



UNIVERSITÀ DEGLI STUDI DI UDINE

FACOLTÀ DI ECONOMIA

CORSO DI LAUREA SPECIALISTICA IN ECONOMIA E
AMMINISTRAZIONE DELLE IMPRESE

TESI DI LAUREA:

L'ASSOCIAZIONE INTERCOMUNALE

RIORGANIZZAZIONE DELLE STRUTTURE COMUNALI IN UN'OTTICA DI EFFICIENZA E EFFICACIA DELL'AZIONE AMMINISTRATIVA

Relatore:

Dott. Alessandro Lombrano

Laureanda:

Marta Solari

ANNO ACCADEMICO 2008 – 2009

<i>Premessa</i>	<i>pag. 5</i>
-----------------	---------------

1. L'inquadramento normativo dell'Associazione intercomunale

1.1	Il quadro normativo di riferimento	pag. 9
1.1.1	La modifica del Titolo V, parte II, della Costituzione. Effetti sulla competenza legislativa regionale in materia di autonomie locali	pag. 11
1.2	Il quadro regionale in materia di associazionismo	pag. 15
1.2.1	Evoluzione normativa dal 1998 al 2005 in Friuli Venezia Giulia	pag. 16
1.2.2	La legge regionale 1/2006: l'art. 22	pag. 19
1.3	L'ex logica di area vasta	pag. 24
1.4	Il sistema degli incentivi regionali alle forme associative	pag. 27
1.4.1	Il primo triennio di incentivazione e la <i>ratio</i> del nuovo sistema	pag.34

2. Benefici e impatto organizzativo dell'Associazione intercomunale

2.1	Punti critici nel futuro dei piccoli Comuni	pag. 39
2.2	I benefici della gestione associata	pag. 42
2.3	Criticità e prerequisiti della gestione associata	pag. 46
2.3.1	Le risorse umane e il benessere organizzativo	pag. 48
2.4	Lo strumento base dell'Associazione intercomunale: la <i>convenzione</i>	pag. 51
2.5	Il cambiamento organizzativo	pag. 52
2.5.1.	La macrostruttura	pag. 53
2.5.1.1	<i>Il modello gerarchico – funzionale e di staff – line</i>	<i>pag. 54</i>
2.5.1.2	<i>Il modello divisionale</i>	<i>pag. 56</i>
2.5.1.3	<i>Il modello a matrice</i>	<i>pag. 58</i>

2.5.1.4	<i>Il modello a rete</i>	pag. 59
2.5.1.5	<i>La lean organization</i>	pag. 60
2.5.2	La microstruttura	pag. 62
2.5.2.1	<i>Il modello accentrato</i>	pag. 64
2.5.2.2	<i>Il modello decentrato</i>	pag. 66
2.5.3	La riprogettazione dei processi	pag. 69
2.6	Il ruolo delle nuove tecnologie	pag. 72

3. Il quadro di sviluppo in Emilia Romagna e in Friuli Venezia Giulia

3.1	L'Italia e i suoi Comuni	pag. 77
3.1.2	La spesa dei Comuni: cenni	pag. 81
3.2	L'attuale sviluppo dell'Associazione intercomunale	pag. 82
3.2.1	L'Emilia Romagna	pag. 83
3.2.1.1	<i>L'Associazione intercomunale in Emilia Romagna</i>	pag. 85
3.2.1.2	<i>Gli esiti della ricognizione: mappa delle Associazione intercomunali e tabelle riepilogative</i>	pag. 87
3.2.2	Il Friuli Venezia Giulia	pag. 91
3.2.2.1	<i>L'Associazione intercomunale in Friuli Venezia Giulia</i>	pag. 94
3.2.2.2	<i>Gli esiti della ricognizione: mappa delle Associazioni intercomunali e tabelle riepilogative</i>	pag. 97

4. L'Associazione intercomunale Conca Tolmezzina

4.1	I presupposti della gestione associata	pag. 103
4.2	L'intervento organizzativo	pag. 105
4.2.1	L'impostazione dell'intervento organizzativo	pag. 105
4.2.2	La diagnosi del sistema organizzativo	pag. 108
4.2.3	La riprogettazione della struttura e dei processi	pag. 111

4.3	La convenzione quadro e le convenzioni attuative	pag. 113
4.4	L'organizzazione degli uffici comuni	pag. 115
4.4.1	La gestione del personale	pag. 116
4.4.2	I rapporti economico – finanziari	pag. 117
4.5	Il sistema informativo Iride: il protocollo informatico	pag. 120
4.6	L'orientamento ai cittadini	pag. 124
4.7	Un miglioramento integrale della qualità	pag. 127

Conclusioni *pag. 131*

Bibliografia *pag. 135*

Premessa

L'ente locale si trova oggi a dover governare tutta una serie di fenomeni sempre più complessi, siano essi interni o esterni. In un contesto di risorse, economiche e umane, decrescenti dove le parole chiave diventano "efficacia" e "efficienza" nell'erogazione dei servizi, si inseriscono le forme associative tra Comuni.

Le forme associative rappresentano uno dei frutti della Riforma del Titolo V della Costituzione, che ha sancito nella nuova formulazione dell'art. 118 la centralità delle autonomie locali nel disegno di riorganizzazione dello Stato.

Se da un lato agli enti locali è stata riconosciuta la potestà statutaria e normativa secondaria attraverso il principio dell'autonomia organizzativa, dall'altro si sono trovati a esercitare nuove e più complesse funzioni e a erogare servizi talvolta di grande impatto politico e sociale.

Le piccole istituzioni locali sono chiamate a soddisfare molteplici e differenti bisogni, in presenza di alcuni elementi strutturali di forte criticità quali la limitatezza delle risorse finanziarie, l'insufficienza e lo scarso grado di specializzazione delle risorse umane, la modesta capacità progettuale e di innovazione e il debole peso negoziale.

Il decentramento amministrativo e finanziario sta estendendo il raggio d'azione dei Comuni nei settori più disparati. Se si considera il numero e il peso delle funzioni oggi affidate indistintamente a tutti gli enti, si comprende che quelli di minore entità demografica possono andare incontro a notevoli difficoltà operative nel fornire ai propri cittadini risposte adeguate.

In questo scenario il ricorso a forme associative e di cooperazione per lo svolgimento di funzioni e servizi locali è da considerarsi lo strumento fondamentale attraverso il quale gli enti locali di piccole dimensioni possono realizzare economie di scala, ottimizzare l'uso delle risorse, rendere più efficiente la prestazione di servizi e la gestione delle funzioni, acquisire nuove competenze tecniche e professionali, mantenendo l'originaria identità.

Le forme associative rappresentano una via di fuga o per meglio dire una soluzione alla polverizzazione delle amministrazioni comunali. Il tessuto istituzionale del nostro Paese è caratterizzato dall'insufficienza dimensionale della gran parte dei Comuni. L'Italia, infatti, può essere definita il paese dei micro comuni, ma là dove non sia percorribile la strada dell'accorpamento, l'Associazione intercomunale rappresenta un ottimo strumento di risparmio e in qualche modo di investimento, consentendo anche ai Comuni piccoli e piccolissimi di investire in opere e servizi sociali. Non c'è dubbio che gli enti minori debbano fare squadra per svolgere con dignità le innumerevoli funzioni a essi affidate da norme spesso scriteriate. Le Associazioni intercomunali dovrebbero consentire di trovare soluzioni appropriate sia ai problemi inevitabili posti dalla complessità del sistema socio – economico, sia da specifici territori della Regione che spesso sono caratterizzati da situazioni di marginalità, disagio e difficoltà oggettive.

Il lavoro condotto in questa tesi di laurea è articolato in quattro parti.

La prima descrive, partendo dalla normativa nazionale, con particolare riferimento alla Riforma del Titolo V, e passando attraverso la l.r. 1/2006, prima vera legge organica in materia di autonomie locali, l'architettura giuridica dell'Associazione intercomunale.

La seconda parte presenta l'Associazione intercomunale secondo un'altra prospettiva, non più normativa. Associazione intercomunale è sinonimo di “destrutturazione” e “ristrutturazione” delle strutture comunali. La gestione associata dei servizi deve essere il frutto di un processo di integrazione tra enti, il cui punto di partenza deve essere una ferma volontà politica.

La terza parte delinea, dopo aver brevemente descritto le caratteristiche dei Comuni italiani, il quadro di sviluppo attuale presentando in particolare la ricognizione sul territorio emiliano – romagnolo e friulano delle Associazioni intercomunali.

La quarta e ultima parte, infine, consente tramite la presentazione di un caso concreto e reale, quello della “Conca Tolmezzina”, realizzato tra quattro Comuni del territorio montano friulano, di comprendere meglio il percorso di implementazione dell'Associazione intercomunale. L'esperienza della gestione sovra comunale della

Conca Tolmezzina, è stata premiata nel 2009 a livello regionale, quale esperienza tra le più significative e maggiormente suscettibili di riuso da parte degli altri enti locali.

1. L'INQUADRAMENTO NORMATIVO DELL'ASSOCIAZIONE INTERCOMUNALE

Sommario: 1.1 Il quadro normativo di riferimento – 1.1.1 La modifica del Titolo V, parte II, della Costituzione. Effetti sulla competenza legislativa regionale in materia di autonomie locali – 1.2 Il quadro regionale in materia di associazionismo – 1.2.1 Evoluzione normativa dal 1998 al 2005 in Friuli Venezia Giulia – 1.2.2 La legge regionale 1/2006: l'art.22 – 1.3 L'”ex” logica di area vasta – 1.4 Il sistema degli incentivi regionali alle forme associative – 1.4.1 Il primo triennio di incentivazione e la *ratio* del nuovo sistema

1.1 Il quadro normativo di riferimento

Alla luce dell'evoluzione dell'ordinamento delle autonomie locali e del principio di sussidiarietà, affermato prima dalla legge 15 marzo 1997 n. 59¹ e poi dalla Riforma del Titolo V della Costituzione, diventa indispensabile per i Comuni, soprattutto quelli di piccole dimensioni, associarsi per poter esercitare al meglio le funzioni amministrative loro delegate. Diversamente risulterebbero insuperabili tre elementi di criticità:

~ gli eccessivi costi di gestione;

¹ Legge 15 marzo 1997, n. 59 (in Gazz. Uff. 17 marzo 1997, n. 63) – Delega al Governo per il conferimento di funzioni e compiti alle regioni ed Enti locali, per la riforma della pubblica amministrazione e per la semplificazione amministrativa.

- ~ l'impossibilità di erogare tutti i servizi in modo efficace e adeguato alle esigenze dei cittadini;
- ~ la carenza di figure professionali.

La legge 59 del 1997, "legge Bassanini", ha dato avvio a una complessiva redistribuzione delle funzioni amministrative fondata sul riconoscimento di un ruolo molto più incisivo per gli enti locali, destinatari non solo di compiti strettamente attinenti agli interessi della collettività che sono chiamati a rappresentare, ma anche di tutte le funzioni il cui livello ottimale debba, in virtù del principio di sussidiarietà, localizzarsi nel rispettivo ambito territoriale.

La stessa legge, nel dettare i principi da osservare nel conferimento di nuove funzioni agli enti locali, ha riconosciuto a questi una più ampia autonomia organizzativa e introdotto il fondamentale principio di adeguatezza, inteso come idoneità organizzativa dell'amministrazione ricevente a garantire, anche in forma associata con altri enti, l'esercizio delle proprie funzioni. Il Comune, da ente erogatore di funzioni minime essenziali, è divenuto il principale centro propulsore dello sviluppo economico e sociale della collettività².

Con il successivo decreto legislativo n. 112/98, di attuazione della legge Bassanini, il legislatore ha previsto che il trasferimento delle funzioni avvenga in base ai principi di sussidiarietà, differenziazione e adeguatezza, costituzionalizzati con la Riforma del Titolo V, parte II, della Costituzione e ha riconosciuto agli enti locali un'ampia potestà di "autonoma individuazione dei soggetti, delle forme e delle metodologie con le quali realizzare modalità di gestione associata sovra comunale". In attuazione al sopraccitato principio di adeguatezza, l'autonomia è però condizionata al rispetto, da parte dei Comuni di minore dimensione demografica, degli ambiti ottimali di esercizio delle funzioni individuati dalle leggi regionali e alla previsione di esercitare le nuove competenze in forma associata. Nel rispetto del principio di volontarietà il legislatore ha optato per il

² "Indagine sugli effetti delle incentivazioni regionali agli enti locali per l'esercizio di funzioni in forma associata" approvata con delibera della Corte dei Conti n. 6 del 22 maggio 2006.

metodo della persuasione favorendo la scelta della gestione associata tramite l'incentivazione.

In una realtà particolarista e frammentata come quella italiana, con oltre 8.100 Comuni, il 72%³ dei quali con popolazione residente inferiore ai cinquemila abitanti, ha puntato su autonomia e flessibilità, perseguendo un'alternativa "dolce" alle fusioni⁴ che ha portato alla nascita delle associazioni intercomunali di vario tipo. Le amministrazioni locali, come dimostrato dall'attuale realtà, hanno saputo cogliere la sfida del legislatore, spinte sia dalla volontà di valorizzazione del proprio ruolo sia da vincoli finanziari sempre più stringenti.

1.1.1 La modifica del Titolo V, parte II, della Costituzione. Effetti sulla competenza legislativa regionale in materia di autonomie locali

La riforma del Titolo V della Costituzione, varata con l'approvazione della legge costituzionale 3/2001, ha comportato una significativa riorganizzazione dell'ordinamento della Repubblica Italiana. Una nuova lettura della riforma non può che muovere dall'esame letterale dell'art. 114 riformato, che ha introdotto il principio di parità⁵ tra i livelli di governo.

Il nuovo art. 114 sostituisce il modello gerarchico, "*la Repubblica è ripartita in Regioni, Province e Comuni*", con uno policentrico e costituisce la lente attraverso cui leggere il nuovo impianto della riforma. Infatti, dispone che "*la Repubblica è costituita dai Comuni, dalle Province, dalle Città metropolitane, dalle Regioni e dallo Stato*" ed esclude ogni supremazia gerarchica, rispetto agli altri enti, da parte di Stato e Regioni. Lo Stato

³ Fonte: Istat – Censimento della popolazione residente 2001

⁴ M. Mordenti, *La gestione associata delle funzioni negli enti locali*, Rimini, Maggioli Editore, 2003.

⁵ Nella sent. 274/2003 della Corte cost. si legge che "*Lo stesso art. 114 della Costituzione non comporta affatto una totale equiparazione fra gli enti in esso indicati, che dispongono di poteri profondamente diversi tra loro*": basti pensare che solo allo Stato spetta il potere di revisione costituzionale e che Comuni, Città Metropolitane e Province (eccezion fatta per quelle autonome) non hanno potestà legislativa.

diventa, in questo disegno, un elemento costitutivo della Repubblica al pari degli altri enti. Il secondo comma del medesimo articolo attribuisce agli enti decentrati una posizione costituzionale di autonomia. La legge costituzionale 3/2001 ha pertanto dato un nuovo sviluppo al principio autonomistico sancito all'art.5 della Costituzione riequilibrando a favore delle Regioni e degli altri enti locali il riparto delle competenze. In questo sistema a "rete" il Comune rappresenta l'ente dotato di competenze generali, in grado di rappresentare gli interessi della collettività locale possedendo il maggior radicamento sociale⁶.

La riformulazione della norma contenuta nell'art. 117 Cost. ha profondamente modificato il riparto della potestà legislativa tra Stato e Regioni ma soprattutto ha attribuito un espresso riconoscimento e un fondamento costituzionale alla potestà regolamentare. La riforma del 2001 ha elevato a livello costituzionale quanto già sancito con il testo unico all'art.7, nel quale si era previsto il potere di Comuni e Province di adottare, "nel rispetto dei principi fissati dalla legge e dallo statuto regolamenti nelle materie di propria competenza e in particolare per l'organizzazione e il funzionamento delle istituzioni e degli organismi di partecipazione, per il funzionamento degli organi e degli uffici e per l'esercizio delle funzioni". In tali termini si è, dapprima su un piano di legislazione ordinaria, quindi su un piano costituzionale, sancita una potestà regolamentare non più limitata a singole materie di volta in volta previste dalle leggi, ma sostanzialmente estesa, all'intero ambito dell'organizzazione, da un lato, e svolgimento delle funzioni dall'altro.

Il Titolo V contiene regole nuove anche per la distribuzione delle funzioni amministrative. Si è prevista, infatti, all'art. 118 Cost., l'attribuzione in via generale delle funzioni amministrative ai Comuni, salva la possibilità di attribuire le stesse funzioni ad altri enti per assicurarne l'esercizio unitario, sulla base dei principi di sussidiarietà, differenziazione e adeguatezza. Costituzionalmente la distribuzione delle funzioni fa capo in via prioritaria ai Comuni, ciò significa da un lato, che spettano ai Comuni le funzioni non espressamente riservate ad altri soggetti e dall'altro che gli stessi legislatori, regionali

⁶ Rolla G., *La posizione costituzionale dei Comuni*, in *Diritto regionale e degli Enti Locali*, Giuffrè, Milano, 2002.

o statali che siano, a seconda della materia di cui si tratta, debbano allocare le funzioni partendo dagli enti più vicini ai cittadini, salendo verso livelli più ampi, quando questi non rispondano ai criteri di idoneità ottimale. Viene superato il criterio tradizionale di riparto delle funzioni secondo la graduazione degli interessi e affermato il criterio della dimensione idonea all'esercizio di ciascuna funzione secondo la localizzazione. I sopracitati principi di sussidiarietà, differenziazione e adeguatezza non sono scindibili tra loro ma strettamente interconnessi.

L'adeguatezza va valutata in un duplice modo: con riferimento al peso intrinseco della funzione, che se particolarmente rilevante va attribuita dalla legge a un livello istituzionale diverso, provinciale o regionale, nonché con riferimento all'idoneità dell'ente locale. Sotto quest'ultimo aspetto, qualora le dimensioni strutturali e le dotazioni organizzative dell'ente non rispondano al principio imposto dall'art. 118 della Costituzione, essa deve essere ricercata attraverso forme istituzionali più adeguate, in primo luogo quelle associative.

La collaborazione sopra comunale deve ricercare la dimensione ottima d'impresa o *ambito territoriale ottimale*. I piccoli Comuni possono trarre ampio beneficio dalla reciproca cooperazione, purché l'ambito non sia né troppo ridotto né troppo esteso, in quanto se troppo ridotto risulterebbe non conforme al principio di adeguatezza e se troppo esteso andrebbe a vanificare i vantaggi del principio di sussidiarietà. Occorre quindi trovare la combinazione ideale di sussidiarietà e adeguatezza. Infatti, le ridotte dimensioni demografiche e territoriali dei Comuni rappresentano un reale impedimento a una gestione efficace ed efficiente dei servizi essenziali e all'assunzione di ulteriori funzioni, un ambito troppo grande può portare a perdere il necessario contatto con l'utenza e far venir meno l'efficacia della gestione e a un aumento dei costi.

