L.R. n. 11/2001 in base al quale la Regione promuove in via prioritaria la fusione e la costituzione di Unioni di Comuni;
- l'art. 17 della medesima legge, che al fine di favorire la costituzione delle forme di gestione associata, impegna la Regione a fornire assistenza tecnica per l'impostazione delle questioni istituzionali e l'elaborazione dei relativi atti e ad erogare agli enti locali, che abbiano specificamente deliberato in merito, contributi destinati a concorrere alle spese sostenute per l'elaborazione di progetti di riorganizzazione sovracomunale delle strutture, dei servizi e delle funzioni;
- la delibera della Giunta regionale n. 2922 del 17 dicembre 2001 "Criteri per l'erogazione di contributi a sostegno dei Comuni e delle gestioni associate stabili, per le spese di elaborazione di progetti di riorganizzazione sovracomunale delle strutture, dei servizi e delle funzioni (art. 17, L.R. n. 11/2001)", che prevede siano ammessi a contributo i progetti volti all'analisi specifica delle forme

possibili di gestione associata di servizi e funzioni, indirizzati fra l' altro all'ampliamento o al miglioramento di servizi e/o funzioni già gestiti in forma associata da Unioni di Comuni, Comunità Montane o Associazioni intercomunali;

– la delibera di Giunta Regionale nr. 354/2003 recante l' aggiornamento dei criteri per il riconoscimento dei suddetti contributi, spettanti fra gli altri alle Unioni di Comuni, alle Comunità Montane, alle Associazioni intercomunali che abbiano deliberato di affidare un incarico professionale per la predisposizione di un progetto volto all'ampliamento e al miglioramento dei servizi e delle funzioni da gestire in forma associata;

- il Bilancio di previsione dell' Ente e le relative relazioni illustrative, con riferimento all' esercizio 2007, in cui si prevede la possibilità di attivare nuovi servizi, fra i quali:

1. anagrafe e stato civile,
2. nucleo di valutazione,
3. gestione del personale;

Redazione di uno studio di fattibilità che dovrà contenere:

- l'individuazione delle nuove funzioni e servizi pubblici locali (anagrafe, stato civile, nucleo di valutazione e gestione del personale) che, sulla scorta di una analisi economica di gestione, possono più vantaggiosamente essere esercitati in forma associata con puntuale indicazione degli effetti (vantaggi/svantaggi) da essa derivanti;
- la definizione dello schema organizzativo relativo al miglioramento e/o ampliamento dei servizi e/o funzioni che si intendano gestire in forma associata con particolare riguardo alla destinazione e all'utilizzazione del personale comunale dipendente;

In base alla delibera di Giunta n.354/2003 il piano di fattibilità rientra in questa fattispecie:

- c) Possono accedere ai contributi le Unioni di Comuni, le Comunità Montane, le Associazioni intercomunali che abbiano deliberato di affidare un incarico professionale per la predisposizione di un progetto volto all'ampliamento e al miglioramento dei servizi e delle funzioni da gestire in forma associata;
- c) nel caso in cui i soggetti richiedenti il contributo siano quello di cui al precedente punto 1 lettera
- c), i progetti di riorganizzazione devono necessariamente contenere, a pena di inammissibilità:
 - l'individuazione delle nuove funzioni e/o servizi pubblici locali che, sulla scorta di una analisi economica di gestione, possono più vantaggiosamente essere esercitati in forma associata con puntuale indicazione degli effetti (vantaggi/svantaggi) da essa derivanti;
 - la definizione dello schema organizzativo relativo ai nuovi servizi e/o funzioni che si intendano gestire in forma associata con particolare riguardo alla destinazione e all'utilizzazione del personale comunale dipendente.

LA FATTIBILITÀ GIURIDICA

Due sono le ipotesi studiate per quanto riguarda la fattibilità giuridica.

1 - LA PRIMA RIGUARDA LA “GESTIONE DEL PERSONALE” COMPRESO IL NUCLEO DI VALUTAZIONE.

Restando “incardinati” i dipendenti, ciascuno presso il proprio Comune, non si potrà “trasferire” la titolarità della funzione all’Unione, ma si dovrà optare per il solo conferimento della “gestione”, mantenendo la titolarità in capo ad ogni singolo ente, in quanto “gestore” del rapporto di lavoro con i singoli rispettivi dipendenti

Lo strumento individuato è quello della delegazione amministrativa intersoggettiva.

La stessa deve essere opportunamente preceduta da una convenzione tra i Comuni e l’Unione, regolante i contenuti ed i reciproci obblighi e diritti.

La convenzione sarà adottata dalle Giunte comunali di ogni singolo Comune aderente, in relazione quanto previsto dalla lettura congiunta degli articoli 30 e 42 del tuel.

Lo schema della convenzione è **allegato sub 2)** al presente studio, qui se ne presentano i caratteri salienti:

CONVENZIONE PER LO SVOLGIMENTO DELLA FUNZIONE: “GESTIONE del PERSONALE”

PREMESSE

- inserimento dei motivi che hanno portato alla gestione associata tramite l’Unione;
- inserimento degli atti deliberativi che hanno approvato lo schema della convenzione attuativa

Il Capo I disciplina le disposizioni generali

Art. 1 (Oggetto della convenzione)

Contiene le disposizioni di carattere generale, comprese

Art. 2 (Finalità)

Contiene le finalità che ci si impegna a raggiungere con la convenzione.

Esemplificazione:

garantire il miglioramento della qualità dei servizi erogati e l'ottimizzazione dell'utilizzo delle risorse economico-finanziarie, umane e strumentali per:

- portare a sistema l'insieme delle risorse umane presenti nei Comuni costituenti l'Unione, al fine della loro piena valorizzazione;
- promuovere, attraverso i metodi della programmazione con i livelli istituzionali sovra comunali e della concertazione tra le parti sociali, uno sviluppo equilibrato e sostenibile del personale dei Comuni dell'Unione;
- qualificare e ammodernare le capacità professionali, attraverso innovative ed adeguate politiche di formazione, aggiornamento continuo e responsabilizzazione del personale;
- assicurare l'economicità della gestione della funzione convenzionata;
- favorire l'attivazione di strumenti evoluti a supporto della gestione convenzionata.

Contiene anche l'indicazione della modalità con la quale si attiva la gestione che è quella dell'a costituzione di un "ufficio comune":

Art. 3 **(Funzioni e attività)**

Contiene le funzioni e le attività da svolgere da parte dell'ufficio comune. Le stesse sono suddivise per "ambiti", in modo che sia più funzionale razionale, provvedere alla successiva delega.

Gli ambiti sono i seguenti:

a. **Reclutamento del personale:** con affidamento dello svolgimento dei concorsi e delle procedure selettive (compresa l'indizione dei bandi), secondo i principi di cui al comma 3, dell'art. 35, del D. Lgs. 30.3.2001, n. 165, con responsabilità dei procedimenti implicati e compiti di consulenza specialistica e trattazione in ordine agli aspetti gestionali rientranti in tale ambito. Rientra tra i compiti dell'ufficio comune, anche la predisposizione del piano occupazionale.

b. **Gestione economica del personale:** con svolgimento di servizio tecnico operativo e assunzione di responsabilità dei provvedimenti e di risultato relativamente alla determinazione del trattamento economico da corrispondere al personale dipendente ed ai percettori di redditi assimilati a lavoro dipendente, compresa la predisposizione delle buste paga, nonché la predisposizione e l'invio di tutte le denunce agli enti terzi.

c. **Gestione amministrativa, giuridica e previdenziale del personale:** con assunzione di responsabilità dei provvedimenti sullo stato giuridico e compiti di consulenza specialistica e trattazione in ordine agli aspetti gestionali rientranti in tale ambito, con potere di adozione degli atti gestionali implicati;

L'attività si sostanzia anche nella predisposizione di pareri scritti, consulenza interpretazioni sulle materie sottoposte e sulla fornitura di modulistica e informazioni preventive sulle modifiche apportate dalla normativa.

Rientrano nel presente ambito anche la verifica delle presenze in servizio e la tenuta dei fascicoli personali.

Rientra inoltre nel presente ambito la costituzione di un Ufficio comune per il contenzioso e per i procedimenti disciplinari, mediante affidamento della coordinazione di tutto l'iter relativo al contenzioso in materia di personale e ai procedimenti disciplinari, con assunzione della responsabilità dei procedimenti implicati e compiti di consulenza specialistica e trattazione in ordine agli aspetti gestionali rientranti in tale ambito.

d. **Gestione delle relazioni sindacali (informazione, consultazione, concertazione, interpretazione autentica e contrattazione collettiva integrativa decentrata)**, operando con funzioni di rappresentanza e coordinamento in vista, in particolare, della applicazione congiunta per tutti gli Enti convenzionati delle modalità di rapporto con le Organizzazioni sindacali, così come descritte dai vigenti C.C.N.L., attraverso la costituzione di una unica delegazione trattante.

La gestione associata delle funzioni della delegazione trattante di parte pubblica devono essere improntate ai seguenti principi:

- armonizzazione delle risorse da destinare al fondo a parità di servizi e condizioni;
- individuazione di soluzioni omogenee a problematiche comuni.

La delegazione trattante di parte pubblica svolge tutte le funzioni demandate dai contratti collettivi regionali di lavoro al sistema delle relazioni sindacali.

La stessa ha accesso agli atti amministrativi e gestionali degli enti interessati, inerenti la propria attività, potendo richiedere documenti ed informazioni.

Gli impegni assunti dalla delegazione trattante vincolano i singoli Enti aderenti, in quanto rispondenti alle direttive da questi impartite dalle rispettive Giunte comunali.

e. **Gestione della formazione del personale:** In attuazione al principio di cui ai CCNL, oltretutto all'obbligo previsto dall'art. 7 bis, del D. Lgs. 30.03.2001 n. 165 e successive modifiche e integrazioni, l'Ufficio gestisce la formazione del personale dei Comuni convenzionati, compresa la formazione professionale, con responsabilità dei procedimenti implicati e compiti di consulenza specialistica e trattazione in ordine agli aspetti gestionali rientranti in tale ambito, curando, in particolare i seguenti adempimenti principali:

predisposizione di strumenti di pianificazione delle esigenze formative dei dipendenti dei Comuni convenzionati (piano di formazione generale); organizzazione e gestione dei percorsi formativi, dei corsi o dei moduli di formazione e verifiche in corso d'opera; confronto con le OO.SS. sul programma formativo, secondo quanto previsto dal CCNL; verifica dei risultati e collegamento della formazione con gli strumenti di orientamento dei percorsi di carriera del personale.

l'esercizio in forma associata delle funzioni inerenti la formazione del personale, gli Enti si impegnano a stanziare annualmente nei propri bilanci di previsione, le somme di propria competenza, tenuto conto delle previsioni di spesa contenute nell'atto di pianificazione annuale della formazione e le stesse varranno quale adempimento dell'obbligo contrattualmente previsto.

f. **Armonizzazione dei Regolamenti del personale:** mediante affidamento della coordinazione di tutto l'iter relativo all'armonizzazione dei regolamenti del personale, nonché degli atti organizzativi di valenza generale, dei Comuni convenzionati.

Tale funzione implica la verifica delle fonti regolamentari e organizzative attualmente in vigore presso ciascun Comune e nella loro revisione in chiave di omogeneizzazione ed armonizzazione al fine di pervenire alla elaborazione di documenti condivisi e funzionali alla gestione associata delle funzioni sopradescritte.

g. **Nucleo di valutazione:** mediante la costituzione di un unico organismo per tutti i comuni convenzionati. La gestione associata del NdV è improntata ai seguenti principi:

- armonizzazione del sistema dei controlli e della valutazione del personale
- individuazione di soluzioni omogenee a problematiche comuni.

Il NdV svolge tutte le funzioni demandate dalla legislazione vigente e dai contratti collettivi nazionali, anche con funzioni di supporto alle amministrazioni comunali.

La stessa ha accesso agli atti amministrativi e gestionali degli enti interessati, inerenti la propria attività, potendo richiedere documenti ed informazioni.

Le decisioni assunte dal NdV trattante vincolano i singoli Enti aderenti, in quanto rispondenti alle direttive da questi impartite dalle rispettive Giunte comunali.

Il Capo II disciplina l'organizzazione della funzione convenzionata

Art. 4

(Ufficio comprensoriale del personale)

Contiene le disposizioni relative alla forma gestionale prescelta: *l'ufficio unico*. A tale ufficio viene delegato l'esercizio delle funzioni gestionali dei comuni convenzionati, mediante delegazioni convenzionali intersoggettive.

Art. 5

(Organizzazione dell'ufficio comprensoriale)

Contiene le disposizioni riguardanti l'organizzazione dell'ufficio comune: Disposizioni relative a:

- la dotazione del personale
- la direzione dell'ufficio e il relativo metodo di scelta
- l'impostazione dell'ufficio
- i meccanismi operativi.

Capo Rapporti tra soggetti convenzionati

III

Art. 6

(Obblighi delle parti)

l'articolo contiene le disposizioni relative agli obblighi delle parti:

l'unione:

- a. assume la gestione dei servizi, interventi ed attività necessari a dare completa esecuzione alla convenzione
- b. provvede a dotarsi e rendere operativo e funzionale un idoneo ufficio, denominato *ufficio comprensoriale del personale*,
- c. fornisce ai comuni i dati e gli elementi di conoscenza necessari per la gestione del rapporto di lavoro del proprio personale e degli aspetti organizzativi e funzionali.
- d. custodisce e conserva, nei modi stabiliti dalla vigente legislazione, i dati e le informazioni di cui è in possesso per esplicitare la presente delega.