L'art. 33 del D.lgs. 18 agosto 2000, n. 267⁷ affida alle Regioni il compito di individuare i livelli ottimali di gestione delle funzioni amministrative conferite ai Comuni, affinché ne

⁷ Si riporta il testo integrale dell'art. 33 rubricato *Esercizio associato di funzioni e servizi da parte dei Comuni*:

sia favorito l'esercizio associato nelle comunità più piccole. A tal fine, l'individuazione degli ambiti ottimali, pur essendo formalmente rimessa alle Regioni, deve avvenire attraverso appositi strumenti e procedure di raccordo e concertazione con i Comuni, che siano in grado di assicurare la collaborazione e l'azione coordinata fra Regioni ed enti locali nell'ambito delle rispettive competenze. Nell'ambito di quanto stabilito con legge regionale, sono gli stessi Comuni a individuare i soggetti, le forme e le metodologie con cui esercitare operativamente le funzioni in forma associata. Nel caso in cui i Comuni non provvedano alla definizione degli elementi per la gestione operativa delle funzioni in forma associata l'art. 33 del t.u.e.l. prevede l'intervento sostitutivo della Regione, stabilito nei modi e nei tempi della legge regionale di individuazione degli ambiti ottimali.

“Le regioni, nell’emanazione delle leggi di conferimento delle funzioni ai comuni, attuano il trasferimento delle funzioni nei confronti della generalità dei comuni.

Al fine di favorire l'esercizio associato delle funzioni dei comuni di minore dimensione demografica, le regioni individuano livello ottimali di esercizio delle stesse, concordandoli nelle sedi concertative di cui all'art.4. nell'ambito della previsione regionale, i comuni esercitano le funzioni in forma associata, individuando autonomamente i soggetti e le forme e le metodologie, entro il termine temporale indicato dalla legislazione regionale. Decorso inutilmente il termine di cui sopra, la regione esercita il potere sostitutivo nelle forme stabilite dalla legge stessa.

Le regioni predispongono, concordandolo con i comuni nelle apposite sedi concertative, un programma di individuazione degli ambiti per la gestione associata sovra comunale di funzioni e servizi, realizzato anche attraverso le unioni, che può prevedere altresì la modifica di circoscrizioni comunali e criteri per la corresponsione di contributi e incentivi alla progressiva unificazione. Il programma è aggiornato ogni tre anni, tenendo anche conto delle unioni di comuni regolarmente costituite.

Al fine di favorire il processo di riorganizzazione sovra comunale dei servizi, delle funzioni e delle strutture, le regioni provvedono a disciplinare, con proprie leggi, nell'ambito del programma territoriale di cui al comma 3, le forme di incentivazione dell'esercizio associato delle funzioni da parte dei comuni, con l'eventuale previsione nel proprio bilancio di un apposito fondo. A tal fine, oltre a quanto stabilito dal comma 3 e dagli artt. 30 e 32, le regioni si attengono ai seguenti principi fondamentali:

- a) nella disciplina delle incentivazioni:
 1. favoriscono il massimo grado di integrazione tra i comuni, graduando la corresponsione dei benefici in relazione al livello di unificazione, rilevato mediante specifici indicatori con riferimento alla tipologia ed alle caratteristiche delle funzioni e dei servizi associati o trasferiti in modo tale da erogare il massimo dei contributi nelle ipotesi di massima integrazione;
 2. prevedono in ogni caso una maggiorazione dei contributi nelle ipotesi di fusione e di unione, rispetto alle altre forme di gestione sovra comunale;
- b) promuovono le unioni di comuni, senza alcun vincolo alla successiva fusione, prevedendo comunque ulteriori benefici da corrispondere alle unioni che autonomamente deliberino, su conforme proposta dei consigli comunali interessati, di procedere alla fusione.

La riforma degli art. 114, 117 e 118 della Carta sembra quindi aver dato vita a un assetto di governo che per funzionare al meglio richiede l'impegno degli attori istituzionali corrispondenti a tutti i livelli di governo territoriale nella valorizzazione delle "forme cooperative" di esercizio e allocazione delle funzioni amministrative.

1.2 Il quadro normativo regionale in materia di associazionismo

Il tema dell'associazionismo comunale non è stato trascurato dal legislatore regionale. Sono, infatti, numerose le leggi che prevedono l'esercizio in forma associata, tra più Comuni, delle funzioni a essi attribuite. In alcuni casi l'esercizio associato delle funzioni è previsto come forma più efficiente di gestione⁸ e incentivato finanziariamente, mentre in altri casi viene imposto ai Comuni, pena la sottrazione delle funzioni⁹.

In riferimento al quadro normativo regionale è necessario ricordare la specialità della Regione Autonoma Friuli Venezia Giulia, derivante dalla legge costituzionale 1/1963 che attribuisce, a questa Regione così come alle altre Regioni a statuto speciale, una potestà legislativa e amministrativa più ampia nel contenuto e nelle materie, non intaccata dalla riforma del nuovo Titolo V.

Il giudice costituzionale ha, infatti, affermato che le "disposizioni del Titolo V, parte II, della Costituzione di cui alla legge costituzionale 3/2001 non si applicano alle Regioni ad

⁸ Si veda a titolo esemplificativo l'art. 14 della L.r. Emilia Romagna, n. 24/2003 («Disciplina della polizia amministrativa locale e promozione di un sistema integrato di sicurezza»), l'art. 9, della L.r. Lazio, n. 1/2005 («Norme in materia di polizia locale»), l'art. 23 della L.r. Lombardia, n. 4/2003 («Riordino e riforma della disciplina regionale in materia di polizia locale e sicurezza urbana»).

⁹ Si veda l'art. 4 della L.r. Calabria n. 1/2002 («Riordino delle funzioni amministrative regionali e locali»), il quale dispone che "Lo stesso atto che individua i livelli ottimali definisce gli incentivi per promuovere l'esercizio associato delle funzioni e ne fissa principi e criteri direttivi ..." (co.3), "I comuni interessati individuano gli strumenti, le forme e le metodologie per attuare l'esercizio associato delle funzioni conferite e ne danno comunicazione alla giunta ..." (co. 4), "In caso di inadempienza da parte dei comuni interessati, il Consiglio regionale, su proposta della Giunta, conferisce le funzioni relative alla Provincia competente per territorio che le esercita entro i successivi sessanta giorni"(co. 5), "Trascorso inutilmente il termine di cui al comma 5, la Regione esercita il potere sostitutivo sugli Enti Locali" (co. 6).

autonomia speciale, se non per le parti in cui prevedano forme di autonomia più ampie rispetto a quelle già attribuite”¹⁰. Pertanto nel territorio regionale si applica la legge dello Stato in materia di ordinamento degli enti locali in tutti gli ambiti in cui la Regione non abbia dettato proprie norme come prescritto dall’art. 18 del d.lgs. 9/1997¹¹. Per quanto concerne le forme di collaborazione tra enti locali non trova più applicazione la disciplina dettata dal d.lgs 267/2000 avendo il legislatore regionale inteso di disciplinare l’intero sistema delle forme associative¹².

1.2.1 Evoluzione normativa dal 1998 al 2005 in Friuli Venezia Giulia

Con la l.r. 15/2001 recante “Disposizioni generali in materia di riordino della Regione e conferimento di funzioni e compiti delle autonomie locali”, il legislatore regionale ha individuato i principi da osservare nel previsto trasferimento di funzioni e compiti alle autonomie locali, nel rispetto della valorizzazione e delle peculiarità territoriali. Il conferimento di funzioni, in base alla l.r. 15/2001, avviene in applicazione ai principi di efficienza ed economicità, in modo da assicurare un adeguato esercizio delle funzioni medesime, anche in forma associata. Il legislatore ha poi provveduto all’individuazione degli ambiti territoriali ottimali sulla base di parametri di congruità e adeguatezza sotto il profilo demografico, ambientale e socio – economico, individuandone ventidue mediante delibera della Giunta regionale. La relazione programmatica del Presidente della Regione presentata nel corso dell’anno 2003 ha portato all’adozione di due strumenti strategici: il

¹⁰ Sentenza Corte Costituzionale n. 43 del 2003.

¹¹ Decreto Legislativo 2 gennaio 1997, n. 9, (in Gazz. Uff. 29 gennaio 1997, n. 23) – Norme di attuazione dello statuto speciale per la regione Friuli Venezia Giulia in materia di ordinamento degli enti locali e delle relative circoscrizioni.

¹² La Corte costituzionale nella sentenza n. 238 del 18 giugno 2007 ha affermato che “la legislazione della Regione Friuli Venezia Giulia in tema di enti locali non è vincolata all’osservanza delle singole disposizioni del testo unico degli enti locali, ma deve rispettare il principio autonomistico o – meglio ancora – tramite le sue autonome determinazioni deve «favorire la piena realizzazione dell’autonomia degli enti locali»”.

Piano strategico regionale e il Piano triennale 2005 – 2007. Il Piano strategico ha definito gli indirizzi, gli obiettivi strategici e le direttive generali dell'azione amministrativa regionale e tra questi vi ha ricompreso un progetto di “sviluppo delle forme associative fra enti locali”.

Il Piano triennale 2005 – 2007, ha stabilito modalità organizzative e tempi di attuazione del Piano strategico prevedendo in particolar modo:

- ~ la promozione delle forme associative soprattutto tra Comuni di piccole dimensioni, per razionalizzare i costi, associare le funzioni, creare uffici unici e migliorare i servizi;
- ~ il raggiungimento di dimensioni associative efficienti;
- ~ l'elaborazione di criteri di assegnazione degli incentivi in base ai risultati raggiunti.

Nel Piano si afferma che una realtà istituzionale e territoriale frammentata porta il rischio che la c.d. devoluzione si traduca in un aumento dei costi e della dimensione della Pubblica Amministrazione con una contestuale riduzione dell'efficacia dell'azione pubblica. Il tema del trasferimento di funzioni e quello dello sviluppo di forme associative sono strettamente connessi tra loro e devono procedere di pari passo. Il Piano strategico e il Piano triennale appaiono, a giudizio della Corte dei Conti, sezione di controllo del Friuli Venezia Giulia, orientati in tal senso.

La valorizzazione delle forme associative, nella forma di “*Unioni*” e “*Convenzioni*”, trova la sua disciplina, prima dell'anno 2006, prevalentemente nelle leggi finanziarie e di assestamento che, annualmente prevedono incentivazioni finanziarie di vario genere.

Dal 1998 al 2005 il legislatore regionale ha sostenuto gli enti di minore dimensione demografica e, in generale, l'associazionismo tra Comuni, incentivando la stipula di Convenzioni e l'istituto dell'Unione tra comuni. Durante questo periodo sono state effettuate modifiche sistematiche degli elementi rilevanti di assegnazione degli incentivi, dai destinatari ai vincoli quantitativi e qualitativi e, nel 2000, si è assistito a un forte ridimensionamento dei trasferimenti alle Unioni, preannunciati dalla legge finanziaria nella misura del 30% e poi ridotti, con la l.r. 13/2000, all'8/9%. L'istituto dell'Unione,

dopo l’iniziale adesione registrata nel 2000 con la costituzione di diciotto Unioni, non ha trovato completa realizzazione. Infatti, legislatore regionale nel 2004 ha favorito l’estinzione delle Unioni scarsamente operative, prevedendo la non applicazione della sanzione consistente nella decurtazione dei trasferimenti ordinari, prevista in ipotesi di scioglimento anticipato delle stesse.

Tabella 1.1: Fondi complessivi stanziati dal 2000 al 2005

tipologia di forma associativa	2000	2001	2002	2003	2004	2005
a favore delle unioni	774.685	2.383.449	1.774.356	1.774.356	1.774.356	500.000
a favore delle convenzioni				2.000.000	8.042.807	6.576.003

Fonte: Primo piano di valorizzazione territoriale - Regione Friuli Venezia Giulia

La formula che ha riscontrato però il maggior successo è stata quella delle Convenzioni per la maggior flessibilità dello strumento, che consente altresì di verificare l’efficacia della gestione associata già nel breve termine. Con le leggi finanziarie regionali ‘98 e ss. si è sostanzialmente previsto un sistema di contestuale incentivazione e decurtazione dei trasferimenti. Il successo della politica regionale di incentivazione è stato ritenuto scarso a seguito dell’incompiuto trasferimento di funzioni. Non si è mai concretizzata la procedura dell’effettivo passaggio di funzioni agli enti locali previsto dalla sopracitata l.r. 15/2001 e questo ha inciso negativamente sul processo di associazionismo. A supporto di tale affermazione basti ricordare che il numero delle Unioni di comuni è passato, dal 2000 al 2004, da diciotto a quattro.

Alla luce delle esperienze maturate in Friuli Venezia Giulia come in altre regioni quali in particolar modo l’Emilia Romagna¹³ e la Toscana è stata legiferata una nuova riforma in materia di unioni ma soprattutto di associazionismo. Tale disciplina è inserita nella legge regionale n. 1 del 9 gennaio 2006, abrogante la l.r. 15/2001, recante “Principi e norme

¹³ Nell’elaborazione della l.r. 1/2006 vi è stata una cooperazione con le Regione Emilia Romagna, una tra le Regioni assieme alla Toscana più all’avanguardia in materia di gestioni associate, di cui si sono prese a riferimento la l.r. 3/1999 e la l.r. 11/2001. La Regione Emilia Romagna è infatti stata la prima regione ad aver assolto all’art. 33 t.u.e.l. e indotto la cooperazione tra enti locali secondo un preciso «programma di riordino territoriale».

fondamentali del sistema regione”, con particolare riguardo ai capi V e VI del Titolo II relativi alla gestione in forma associata dei servizi tra enti locali.

Tale legge dovrebbe segnare una svolta nella materia delle forme associative, conservando alcuni istituti che discendono dalla normativa nazionale, introducendone di nuovi e prevedendo misure che dovrebbero correggere gli effetti distorsivi delle precedenti disposizioni normative.

1.2.2 La legge regionale 1/2006: l’art. 22

La legge regionale 9 gennaio 2006, n. 1 costituisce il primo provvedimento legislativo organico di riordino del sistema delle autonomie locali il quale è intervenuto a distanza di dodici anni dall’entrata in vigore della legge costituzionale n. 2 del 1993, che ha trasformato la competenza legislativa regionale in tema di ordinamento degli enti locali da concorrente in *esclusiva*.

La legge regionale 1/2006 delinea i punti nevralgici del nuovo sistema Regione – autonomie locali. Consacra i principi dell’unità e del policentrismo regionale, del pluralismo istituzionale, dell’autonomia degli enti locali, la pari dignità e leale collaborazione tra i diversi livelli di governo, la sussidiarietà, la differenziazione e l’adeguatezza. Nodo centrale della riforma è la valorizzazione delle forme associative, che nel loro insieme rappresentano uno strumento di efficienza e competitività ma soprattutto di razionalizzazione delle risorse. La legge assegna ai Comuni, divenuti con la riforma del Titolo V il principale livello ordinamentale, l’obiettivo strategico di esercitare le funzioni amministrative nell’ottica di realizzare un sistema istituzionale partecipato per migliorare la qualità dei servizi resi ai cittadini secondo principi di partecipazione, di semplificazione, di economicità, di efficienza e di efficacia dell’azione amministrativa. Il legislatore assegna ai Comuni la meta da raggiungere, ma nel farlo indica agli stessi la strada da seguire individuandola nell’esercizio coordinato di funzioni e nella gestione

associata dei servizi, sostenendone nel contempo lo sviluppo mediante il Piano di valorizzazione territoriale.

La legge conferisce, infatti, un particolare risalto alla dimensione associativa disciplinando istituti innovativi fondati su alcuni pilastri essenziali, tra i quali la volontarietà del processo associativo, scegliendo di privilegiare le autonome decisioni dei Comuni nella individuazione degli ambiti ottimali di gestione, ma anche l'opzione per un ambito stabile e unitario per la gestione associata finalizzato a ricercare la massima integrazione tra le funzioni svolte.

L'intero capo V è dedicato alle forme associative ovvero alla disciplina complessiva dell'esercizio coordinato di funzioni e della gestione associata di servizi tra enti locali in una logica di creazione delle strutture che, secondo una gamma abbastanza ampia, consentano vari gradi di flessibilità. Al fine di valorizzare al meglio la gestione associata e consentirne una più facile implementazione il legislatore regionale ha investito, non solo su un piano economico tramite gli incentivi previsti dal Piano di valorizzazione ma anche su un piano formativo, sostenendo il processo di cambiamento. Il programma di eventi formativi non ha riguardato solo gli amministratori locali ma anche il personale e ha orientato il suo obiettivo all'accrescimento della capacità di programmazione per uno sviluppo integrato del territorio nonché delle competenze tecniche e professionali. Il perno del sistema associativo è rappresentato dall'art. 22 interamente dedicato all'*Associazione intercomunale*¹⁴, uno strumento innovativo, privo di personalità giuridica,

¹⁴ Testo integrale art. 22 della L.R. 1/2006 rubricato *Associazione intercomunale*:

“Le associazioni intercomunali, finalizzate alla gestione associata di una pluralità di funzioni e servizi, sono costituite da Comuni contermini inseriti in contesti omogenei dal punto di vista territoriale e socio-economico e non ricompresi nel territorio di altra associazione e sono dotate di uffici comuni.

Le associazioni intercomunali sono costituite per un periodo non inferiore a sei anni.

Le associazioni intercomunali sono costituite con deliberazioni conformi dei consigli comunali, adottate a maggioranza assoluta dei componenti, con le quali viene approvata la convenzione quadro.

Sono organismi di coordinamento delle associazioni intercomunali:

- il Presidente dell'associazione, eletto tra i sindaci dei Comuni associati;
- la Conferenza dei sindaci;

La convenzione quadro disciplina:

- l'oggetto e la durata dell'associazione;
- le competenze e il funzionamento degli organismi di coordinamento di cui al comma 4;

costituito tra Comuni contermini, inseriti in un territorio omogeneo dal punto di vista territoriale e socio – economico, al fine di realizzare la massima integrazione possibile tra gli enti stessi e la creazione di un sistema razionale per la gestione in modo associato di una pluralità di funzioni e servizi. L'Associazione intercomunale è uno strumento ideato in Emilia Romagna per rafforzare il modello convenzionale individuato dalla legge nazionale attraverso la creazione di una forma stabile e permanente di coordinamento tra i vari enti locali che sono ricorsi all'esercizio associato ma soprattutto una piattaforma di regole comuni fissate nel regolamento dell'associazione. Si tratta di uno strumento che i Comuni, nell'esercizio della loro autonomia, possono decidere di adottare al fine di meglio rispondere alle proprie esigenze locali. Le Associazioni intercomunali, data la loro geometria variabile, dovrebbero consentire di trovare soluzioni appropriate ai problemi inevitabili posti dalla complessità del sistema socio – economico e da specifici territori della Regione che spesso sono caratterizzati da situazioni di marginalità, disagio e difficoltà oggettive.