I comuni

- e. forniscono all'ufficio comprensoriale i dati e gli elementi di conoscenza necessari per il corretto svolgimento delle funzioni delegate
- f. si impegnano a liquidare il dovuto all'Unione nei tempi previsti
- g. favoriscono le semplificazioni e le integrazioni procedurali

Art. 7

(Durata della convenzione)

Disciplina la durata e le modalità di rinnovo.

Art. 8
(Recesso e scioglimento del vincolo convenzionale)

Disciplina le modalità di recesso e scioglimento della convenzione.

Art. 9
(Modifiche della convenzione)

Disciplina la procedura per le modifiche alla convenzione.

Art. 10
(Rapporti finanziari e garanzie)

Viene disciplinato il costo della convenzione.

Si possono seguire due strade:

- una relativa all'individuazione dei costi di funzionamento dell'ufficio, a alla suddivisione tra i comuni convenzionati. Tale soluzione è da preferire, al fine di non ingenerare problematiche di tipo fiscale (assoggettabilità all'IVA dei compensi), però presuppone di accettare il principio della "solidarietà" nella partecipazione ai costi, dato che il compenso è indifferenziato (non tiene conto dei servizi effettivamente fuiti) e viene ripartito soli sulla base di fattori oggettivi, quale potrebbe essere il personale gestito.
- la seconda è quella di calcolare un corrispettivo per ogni servizio svolto, però si propone la problematica dell'assoggettabilità all'Iva.

La convenzione prevede entrambi le ipotesi.

Art. 11
(Penalità)

Vengono disciplinate le penalità in caso di inadempimenti dell'ufficio comune e le relative procedure a garanzia delle parti.

Capo
Disposizioni finali

IV

Art. 12
(Controversie)

Art. 13
(Disposizioni in materia di privacy)

Art. 14
(Disposizioni finali)

<p style="text-align: center;">2- LA SECONDA, RIGUARDA LA GESTIONE DELL'ANAGRAFE E DELLO STATO CIVILE.</p>

La gestione di tali funzioni, infatti deve sottostare alle precise disposizioni legislative che prevedono come le stesse debbano essere gestite esclusivamente dal personale del comune, Infatti il Ministero dell'Interno ha più volte precisato che: “in merito alla possibilità, allo stato attuale, di un esercizio congiunto dei servizi demografici, si rimanda all'attenzione della circolare ministeriale (ministero dell'Interno) n. 23/2002 del 12.11.2002, ed in particolare alla parte in cui si evidenzia che l'anagrafe e lo stato civile sono servizi di competenza statale e, pertanto, sono unicamente gestiti dal comune e di conseguenza, le relative funzioni sono esercitate dal sindaco quale ufficiale di governo.

Inoltre sia il co. 3 dell'art. 1, sia il co. 2 dell'art. 2 del dpr n. 396/2000 precisano, con tutta chiarezza, che le funzioni di stato civile possono essere delegate dal sindaco, a dipendenti a tempo indeterminato del comune. ne deriva che il sindaco non può delegare le proprie funzioni di ufficiale dello stato civile a dipendenti di altro comune. (fatta salva le deroga per la celebrazione di matrimoni).

Ciò ha comportato che si possa comunque parlare di “associabilità” di dette funzioni, ma gli atti relativi a ogni Comune devono essere sottoscritti esclusivamente dal personale di quel Comune.

Pertanto non si potrà prevedere l'istituto della delegazione amministrativa, ma solamente una convenzione per regolare i rapporti tra i Comuni di collaborazione reciproca, armonizzazione delle procedure, accentramento di determinate funzioni (acquisti di materiale, ecc,).

La presa in carico da parte dell'Unione di determinate funzioni potrà quindi avvenire esclusivamente nelle restanti materie e vale a dirsi, per le statistiche di competenza comunale, per parte dell'attività elettorale e per altre questioni di tipo amministrativo.

La convenzione quindi può ricalcare quella descritta per il personale, con le modifiche relative a quanto sopra precisato.

PERSONALE E NUCLEO DI VALUTAZIONE

Di seguito viene descritta l'organizzazione del servizio associato del personale, comprese le figure operative che lo compongono.

Obiettivi del progetto di razionalizzazione della gestione unificata delle risorse umane dell'Unione Valconca:

- Razionalizzazione degli uffici esistenti finalizzata alla realizzazione di economie di scala, ottenute concentrando in un unico punto la produzione di servizi identici ora dispersi;
- Creare una struttura organizzativa capace di affrontare la sempre maggiore complessità dell'amministrazione e della gestione del personale dipendente;
- Valorizzare le professionalità presenti nei Comuni nel settore personale e organizzazione, in un'ottica di specializzazione dell'attività, miglioramento della qualità delle prestazioni fornite e di semplificazione procedurale;
- Uniformare il più possibile i comportamenti nella veste di datore di lavoro degli enti, pur rispettando l'autonomia decisionale di ciascuno;
- Erogazione di nuovi e più qualificati servizi a supporto di una moderna gestione del personale che non tutti i Comuni, in particolare i più piccoli, attualmente possono permettersi

Modello organizzativo dell'Ufficio Unico

Per ottimizzare la gestione unificata secondo criteri di efficacia ed efficienza verrà utilizzato il modello organizzativo dell'Ufficio Unico.

A tale ufficio potrà essere affidato l'esercizio delle funzioni gestionali in luogo dei comuni aderenti all'Unione, i quali avranno precedentemente trasferito la funzione all'Unione mediante la sottoscrizione di apposita convenzione.

Per quanto attiene l'organizzazione del lavoro interna agli uffici si potrà operare sia per funzioni che per processi, ma si dovrà necessariamente favorire la specializzazione, il lavoro di gruppo e la creazione di task force per far fronte ad adempimenti che richiedano un notevole impiego di risorse umane.

Per quanto riguarda i rapporti tra l'Ufficio Unico ed i comuni si procederà come segue:

Gli scambi di documentazione informatica avverranno per via telematica.