L'architettura dell'Associazione intercomunale deve rispettare alcune linee guida contenute nell'art. 22. Sono necessariamente previsti degli uffici comuni, ai quali demandare l'esercizio di funzioni in luogo agli enti partecipanti, e una durata minima non inferiore ai sei anni. La durata non è neutra o simbolica ma può essere definita una scelta di campo. La durata superiore rispetto al mandato elettorale vuole superare il bipolarismo che fa fatica a convivere nelle forme di collaborazione¹⁵. Esse rappresentano quindi un livello più avanzato di organizzazione rispetto alla convezione e sono lo strumento adeguato per una integrazione di media – lunga durata tra i Comuni contermini.

-
- la modalità e le eventuali forme di coordinamento tecnico, amministrativo e organizzativo;
 - le funzioni e i servizi comunali da svolgere in forma associata e i criteri generali relativi alle modalità di esercizio, tra cui l'individuazione del Comune capofila;
 - i rapporti finanziari tra i Comuni associati.

La convenzione quadro trova applicazione mediante convenzioni attuative, fra tutti o alcuni dei Comuni associati approvate dalla giunte comunali nonché mediante gli atti regolamentari e programmatori dei Comuni.

¹⁵ *Il comune e gli altri enti locali nell'ordinamento del Friuli Venezia Giulia*, relazione a cura di Luciano Vandelli in "Un nuovo sistema Regione-autonomie locali in Friuli Venezia Giulia: l'attuazione della legge regionale 1/2006", Regione Autonoma Friuli Venezia Giulia, novembre 2006.

L'associazione, rappresentando una forma di collaborazione intermedia tra la convenzione e l'Unione dei comuni può essere descritta come un contenitore di convenzioni ex art. 30 t.u.e.l.

Il numero di associazioni formalmente costituite è cresciuto in misura importante nel tempo in considerazione del fatto che le procedure previste per la costituzione e il funzionamento risultano semplici e snelle, anche se lo spirito della l.r. 1/2006 non è stato a fondo capito dagli amministratori locali, che in alcuni casi hanno creato dei contenitori standard, non modellati *ad hoc* rispetto alle realtà su cui sarebbero stati applicati. Lo strumento della convenzione, utilizzato in caso di Associazione intercomunale, avrebbe dovuto essere strutturato in modo tale da adeguarsi alle singole realtà, tuttavia in molti casi le amministrazioni hanno utilizzato i modelli di convezione base forniti dalla Regione senza adeguarli alla propria realtà.

L'associazione è infatti costituita tramite deliberazione di approvazione della convenzione quadro da parte dei Consigli comunali dei Comuni partecipanti, adottata a maggioranza assoluta. Una volta adottata la convenzione quadro, questa troverà applicazione nelle varie convenzioni attuative, approvate dalle singole giunte comunali, nonché negli atti regolamentari e programmatori dei diversi Comuni.

Ai sensi dell'art. 22, comma 5, la convenzione quadro deve tassativamente indicare:

- ~ l'oggetto e la durata dell'associazione;
- ~ le competenze e il funzionamento degli organismi di coordinamento (Presidente dell'associazione e Conferenza dei Sindaci);
- ~ la modalità e le eventuali forme del coordinamento tecnico, amministrativo e organizzativo;
- ~ le funzioni e i servizi da svolgere in forma associata e i criteri generali relativi alle modalità di esercizio, tra cui l'individuazione del Comune capofila;
- ~ i rapporti finanziari tra i Comuni associati.

Secondo una nota regionale¹⁶ si ritiene che la convenzione quadro debba inoltre indicare:

¹⁶ Si allude alla "Nota esplicativa sulle forme associative" del 28 febbraio 2006 diffusa dalla Regione Autonoma Friuli Venezia Giulia.

- ~ il termine entro cui devono essere stipulate le convenzioni attuative, da parte di tutti o dei soli Comuni interessati;
- ~ le modalità e le procedure di recesso dall'associazione e dalle convenzioni attuative. A tal riguardo si ritiene che il recesso dall'associazione comporti l'automatico recesso da tutte le convenzioni attuative già stipulate per la gestione associata di servizi e funzioni;
- ~ le modalità e le procedure di scioglimento dell'associazione, che devono essere deliberate dai Consigli comunali di tutti gli enti partecipanti, a maggioranza assoluta dei componenti.

Sempre la convenzione quadro è chiamata a individuare il Comune capofila, unico per tutti i Comuni facenti parte dell'Associazione intercomunale. La previsione dell'ente capofila è necessaria in virtù del fatto che l'Associazione intercomunale è priva di personalità giuridica per la volontà del legislatore di evitare la duplicazione di strutture come già avviene per l'Unione dei comuni. Il Comune capofila assume il ruolo di soggetto che agisce in nome e per conto degli altri Comuni. L'unicità del Comune capofila prescinde dalla condivisione della totalità dei servizi. L'ente capofila è chiamato a coordinare i rapporti amministrativi funzionali con gli altri Comuni e a relazionarsi con i terzi, in primis la Regione, dalla quale riceve i contributi e provvede a ripartirli tra gli enti partecipanti alla gestione associata secondo gli accordi convenzionali. Costituisce quindi l'*interfaccia* dell'associazione, ma non per questo è necessario che sia sede degli uffici comuni.

La politica regionale di programmazione dello sviluppo associativo e di gestione delle relative risorse finanziarie viene affidata a un nuovo strumento introdotto dall'art.26 della l.r. 1/2006: il Piano di valorizzazione territoriale. Il Piano contiene un programma di finanziamento strategico a favore delle forme associative a valenza triennale. Viene approvato e aggiornato ogni anno dalla Giunta regionale d'intesa con il Consiglio delle Autonomie locali. Poiché assolve a diverse esigenze è per sua natura, attualmente, strutturato in due parti. È sostanzialmente chiamato a:

- ~ effettuare la ricognizione delle forme associative ovvero un censimento annuale delle Associazioni intercomunali e Unioni di comuni costituite nel territorio del Friuli Venezia Giulia;
- ~ definire i criteri e le modalità di concessione degli incentivi ordinari e straordinari alle Associazioni intercomunali, alle Unioni di comuni e alle fusioni sulla base dei principi previsti dall'art.27.

1.3 L'”ex” logica di area vasta

L'adeguatezza delle dimensioni dei Comuni rispetto all'esercizio dei compiti che questi vorrebbero assumere ha rappresentato da sempre il nodo centrale da affrontare in ogni disegno di riforma dell'assetto degli enti locali.

Le ridotte dimensioni di un Comune sono rilevanti sotto almeno quattro aspetti:

- ~ possono essere indice di un'organizzazione amministrativa insufficiente per assolvere a talune funzioni amministrative;
- ~ possono indicare un bacino insufficiente o inadeguato per la gestione di determinati servizi o impianti;
- ~ possono rivelare una circoscrizione territoriale troppo ristretta per assumere decisioni adeguate;
- ~ possono far presumere che il Comune di ridotte dimensioni sia estraneo a certe problematiche riguardanti generalmente l'urbanistica e l'assetto del territorio in generale.

Con il decentramento si potrebbero avere risultati positivi sotto il profilo dell'efficacia del servizio ma, soprattutto negli enti più piccoli, si potrebbero avere problemi di costi e quindi di scarsa efficienza.

Le inefficienze legate al sottodimensionamento degli enti locali vanno superate con l'utilizzo di strategie diverse.

L'art. 25 della legge regionale 1/2006, abrogato dall'art. 11, comma 31, della l.r. 30/2008 (legge finanziaria regionale 2009), aveva previsto a tal riguardo l'Aster (ambito per lo sviluppo territoriale), ovvero un'Unione o Associazione di comuni che raggiungesse una determinata consistenza territoriale e di popolazione. L'Aster non rappresentava un nuovo ente intermedio ma era una semplice qualificazione giuridica, un'"etichetta", che caratterizzava soggetti e forme associative corrispondenti a una dimensione territoriale di area vasta sovra comunale adeguata all'esercizio dell'attività di governo, ove potevano trovare sintesi le economie di scala nell'erogazione dei servizi con la progettualità per lo sviluppo del territorio.

Gli scopi attribuiti all'Aster erano sostanzialmente due:

- ~ la programmazione di interventi territoriali integrati;
- ~ l'interlocuzione strategica, politica e istituzionale con la Regione e la Provincia per il governo del territorio di area vasta.

In tema di programmazione, l'Aster era chiamato alla realizzazione di opere pubbliche, alla tutela e valorizzazione del territorio e delle risorse naturali, al coordinamento dello sviluppo economico e sociale, dell'organizzazione dei servizi pubblici locali nonché al coordinamento di altre iniziative relative al territorio dell'ambito. Aspetto caratterizzante la programmazione era l'integrazione, in quanto gli interventi, anche se circoscritti a un'area limitata o specifica, erano rivolti a vantaggio diretto di tutta l'area dell'Aster. L'Aster non determinava uno spostamento della titolarità delle competenze, che rimanevano in capo ai singoli enti locali. L'art. 25 conferì all'Aster tutta una serie di funzioni di spettanza delle Province non precludendo a queste l'esercizio delle stesse¹⁷.

La qualificazione giuridica di Aster consentiva poi di porsi come interlocutori privilegiati con la Regione per la sfera dei trasferimenti. In questa logica l'Aster ha rappresentato uno strumento per migliorare la distribuzione delle risorse, consentendo di ridurre le richieste

¹⁷ La Corte Costituzionale nella sentenza n. 238 del 2007 ha affermato che "l'attribuzione agli ASTER del potere di programmazione di interventi territoriali integrati non preclude alle Province il pieno esercizio delle loro funzioni e la legge n. 1 del 2006, nel suo complesso, «non disconosce affatto il ruolo di coordinamento della Provincia»".

di finanziamento per interventi di area vasta. Gli interventi da realizzare venivano individuati tramite proposte di accordo quadro, tra Regione ed enti interessati, nelle quali si identificavano risorse e interventi. L'interlocuzione Aster – Regione consentiva ai primi la possibilità di segnalare interventi strategici, da realizzare nell'ambito dell'Aster, di competenza regionale e alla seconda, di ascoltare le esigenze del territorio con un canale privilegiato.

La qualificazione giuridica di Aster, cosiddetto Aster di diritto, era attribuita ai Comuni capoluogo di Provincia nonché alle Comunità montane mentre alle Associazioni intercomunali e alle Unioni di Comuni (costituite da Comuni non montani) era attribuita la qualificazione di Aster “volontario” al raggiungimento di determinate soglie, che in una realtà composta da micro comuni risultavano difficilmente raggiungibili, ovvero:

- ~ una popolazione non inferiore a 30.000 abitanti;
- ~ una popolazione non inferiore a 15.000 abitanti se il coinvolgimento era pari ad almeno dieci comuni.

Ciò non deve far intendere che la qualificazione di Aster fosse necessaria per la costituzione di un Associazione ovvero Unione di comuni, che quindi potevano costituirsi ai sensi dell'art. 26, comma 3, della l.r. 1/2006. Agli Aster erano destinate annualmente specifiche risorse regionali per il finanziamento degli interventi territoriali, ripartite tramite il Piano di valorizzazione. L'abrogazione dell'art. 25 ha svuotato la l.r. 1/2006 della funzione di pianificazione strategica e interrotto il dialogo privilegiato tra Regione e territorio.

Fino al 2008 il Piano di valorizzazione territoriale definiva il programma pluriennale di finanziamento degli investimenti individuati dagli Aster. In loro favore sono state stanziare specifiche risorse dal 2006 al 2008. Dal 2009, a seguito dell'abrogazione dell'art. 25, non sono più previsti specifici finanziamenti a favore di tali soggetti, tuttavia gli accordi già stipulati con Comuni, Unioni di Comuni e Comunità montane resteranno vigenti per diversi anni fino alla completa liquidazione delle quote impegnate e all'avvenuta rendicontazione degli interventi programmati.

1.4 Il sistema degli incentivi regionali alle forme associative

La l.r. 1/2006, all'art. 26, demanda al Piano di valorizzazione territoriale la definizione dei criteri e delle modalità di corresponsione degli incentivi. La disciplina dei trasferimenti ricalca sostanzialmente quella prevista dall'Emilia Romagna e dalla Toscana, che fanno esplicito riferimento al "Programma di riordino territoriale"¹⁸, con alcune differenze. I finanziamenti stanziati tramite il Piano di valorizzazione derivano interamente da risorse proprie della Regione Friuli Venezia Giulia.

Possono accedere alle incentivazioni regionali per lo sviluppo delle forme associative:

- a. le Associazioni intercomunali, che rispettino il dettato disposto dall'art. 22 della l.r. 1/2006, ovvero:
 - ~ siano finalizzate alla gestione in forma associata di funzioni e servizi;
 - ~ siano costituite tra Comuni contermini, inseriti in contesti omogenei sotto il profilo territoriale e socio-economico;
 - ~ siano dotate di uffici comuni;
 - ~ siano costituite per un periodo non inferiore ai sei anni;
- b. le Unioni di Comuni, che rispettino il dettato disposto dall'art. 23 e 27 della l.r. 1/2006, ovvero:
 - ~ siano costituite tra due Comuni non montani, uno dei quali con popolazione non inferiore ai 1.500 abitanti ovvero costituite tra Comuni montani, uno dei quali con popolazione pari o superiore a 500 abitanti;
 - ~ siano costituite da tre o più Comuni non montani con una popolazione superiore a 3.000 abitanti ovvero da tre o più Comuni montani con popolazione complessiva superiore a 1.000 abitanti;
- c. le Unioni di comuni costituite prima della l.r. 1/2006;
- d. i Comuni derivanti dalla fusione di uno o più comuni.

¹⁸ Si veda il Capo IV, artt. 9-10, della l.r. Emilia Romagna n.11/2001 («Disciplina delle forme associative e altre disposizioni in materia di enti locali») e l'art. 2 della l.r. Toscana n.40/2001 («Disposizioni in materia di riordino territoriale e incentivazione delle forme associative di comuni»).

Gli incentivi vengono erogati in favore dell'ente capofila e vengono definiti annualmente dal Piano di valorizzazione territoriale. Il piano prevede due tipologie di incentivo, uno iniziale legato alla costituzione dell'associazione, e uno ordinario per gli anni a venire, e comunque non oltre il sesto anno dalla costituzione, legato allo svolgimento e all'organizzazione della gestione associata.

Incentivo straordinario iniziale

L'attribuzione di un incentivo straordinario, definito anch'esso sulla base di quanto stabilito dal Piano di valorizzazione varato ogni anno dalla Regione, si pone nell'ottica di incentivare lo sviluppo delle forme associative sul territorio. Sulla base delle tabelle fornite annualmente dalla Regione Friuli Venezia Giulia è possibile conoscere l'entità dell'incentivo che verrà erogato. Questo è calcolato sulla base del numero di Comuni, facenti parte dell'Unione ovvero Associazione dei comuni, aumentato in funzione della densità demografica. L'incentivo straordinario calcolato è poi aumentato di una quota pari al 50% delle spese liquidate per la realizzazione dello studio di fattibilità, nei due anni precedenti la costituzione, qualora non finanziate parzialmente o totalmente.

Lo scioglimento dell'Associazione intercomunale o dell'Unione prima dei sei anni previsti come durata minima della gestione associata comporta la restituzione dell'incentivo straordinario, nella misura di un sesto dell'incentivo ricevuto moltiplicato per il numero di anni di anticipo dell'estinzione della forma associativa. L'obbligo a carico di ciascun Comune alla restituzione è calcolato sulla base della popolazione residente.

Incentivo ordinario annuale

Viene altresì erogato un incentivo ordinario della durata di sei anni, decrescente dal terzo anno in poi, al fine di sostenere la gestione associata, nella speranza che venga raggiunta al termine di tale periodo una dimensione organizzativa tale da consentire l'autosussistenza della stessa. È calcolato a partire dalla tipologia di funzione

effettivamente gestita a livello sovra comunale (Ib), maggiorata in relazione a determinati parametri quali:

- ~ il grado di integrazione nell'esercizio delle funzioni / servizi gestiti in forma associata;
- ~ la tipologia della forma associativa prescelta, associazione o unione (Mf);
- ~ la numerosità della forma associativa (Mn);
- ~ il territorio della forma associativa (Mt);
- ~ la popolazione della forma associativa (Mp).

Per le Associazioni intercomunali sono escluse dal computo quelle gestioni associate svolte tra Comuni diversi rispetto a quelli previsti nella convenzione quadro con riferimento a ciascuna funzione o servizio, salvo che la convenzione attuativa preveda l'ingresso anche degli altri Comuni dell'associazione.

L'incentivo base, concesso annualmente tramite il Piano di valorizzazione, è articolato per funzioni/servizi o macrofunzioni. Ciascuna Associazione o Unione di comuni determina l'incentivo base a partire dalla somma dei singoli importi previsti per le varie funzioni o dal maggior importo previsto nel caso di esercizio congiunto della macrofunzione. L'incentivo così determinato è concesso solo in relazione ai servizi e alle funzioni associate aventi i caratteri di *continuità* (o quantomeno di periodicità) e di *effettività*. Sono pertanto escluse le cooperazioni di tipo occasionale o espressamente limitate alla realizzazione di uno specifico progetto o attività non ricorrenti nonché le funzioni in fase di progettazione per le quali si rinvia al futuro la definizione delle modalità operative di svolgimento. I finanziamenti della l.r. 1/2006 riguardano solo le funzioni individuate nel Piano. Le altre funzioni non ricomprese sono oggetto di specifica disciplina di settore. Dal 2010 la voce "*altro*", riferita ad attività integrative rispetto alle voci già considerate nella tabella fornita dal Piano di valorizzazione, non sarà più finanziata mentre dal 2011 è prevista la concessione dell'incentivo ordinario solo in relazione allo svolgimento dell'intera macrofunzione e non anche delle singole sotto funzioni.

La formula applicata per il calcolo dell'incentivo è data da:

$$IO = Ib + Mf + Mn + Mt + Mp$$

L'incentivo ordinario (IO) è determinato da ciascuna forma associativa intrecciando in relazione al caso specifico i valori riportati nella seguente tabella, riportata a semplice titolo esemplificativo, in quanto relativa alle incentivazioni previste dal Piano di valorizzazione territoriale per il 2009. Le assegnazioni base sono definite in importo fisso e poi variamente maggiorate.

Tabella 1.2: Tabella riassuntiva dei criteri di erogazione dell'incentivo annuale

IB*	A. Gestione del personale	€ 50.000	} assegnazione base
	- reclutamento del personale / concorsi	€ 7.500	
	- trattamento economico	€ 12.500	
	- trattamento giuridico	€ 12.500	
	- relazioni sindacali	€ 3.000	
	- formazione professionale	€ 5.000	
	- altro	€ 1.000	
	B. Gestione economica e finanziaria e controllo di gestione	€ 55.000	
	- gestione economica e finanziaria	€ 32.500	
	- controllo di gestione	€ 12.000	
	- controllo sulle società partecipate	€ 3.000	
	- altro	€ 2.000	
	C. Gestione delle entrate tributarie e servizi fiscali	€ 50.000	
	- riscossione tributi	€ 21.000	
	- attività di recupero evasione/elusione fiscale	€ 8.500	
	- home banking tributario/pagamento in via telematico di tributi	€ 6.500	
	- contenzioso tributario	€ 2.500	
	- altro	€ 2.000	
	D. Gestione unificata dell'ufficio lavori pubblici	€ 50.000	
	- progettazione delle opere	€ 8.000	
- responsabile del procedimento e ufficio gare	€ 15.000		
- direzione lavori	€ 7.500		
- responsabile della sicurezza	€ 6.000		
- gestione degli espropri	€ 10.000		
- altro	€ 2.000		
E. Gestione unificata dell'ufficio contratti, appalti di forniture di beni e servizi, acquisti	€ 30.000		
- gestione gare d'appalto	€ 10.000		
- stipula e gestione dei contratti	€ 9.000		
- gestione amministrativa del patrimonio	€ 6.000		

- altro				€ 2.000
F. Gestione unificata servizio statistico e informativo e servizi di e-government				€ 45.000
- automazione delle funzioni di controllo				€ 6.000
- servizi informatici				€ 12.000
- sistema informativo territoriale SIT e cartografia				€ 10.000
- servizio informativo –statistico				€ 4.000
- altro				€ 2.000
<i>Superficie dei Comuni in Km</i>	<i>Fino a 100</i>	<i>Tra 101 e 200</i>	<i>Oltre 200</i>	
G. Gestione unificata del servizio tecnico	€ 35.000	€ 52.500	€ 70.000	
- gestione e manutenzione strade	€ 7.000	€ 10.500	€ 14.000	
- segnaletica	€ 3.500	€ 5.250	€ 7.000	
- illuminazione pubblica e servizi connessi	€ 5.250	€ 7.875	€ 10.500	
- gestione e manutenzione del verde pubblico	€ 7.000	€ 10.500	€ 14.000	
- gestione e manutenzione cimiteri	€ 7.000	€ 10.500	€ 14.000	
- altro	€ 2.000	€ 3.000	€ 4.000	
H. Urbanistica e gestione del territorio				€ 45.000
- urbanistica				€ 13.500
- edilizia privata				€ 13.500
- canile				€ 4.000
- altro				€ 2.000
<i>Superficie dei Comuni in Km</i>	<i>Fino a 100</i>	<i>Tra 101 e 200</i>	<i>Oltre 200</i>	
I. Funzioni di polizia municipale	€ 35.000	€ 52.500	€ 70.000	
- sicurezza urbana	€ 10.500	€ 15.750	€ 21.000	
- polizia stradale	€ 7.000	€ 10.500	€ 14.000	
- polizia amministrativa	€ 7.000	€ 10.500	€ 14.000	
- altro	€ 2.000	€ 3.000	€ 4.000	
L. Funzioni culturali e ricreative				€ 25.000
- biblioteche e/o musei				€ 5.000
- programmazione e gestione attività culturali				€ 6.250
- gestione degli impianti sportivi e ricreativi				€ 6.250
- informagiovani				€ 3.750
- altro				€ 1.500
M. Funzioni attinenti lo sviluppo economico				€ 40.000
- adozione provvedimenti relativi al commercio				€ 5.000
- accoglienza, informazione e promozione turistica				€ 5.200
- sportello unico per le attività produttive				€ 18.000
- altro				€ 1.000
<i>Superficie dei Comuni in Km</i>	<i>Fino a 100</i>	<i>Tra 101 e 200</i>	<i>Oltre 200</i>	
N. Funzioni di istruzione pubblica	€ 30.000	€ 45.000	€ 60.000	
- trasporto scolastico	€ 10.200	€ 15.300	€ 20.400	
- pre-post accoglienza e/o centri vacanza estivi	€ 5.000	€ 7.500	€ 10.000	
- asili nido	€ 3.300	€ 4.950	€ 6.600	
- mense scolastiche	€ 7.200	€ 10.800	€ 14.400	
- altro	€ 1.500	€ 2.000	€ 3.000	
O. Attività istituzionale				€ 20.000
- comunicazione istituzionale				€ 3.000
- URP sovracomunale				€ 2.000

	- carta dei servizi	€	5.000			
	- altro	€	1.500			
	P. Gestione della programmazione	€	20.000			
	Q. Tutela dell'ambiente	€	10.000			
Integrazione nello svolgimento dei servizi						
Unioni: 5%						
Associazioni, se dotate di uffici comuni:						
Comuni in associazione	n. comuni per i quali il servizio è gestito dall'ufficio comune	maggiorazione percentuale	n. comuni per i quali il servizio è gestito dall'ufficio comune	maggiorazione percentuale	n. comuni per i quali il servizio è gestito dall'ufficio comune	maggiorazione percentuale
2	2	15%				
3	2	10%	3	15%		
4	3	10%	4	15%		
5	3	5%	4	10%	5	15%
6	4	5%	5	10%	6	15%
7	5	5%	6	10%	7	15%
8	6	5%	7	10%	8	15%
9	6-7	5%	8	10%	9	15%
10	7-8	5%	9	10%	10	15%
11	7-8	5%	9-10	10%	11	15%
12	8-9	5%	10-11	10%	12	15%
13	9-10	5%	11-12	10%	13	15%
14	9-10	5%	11-13	10%	14	15%
15	10-11	5%	12-14	10%	15	15%
16	11-12	5%	13-15	10%	16	15%
17	11-13	5%	14-16	10%	17	15%
18	12-14	5%	15-17	10%	18	15%
19	13-15	5%	16-18	10%	19	15%
20	14-16	5%	17-19	10%	20	15%
oltre 20	tra 70-84%	5%	tra 85-95%	10%	96% e oltre	15%
Prevalenza della gestione tramite la forma associativa**						
Unioni: l'incentivo spetta solo se la funzione o servizio sia svolto dall'Unione per tutti i Comuni						
Associazioni: l'incentivo spetta se la funzione/servizio è svolta dalla prevalenza dei comuni aderenti						
Comuni facenti parte dell'associazione	Prevalenza	Comuni facenti parte dell'associazione	Prevalenza			
3	2	13	7			
4	3	14	8			
5	3	15	8			
6	4	16	9			
7	4	17	9			
8	5	18	10			
9	5	19	10			
10	6	20	11			
11	6	oltre 20	oltre dei 2/3			
12	7					
MF	Associazione: 10%					
	Unione: 20%					

maggiorazioni

+	
MN	Fino a tre comuni partecipanti: 5%
	Da quattro a sei comuni partecipanti: 10%
	Da sette a nove comuni partecipanti: 15%
	Da dieci a tredici comuni partecipanti: 30%
	Quattordici o più partecipanti: 50%
+	
MT	Superficie fino a 50 kmq: 3%
	Superficie da 51 a 100 kmq: 7%
	Superficie da 101 a 250 kmq: 10%
	Superficie da 251 a 400 kmq: 15%
	Oltre 400 kmq: 20%
+	
MP	Oltre 30.001 abitanti: 25%
	Da 10.001 a 30.000 abitanti: 20%
	Da 5.001 a 10.000 abitanti: 15%
	Da 3.001 a 5.000 abitanti: 10%
	Da 1.501 a 3.000 abitanti: 5%
	Fino a 1.500 abitanti: 0

(*) le macrofunzioni si articolano in sotto funzioni per ciascuna delle quali è prevista un assegnazione base

(**)il requisito della prevalenza si ritiene sussistente anche quando il numero dei Comuni venga raggiunto per sommatoria dei partecipanti a singole convenzioni all'interno della stessa forma associativa relativa al medesimo servizio/funzione

Fonte: Quarto piano di valorizzazione – Regione Friuli Venezia Giulia

Gli incentivi ordinari successivi alla prima annualità verranno poi decurtati se, sulla base della documentazione presentata dalle diverse forme associative, vi fossero errori di determinazione ovvero se non si riscontrasse una reale gestione in forma associata (principio di effettività). Dal 2010 la decurtazione avrà luogo anche nel caso di mancato raggiungimento dei risultati programmati da ogni forma associativa per ciascuna macrofunzione.

Gli incentivi ordinari vengono erogati per un massimo di sei annualità a partire dal primo anno di finanziamento. Non sono previsti in misura costante, ma decrescente; decrescenza funzionale al raggiungimento degli obiettivi della gestione associata. Viene prevista, sempre con riferimento al caso specifico del Friuli Venezia Giulia, una riduzione del 5% nel terzo anno, del 15% nel quarto anno, del 30% nel quinto anno e del 50% nel sesto anno da computarsi sull'assegnazione base.

Gli incentivi, siano essi ordinari o straordinari, che la Regione concede non sono soggetti a rendicontazione e possono quindi essere utilizzati liberamente a patto che siano

finalizzati alla gestione associata, verificata in sede di erogazione dell'incentivo per l'anno successivo attraverso una relazione redatta dall'Ente (Modello C).

L'amministrazione regionale può disporre indagini ispettive in loco, annuali e a campione, e chiedere tutte le integrazioni del caso per verificare l'effettivo svolgimento in forma associata.

1.4.1. Il primo triennio di incentivazione e la *ratio* del nuovo sistema¹⁹

La strada della persuasione adottata dal Friuli Venezia Giulia ha portato la presenza sul territorio, al termine della ricognizione per il 2009, di ben quarantuno forme associative (cinque Unioni e trentasei Associazioni intercomunali).

La sezione regionale di controllo per il Friuli Venezia Giulia ha presentato gli esiti di un'indagine sugli effetti delle politiche regionali di incentivazione all'esercizio in forma associata di funzioni o servizi da parte degli enti locali nel periodo dal 2000 al 2004, ovvero prima della legge di riordino del sistema degli enti locali (l.r. 1/2006). Gli esiti dello studio evidenziano la *ratio* che sottende la riforma e il nuovo sistema di incentivazione.

La Corte dei Conti definisce "scarso" il successo ottenuto dalla politica regionale di sostegno alle associazioni, riscontrando una propensione degli enti a privilegiare soluzioni caratterizzate da una partecipazione ridotta di enti e da una certa esiguità nelle aree territoriali coinvolte. Nel momento di massima espansione delle Unioni, nel 2000, delle sedici Unioni presenti in Regione oltre il 62% era costituita da due Comuni e il bacino di utenza per quindici unioni su sedici era inferiore ai cinquemila abitanti; questo a

¹⁹ Questo paragrafo presenta una sintesi degli esiti dell' "Indagine sugli effetti delle incentivazioni regionali agli enti locali per l'esercizio di funzioni in forma associata" approvata con delibera della Corte dei Conti n. 6 del 2006, dalla quale si trae la *ratio* del nuovo sistema incentivante.

testimonianza della scelta leggera degli enti²⁰. Pur non essendo prima della riforma messe in atto delle indagini di *customer satisfaction*, la Corte ha comunque registrato un miglioramento nell'erogazione dei servizi (non comunque adeguato rispetto a quello che avrebbe dovuto seguire gli incentivi), una maggior collaborazione tra i dipendenti e una maggiore specializzazione degli stessi.

Lo studio ha posto poi in evidenza che i finanziamenti sono stati concessi indistintamente, privilegiando gli enti le cui situazioni potevano essere configurate come di disagio, dando un minor peso e valore ai criteri che ora costituiscono la base di calcolo dell'incentivo ordinario alle forme associative, ovvero la natura della funzione svolta in forma associata, l'estensione territoriale del servizio, la popolazione beneficiaria.

I criteri di incentivazione che non sono fondati sui contenuti della gestione associata possono scontrarsi con quelli che sono gli obiettivi primari dell'associazionismo quali, in primo luogo, il raggiungimento delle economie di dimensione e l'estensione dei servizi.

Si può affermare con una certa oggettività che sia stato in gran parte questo il problema che non ha consentito un consolidamento delle forme associative nate antecedentemente alla legge regionale 1/2006.

Il sistema di incentivazione post legge regionale 1/2006 ha responsabilizzato gli enti, prevedendo il contestuale sistema “*incentivazione – decurtazione*” legato al raggiungimento degli obiettivi, risolvendo così le carenze delle precedenti leggi finanziarie. L'incentivazione basata sui contenuti richiede la costruzione di un sistema di classificazione delle funzioni e dei servizi e l'individuazione dettagliata delle sub funzioni in cui ciascuna funzione è scomponibile. Infatti, i piani di valorizzazione territoriale adottati nel primo triennio, prevedono il recupero sull'incentivo ordinario spettante nell'anno in corso del valore dell'attività finanziata l'anno precedente per la quale non è stata riscontrata una effettiva gestione in forma associata.

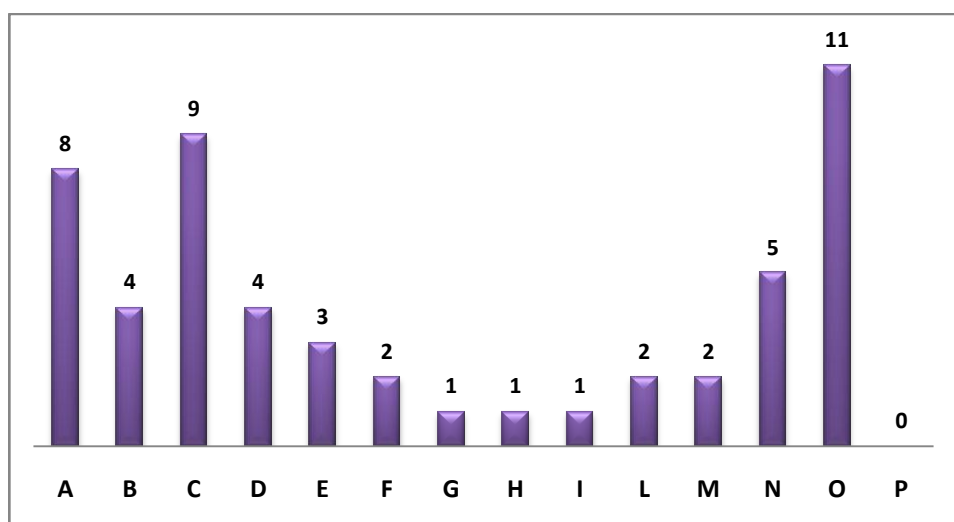
²⁰ *La gestione associata degli enti locali in Friuli Venezia Giulia: segnali forti dalle esperienze recenti*, relazione a cura di Clara Susana Banterle in “Un nuovo sistema Regione – autonomie locali in Friuli Venezia Giulia: l'attuazione della legge regionale 1/2006”, Regione Friuli Venezia Giulia, novembre 2006.

La legge regionale 1/2006 non solo ha finanziato la gestione “operativa” degli enti locali, ma ha concesso un contributo anche per la realizzazione dello studio di fattibilità avente ad oggetto la riorganizzazione sovra comunale di una pluralità di funzioni e servizi mediante l’avvio di forme associative di cui all’art. 22 e 23. Di tutte le Associazioni intercomunali e Unioni di comuni che hanno presentato la domanda di contributo, tralasciando quelle che hanno chiesto e ottenuto la proroga, tre hanno restituito l’intera assegnazione in quanto non hanno realizzato lo studio di fattibilità.

Con riferimento al 2007 sono state effettuate, a valere sulle singole funzioni, cinquantatre decurtazioni, la cui maggioranza ha interessato la funzione “O – Attività istituzionali”.

Il seguente grafico evidenzia il numero delle decurtazioni distinte per funzione.

Figura 1.1: Decurtazioni distinte per funzioni - 2007



Fonte: Quarto piano di valorizzazione – Regione Friuli Venezia Giulia

Le decurtazioni sono state determinate dalla Regione partendo dai Modelli C, allegati dagli enti alle domande di contributo ordinario aventi ad oggetto l’illustrazione delle attività svolte l’anno precedente in forma sovra comunale, con specificazione, delle buone pratiche sperimentate e delle eventuali criticità rilevate. Tra le criticità rilevate dai singoli enti quelle più rilevanti risultano:

- ~ la diversità delle metodologie operative e dei regolamenti interni;
- ~ la mancanza di personale qualificato;

- ~ in fase di avvio, le resistenze da parte del personale;
- ~ la mancanza di un sistema di rete tra i Comuni aderenti;
- ~ le difficoltà operative e i dubbi in relazione alla mancanza di personalità giuridica nel caso di Associazioni intercomunali;
- ~ le difficoltà di coordinamento operativo.

L'attività di controllo ha inoltre evidenziato come le Unioni, costituite prima della l.r. 1/2006 e sopravvissute, non rilevino difficoltà nella gestione effettiva in forma associata in virtù dell'impegno collaborativo tra amministrazioni che si riflette sulla solidità dell'Unione ma anche su una maggiore efficacia ed efficienza nell'attività della stessa.

2. BENEFICI E IMPATTO ORGANIZZATIVO DELL'ASSOCIAZIONE INTERCOMUNALE

Sommario: 2.1 Punti critici nel futuro dei piccoli Comuni – 2.2 I benefici della gestione associata – 2.3 Criticità e prerequisiti della gestione associata – 2.3.1 Le risorse umane e il benessere organizzativo – 2.4 Lo strumento base dell'Associazione intercomunale: la convenzione – 2.5 Il cambiamento organizzativo 2.5.1 La macrostruttura 2.5.1.1 Il modello gerarchico – funzionale e di staff – line – 2.5.1.2 Il modello divisionale – 2.5.1.3 Il modello a matrice – 2.5.1.4 Il modello a rete – 2.5.1.5 La *lean organization* – 2.5.2 La microstruttura – 2.5.2.1 Il modello accentrato – 2.5.2.2 Il modello decentrato – 2.5.3 La riprogettazione dei processi – 2.6 Il ruolo delle nuove tecnologie

2.1 Punti critici nel futuro dei piccoli Comuni

Il tessuto istituzionale del nostro paese è caratterizzato dall'insufficienza dimensionale della maggior parte dei Comuni. Infatti oltre il 72% dei Comuni italiani ha una popolazione inferiore a cinquemila abitanti e di questi oltre il 55% sono Comuni di montagna¹. Quel che rileva però non sta tanto nel fatto che la popolazione residente sia “scarsa” ma nella discrepanza tra popolazione e estensione del territorio amministrato. Eppure questi Comuni, piccoli solo da un punto di vista prettamente demografico, contano politicamente sempre meno.

¹ Fonte: Istat

Non meno rilevante risulta il fenomeno della stagionalità delle presenze che caratterizza i Comuni turistici, siano essi montani o balneari. Basti considerare che a Lipari, Comune delle Isole Eolie di soli undicimila abitanti, nel periodo estivo, nell'anno 2008, si sono registrate 440.000 presenze turistiche². In Friuli un caso ancora più emblematico può essere quello di Lignano Sabbiadoro, che a fronte di una popolazione ancora più bassa, di circa seimila abitanti, nel periodo estivo dell'anno 2003 ha registrato all'incirca quattro milioni di presenze turistiche.