Le banche dati cartacee relative al personale dei comuni aderenti all'Unione saranno conservate presso l'Ufficio Unico;

In ogni comune verranno individuati uno o più referenti, a tempo pieno o parziale, a seconda della tipologia di scambi da effettuarsi: a) Ragioniere Capo; b) Dirigenti/Responsabili degli uffici; c) personale di riferimento per la raccolta di moduli e firme e per le altre attività in materia di personale svolte dall'Ufficio Unico, ma espletate nei comuni

Referenti e loro ruolo nella gestione unificata

I referenti sono l'interfaccia degli utenti con l'Ufficio Unico. Tutte le richieste provenienti dai comuni, da quelle individuali a quelle ufficiali, passano per il referente di quel comune, il quale le indirizza all'Ufficio Unico. Anche i prodotti/servizi fatti dall'Ufficio Unico per il comune saranno trasmessi al referente per la consegna all'interessato e per l'inoltro al competente ufficio. In ogni caso il referente dovrà avere cura di raccogliere dagli utenti tutte le informazioni necessarie

all'Ufficio Unico, al fine di rispondere più speditamente alla sua richiesta. A questo scopo verrà predisposta una apposita modulistica da utilizzarsi in tutti i comuni.

Compiti

La gestione unificata in materia di gestione delle risorse umane comporta lo svolgimento dei compiti istruttori e decisorii individuati dai Comuni aderenti all'Unione.

Essa comprenderà le seguenti funzioni:

- a. Gestione stipendi e contabilità del personale;
- b. Procedure concorsuali e selettive per l'accesso dall'esterno ad uno degli enti associati, con contratto a tempo determinato, indeterminato, parziale; assunzione con contratto di formazione lavoro o di somministrazione; contratto di collaborazione coordinata e continuativa. Si prevede la possibilità di bandire concorsi unici per profilo ed ogni comune potrà attingere dalle graduatorie predisposte;
- c. Procedure per le progressioni verticali e orizzontali del personale dei comuni dell'Unione, secondo quanto previsto dalle leggi, dai contratti collettivi e dai regolamenti;
- d. Predisposizione degli atti e dei contratti individuali relativi all'inquadramento giuridico ed economico del personale degli enti associati;
- e. Predisposizione degli atti relativi al mutamento di mansioni del personale degli enti associati (per inidoneità fisica, mansioni superiori, modifica del profilo professionale, trasferimento o distacco ad altra unità organizzativa o ad uno dei comuni dell'Unione, etc.);
- f. Predisposizione degli atti inerenti l'esercizio dei diritti dei lavoratori: permessi per diritto allo studio, mandato elettorale, permessi sindacali, congedi straordinari, etc.);
- g. Predisposizione degli atti di autorizzazione per incarichi extra-lavorativi o per prestazioni occasionali compatibili con l'impiego;
- h. Predisposizione degli atti per la trasformazione del rapporto di lavoro a tempo pieno in rapporto a tempo parziale e viceversa;
- i. Procedimenti disciplinari riguardanti tutti i dipendenti dei comuni dell'Unione;
- j. Procedimento per la sospensione cautelare dal servizio in conseguenza di procedimento penale o disciplinare;
- k. Formazione di tutto il personale dei comuni;
- l. Funzioni relative al collocamento a riposo del personale;
- m. Contrattazione sindacale decentrata a livello territoriale per tutti gli enti;
- n. Gestione unificata del nucleo di valutazione;
- o. Gestione del contenzioso.

Gli atti di gestione saranno normalmente di competenza del Funzionario responsabile dell'Ufficio Unico, il quale li adotterà secondo la disciplina di riferimento degli stessi. Soltanto gli atti di indirizzo di competenza degli organi politici (Sindaco, Presidente, Giunta, Consiglio) resteranno di competenza dell'ente interessato, ma su questi atti il Dirigente dovrà esprimere il parere di regolarità tecnica.

Organigramma

1 Funzionario categoria D1 con funzioni di Coordinatore di Servizio
--

1. Direzione del progetto;
2. Redazione progetti di sviluppo dell'Ufficio Unico;
3. Studi ed interventi di riorganizzazione;
4. Relazioni esterne con i Comuni, le OO.SS., etc.;
5. Adozione di atti e provvedimenti amministrativi che impegnano l'amministrazione verso l'esterno;

6. Adozione di atti di gestione finanziaria;
7. Presidenza delle commissioni di concorso;
8. Stipulazione dei contratti;
9. Gestione del sistema di controllo e delle procedure relative alla valutazione della prestazione;
10. Valutazione del personale;
11. Programmazione del fabbisogno del personale.

Amministrazione giuridica e sviluppo del personale

1. Amministrazione giuridica del personale;
2. Gestione fascicoli del personale;
3. Provvedimenti in materia di assenze (congedi, permessi, aspettative, etc.);
4. Istituti giuridici del rapporto di lavoro;
5. Certificazioni;
6. Pensioni;
7. Sovvenzioni;
8. Equo indennizzo;
9. Conto annuale del personale;
10. Relazione al conto annuale.

1 Istruttore categoria C con funzioni di gestione della parte economica, previdenziale e pensionistica del personale

Amministrazione economica del personale

1. Amministrazione economica del personale;
2. Paghe e normativa fiscale;
3. Gestione amministratori;
4. Rimborsi e versamenti contributivi;
5. Modello 770;
6. Elaborazioni contabili per i bilanci degli enti;
7. Denunce annuali.

.....
.....
.....
Ulteriori risparmi potranno essere realizzati ritornando a svolgere in proprio le attività che attualmente sono state affidate all'esterno (cfr. rilevazione della situazione attuale).

Si utilizzeranno, per il funzionamento della struttura unificata, professionalità presenti nei comuni ed in particolare quelle figure, che dalla rilevazione affettata, risultano maggiormente (percentualmente) impegnate sulla gestione del personale.

Il restante personale, alla luce delle minime percentuali di utilizzo, sul personale, potrà dedicarsi alle mansioni prevalenti già svolte, e se del caso, assumere la parte di lavoro lasciata libera dai due addetti che si dedicheranno a tempo pieno alla gestione del personale. E' evidente infine, che il personale non più impegnato sul personale, potrà essere utilizzato, alla luce delle competenze maturate, per le sostituzioni e i "picchi" di attività.

Nell'allegato 3) vengono descritte le attribuzioni dell'ufficio comprensoriale del personale (U.C.P.) e le modalità operative di svolgimento delle stesse. Vengono anche descritte le relazioni tra UCP e Comuni convenzionati.

Il documento descrive nel dettaglio il "chi fa che cosa e come" e serve quale base indispensabile per un corretto e funzionale funzionamento della funzione "gestione del personale".

E' anche la base per poter procedere alla armonizzazione delle procedure tra i vari comuni, ulteriore strumento utile al miglior funzionamento dell'UCP.

La relativa metodologia viene descritta **nell'allegato 4)** " REINGEGNERIZZAZIONE DEI PROCESSI E LO SCENARIO PER LA SUA APPLICAZIONE NELLA PUBBLICA AMMINISTRAZIONE".

FUNZIONAMENTO DEL NUCLEO DI VALUTAZIONE

Per quanto riguarda il funzionamento del **Nucleo di Valutazione**, si propone una ipotesi di direttive per la definizione di un sistema di controlli.