Dunque piccolo è bello, ma non sempre piccolo è semplice. I problemi gestionali di questi Comuni possono risultare ancora maggiori rispetto a quelli di Comuni di dimensioni superiori. Le tante piccole realtà di cui è costellata l'Italia sono chiamate a produrre servizi essenziali ai fini di diritti civili e sociali nei confronti di quasi un quinto della popolazione nazionale. Ma soprattutto ai giorni nostri, che si sta registrando un flusso migratorio dalle grandi conurbazioni verso le piccole borgate alla ricerca di una più elevata qualità della vita, fatta di sicurezza sociale, ambiente sano e buona alimentazione, sono custodi di un patrimonio territoriale complesso, il cui sviluppo deve creare "spazi di qualità". Il patrimonio territoriale costituisce una risorsa intrinseca dei piccoli Comuni ed è la sua valorizzazione il nodo da sciogliere. Si pone il problema di passare dal concetto di territorio a quello di *sistema territoriale*. Quando si parla di territorio, si fa riferimento a un concetto puramente geografico, uno spazio fisico dove si possono rinvenire determinate risorse. Parlando di sistema territoriale s'intende un complesso articolato e strutturato di elementi di varia natura (economica, tecnologica, finanziaria, culturale,...) situati in un contesto fisico – spaziale, capaci di interagire secondo una logica dinamica di scambi e influenze³. Il sistema territoriale consente la creazione di un valore superiore alla somma dei valori delle entità che compongono il sistema stesso. Il concetto di sistema

² Fontana F., Rossi M., *Un laboratorio per la qualità dei servizi in Guida agli Enti Locali*, 2009, n.28, pg. XIII e ss.

³ Susio B., Ceschin F., Montanari S., *Territori strategici: Modelli di pianificazione per lo sviluppo dei sistemi locali*, FrancoAngeli, Milano, 2007.

territoriale esprime l'idea di geometria variabile delle diverse situazioni locali, di cui costituisce un esempio il fenomeno dell'associazionismo intercomunale.

I piccoli Comuni sono caratterizzati da organici ridotti e da un gap di competenze tecniche e professionali. Ciascun dipendente comunale può essere chiamato a svolgere più funzioni all'interno della struttura alla "bene meglio" non possedendo le adeguate conoscenze per nessuna delle funzioni svolte. Si consideri che nei piccoli Comuni, l'addetto all'ufficio anagrafe può svolgere contemporaneamente il ruolo di messo notificatore e di vigile urbano. La scarsità delle risorse umane rileva soprattutto quando impedisce l'attivazione di nuove funzioni e amplia il gap tecnologico rispetto a enti più grandi e attrezzati. Il gap tecnologico non è connesso solo alle risorse umane ma in alcuni casi è quasi fisiologico in relazione alla morfologia del territorio. I Comuni montani possono, là dove non raggiunti dalla banda larga, essere in qualche modo estromessi da un possibile sistema di rete o non riuscire comunque a colmare il gap tecnologico.

Agli organici ridotti si uniscono i bilanci rigidi, vale a dire la scarsità di risorse finanziarie. Le manovre finanziarie degli ultimi anni, comportando tagli ai trasferimenti e riduzioni delle entrate proprie (basti pensare all'Ici) hanno determinato effetti particolarmente pesanti sui piccoli Comuni, la cui rigidità è fisiologicamente più elevata rispetto a quella di enti di maggiore dimensione. La sussidiarietà richiede invece flessibilità dei bilanci e delle strutture che devono essere sempre in grado di assorbire i nuovi e sempre più gravosi carichi di lavoro che vengono trasferiti agli enti locali.

I piccoli Comuni rappresentano laboratori dove ricercare un punto di equilibrio tra sviluppo economico, salvaguardia ambientale e coesione sociale. Rappresentano e rappresenteranno l'eccellenza nella qualità dei servizi a patto che comprendano l'importanza della collaborazione intercomunale, esprimibile secondo diverse graduazioni. Le economie di scala e di scopo che la collaborazione interistituzionale consente sono fondamentali per equilibrare il rapporto tra bisogni crescenti e risorse scarse.

Gli aspetti che tramite l'associazionismo intercomunale vanno ricercati prima e presidiati poi sono⁴:

- ◆ **L'eccellenza dei servizi:** qualità nei sistemi dei servizi offerti sia in ambito pubblico che privato;
 - qualità dei servizi pubblici per i cittadini
 - servizi per il welfare e la salute
 - servizi per le imprese
 - sicurezza del territorio

- ◆ **L'eccellenza economica:** capacità di far crescere le risorse presenti sul territorio in grado di creare valore aggiunto;
 - tenore di vita della popolazione
 - valore aggiunto generato
 - mercato del lavoro
 - sistema imprenditoriale

- ◆ **L'eccellenza ambientale:** preservazione e sviluppo delle risorse materiali e immateriali che caratterizzano un territorio;
 - infrastrutture e reti di comunicazione
 - qualità della vita
 - strutture e insediamenti
 - risorse territoriali paesaggistiche

- ◆ **L'eccellenza sociale:** presenza e valorizzazione del cosiddetto capitale sociale, del know how caratteristico e della ricerca.
 - qualità delle strutture per l'istruzione e la formazione
 - strutture culturali, ricreative, sportive e di culto
 - strutture sociali
 - reti e aggregazioni di soggetti e imprese

2.2 I benefici della gestione associata

Una delle principali ragioni dell'inefficienza nella prestazione dei servizi pubblici è dovuta alle dimensioni amministrative dei Comuni. Il problema che si pone è quello di individuare la dimensione ottimale corrispondente a un certo livello di erogazione dei

⁴ Susio B., Ceschin F., Montanari S., *Territori strategici: Modelli di pianificazione per lo sviluppo dei sistemi locali*, FrancoAngeli, Milano, 2007.

servizi pubblici. La dimensione ideale di un Comune è fissata tra i ventimila e quarantamila abitanti⁵, ma nel nostro paese è raggiunta da poco più di 250 Comuni. Ecco così che la gestione associata consente ai piccoli Comuni di raggiungere o quantomeno avvicinarsi alla soglia della dimensione ottimale e godere di numerosi benefici. La sfida dei piccoli Comuni si può vincere reimpostando la gestione dei servizi su scala ampia. Lo spirito dell'Associazione intercomunale è quello di combinare i vantaggi dell'Unione di comuni con quelli di forme di cooperazione più semplici. I principali vantaggi in termini di efficienza ed efficacia sono diversamente classificabili.

❖ ***Benefici di ordine economico***

Tramite la gestione associata è possibile riscontrare una maggiore efficienza dell'azione amministrativa. Infatti i Comuni che si associano possono realizzare sia economie di scala, per effetto delle quali è possibile ottenere una riduzione dei costi unitari di erogazione dei servizi se questi sono forniti a un maggior numero di utenti o se ricoprono un bacino territoriale più ampio, sia economie di raggio d'azione. La quantificazione delle economie di scala risulta però difficilmente quantificabile, essendo molto spesso i piccoli Comuni sprovvisti di sistemi di controllo di gestione, e quindi riconducibile a stime approssimative.

I benefici di ordine economico non riguardano solo l'impatto della gestione associata sui costi ma anche le risorse finanziarie. Infatti in favore delle forme associative sono stanziati annualmente diversi incentivi statali e/o regionali. L'adesione alla forma associativa comporta però a carico dei singoli enti la perdita del controllo diretto sulle risorse finanziarie e modalità di erogazione dei servizi.

Le economie di scala e di scopo da un lato e l'incremento delle risorse finanziarie dall'altro si riflettono in un miglioramento degli equilibri economici e finanziari di bilancio di medio – lungo periodo.

⁵ Mordenti M., *La gestione associata delle funzioni negli enti locali*, Maggioli, Rimini, 2003.

❖ *Benefici sull'offerta dei servizi*

Obiettivo centrale della gestione associata è l'ampliamento della gamma dei servizi offerti e della qualità degli stessi a beneficio dei cittadini – utenti. Sarà quindi in relazione ai servizi che la gestione associata esplica i maggiori benefici.

La maggiore dimensione associativa rispetto alla gestione autonoma consente la predisposizione di servizi innovativi o di modalità innovative di erogazione e di risposta ai problemi, puntando sulle nuove tecnologie. Alle amministrazioni pubbliche si richiede un continuo adeguamento delle caratteristiche e dei contenuti dell'offerta di servizi il che comporta una periodica riprogettazione dei servizi inclusi nel portafoglio complessivo di offerta dell'ente. L'incremento delle risorse finanziarie, professionali, tecnologiche e organizzative e le sinergie derivanti dalla cooperazione consentono di migliorare le caratteristiche qualitative del servizio offerto. Possono essere eliminate le ridondanze, le duplicazioni di attività ripetitive e gli addetti maggiormente specializzati possono essere messi a disposizione anche degli enti più piccoli.

Se i piccoli Comuni sono caratterizzati da organici ridotti e personale spesso non specializzato, la gestione associata può favorire lo sviluppo delle competenze. L'operatore che ha la possibilità di lavorare in un ambiente “sano” che stimola la creatività, l'apprendimento e la sicurezza avrà voglia di migliorare la propria professionalità e ampliare la sua potenzialità all'interno dell'organizzazione con risvolti positivi sulla qualità dei servizi offerti.

Il miglioramento della qualità dei servizi significa anche semplificazione dei procedimenti, estensione delle pratiche migliori (benchmarking), omogeneità tra le scelte politiche e quelle gestionali.

❖ *Benefici di ordine organizzativo*

L'efficacia dell'intervento pubblico risulta condizionata dalla capacità degli enti di mettere in campo assetti più moderni, snelli e flessibili, nonché nuove e sempre più qualificate professionalità. Un importante vantaggio della gestione associata è

riconducibile alla possibilità di liberare risorse e sviluppare nuove competenze per l'attivazione di nuove funzioni gestionali a supporto del funzionamento e dell'innovazione del Comune. Le competenze sono viste come una risorsa chiave, in quanto è opinione diffusa che l'efficacia dell'amministrazione pubblica dipende dalla qualità delle risorse professionali messe in gioco⁶. Il concetto di competenza comprende al suo interno tre diverse componenti: l'attitudine, le conoscenze, l'abilità. L'attitudine richiama un insieme di qualità intrinseche dell'individuo che indirizzano il modo e l'efficacia con cui un individuo interpreta il proprio ruolo organizzativo. Le conoscenze costituiscono l'insieme di nozioni, concetti e informazioni di cui l'individuo diviene detentore e costituiscono il sapere specifico della professione. L'abilità infine rappresenta la modalità con cui si esercita la conoscenza. L'ampliamento dei confini aziendali e l'attivazione dei nuovi servizi comporta la riorganizzazione e redistribuzione delle competenze interne agli enti. La specializzazione delle risorse a cui è affidato ciascun servizio si rovescia sulla capacità di risposta in tempo reale alle problematiche insorte. La gestione dinamica degli organici supplisce gli organici ridotti dei singoli enti e offre opportunità di crescita professionale in particolare per il personale investito di particolari responsabilità. L'efficienza organizzativa e la capacità di conseguire risultati sono quindi fortemente condizionati dalla qualità e motivazione delle risorse umane impiegate.

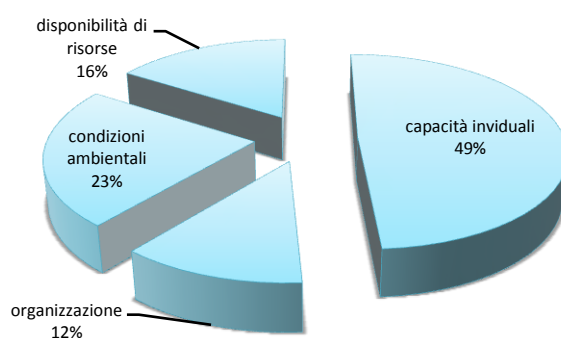
L'innovazione tecnologica ovvero il supporto delle attività tramite l'ICT consente la creazione di una rete tra enti associati. La possibilità di lavorare in rete da parte di utenti "interni" (dipendenti pubblici) e "esterni" (utenti) consente un'ottimizzazione del servizio prestato e una celerità nello scambio di atti e documenti. La tecnologia è fondamentale per crescere a livello omogeneo.

⁶ Valotti G., *Management pubblico: temi per il cambiamento*, Egea, Milano, 2005.

❖ *Benefici di ordine politico e sociale*

I piccoli Comuni pur essendo territorialmente molto estesi hanno in relazione alla scarsa popolazione residente un peso politico quasi nullo. Le forme associative consentono a questi enti di acquisire un maggior peso politico nonché un peso negoziale. Si incrementa la capacità di dialogo con i livelli istituzionali superiori in primis Provincia e Regione. In alcuni casi è stata registrata una riduzione del tasso d'interesse applicato su finanziamenti da parte della Cassa Depositi e Prestiti in ragione dell'appartenenza a una forma associativa. La spinta che porta molti amministratori a perseguire la via dell'associazionismo è la necessità di uno sviluppo del territorio, che in questo caso sarà coordinato e integrato, ma manterrà comunque l'identità delle singole comunità locali.

Figura 2.1: Da cosa dipende l'efficienza



Fonte: Apa – Associazione degli auditors delle pubbliche amministrazioni

2.3 Criticità e prerequisiti della gestione associata

In un ambito territoriale più grande si possono conseguire i vantaggi di efficienza ed efficacia a patto che sussistano determinate condizioni o prerequisiti.

Una delle difficoltà maggiori di un sistema “a rete”, soprattutto se caratterizzato da legami deboli tra i soggetti in campo, è quella di far cooperare in maniera strettamente integrata enti e persone che non hanno tale abitudine.

In primo luogo si richiede un *accordo politico ampio e solido* sul progetto di sviluppo di area vasta. La ferma volontà politica è necessaria in quanto la gestione associata deve generare i suoi effetti nel medio lungo periodo, ben oltre il mandato elettorale. È fondamentale accantonare gli obiettivi politici di breve periodo per conseguire uno sviluppo integrato nel rispetto delle singole identità locali. La volontà politica deve superare il rischio che si crei campanilismo, una tendenza delle amministrazioni all'autotutela e conservazione delle proprie prerogative e peso istituzionale. Quando la cooperazione è spinta da interessi particolari o comportamenti opportunistici, limitando l'esercizio congiunto a pochi servizi e per di più quelli di scarso peso in termini sia organizzativi che di impatto economico – finanziario sui bilanci, non potrà esplicare i suoi benefici. La gestione associata richiede la presenza congiunta di una forte leadership politica e leadership tecnica.

Vero prerequisito della gestione associata è la *determinazione dell'ambito ottimale*, che forse più di altri è in grado di vanificare l'efficacia, se troppo grande, e l'efficienza, se troppo piccolo, della stessa. Questo deve essere correttamente individuato tenendo conto delle caratteristiche territoriali, culturali, demografiche e produttive, che devono presentare un certo grado di omogeneità, nonché della tipologia dei servizi da associare. Tuttavia se da un lato un certo grado di omogeneità rappresenta un fattore di facilitazione delle forme associative, dall'altro la diversità può costituire un elemento di ricchezza che genera valore, purché non crei fratture non ricomponibili.

Un buon percorso associativo richiede l'unificazione delle strutture, evitando le duplicazioni, mantenendo appositi sportelli presso gli enti. La costituzione di uffici unici permette di realizzare un maggior grado di integrazione delle strutture degli enti, consente una maggiore collaborazione tra i dipendenti, che devono essere formati e portati a superare lo scoglio delle prassi consolidate. Il problema delle scarse competenze professionali va affrontato tramite un percorso formativo delle risorse umane, risorse che vanno non solo formate ma anche incentivate. Quel che si richiede non è solo l'unificazione delle strutture ma anche l'uniformità dei regolamenti e delle procedure, predisponendo regole valide per tutti. Infatti, due tra le maggiori tendenze dei piccoli

Comuni sono “l’autoreferenzialità delle procedure” e “l’autoreferenzialità delle funzioni”. La prima porta i dipendenti a lavorare senza confronti e riferimenti con la conseguenza che gli stessi non accettino i cambiamenti perché visti come contrastanti rispetto alla legge. La seconda porta il dipendente a valorizzare una procedura solo perché si è sempre fatto così senza porsi domande in merito all’utilità della stessa rispetto al funzionamento dell’ente o al cittadino – utente.

Conoscere le aspettative, i timori e le attese dei pubblici dipendenti rispetto alle singole posizioni lavorative può rivelarsi utile là dove si voglia innovare dal punto di vista organizzativo e normativo. Soprattutto i timori vanno fronteggiati per evitare che le ostilità nei confronti del “fare assieme” risultino insormontabili e vanifichino la gestione associata.

L’integrazione tra uffici, l’erogazione dei servizi on line e la distribuzione capillare sul territorio di servizi a elevato contenuto informativo vanno adeguatamente supportati dal punto di vista informatico. Gli enti devono superare i limiti tecnologici, dotarsi di sistemi di connettività e per ogni servizio utilizzare lo stesso software.

2.3.1 Le risorse umane e il benessere organizzativo

Nella direttiva 2004 sulle *misure finalizzate al miglioramento del benessere organizzativo nelle pubbliche amministrazioni* si pone l’attenzione al fattore umano, fattore che va gratificato da un punto di vista retributivo ma soprattutto sociale.

Tanto più in un caso di collaborazione sovra comunale, dove prima si spezza la struttura esistente e poi se ne ricrea una nuova, il benessere organizzativo va perseguito, raggiunto e mantenuto. Il benessere è più elevato nelle organizzazioni che sono aperte al cambiamento e quindi propense all’innovazione. Le amministrazioni devono attuare opportune misure di miglioramento, mirate a:

- ~ valorizzare le risorse umane, aumentare la motivazione dei collaboratori, migliorare i rapporti tra dirigenti e operatori, accrescere il senso di appartenenza e di soddisfazione dei lavoratori per la propria associazione;
- ~ migliorare l'immagine interna ed esterna e la qualità complessiva dei servizi offerti dall'associazione;
- ~ diffondere la cultura della partecipazione, quale presupposto dell'orientamento al risultato, al posto della cultura dell'adempimento;
- ~ realizzare sistemi di comunicazione interna;
- ~ prevenire i rischi di cui al d.lgs 81/2008⁷.

Il lavoro rappresenta oggi la risorsa fondamentale per le organizzazioni che producono servizi pubblici. La capacità di innovare e aumentare la qualità e di ridurre i costi e tempi di risposta, nell'ottica di un netto incremento di efficacia e recupero di efficienza, dipende non più solo dagli investimenti materiali, finanziari e tecnologici, ma anche da quelli immateriali: nelle persone, nella loro formazione, nel sistema di relazioni e nella cultura organizzativa. Prestando attenzione a diverse variabili è possibile migliorare il benessere del proprio personale e raggiungere una maggiore efficienza dei risultati.