SISTEMA CONTROLLI - DIRETTIVE

Premesso che:

- le sottoindicate linee guida sono state approvate dalla Conferenza dei Sindaci dei Comuni aderenti all'Unione "Val Conca" il
- si rende conseguentemente necessario attivare un sistema di controlli interni completo e coerente, così come previsto dalla vigente legislazione;

visto

- il D.Lgs. 267/2000 e s.i.m. con particolare riferimento al sistema dei controlli;
- la legge regionale 11/2001;

- la convenzione del regolante i rapporti tra i comuni e L'unione per la gestione del personale, comprendente anche il Nucleo di Valutazione

la Giunta adotta la seguente direttiva:

Ai fini del soddisfacimento delle esigenze richiamate in premessa, si dispone l'attivazione di un percorso progettuale ed organizzativo finalizzato a dare completa attuazione al sistema dei controlli interni previsti dalla vigente normativa e segnatamente: valutazione della dirigenza, controllo di gestione, controllo strategico, controllo amministrativo contabile.

Il percorso di cui sopra dovrà essere improntato al rispetto dei seguenti punti fondamentali:

a) valutazione della dirigenza

Istituzione del nucleo di valutazione, previsto dai vigenti contratti collettivi di lavoro.

Al nucleo sono da attribuire le seguenti attività:

- valutazione del personale dirigenziale, dei titolari di posizione organizzativa e dei segretari comunali (limitatamente alla retribuzione di risultato);
- definizione di una coerente metodologia di valutazione;
- incontri periodici con i comuni capifila, i Sindaci, i dirigenti, i titolari di posizione organizzativa e i segretari;
- specificazione degli obiettivi;
- formulazione delle valutazioni finali

Relativamente agli obiettivi generali dei capi area per il biennio si indicano i seguenti:

- adozione sistema di valutazione per i collaboratori entro il 200...
- approvazione regolamento organizzazione unico entro 200...
- approvazione carta dei servizi (ove possibile) entro 200...
- adozione sistema controllo di gestione entro 200...
- riduzione% spese di spedizione cartacea e spese telefoniche

Il nucleo sarà composto dai seguenti componenti:

- prof.,
- prof.,
- dott.,
- dott., in rappresentanza dei segretari comunali

Il Nucleo in questa composizione, durerà in carica sino al Esso potrà essere rinnovato alla scadenza.

b) Controllo di gestione e strategico

La gestione dei servizi in forma associata produce un incremento nei livelli di interdipendenza tra i singoli enti che richiede di essere adeguatamente presidiato anche dal punto di vista dei programmi, dei costi e dei risultati, sia economici che extraeconomici.

Si rende pertanto necessario attivare un sistema di programmazione e controllo (gestionale e strategico) per i servizi associati al fine di:

- aumentare la capacità di governo economico del sistema nel suo insieme;
- favorire il maturare di un orientamento strategico e di medio termine;
- completare il sistema dei controlli anche alla luce delle esigenze poste dalla Corte dei Conti;
- attivare un sistema informativo in grado di supportare un'agevole e rigorosa rendicontazione alla Regione.

Dovranno quindi essere definite metodologie e strumenti per una corretta rilevazione dei costi e dei risultati delle gestioni associate, procedendo alla definizione di un adeguato sistema di controllo di gestione:

- fissando criteri uniformi e condivisi tra i vari enti sia per quanto riguarda l'informazione economico finanziaria sia per quanto riguarda le informazioni extra contabili necessarie per la definizione degli indicatori di risultato, per i quali andranno definiti standard espliciti di costruzione;
- definendo opportune forme di raccordo delle procedure di bilancio dei singoli enti (sia programmazione, che gestione);
- definendo un adeguato sistema di reporting direzionale, personalizzato per livello decisionale e che consenta un adeguato livello di controllo e di supporto decisionale a favore degli attori organizzativi più direttamente coinvolti: Conferenza dei Sindaci, Responsabili dei Servizi Finanziari;
- attivando, di conseguenza, anche un sistema informativo che consenta la predisposizione di una informativa metodologicamente coerente nei confronti della Regione e della Corte dei Conti.

Dovranno quindi essere predisposti anche opportuni strumenti che consentano adeguate forme di programmazione e controllo strategico, al fine di far assurgere le gestioni associate a vere e proprie direttrici strategiche, rispetto alle quali definire macro obiettivi cui tendere nel medio periodo, nella logica di migliorare in maniera stabile il sistema di offerta degli enti nel loro insieme.

Di conseguenza andranno definiti:

- il sistema degli obiettivi a medio termine;
- il loro raccordo con la programmazione annuale;
- il sistema delle responsabilità collegate;
- le regole istituzionali per inserire queste problematiche all'interno della programmazione ufficiale dei vari enti.

E' previsto l'apporto esterno da parte di soggetti adeguatamente qualificati in materia.

I Costi dell'intervento saranno a carico degli enti convenzionati e definiti in relazione alle attività da compiere.

c) Controllo di regolarità amministrativa

Gli obiettivi sono i seguenti:

- snellire l'azione amministrativa, eliminare gli atti non più necessari, affidare a ogni soggetto le responsabilità di competenza.
- dare applicazione alla l. 241/90 l. 15/2005 e diritto accesso
- riduzione% atti

Le azioni consistono nella formazione di un gruppo di lavoro con i segretari e con l'aiuto di un referente esterno per attivare una metodologia relativa al controllo della legittimità dell'azione amministrativa, da inserire nel regolamento di organizzazione.

Si dovrà:

- definire un elenco degli atti da eliminare (delibere, liquidazioni, ecc.);
- definire il sistema delle competenze: chi firma i pareri, certificati, mandati, atti privi di effetti esterni, atti espressivi di volontà;
- definire un sistema di controlli a campione.

d) Percorso formativo

Si reputa necessario effettuare un percorso formativo per i t.p.o. e informativo per tutto il personale, i cui costi rientrano nel percorso Koinè e sono quindi a carico dell'Amministrazione regionale.

ORGANIZZAZIONE

Necessità

Al fine di espletare le attività programmate con i nuovi servizi associati, si rende necessario dedicare il giusto tempo.

Si propone di utilizzare due pomeriggi a settimana sino al e un pomeriggio a settimana da luglio a dicembre, per le attività di cui sopra.

dette ore sono quindi disponibili esclusivamente per l'organizzazione della nuova forma organizzativa.

L'Unione ritiene strategico sviluppare la propria attività programmatica in accordo con le Amministrazioni comunali. Si ritiene quindi opportuno predisporre il PEG assieme ai responsabili designati da ciascun comune.