Figura 2.2: Variabili principali del benessere organizzativo



Fonte: Dipartimento delle Funzioni Pubbliche - Manuale del Benessere organizzativo

⁷ Il decreto legislativo n. 626 del 1994 è stato completamente trasfuso nel Testo unico sulla sicurezza sul lavoro (decreto legislativo n. 81 del 9 aprile 2008).

Le amministrazioni sono in grado di agire su tutte le variabili per migliorare il benessere. Gli enti sono chiamati a una ristrutturazione materiale degli uffici presso cui i dipendenti prestano la loro opera. L'ambiente di lavoro è fondamentale, deve essere confortevole e accogliente per il personale, tanto più per quei dipendenti che con la riorganizzazione sovra comunale possono vedersi spostare da un ente all'altro. Il benessere non si raggiunge solo con ambienti confortevoli ma soprattutto con una gestione chiara e lineare. Obiettivi chiari e concreti si traducono in risultati raggiunti e cittadini soddisfatti. Gli obiettivi devono pertanto essere facilmente percepiti, grazie a una buona comunicazione interna, e realizzabili da un punto di vista pratico. La leadership deve saper valorizzare le singole risorse umane attribuendo alle stesse obiettivi/ricieste congrue rispetto al relativo profilo delle competenze. Questo non deve però tradursi in una serie di richieste dall'alto verso il basso. L'organizzazione considera le richieste e le proposte dei dipendenti come elementi che contribuiscono al miglioramento dei processi organizzativi e decisionali. Fondamentale risulta la comunicazione interna, l'interazione tra dirigenza e dipendenti. La comunicazione interna si deve basare su un sistema bidirezionale che da un lato metta a disposizione dei dipendenti tutte le informazioni pertinenti il loro lavoro, e dall'altro, ascolti le istanze dei dipendenti e stimoli il loro senso di utilità sociale. L'amministrazione che intende realizzare un benessere organizzativo mirato all'efficacia ed efficienza della propria azione deve stimolare un ambiente relazionale schietto, comunicativo e collaborativo. Di non poco conto sul benessere organizzativo risulta l'innovazione tecnologica, in grado di facilitare l'apprendimento e stimolare l'interesse. Il benessere organizzativo realizza un diverso modo di affrontare il lavoro e dimensiona l'attività verso il rispetto reciproco nei rapporti tra i diversi livelli di responsabilità, eliminando o riducendo le situazioni di stress e conflittualità con riflessi diretti sul singolo e sulla qualità delle prestazioni erogate, oltre che di tutta l'azione amministrativa. L'efficacia organizzativa sembra legata al grado di partecipazione e coinvolgimento dei lavoratori, non solo per quel che riguarda i propri compiti ma anche per quel che riguarda le politiche decisionali e di progettazione e dunque in questioni più ampie. Dai diversi

livelli di coinvolgimento dei lavoratori può derivare sia la loro soddisfazione sia l'efficacia dell'organizzazione.

2.4 Lo strumento base dell'Associazione intercomunale: *la convenzione*

L'Associazione intercomunale rappresenta, come già ribadito, una strutturazione complessa della forma associativa elementare costituita dalla *convenzione*. Infatti altro non è, dal punto di vista giuridico, di un insieme coordinato e stabile di convenzioni. Lo strumento della convenzione così come individuato dall'art. 30 del t.u.e.l. deve definire i *fini, la durata, le forme di consultazione dei contraenti, i loro rapporti finanziari e i reciproci obblighi e garanzie*.

La scelta di basare l'Associazione intercomunale sulla convenzione segue l'intenzione del legislatore regionale di creare uno strumento altamente flessibile che porti a un primo stadio di collaborazione senza la duplicazione delle strutture. L'Associazione essendo basata su un insieme di convenzioni potrebbe, secondo una prima analisi, risultare uno strumento superfluo, in quanto potrebbe essere anch'esso visto come una duplicazione. Lo strumento della convenzione appare inadeguato ogni qual volta sia necessario un grado di articolazione più complesso a livello di programmazione temporale e di coinvolgimento operativo. Infatti l'Associazione intercomunale presenta rispetto alla convenzione il carattere della stabilità. La stabilità non è solo temporale, per la previsione della durata minima, ma soprattutto soggettiva. Gli enti convenzionati sono solo quelli appartenenti alla medesima associazione. Un ente appartenente a un'Associazione intercomunale non può convenzionarsi con un altro Comune o Associazione intercomunale. Tale divieto non opera in caso di sovrapposizione tra Unione di comuni e Associazione intercomunale. Questa previsione è inserita nell'ipotetico percorso che

dall'Associazione intercomunale spinge verso l'Unione dei comuni per poi sfociare, nei casi possibili, nella fusione degli stessi⁸.

Dal punto di vista organizzativo le Associazioni intercomunali hanno i vantaggi della convenzione, riconducibili alla riduzione dei costi di gestione in quanto l'ufficio comune utilizza la struttura amministrativa dell'ente capofila e alla semplificazione amministrativa e gestionale. Presentano però diversi svantaggi che, in ultima analisi, sono sostanzialmente riconducibili alla mancanza di personalità giuridica. In primo luogo vi è la necessità di reperire in ogni giunta dei singoli Comuni membri gli atti di competenza degli organi politici, con l'inevitabile allungamento degli iter procedurali.

La convenzione consente due soluzioni organizzative: la delega di funzioni e la costituzione di uffici comuni. Nell'Associazione intercomunale il legislatore ha previsto la necessaria costituzione di uffici comuni, per i quali si pone un problema in ordine al personale distaccato per quanto concerne il sistema di valutazione e i premi allo stesso. Sempre la mancanza di personalità giuridica pone dei problemi di gestione del personale, per il fatto che questi si ritengono comunque legati agli enti di appartenenza; non si può però negare che l'ufficio comune consenta di operare in modo congiunto.

2.5 Il cambiamento organizzativo

L'organizzazione non è pensata fine a se stessa ma per soddisfare i fruitori dei servizi che essa eroga, i quali possono essere individuati nei singoli cittadini, in altri enti locali, negli operatori socio – economici (imprese, associazioni, organismi e istituzioni). L'implementazione di una Associazione intercomunale non avviene solamente per delibera ma richiede azioni di supporto che agevolino e favoriscano il cambiamento reale. L'orientamento al cittadino conduce al lavoro per processi, in quanto sono i processi che soddisfano i bisogni e non le funzioni. I bisogni dei cittadini cambiano e si modificano nel

⁸ Si consideri ad esempio l'Associazione intercomunale Bassa Romagna nata nel gennaio 2000 e che il primo gennaio 2008 si è trasformata in Unione dei comuni.

tempo per cui è necessario prevedere meccanismi di flessibilità e snellezza. Il processo di ridefinizione della nuova organizzazione deve avvenire in modo tale che vi sia tra i sottosistemi una sintonia nell'evoluzione, che consenta di semplificare i processi e migliorare la qualità dei servizi. Il perseguimento della qualità è un processo che comporta la capacità della pubblica amministrazione di ripensarsi. L'intervento organizzativo riguarda tre differenti livelli del sistema:

- ~ la *macrostruttura*: vale a dire lo schema organizzativo generale di cui l'organigramma costituisce la rappresentazione grafica;
- ~ la *microstruttura*: vale a dire il modello organizzativo per la gestione dei servizi in associazione, che secondo la l.r. 1/2006 è riconducibile alla creazione di "uffici comuni";
- ~ i *processi*: vale a dire l'insieme delle attività complesse e trasversali che tagliano l'organizzazione delle funzioni e che consentono di realizzare servizi a valore aggiunto per l'utente finale dei servizi.

2.5.1 La macrostruttura

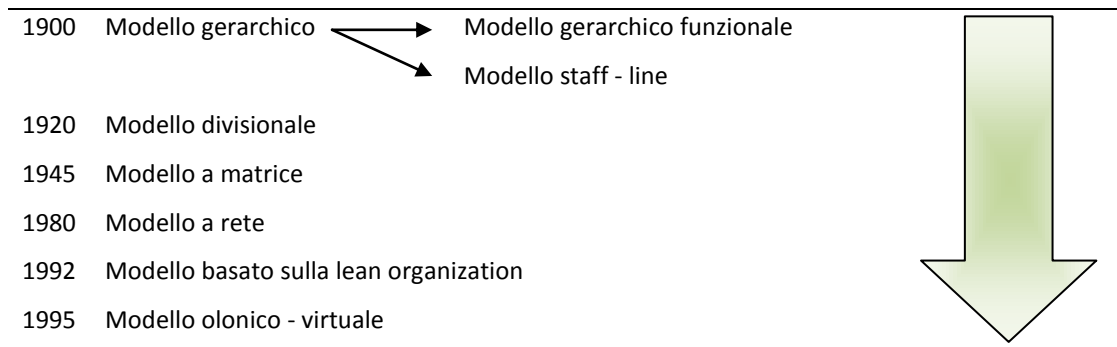
La macrostruttura organizzativa definisce la posizione reciproca delle diverse unità operative. Descrive l'insieme delle relazioni tra le persone che vi operano e la distribuzione dell'autorità e delle responsabilità al suo interno.

La macrostruttura va "ripensata" a livello di Associazione intercomunale per quelle funzioni, che, pur rimanendo di competenza dei singoli enti, sono temporaneamente sospese e affidate alla gestione in associazione. I singoli enti mantengono i loro organigrammi, evidenziando le relazioni con gli uffici comuni. La fase di riprogettazione si realizza inizialmente attraverso la scelta del meta modello. Sono individuabili una serie di tipologie di strutture base, che nel corso degli anni si sono evolute e che ora spingono

verso una logica destrutturata, orientata ai principi di flessibilità e ai paradigmi del TQM (*Total Quality Management*)⁹.

La logica snella cerca di sviluppare assetti organizzativi flessibili, non collegati a una rigida gerarchia, e centrati sulla risorsa umana e sulle sue competenze.

Figura 2.3: Evoluzione dei modelli



Fonte: elaborazione personale

I modelli organizzativi sono riconducibili a quattro grandi tipologie, ognuna delle quali risponde a contesti diversi, richiede comportamenti e competenze diverse.

I quattro meta modelli sono:

- ~ l'organizzazione burocratica – funzionale;
- ~ l'organizzazione aggregata o modello organico;
- ~ l'organizzazione a matrice o modello integrato;
- ~ l'organizzazione a rete.

2.5.1.1 Il modello gerarchico – funzionale e di staff – line

L'organizzazione burocratica – funzionale rappresenta il punto di partenza di tutti gli enti locali e una prima evoluzione del modello gerarchico, che può risultare ottimale in un ambiente stabile e poco complesso.

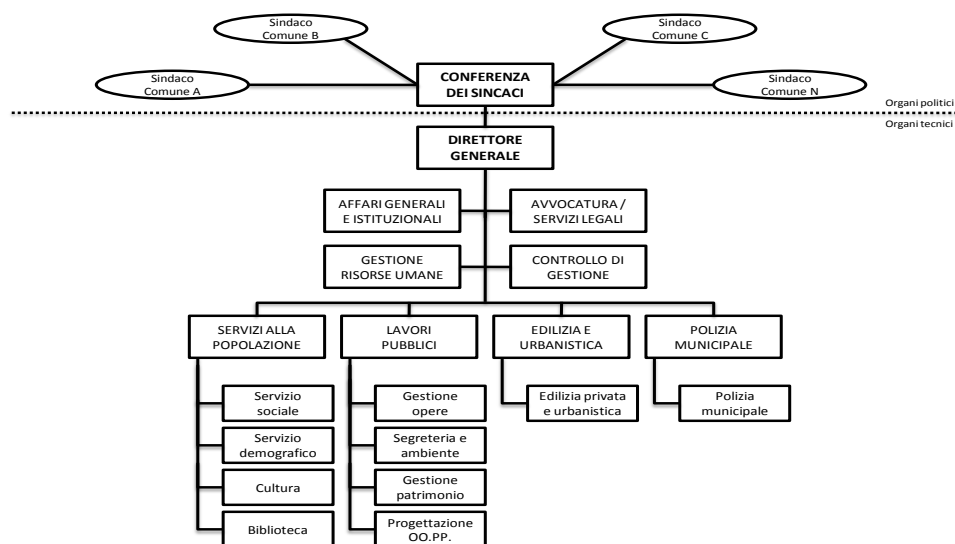
⁹ Merli G., *Total Quality Management*, Isedi, Torino, 1991.

I limiti del modello gerarchico sono emersi con l'evoluzione e l'ampliamento degli ambiti di intervento affidati agli enti locali. Si è passati da un modello gerarchico, che discende dal modello Weberiano e dall'organizzazione scientifica del lavoro, ispirato dunque al principio della gerarchia, a un modello funzionale. Il modello funzionale è incentrato su un sistema di articolazione della struttura complessiva per ripartizioni, identificate in relazione alle aree di attività assegnate, ai processi gestiti, alle competenze espresse e alle tecniche professionali utilizzate (principio della competenza e specializzazione).

Il modello funzionale si basa su una divisione orizzontale del lavoro in funzioni, alcune delle quali definite di *line* e altre di supporto a queste definite di *staff*. Il modello funzionale rispetto al modello gerarchico consente una maggiore flessibilità e la piena espressione delle competenze specialistiche.

Il modello gerarchico – funzionale coniuga la certezza e riconoscibilità dei ruoli di direzione, tipico del modello gerarchico, alla presenza di strutture specialistiche, gli *staff*, che operano con funzioni di supporto alle strutture operative di linea.

Figura 2.4: Esempio di struttura burocratica – funzionale / staff – line



Fonte: Elaborazione su Negro – Susio (2001)

Nel modello gerarchico – funzionale la struttura è divisa per macrofunzioni controllate per via gerarchica (*line*). Le macrofunzioni sono a loro volta divise in sottofunzioni (organi di *staff* consulenti di *line*).

Il sostanziale punto di forza del modello è riconducibile alla chiarezza della gerarchia. Tale chiarezza si ripercuote sul corretto sviluppo manageriale nonché sulla chiarezza dei ruoli e sostituibilità delle persone in quanto il ruolo non è associato alla risorsa umana. Si realizza infatti una certa standardizzazione del processo e formalizzazione dei meccanismi operativi.

In tale sistema le inefficienze sono legate alla frammentazione delle strutture, che può comportare un certo sottoutilizzo delle risorse.

2.5.1.2 Il modello divisionale

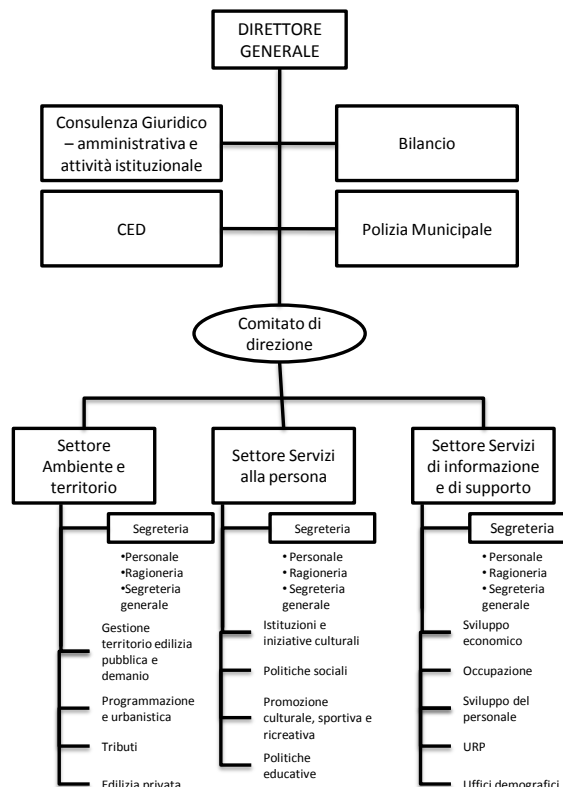
Nella struttura divisionale si passa da un'unica gerarchia a più gerarchie. La struttura divisionale prevede l'aggregazione di più funzioni in un'unica struttura in grado di gestire in maniera completa un ambito completo di intervento, un servizio finito o un ambito territoriale.

Nasce come risposta alla progressiva inadeguatezza dimostrata dal modello gerarchico funzionale, che non è riuscito a confrontarsi con l'aumento delle strutture di linea e del loro grado di specializzazione e con una maggiore dinamicità delle funzioni gestite e con una forte crescita dimensionale degli enti.

Ciascuna divisione (unità organizzativa autonoma) ha una propria vita gestionale autonoma e presenta al suo interno le funzioni di supporto necessarie al suo funzionamento. Il grado di divisionalizzazione può essere più o meno marcato in quanto alcune funzioni possono rimanere centralizzate, come ad esempio la gestione del bilancio, mentre altre meno.

Il responsabile della divisione risponde alla Direzione dei risultati globali ottenuti sulla base delle leve gestionali possedute.

Figura 2.5: Esempio di struttura divisionale



Fonte: Negro – Susio (2001)

Il modello divisionale consente un adattamento dell'ente all'emergenza, vale a dire che consente di rispondere in modo differenziato e con una certa celerità rispetto all'ambiente. Il decentramento della gestione agli operatori consente uno sviluppo delle esperienze e delle peculiarità delle unità organizzative. Risulta perciò di più facile adattabilità rispetto all'aumento delle funzioni, in quanto è in grado di seguire la complessità dell'ambiente. Se da un lato la struttura divisionale ha il pregio del decentramento e della specializzazione, favorendo la gestione unitaria per singole funzioni/servizi o ambiti territoriali, dall'altro ha lo svantaggio di portare alla duplicazione di alcuni uffici con funzioni uguali. L'impiego delle risorse non è sempre del tutto efficiente perché la struttura divisionale porta a perdere di vista l'insieme, privilegiando la propria divisione.

2.5.1.3 Il modello a matrice

La struttura a matrice rappresenta la struttura funzionale unita alla struttura divisionale. Secondo questo modello sono presenti due direzioni e cioè la direzione in base alle funzioni e la direzione in base al servizio, all'utente o all'ambito territoriale. Si intrecciano autorità, competenze e responsabilità sia in senso verticale che orizzontale fermo restando che tutte le direzioni, verticali o orizzontali, dipendono da un'unica direzione, il Direttore generale.

Il modello a matrice si presenta dunque come un tessuto, che nei fili verticali individua le funzioni e in quelli orizzontali colloca le unità organizzative di coordinamento e integrazione. L'organizzazione per matrice consente di aumentare la mobilità e la flessibilità delle strutture per progetto. È necessaria una "cultura a matrice", caratterizzata da atteggiamenti aperti e orientati al cambiamento e allo scambio continuo di informazioni.

Nel modello a matrice vi è una contemporanea presenza di centri di responsabilità con scopi differenti. Una responsabilità verticale, sull'ambito di intervento, e una orizzontale, sulla funzionalità dell'intervento. La struttura va mantenuta aperta e flessibile, intervenendo allo scopo di evitare l'anarchia. Il pluralismo di comando rende il sistema di responsabilità più complesso. L'articolazione della responsabilità può provare un senso di insicurezza nelle unità operative soggette a più autorità. La mancanza di un'unica gerarchia si riflette inevitabilmente in un rallentamento dei processi decisionali. Ecco perché la matrice richiede la corresponsabilità intesa come condivisione di più persone sul raggiungimento di obiettivi comuni, capacità di risolvere problemi senza l'intervento del superiore gerarchico, l'accettazione del ruolo di coordinamento scollegato dal ruolo gerarchico.

L'affermazione del modello a matrice è fortemente condizionata dalla capacità di creare una netta identificazione degli obiettivi, delle competenze e delle responsabilità affidate al team di progetto. Il lavoro di gruppo e lo spirito di squadra costituiscono un punto di forza del modello integrato a matrice.

2.5.1.4 Il modello a rete

La struttura reticolare¹⁰ è un'entità flessibile e ramificata e per questo adatta a interagire con l'innovazione e il cambiamento. Tale modello scompone le organizzazioni complesse in moduli flessibili e più facilmente gestibili. Elemento chiave è la flessibilità operativa, ossia la capacità di adattarsi velocemente alle modificazioni del contesto ambientale e di superamento di alcuni vincoli, tra i quali i costi, tipici del funzionamento degli enti pubblici.

Con l'organizzazione a rete si ha il decentramento delle risorse e il coordinamento dei flussi di produzione, di risorse e di informazione. Il modello a rete necessita pertanto di una leadership forte a livello centrale. L'ente mantiene a livello centrale il ruolo di indirizzo, supporto e controllo e decentra la gestione operativa.

Ogni unità della rete può trovare la migliore configurazione organizzativa per il servizio svolto (es. consorzio per i servizi sociali, istituzione per i servizi educativi,..). Ogni elemento della rete costituisce infatti un'"azienda". In ogni caso il sistema a rete è guidato da regole assunte collettivamente e condivise in ogni nodo, il quale oltre a svolgere il proprio servizio, si aggrega di volta in volta con altri nodi per sviluppare nuove competenze, generare sinergie e per recuperare efficienza.

Il sistema olonico – virtuale¹¹ costituisce un'estensione del modello a rete. Questo sistema si realizza tramite un insieme di unità che si uniscono di volta in volta per rispondere a determinati bisogni del cittadino e delle imprese (la logica olonica). Non c'è una gerarchia definita a priori ma la leadership è assunta di volta in volta dall'unità più vicina al problema da affrontare o che ha acquisito le competenze specifiche in materia. In questo caso il modello a rete è virtuale perché si attiva solo al momento del bisogno.

Un sistema olonico – virtuale si poggia su alcuni elementi cardine costituiti da strutture, sottosistemi e processi. Le strutture si articolano in:

¹⁰ Dezi L., *Economia e gestione delle imprese: funzioni, strumenti, tecniche.*, Cedam, Padova, 2001.

¹¹ Merli G., D'Egidio F., *L'organizzazione del futuro*, FrancoAngeli, Milano, 1995.

- ~ unità risorse: cui spetta il compito di mettere a disposizione della rete le competenze, la finanza e la tecnologia;
- ~ unità operazionali: cui spetta la gestione operativa e quindi l'erogazione del servizio al cittadino;
- ~ unità integratrici: cui spetta il compito di assicurare la giusta configurazione del sistema per l'efficace risposta al bisogno.

Il sistema olonico – virtuale riprende i principi del BPR (*Business Process Reengineering*) ovvero realizzare processi capaci di generare valore e soddisfazione dei clienti esterni e interni, utilizzare il minimo di risorse e autoregolarsi ai cambiamenti. La rete individua tre processi prioritari; la progettazione e promozione dei servizi, l'erogazione dei servizi e il monitoraggio del livello di soddisfazione.

Tale modello richiede come elementi costitutivi un sistema di valori condivisi, un sistema informativo di rete, un sistema gestionale trasparente e un sistema di regole accettate a priori ma consente una flessibilità ancora maggiore rispetto al modello reticolare classico.

2.5.1.5 La lean organization

I principi della qualità applicata alla Pubblica Amministrazione dicono che è indispensabile favorire l'affermarsi di un'organizzazione snella, basata sulla riduzione dei livelli gerarchici, che, centrata sui processi, ha la capacità di controllarli e all'occorrenza modificarli¹².

Il pensiero snello diventa uno strumento finalizzato a sperimentare soluzioni capaci di produrre prodotti o servizi di qualità nella logica del meno tempo, meno spazio, meno errori, meno sforzo umano a beneficio della semplicità e, quindi, della velocità e massima competitività dell'organizzazione¹³. In questo sistema le organizzazioni sono spinte verso

¹² Caretto E., *Qualità dei servizi: Pubblica Amministrazione e cittadinanza*, Amaltea Edizioni, Castrignano dei Greci, 2000.

¹³ Marchegiani S., Mancini N., *L'organizzazione snella: strumenti di miglioramento rapido della gestione dei processi organizzativi* in *Azienditalia* supp., 2007, n. 4, pagg. 187-193.

la piena soddisfazione del cliente. La *customer satisfaction* significa mettere il cittadino al primo posto tramite la qualità del servizio/prodotto offerto.

Il metodo dell'organizzazione snella¹⁴ se correttamente applicato è rivolto a:

- ~ incrementare il valore per il cliente;
- ~ effettuare una vera e propria caccia agli sprechi.

Possono considerarsi sprechi dei servizi, i disservizi, gli errori, il sovradimensionamento delle risorse, le pratiche in attesa, i lavori non necessari e gli spostamenti di persone non necessari.

L'organizzazione snella rappresenta un'organizzazione per processi, e non più per funzioni, disposta su due soli livelli gerarchici, quello generale e quello operativo. La catena gerarchica breve assicura rapidità decisionale ed efficacia di risposta alle variazioni del sistema e inoltre rappresenta un risparmio. Infatti l'organizzazione strutturata in senso gerarchico assorbendo risorse qualificate da destinare ai ruoli di capi intermedi, in virtù di un numero maggiore di livelli direttivi, comporta costi maggiori. Il livello di management generale si concentra sulla pianificazione strategica e l'analisi degli scostamenti tra obiettivi e risultati, rilevati tramite il controllo di gestione.

Gli operatori di processo lavorano in un'ottica di polifunzionalità, detenendo le competenze dell'intero processo, e gestiscono direttamente i rapporti con l'utenza, dalla quale recepiscono indicazioni utili al miglioramento del servizio. In tal modo aumentano al massimo sia l'efficienza, sia la capacità di risposta e di comunicazione della struttura. Le persone devono lavorare al miglioramento continuo dei processi, lavorando in tal senso si impegnano al loro stesso miglioramento, diventando dominatori del processo e non schiavi dello stesso. Per avere più qualità nella Pubblica Amministrazione bisogna puntare sulla riqualificazione delle risorse umane.

L'organizzazione per processi risponde a quattro principi fondamentali:

¹⁴ Womack J.P., Jones D.T., *Lean Thinking. Come creare valore e bandire gli sprechi*, Guerini e Associati, Milano, 1997.

- ~ *principio di semplicità*: la semplicità della struttura organizzativa, tramite la riduzione dei livelli gerarchici e la semplificazione di norme e regole, consente di rispondere alla complessità dell'ambiente esterno;
- ~ *principio di autonomia*: il potere decisionale va affidato al livello più vicino al cittadino – utente e quindi a chi effettivamente conosce e gestisce i processi. Le unità organizzative vanno costruite non attorno ai compiti ma ai processi e la responsabilità va attribuita a un unico gestore del processo e alla sua squadra di collaboratori;
- ~ *principio di flessibilità*: coinvolge al tempo stesso la flessibilità strategica, intesa come capacità di adattamento delle strategie dell'organizzazione al sistema di opportunità e vincoli presenti nell'ambiente in cui opera, strutturale, intesa come sviluppo di processi di ristrutturazione al variare delle condizioni ambientali (es. kaizen o miglioramento continuo, BPR) e operativa, intesa come capacità di dare risposte tempestive e appropriate all'utenza.
- ~ *principio della direzione attraverso la cultura*: nell'organizzazione per processi si abbandona la logica burocratica dando rilievo alla formazione e sviluppo delle risorse umane, che costituisce uno strumento di ampliamento delle conoscenze e delle competenze individuali e di gruppo. La piena autonomia dei gruppi di lavoro sancisce il passaggio da una logica di responsabilità formale, legata all'iter procedimentale, a una cultura della responsabilità.

2.5.2 La microstruttura

Per ottimizzare gli obiettivi dell'associazionismo è previsto dalla l.r. 1/2006 l'utilizzo dell'ufficio comune come modello organizzativo. La costituzione di uffici comuni tende a realizzare un maggior grado di integrazione delle strutture degli enti partecipanti. Inoltre favorisce la specializzazione e la valorizzazione delle risorse umane e promuove lo sviluppo del lavoro di gruppo. Si pone l'esigenza che l'ufficio comune diventi il vero

soggetto deputato alla gestione del servizio/funzione associata e che svolga tali competenze in luogo degli uffici dei singoli enti al fine di evitare una inutile duplicazione di uffici competenti, che finirebbe per far svanire i vantaggi cui è diretto l'associazionismo. All'interno dell'ufficio comune si troverà il personale distaccato degli enti partecipanti, non avendo l'Associazione intercomunale personalità giuridica e dunque dotazione organica. Ogni ente evidenzia in dotazione le unità di personale distaccate negli uffici associati.

La direzione tecnica dei servizi associati spetta al "Responsabile dell'ufficio comune" nominato dalla Conferenza dei Sindaci. Per servizi più complessi, che possono essere divisi in servizi autonomi, può essere nominato un Responsabile di settore da cui dipende il Responsabile dell'ufficio comune o del servizio. Gli incarichi di posizione possono essere conferiti per:

- ~ la direzione di unità organizzative con elevato grado di autonomia gestionale organizzativa, dove per unità organizzativa si intende l'insieme dei diversi uffici operanti all'interno della pubblica amministrazione, in grado di portare a conclusione l'iter procedimentale fino all'adozione dell'atto conclusivo;
- ~ le attività con contenuti di alta professionalità correlate al possesso di titoli di studio universitari o all'iscrizione ad albi professionali;
- ~ le attività di staff, studio, ricerca, ispettive, di vigilanza e di controllo.

I Responsabili dei servizi, titolari di posizione organizzativa, sono scelti tra il personale di categoria D e percepiscono un'indennità di posizione e risultato. Non hanno quindi un'obbligazione di quantità ma di qualità (indennità di risultato). In linea generale, poi, il contratto individuale di lavoro conferisce ai dipendenti la titolarità del rapporto di lavoro, ma non quella del posto assegnato nella struttura organizzativa. Di conseguenza nell'ambito di ciascuna categoria sono esigibili tutte le mansioni equivalenti e le risorse umane sono assegnabili ad altre unità organizzative nel rispetto della categoria e del profilo di appartenenza. La redistribuzione del personale avviene ogni qual volta ve ne sia necessità con atto del Responsabile del servizio, se lo spostamento è interno alla sua unità organizzativa, o del Direttore generale, se esterno a questa.

Fermo restando un modello di macrostruttura unico, la scelta del modello organizzativo per la gestione dei servizi in associazione va fatta in relazione a più variabili. Va considerata la tipologia della funzione, in quanto non è pensabile trattare allo stesso modo tutte le funzioni, nonché il livello di presidio del territorio e il livello di competenza specialistica richiesto dalla singola funzione. Mettendo in relazione le diverse variabili si possono individuare nella prassi due modelli fondamentali di ufficio comune (associato):

- ~ *il modello accentrato*, che prevede un unico centro di responsabilità a livello associato e un presidio del territorio basso;
- ~ *il modello decentrato*, che prevede più centri di responsabilità diffusi nei singoli enti e coordinati o diretti a livello di area vasta¹⁵.

Il modello accentrato consente tutte le possibili economie di scala e quindi resta quello ideale per massimizzare i vantaggi della gestione associata. L'implementazione dell'uno o dell'altro modello va valutata a seconda delle diverse caratteristiche della gestione associata. Un numero limitato di enti può favorire il modello accentrato per la facilità di spostamento del Responsabile unico mentre un'area associata più vasta può consigliare un modello decentrato quantomeno in fase di avvio. L'implementazione dell'uno o dell'altro modello non è fissa in quanto i modelli devono essere applicati, sperimentati, riveduti ed eventualmente corretti, e dunque devono essere in grado di modellarsi e adeguarsi alle diverse realtà ed esigenze.

2.5.2.1 Il modello accentrato

Il modello accentrato è proposto in relazione a un elevato livello di competenza specialistica e una bassa presenza sul territorio richiesto dal servizio.

In questo caso viene individuato un centro di responsabilità unico per tutti i Comuni (Responsabile unico). Il modello accentrato consente le economie di scala in termini di

¹⁵ Mordenti M., *La gestione associata delle funzioni negli enti locali*, Maggioli, Rimini, 2003.

personale, in quanto si ritiene che l'organico dell'ufficio comune sia inferiore alla somma del personale dei singoli uffici, e di costi fissi, accentrando tutte le attività di *back office*. Sarà compito del Responsabile dell'ufficio comune predisporre tutti gli atti amministrativi presso un'unica sede, che può essere come non essere l'ente capofila. Si crea un vero e proprio ufficio unico in capo al livello associativo, mentre ai Comuni non rimane pressoché nulla, se non la gestione di attività semplici o la messa a disposizione dei locali. Nei singoli Comuni possono essere mantenuti dei referenti, in giorni prestabiliti, che curano le relazioni con gli organi politici e tecnici nonché con gli utenti. Vengono quindi mantenute attività di *front office*.

Soprattutto in tale modello bisogna fare in modo che il Responsabile unico nominato si guadagni la fiducia non solo degli amministratori ma soprattutto dei dipendenti, che non devono vedere il Responsabile unico come funzionale a uno degli enti. Questo appare evidente dal momento in cui la mappatura delle competenze a livello associato comporta un riordino delle posizioni organizzative. Il Responsabile unico sostituisce i singoli Responsabili degli uffici, con conseguente riassetto retributivo di questi. Non vi sarà più necessità di mantenere più dipendenti con la qualifica dirigenziale dal momento in cui le attività di *back office* sono accentrate e nei singoli enti rimangono attività di *front office*.

Il modello accentrato si presta ai servizi non strategici interni, che non richiedono un costante confronto con gli amministratori e con gli utenti, ed esterni. Può essere scelto, ad esempio, per servizi quali:

- ❖ *La gestione del personale*: rappresenta, assieme al servizio di polizia municipale, uno dei servizi maggiormente svolti a livello associato. Consente di razionalizzare i costi, con particolare riferimento all'emissione delle buste paghe, e gestire i concorsi unici, la formazione continua e la contrattazione decentrata di area vasta;
- ❖ *La progettazione di opere pubbliche (urbanistica)*: l'accentramento consente un omogeneo sviluppo del territorio rispondendo al concetto di pianificazione strategica e sviluppo integrato del territorio;
- ❖ *La programmazione dei servizi sociali*: l'obiettivo dei servizi socio – assistenziali è quello di contrastare la povertà, l'esclusione sociale, di promuovere l'autonomia

e la vita indipendente delle persone disabili, il protagonismo degli adolescenti e favorire l'inclusione sociale degli immigrati. Anche il servizio socio-assistenziale può essere svolto secondo il modello accentrato con un Responsabile unico, che si occuperà della funzione programmatoria, e più addetti per il presidio del territorio. Questo garantirà che vengano applicate a livello di area vasta le medesime politiche;

- ❖ La *gestione degli acquisti*: il responsabile degli acquisti può essere ragionevolmente accentrato con buoni risultati, assicurando una maggiore professionalità a vantaggio di tutti gli enti. La gestione accentrata degli uffici consente un vantaggio in termini di costo potendo il Responsabile unico vantare una forza contrattuale maggiore legata all'area vasta;
- ❖ La *gestione dei tributi*: il modello accentrato applicato alla gestione dei tributi consente di effettuare le attività di accertamento mediante un unico ufficio associato, lasciando ai singoli enti le attività di *front office*, in modo tale da razionalizzare i costi e usufruire delle competenze specialistiche. Presso i singoli enti saranno dunque in attività gli sportelli al pubblico con funzione di consulenza, limitatamente ai periodi in prossimità delle scadenze, in virtù del fatto che in tale ambito non si registra un afflusso continuo di persone durante l'anno.

2.5.2.2 Il modello decentrato

La soluzione accentrata può non sempre risultare la più opportuna soprattutto per gli ambiti più estesi. Il modello decentrato è proposto in relazione a un basso/medio livello di competenza specialistica e a una media/alta presenza sul territorio richiesta dal servizio.

In questo caso, sacrificando in parte quelli che sono gli obiettivi della gestione associata, sono previsti una pluralità di centri di responsabilità e Responsabili dei servizi coordinati o diretti a livello associato. Nel modello decentrato si assiste a un'articolazione dei compiti tra ente capofila e singoli Comuni aderenti. La scelta del modello decentrato,

rispetto a quello accentrato, ha un basso impatto sulla struttura e può presentare diverse criticità dal punto di vista dell'efficacia, non consentendo un vero e proprio salto di qualità. La figura che viene accentrata, secondo questo modello, è solo quella del "Responsabile" o "Coordinatore" cui competono le più importanti attività di *back office*. Nei singoli Comuni i diversi Responsabili dei servizi svolgono le attività di *front office* in completa autonomia.

Il modello decentrato può essere applicato secondo due livelli:

- ~ un *modello decentrato forte*;
- ~ un *modello decentrato leggero*¹⁶.

Il modello decentrato forte prevede più uffici presso i singoli enti, dotati di un Responsabile del servizio e di proprie risorse, in grado di fornire servizi al proprio bacino di utenza. I Responsabili dei servizi nei singoli enti sono posti alle dipendenze del "Responsabile di area vasta". In tal caso si riduce l'autonomia dei singoli enti, a beneficio degli organi dell'Associazione intercomunale, in quanto il Responsabile di area vasta consente di uniformare gli enti a livello politico e tecnico. Seppur in misura inferiore rispetto al modello accentrato, sono conseguibili economie di scala nei costi.

Il modello decentrato leggero prevede un semplice coordinamento e non una direzione del servizio a livello unitario. In tal caso si mantengono presso i singoli enti, gli uffici con i relativi organici, alle dipendenze del proprio Direttore generale. Questo modello rappresenta senza dubbio, il modello che più di tutti vanifica la possibilità di conseguire economie di scala nei costi, sia in termini di personale che di costi fissi. Altresì non consente ai vari enti, soprattutto quelli più piccoli di accedere alle risorse umane dotate di maggiore competenza specialistica. Il "Coordinatore di area vasta" svolge una funzione di consulenza e coordina i Responsabili in fase di pianificazione. Associare il puro coordinamento riduce i margini di miglioramento del servizio ma risulta comunque il modello di più facile implementazione. Non richiede, infatti, grandi cambiamenti a livello di organizzazione della logistica e di fatto mantiene tutte le strutture.