Alla luce delle deleghe conferite e della relativa ricaduta in termini di responsabilità, (gestione degli istituti comunali in nome e per conto, impegnare risorse dei comuni, garantire il funzionamento di servizi essenziali) si dovranno verificare tutti quegli accorgimenti operativi e organizzativi utili a dare la migliore funzionalità dei servizi legati alla lr. 11/01, nonché volti alla riduzione degli adempimenti a carico degli enti stessi e se possibile anche dell'Unione.

ANAGRAFE E STATO CIVILE

Per quanto riguarda le funzioni relative all'anagrafe e allo stato civile, alla luce delle considerazioni svolte precedentemente (aspetti giuridici) più che di vero e proprio affidamento all'Unione delle relative attività, si deve parlare di attività di coordinamento ed omogeneizzazione dovendo ogni comune operare con il proprio personale.

Pertanto il personale utilizzato sarà sempre quello attuale e quindi non si possono evidenziare risparmi se non derivanti all'accorpamento delle attività complementari (acquisti, forniture, ecc.) e dall'armonizzazione degli strumenti operativi e regolamentari.

Viceversa si potrà ottenere un miglioramento dell'organizzazione del servizio, potendo operare in "sinergia" tra gli uffici anagrafici e di stato civile dei vari comuni.

I PUNTI DI FORZA E LE EVENTUALI CRITICITÀ DELLA POSSIBILE GESTIONE ASSOCIATA

Ogni progetto porta con sé punti di forze e criticità ed anche il percorso qui attivato non sfugge a tale regola.

Si delineano di seguito, partendo dalle criticità, i fattori negativi e positivi che maggiormente si riscontrano nel mettersi assieme.

a. CRITICITÀ

Di tipo generale

Gli svantaggi, di tipo generale, cioè legati alla montagna possono così essere riassunti:

- polverizzazione dei centri erogatori dei servizi pubblici (e non solo pubblici)
- basso volume di utenze per centro erogatore
- dispersione territoriale dell'utenza
- forte accidentalità orografica, che normalmente aumenta i costi e i tempi di erogazione dei servizi.

Questi limiti, per così dire naturali, di fatto risultano come criticità nel “mettersi assieme”, in quanto comportano un appesantimento della nuova struttura organizzativa anche alla luce dei seguenti fattori di tipo strutturale:

- un limite “culturale” degli utenti e un radicamento sul territorio di residenza, che impediscono l'utilizzo di servizi articolati su di un territorio più ampio;
- una distanza tra parte del settore produttivo privato e il mondo delle autonomie locali;
- una scarsità di funzionari e di consulenti di buon livello dovuta al fatto che chi vuol emergere deve per forza “emigrare”, anche alla luce delle “dimensioni” degli enti locali;
- un limite culturale complessivo, che non deriva da carenze intellettuali dei “montanari”, ma dal fatto che essendo in pochi “esiste” una rarefazione di teste pensanti, che non permette l'innescio di circuiti virtuosi e ciò incide negativamente nella ricerca e nell'individuazione di forme nuove e diverse per le strutture pubbliche istituzionali e di erogazione.

Le resistenze nei confronti delle innovazioni e del “fare assieme”

Le resistenze psicologiche ed i pregiudizi nei confronti delle innovazioni strutturali e l'associazionismo, possono sembrare un argomento delicato, che potrebbe urtare tante suscettibilità. Viceversa le considerazioni che seguono, evidenziano punti critici piuttosto comuni e ricorrenti in tutte le realtà locali poste in condizioni simili a quelle illustrate nel presente studio, che di fatto rallentano se non proprio limitano il “fare assieme”.

* La prima criticità che si incontra quando si avvia la collaborazione tra uffici di comuni diversi, è quella che può essere definita “**autoreferenzialità della procedura ambientale**”.

Si tratta di una forma mentis, che si genera in coloro che, lavorando in piccoli apparati, si trovano ad operare praticamente senza riferimenti e senza confronti.

Essa dà luogo alla creazione, magari in modo del tutto inconsapevole, di un ambito chiuso, di un proprio spazio di pseudo sovranità normativa e comportamentale. Tipica e ricorrente è ad esempio la gabbia psicologica dell’impiegato, che, assunto per la copertura di un posto unico in un determinato ufficio, vi rimane magari per decenni o per tutta la durata della sua vita lavorativa con il risultato di una progressiva immedesimazione con il posto stesso e con le mansioni svolte, che a loro volta vengono peraltro inconsciamente conformate alle esigenze e alle caratteristiche personali del dipendente. L’effetto di questa chiusura è il manifestarsi di una contestazione strenua del cambiamento perché percepito come contrastante con la legge.

* Simile è l’effetto della “**autoreferenzialità delle funzioni**”, la cui valenza viene per così dire dogmatizzata, escludendo quindi qualsiasi valutazione sulla utilità dei prodotti che escono dalla struttura e dei suoi costi in rapporto ai benefici ottenuti dai cittadini contribuenti. Detto in parole più semplici si dà valore ad una procedura per il solo fatto che si è sempre fatto così, senza però porsi mai il problema della sua effettiva utilità per il funzionamento dell’ente o per il cittadino utente.

* **La convinzione che piccolo è bello.** I limiti dei piccoli comuni sono noti e vengono genericamente percepiti come mancanza di specializzazione e di strutture atte a fronteggiare adeguatamente i compiti crescenti affidati all’autonomia locale. Per contro però la possibilità di affrontare i problemi in modo destrutturato e “a vista”, con un approccio basato prevalentemente sul rapporto interpersonale, permette una flessibilità ed una immediatezza, che spesso viene ritenuta ampiamente compensativa e di fatto, anche preferibile, a soluzioni associate, che potrebbero rimettere in discussione capacità e conoscenze ritenute adeguate.

* **La paura del rischio imprenditoriale.** Non è dato sapere se sia la macchina della P. A. a indurre la tipica propensione alla dipendenza e alla sicurezza dei burocrati o se sia la sua cattiva fama a non renderla appetibile ai più intraprendenti, ma sta di fatto che si fatica a trovare soggetti con grinta e motivati, disponibili a “giocarsi” nel pubblico. In un processo di forte innovazione anche strutturale, che voglia partire dalla base, il fattore umano è tutto o quasi tutto per cui se non se ne trova a sufficienza, non ci sarà progetto o idea per quanto intelligente ed accorta, che abbia una qualche possibilità di avverarsi.

* **L’ostilità a rinunciare alla rendita di posizione.** In un ambito piccolo le possibilità di carriera sono limitate, ma in compenso sono sicure, arrivano con gli anni di servizio come premio di fedeltà dovuto, spesso del tutto indipendentemente da capacità e livello di mansioni e non generano concorrenza, né tanto meno sorpassi. Tutto ciò porta ad una diffusa diffidenza verso tutte le modifiche degli assetti degli organici, che una gestione più ampia potrebbe comportare. Parimenti l’associazione di un servizio può essere percepita come il venir meno della possibilità di avanzamento di categoria economica e comunque sempre come una costrizione al confronto, ad uscire dal proprio orticello.

Le criticità di fondo della attuale struttura amministrativa

✓ **Rigidità del vincolo spaziale.** Nel sistema tradizionale l'ufficio, spesso composto anche solo da uno o due addetti, cura tutte le fasi dei procedimenti di competenza. Questo deriva dal fatto che, dovendo operare su documenti cartacei, il luogo di lavoro è sostanzialmente vincolato ad un solo spazio fisico, quale appunto l'ufficio che tratta quella determinata materia. La lavorazione quindi è quella tipicamente artigianale ed è del tutto inadatta perché diseconomica a gestire lavorazioni vincolate o standardizzate, quali molti dei nostri procedimenti amministrativi.

I limiti sono noti ed il loro studio risale ancora alle prime teorie della organizzazione del lavoro industriale, ma vale la pena di ricordarli se non altro per le particolarità con le quali si sono venuti a configurare nel pubblico e quindi anche nel nostro ambito locale.

Il primo è dato dalla distribuzione delle competenze e quindi dei procedimenti, effettuate non in base ad un disegno costruito sul loro accorpamento per risultato finale, come necessariamente richiederebbe la attribuzione della responsabilità gestionale, ma in ragione esclusiva della quantità di lavoro sostenibile da ciascun singolo ufficio, che compone la struttura, e della "pezzatura" di ciascuna attività, in modo che i carichi siano ben distribuiti e si economizzino così le forze in campo.

Il secondo riguarda le implicazioni sull'inquadramento giuridico ed economico del personale, che tende a posizionarsi sul livello retributivo corrispondente alla prestazione che richiede più conoscenze o più responsabilità, indipendentemente dalla percentuale rappresentata nell'ambito di tutte le mansioni svolte; questo costituisce uno spreco ed anche una disparità.

Il terzo riguarda l'impossibilità di adeguata specializzazione, che consegue l'attribuzione di troppe e diverse incombenze ad un unico soggetto.

Il quarto attiene alla programmazione del lavoro, che è compressa dalla logica delle emergenze e delle scadenze e che finisce per produrre continui arretrati.

Il quinto è dato dalla suddivisione delle nuove incombenze, senza una reale preventiva verifica organizzativo-funzionale, ma, o in relazione alle logiche di cui sopra, oppure affidando il lavoro "a chi si presta" o a "chi non può rifiutare". In tal modo si aggrava la situazione organizzativa e di fatto si rende irreversibile organizzare il lavoro sulla base di logiche di efficienza ed efficacia.

Tali "rigidità" di fatto sono tutte ostacolo al "fare assieme".

✓ **Imperfetta applicazione del principio della separazione dei poteri di governo da quelli della gestione.** E' constatazione pacifica che la coincidenza tra la figura dell'imprenditore e quella manageriale all'interno della azienda è tipica delle economie non ancora evolute, ma la trasposizione di tale assunto anche ai comuni, impostata drasticamente dal secondo decreto Bassanini, si è dovuta sovrapporre nei più piccoli ad un contesto inadatto e giocoforza si è concretizzata da un lato in un mero passaggio della titolarità della firma sugli atti autorizzatori e gestionali e dall'altro in riconoscimenti economici per il "rischio" assunto dai responsabili di area. Questi ultimi hanno peraltro continuato a "fare", firme a parte, sostanzialmente quello che, come capi ufficio, facevano prima e la responsabilità gestionale è rimasta in realtà quasi tutta in capo agli organi di governo per una specie di tacito accordo.

La situazione si è aggravata anche in considerazione del fatto che la recente evoluzione normativa

ha ripristinato (finanziaria 2003) prima per i comuni fino a 3.000 abitanti e poi (finanziaria 2004) per quelli fino a 5.000, la possibilità di affidare le responsabilità gestionali agli organi politici; tale previsione, che ha comportato una riappropriazione degli amministratori della responsabilità di servizio spesso o per mancanza di risorse, oppure per scopi punitivi, ha di fatto azzerato il lavoro svolto fino ad allora di “costruire” una classe di “amministratori delegati professionali” negli enti, comportando ulteriori problematiche organizzative e soprattutto di relazione.

Tali situazioni “patologiche” sono di molto enfatizzate nella gestione associata, che peraltro sconta anche la mancanza di un soggetto organizzativo con propria personalità giuridica. (questo tema verrà approfondito nella sezione “fattibilità giuridica”).

Si intravede poi anche il pericolo, di creare situazioni di potere incontrollato in quanto i responsabili di posizione organizzativa, si trovano, nella gestione associata, a dover “governare” problematiche più complesse, dal punto di vista delle relazioni, delle quantità e delle variabili in gioco, il tutto legato a un insieme di “sindaci” di riferimento e a un comune con ruolo di capofila.

Un terzo rischio è quello della rincorsa a moltiplicare i posti di responsabile della gestione per meccanismi rivendicativi di tipo sindacale, ovvero per “riequilibrare” e “compensare” precedenti ruoli non più attuali nella gestione associata

Altro rischio, forse il più importante, è che una non chiarezza del “ruolo” di responsabile, al quale comunque viene corrisposta una importante remunerazione aggiuntiva, lacera profondamente le relazioni tra gli addetti, che di fatto, potrebbe peggiorare i risultati e in qualche caso porta alla “paralisi” produttiva.

✓ **Mancanza di specializzazione.** La lamentela ricorrente da parte di coloro che occupano i posti di maggior responsabilità nei comuni è quella di essere costretti a fare i tuttologi, senza però avere il tempo sufficiente per seguire tutte le novità legislative e tecniche, che continuano a susseguirsi in quantità alluvionale.

✓ **Mancanza di riferimenti fiduciari.** Il capo area, che deve firmare e che non ha il tempo ed i supporti formativi e di aggiornamento necessari e che non conosce bene i “nuovi” colleghi, vive nella paura di sbagliare e di dover farsi carico di qualche sanzione amministrativa, oramai più pesante per lo stipendio di un impiegato comunale, che una condanna penale. Pertanto si procede in modo molto cauto, il che significa moltiplicare i passaggi, le carte, i divieti e dire di sì solo quando vi è assoluta certezza.

✓ **Duplicazioni di procedure e di attività eguali.** E’ il limite più evidente, nel mettersi assieme. Ogni ente ha, per le motivazioni sopra evidenziate, attivato modalità procedurali spesso originali ed improbabili, comunque diverse tra ente ed ente; spesso la stessa materia viene gestita da uffici diversi all’interno dei vari enti, anche limitrofi e simili per dimensione e organico. Ciò comporta, legato alla scarsa professionalità e volontà di cambiamento, una grande resistenza a “fare assieme, che vuol dire “in modo simile”. Il tutto è enfatizzato dalle disposizioni regolamentari, spesso, anche quelle, diverse da ente a ente.

✓ **Gestione fatta ancora per atti amministrativi e per attività.** Si continua a ricorrere a

complicati e costosi atti amministrativi (redatti tra l'altro rigorosamente sulla falsariga dei vecchi schemi deliberativi, il cui scopo era di dimostrare all'organo tutorio o di controllo la loro conformità alla legge) anche per le attività gestionali invece di impostare il tutto sul risultato finale, come requisito giustificante necessario e sufficiente, ma la cultura del risultato finale, che è quello utile per il cittadino, vale a dire quello che esce dai muri del municipio, ancora non c'è. Infatti anche i report sulla produttività fanno quasi sempre rigoroso riferimento ad elencazioni di attività fatte o alle cause che le hanno impedito, ma raramente ragionano in termini di prodotto ponendosi dal punto di vista del cittadino utente.

✓ **Mancanza di sistemi di rilevazione dei risultati e dei costi in relazione alle utilità prodotte.** Se manca l'impostazione sul "risultato", è naturale che manchi poi anche il sistema di controllo. Non si riesce proprio a mettere in piedi qualcosa di credibile e soprattutto di fattibile, nonostante il continuo riferimento alle parole magiche di efficienza, efficacia ed economicità e nonostante tentativi sinceri ed intelligenti di trovare un metodo praticabile (rilevazione dei carichi di lavoro, programmazione per obiettivi, nuclei di valutazione, contabilità economica, applicazione delle metodologie di controllo dell'industria, ecc.).

✓ **Mancanza di dati medi di riferimento e di confronto.** Un utilissimo strumento per valutare i costi ed i risultati della gestione associata in relazione alla gestione singola, può derivare dal confronto tra i comuni con caratteristiche simili, cosa che richiede la rilevazione dei dati medi e quindi qualcuno che se ne occupi e che sia in grado di farlo con tecniche di indagine appropriate ed in modo continuo e sistematico.

b. LE SITUAZIONI DI VANTAGGIO

Per completezza della analisi va fatto cenno anche ai punti di forza, che esistono nella situazione attuale dell'ambito territoriale ed istituzionale della "Val Conca".

○ **L'esperienza dei servizi già avviati.** La costituzione dell'Unione, ha generato un meccanismo virtuoso nel processo del "fare assieme", creando un "cultura" che è diventata patrimonio di tutti coloro che all'interno dei Comuni, sia amministratori, che responsabili dei servizi, progettano e portano avanti il lavoro dell'associazionismo.

○ **La convinzione diffusa e radicata della necessità di fare assieme.** Vere resistenze di principio non ve ne sono più e comunque è sempre più chiara e diffusa la percezione della ineluttabilità, se non altro per motivi economici, del processo di "industrializzazione" e di globalizzazione, al quale non possono sfuggire neppure i più piccoli enti locali. Opzioni in tal senso si cominciano a leggere nei programmi elettorali e a sentire nei consigli comunali e non è poco se si tiene conto dei rischi di consenso politico in cui incorre l'amministratore, che venga sospettato di non difendere gelosamente la autonomia del proprio comune.

- **L'assenza di centri di contrasto** vale a dire di enti o di strutture (o anche di persone) connotati da forte autonomia e capacità operativa e quindi meno interessati e disponibili a mettersi in gioco con gli altri. Non è che questi non ci siano, basti pensare alla diversa situazione oggettiva dei comuni di maggiori dimensioni, ma questa diversità concorre comunque in modo attivo e con favore al lavoro di insieme.
- **La possibilità di disporre di fondi di avviamento** Si tratta di una variabile indipendente, ma non troppo. Infatti le risorse, parimenti a quanto osservato sopra in relazione alle persone, si trovano se si crede alla utilità di qualsivoglia iniziativa e gli Amministratori della "Val Conca" hanno creduto che investire nell'associazione dei servizi fosse importante e strategico, ed hanno avuto la volontà di farlo.
- **Una buona base di partenza degli operatori e degli amministratori.** Negli ultimi anni si sono organizzate tantissime occasioni di incontri di studio, cosa che ha indotto da un lato una certa collaborazione ed apertura tra gli impiegati dei vari comuni e dall'altro una migliore comprensione dei limiti, che ambiti operativi troppo piccoli comportano.

c. ALTRI EFFETTI DELLA NUOVA IMPOSTAZIONE ORGANIZZATIVA
--

in positivo

Gli operatori interessati ai nuovi servizi associati, hanno la possibilità di essere inseriti in una struttura più ampia con migliori prospettive di carriera, di crescita professionale e di scelta del lavoro più consono alle doti e desideri di ciascuno.

La maggiore consistenza degli uffici e dei servizi assolve anche a compiti di autocontrollo interno; cosa che invece, manca in situazioni dove il responsabile di un procedimento e degli atti finali è da solo e non deve fare i conti nemmeno con qualche subalterno.

- I dirigenti hanno un campo di azione sufficientemente ampio e tale da permettere loro l'effettivo esercizio di mansioni e abilità dirigenziali.
- Si attiva un circuito di formazione interna, che dà sicurezza e stabilità.
- La struttura è più sicura e stabile e garantisce le supplenze.
- Si crea maggiore interesse da parte del settore privato per le forniture, i servizi e i lavori e quindi si mette in moto un circuito di effettiva concorrenza e di innovazione.
- Si può destinare una parte di risorse lavorative per la formazione, la progettazione di miglioramenti e la loro sperimentazione.

in negativo

- gli uffici periferici, con funzioni di front office possono diventare troppo dipendenti dalla struttura centrale e finire per essere considerati o auto percepirsi dagli addetti come entità di livello inferiore.
- la progressiva eliminazione di attività gestionali in capo alle singole giunte, se non supportata da una vera condivisione delle problematiche in sede di "conferenza dei Sindaci", rischia di trasformarle o in centri meramente rivendicativi nei confronti dei servizi centralizzati e/o di incentivare nuove attività di mera rappresentanza e di ricerca del consenso popolare.
- può essere ridotta la visibilità degli organi di governo comunali da parte dei cittadini e

quindi anche l'interesse critico e propositivo nei loro confronti e l'incentivo a concorrere nelle cariche. Associando i servizi c'è la possibilità che venga meno anche la percezione dell'importanza di preservare il comune come espressione della comunità e di non permettere che venga a prevalere una logica da supermercato o di gruppo d'acquisto. Si potrebbe quindi raggiungere sì lo scopo di dare servizi in modo economico e di migliorarne la qualità, ma si potrebbe perdere nel contempo il senso ed il valore della comunità locale.