¹⁶ Mordenti M., *La gestione associata delle funzioni negli enti locali*, Maggioli, Rimini, 2003.

Il modello decentrato, applicato secondo le diverse formule, si presta a servizi strategici, con bacini di utenza più estesi che richiedono un presidio del territorio più ampio e costante. Tra di essi:

- ❖ Il *servizio di polizia municipale*: la gestione associata consente in primo luogo di creare un Corpo di Polizia municipale raggiungendo la quota minima di sette addetti. La gestione associata consente dei vantaggi in termini di flessibilità in quanto, un numero maggiore di addetti consente una migliore copertura dei turni. Questo servizio richiede la salvaguardia del rapporto con il territorio. Fermo restando un Comandante unico per l'area vasta, vengono mantenuti gli agenti di polizia municipale presso i singoli enti;
- ❖ La *gestione dei servizi informatici*: al livello associativo vengono affidati alcuni compiti di coordinamento delle attività, la gestione di progetti innovativi o di attività trasversali. Rimangono ai singoli enti i CED (Centro Elaborazione Dati) con referenti autonomi. Le attività svolte dal livello associativo sono *on demand*, richieste dai singoli Comuni al momento del bisogno.
- ❖ L'*edilizia residenziale*: la scelta del modello accentrato per tale servizio non appare la più consona, in relazione alla stretta correlazione con il territorio. In tal caso si mantengono i diversi Responsabili nei singoli enti che verranno coordinati a livello sovra comunale favorendo uno sviluppo omogeneo. Il modello accentrato, e quindi un Responsabile unico, seppur problematico in quanto tenuto a girare nei singoli enti (o a far girare gli utenti), potrebbe essere applicato per ambiti poco estesi. Laddove gli ambiti fossero troppo estesi si andrebbe incontro al rischio di un allungamento dei tempi di rilascio delle concessioni.
- ❖ La *programmazione di eventi culturali e manifestazioni*: in tal caso il modello decentrato consente di mantenere il giusto radicamento sociale e l'identità dei singoli enti. Il puro coordinamento di area vasta consente di creare un calendario di eventi e manifestazioni perfettamente integrate tra loro.

2.5.3 La riprogettazione dei processi

Il cambiamento organizzativo non richiede solo la ridefinizione della macro e micro struttura in quanto prende il via dalla riprogettazione dei processi. La struttura organizzativa è vista come una risorsa finalizzata al corretto presidio dei processi. La nuova struttura deve favorire la funzionalità dei processi, accorciandoli, semplificandoli e rendendo le attività meno frammentate.

I processi rappresentano tutte le attività complesse e correlate tra loro in grado di generare valore per l'utente (interno od esterno), che al tempo stesso consumano risorse.

La riprogettazione dei processi si pone in un'ottica di efficienza ed efficacia e assume tanta più importanza nel momento in cui coinvolge più enti con metodiche di lavoro interne diverse tra loro. L'analisi dell'organizzazione in una logica di processi consente di evidenziare tutti i possibili disallineamenti in termini di qualità dei servizi per gli utenti e di efficienza nell'utilizzo delle risorse siano esse umane, tecniche o economiche.

La reingegnerizzazione del processo comporta la sua riformulazione dall'inizio alla fine, coinvolgendo tutte le attività organizzative che sono interessate dal processo in esame. L'idea alla base della riprogettazione è quella per cui è possibile dominare qualsiasi problema scomponendo il processo che lo genera in unità elementari ma correlate tra loro. La riprogettazione dei processi presuppone l'individuazione dei processi primari, quelli legati al *core business* dell'ente, che sono in grado di creare valore per l'utente. Sono sostanzialmente riconducibili alla missione dell'ente o di una sua unità organizzativa. Accanto ai processi primari sono identificabili i processi di supporto che consentono un efficace ed efficiente funzionamento dei processi primari.

L'approccio per processi nella pubblica amministrazione presenta alcuni elementi di specificità che non consentono una completa reinvenzione dei processi. Nel settore pubblico l'assenza di vincoli, che può aversi per il settore privato, non è pensabile. Assume, quindi, centralità la norma che costituisce al tempo stesso il motore, il vincolo e l'oggetto del cambiamento. In ogni ipotesi di reingegnerizzazione la normativa va assunta non solo come limite (vincolo) ma anche come campo di intervento, potendo il processo

di reingegnerizzazione individuare le modifiche normative da effettuarsi per il raggiungimento degli obiettivi prefissati. Tuttavia anche la modifica normativa può rappresentare uno stimolo per un intervento di riorganizzazione, potendo essere letta come indicazione strategica di cambiamento del legislatore.

Se nel settore pubblico limiti e vincoli sono altresì letti come campi di intervento del processo di reingegnerizzazione allora anche la supervisione dell'organo politico e dell'organo di controllo rappresentano un aspetto su cui intervenire e non dei limiti alla riprogettazione dei processi.

L'applicazione della logica per processi è però maggiormente condizionata da un fatto culturale: le amministrazioni pubbliche non sono abituate a pensare in termini di progettazione in quanto la norma definisce a priori le attività e i procedimenti, sostituendo la progettazione.

Tutte le attività e i processi dell'ente andranno quindi mappati tramite il diagramma di flusso (*flow chart*). Il diagramma di flusso è un semplice strumento che consente di descrivere le procedure, le attività, i fattori di input, gli output e il tempo di lavoro. La reingegnerizzazione mira a un miglioramento complessivo del processo. Una volta mappato il processo reale dovrà essere costruito un sistema di valutazione, basato su indicatori di efficacia e di efficienza, che consenta di misurare il raggiungimento degli obiettivi strategici. Partendo dal presupposto che gli obiettivi strategici sono fissati in conseguenza delle esigenze collettive e poi tradotti in piani di attività, si differenzia l'outcome dall'impact. Si introduce così una differenziazione tra l'efficacia sociale realizzata e l'efficacia sociale effettivamente percepita dai cittadini. L'efficacia è sempre e comunque data dal rapporto tra quanto programmato (risultati previsti) e quanto realizzato (risultati raggiunti) ma è possibile ottenere diversi livelli della stessa correlando tra di loro diverse variabili quali le risorse (utilizzate e programmate), i servizi (resi e stabiliti), i risultati conseguiti e le finalità perseguite nonché l'impatto sui cittadini e le loro attese. L'efficienza è data dal rapporto tra risultati raggiunti (output) e risorse impiegate (input) e può essere articolata lungo tutta la catena di realizzazione dei

programmi. L'output di una fase andrà così a costituire l'input della fase successiva¹⁷. Non a caso il legislatore regionale nel verificare l'effettività della gestione associata si avvale di tali indicatori, infatti le misurazioni ottenute tramite l'impiego di sistemi contabili sono ritenute necessarie ma non sufficienti ai fini del controllo.

Sulla base della corretta mappatura e del sistema di indicatori si potrà, dopo aver misurato il gap esistente tra gli obiettivi strategici e la situazione reale, procedere alla reingegnerizzazione dei processi salvaguardando le attività funzionali e necessarie, eliminando quelle ridondanti e ripetitive, nonché quelle a basso valore aggiunto. Il processo migliorato deve essere adeguato alle condizioni gestionali ipotizzate. In questo modo si andrà a comprimere il processo aumentandone l'efficienza. La fase di riprogettazione rappresenta il cuore del processo di reingegnerizzazione. Sulla base delle criticità rilevate in fase di verifica degli scostamenti è possibile utilizzare diverse strategie per riprogettare il processo quali:

- ~ l'accorpamento: quando i processi sono frammentati e ridondanti o quando è necessario aumentare la gamma dei servizi;
- ~ l'eliminazione: quando il processo e le attività sono a scarso valore aggiunto per l'utenza;
- ~ la semplificazione: quando la mappa dei processi evidenzia elementi di complessità eccessiva;
- ~ il disegno di un nuovo processo: quando i processi esistenti non possono essere riadattati.

È possibile utilizzare le risorse tecnologiche dell'informazione e comunicazione (ICT) come fattore di snellimento dei processi trasversali tra unità amministrative grazie al fatto che l'informazione diviene condivisa. La riprogettazione dei processi dovrebbe tendere alla smaterializzazione delle informazioni.

Le tecnologie ICT sono un potente fattore di ridisegno dei processi e dei flussi di attività ai diversi livelli dell'organizzazione.

¹⁷ Garlatti A., Pezzani F., *I sistemi di programmazione e controllo negli enti locali*, RCS Libri, Milano, 2000.

2.6 Il ruolo delle nuove tecnologie

Le tecnologie ICT sono una risorsa utile per potenziare la competitività del territorio e consentire nuove modalità di sviluppo economico sociale. Una Pubblica amministrazione moderna e innovativa è importante perché migliora l'efficienza e la qualità dei propri servizi.

L'aumento del bacino di utenza, delle esigenze da soddisfare e delle sub funzioni, il rafforzamento della capacità di investimento comporta, data la dislocazione territoriale, il necessario utilizzo delle nuove tecnologie. L'interconnessione tra enti locali rappresenta una condizione fondamentale per lo sviluppo di un buon progetto di gestione associata in quanto riduce lo spazio fisico che separa i diversi enti tra loro ma anche i cittadini dagli enti.

Il cuore dell'attività della Pubblica amministrazione è rappresentato dalla gestione documentale, l'erogazione di un servizio si riduce nella maggior parte dei casi a un documento. Una Pubblica amministrazione digitale richiede che la sua attività principale, ovverosia la formazione, conservazione e trasmissione di documentazione amministrativa ruoti attorno al *documento informatico*. Il documento informatico è chiamato a sostituire il documento cartaceo e rispetto a questo presenta delle peculiarità che gli attribuiscono vantaggi di non poco conto, non tanto in relazione alla riduzione del volume di carta consumata ma in relazione alla tracciabilità. È posto al centro del codice dell'amministrazione digitale (CAD), entrato in vigore nel gennaio 2006, e composto da oltre settanta articoli. Al suo interno contiene le disposizioni per garantire il diritto di ogni cittadino a usufruire dei servizi della Pubblica amministrazione anche on-line e l'obbligo per lo stesso di snellire le procedure e rendere tutti i servizi e le comunicazioni interne ed esterne per via telematica.

Il codice dell'amministrazione ha riordinato al suo interno tutta la normativa già esistente, e definito tutta una serie di principi e finalità, tra i quali la riorganizzazione gestionale e dei servizi (art. 12), il federalismo efficiente (art. 14), la gestione informatica dei procedimenti (art.41) e la trasmissione informatica dei documenti (art. 45 ss.). Il cittadino

è ora titolare di tutta una serie di ulteriori diritti, contenuti nel capo I, sezione II del Codice dell'Amministrazione digitale, il cui rispetto comporta una sostanziale semplificazione amministrativa.

I nuovi diritti sono garantiti dalla disponibilità di strumenti innovativi:

~ i documenti informatici (artt. 1, 20 ss., 39, 40):

“la rappresentazione informatica di atti, fatti o dati giuridicamente rilevanti costituisce i documenti informatici. Le amministrazioni che dispongono delle idonee risorse informatiche formano gli originali dei propri documenti con mezzi informatici.”;

~ le firme elettroniche (artt. 1, 20, 21, 24 ss.):

“è possibile distinguere la firma elettronica, la firma elettronica qualificata e la firma digitale. Il documento informatico sottoscritto con firma elettronica qualificata o con firma digitale soddisfa il requisito legale della forma scritta se formato nel rispetto delle regole tecniche, e quindi equiparato a una “scrittura privata”. Il documento informatico, cui è apposta la sola firma elettronica, sul piano probatorio è liberamente valutabile dal giudice, tenuto conto delle sue caratteristiche specifiche..”;

~ l'archiviazione ottica (artt. 42, 43):

“nel rispetto delle regole dettate è prevista l'archiviazione dei documenti in formato elettronico. Sono validi tutti gli atti, i dati e i documenti conservati mediante riproduzione su supporto fotografico, su supporto ottico o comunque idoneo a garantire la conformità all'originale.

La conservazione e la classificazione dei documenti digitali diventano fondamentali per garantirne nel tempo integrità, identità e provenienza, reperibilità, sia come unità singola che in relazione ad altri documenti.”;

~ la posta elettronica certificata (artt. 6, 48):

“viene utilizzata per ogni scambio di documenti e informazioni con i soggetti interessati che ne fanno richiesta. La trasmissione del documento informatico per via telematica, effettuata mediante la posta elettronica certificata, equivale, nei

casì consentiti dalla legge, alla notificazione per mezzo della posta. La posta elettronica certificata è un importante strumento in quanto la data e l'ora di ricezione sono opponibili ai terzi se conformi al DPR n.68 del 11 febbraio 2005.”;

~ i siti Internet delle P.A. (artt. 53, 54):

“le pubbliche amministrazioni realizzano siti istituzionali su reti telematiche nel rispetto dei principi di accessibilità nonché usabilità e reperibilità, anche da parte dei disabili”;

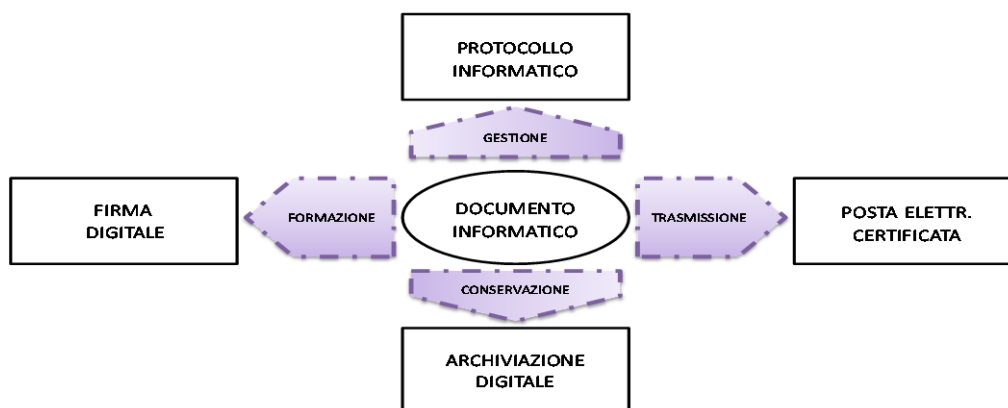
~ le carte elettroniche (artt. 1, 66):

“ comprendono la carta d'identità elettronica e la carta nazionale dei servizi. Sono un'autenticazione e accesso ai servizi in rete della pubblica amministrazione, universalmente valido in Italia.”.

Le organizzazioni e i flussi informativi devono essere riprogettati in maniera da assicurare un'alimentazione in tempo reale del sistema durante i processi.

I processi di lavoro possono essere suddivisi in “front office” e “back office”. I pilastri sui quali si poggia il back office elettronico ovvero la gestione dei processi di lavoro interno agli uffici pubblici, sono quattro.

Figura 2.6: I quattro pilastri del procedimento informatizzato



Fonte: www.cronache-egovernment.it

Tali pilastri facilitano l'implementazione dell'Associazione intercomunale, tanto più nel caso di associazione completamente integrata. La firma digitale consente di attribuire

inequivocabilmente la paternità agli atti; il protocollo informatico consente di assegnare loro un posto preciso (scrivania virtuale) tracciandone tutti i movimenti; grazie alla posta elettronica certificata è possibile trasmetterli con certezza da un'amministrazione all'altra; l'archiviazione digitale, infine, consente di conservare tutta la documentazione prodotta. La combinazione dei quattro pilastri consente la massima trasparenza dei procedimenti e la loro velocizzazione. La comunicazione interna potrà avvalersi dello strumento della posta elettronica e di altre modalità di comunicazione che rendono l'informazione veloce e su misura dei diversi interlocutori.

La digitalizzazione non riguarda e non favorisce solo attività di back office ma anche i rapporti di natura diversa che l'amministrazione intrattiene con gli utenti, siano essi cittadini – utenti, altri enti o soggetti economici.

La rete è uno strumento bidirezionale in cui il flusso informativo passa dalla pubblica amministrazione verso i cittadini ma anche nel senso opposto. In questo caso l'amministrazione ha un feedback che le consente di valutare i servizi offerti e modulare la sua organizzazione in modo tale da rimanere sempre orientata al cliente.

3. IL QUADRO DI SVILUPPO IN EMILIA ROMAGNA E IN FRIULI VENEZIA GIULIA

Sommario: 3.1 L'Italia e i suoi Comuni – 3.1.2 La spesa dei Comuni: cenni – 3.2 L'attuale sviluppo dell'Associazione intercomunale – 3.2.1 L'Emilia Romagna – 3.2.1.1 L'Associazione intercomunale in Emilia Romagna – 3.2.1.2 Gli esiti della ricognizione: mappa delle Associazioni intercomunali e tabelle riepilogative – 3.2.2 Il Friuli Venezia Giulia – 3.2.2.1 L'Associazione intercomunale in Friuli Venezia Giulia – 3.2.2.2 Gli esiti della ricognizione: mappa delle Associazioni intercomunali e tabelle riepilogative

3.1 L'Italia e i suoi Comuni

Partire da un quadro d'insieme delle caratteristiche essenziali dei piccoli Comuni e dei Comuni in generale consente di capire le ragioni dell'associazionismo.

Parlando degli 8.100 Comuni di cui si compone l'Italia è necessario operare delle differenze basate su una moltitudine di variabili, la storia, la collocazione geografica e altre ancora ma dove la variabile chiave rimane la popolazione residente. Non possono essere trattati allo stesso modo il Comune di Roma o Milano (entrambi Città metropolitane) dove risiede il 6,7% della popolazione e il Comune di Morterone, il più piccolo d'Italia, di soli 37 abitanti¹.

¹ Fonte: www.comuni-italiani.it

Tabella 3.1: Distribuzione Comuni per classe demografica

Dimensione demografica	Comuni		Popolaz. residente al 31.12.2008	
	v.a.	%	v.a.	%
Fino a 1.000	1.938	23,9%	1.072.811	1,8%
1.001 – 3.000	2.609	32,2%	4.813.930	8,0%
3.001 – 5.000	1.162	14,3%	4.510.697	7,5%
5.001 – 10.000	1.195	14,8%	8.463.376	14,1%
10.001 – 15.000	468	5,8%	5.704.534	9,5%
15.001 – 20.000	219	2,7%	3.752.188	6,2%
20.001 – 50.000	361	4,5%	10.873.018	18,1%
50.001 – 80.000	80	1,0%	4.795.913	8,0%
80.001 – 100.000	24	0,3%	2.135.234	3,6%
100.001 – 250.000	33	0,4%	4.867.010	8,1%
Oltre 250.001	12	0,2%	9.056.357	15,1%

Fonte: Istat

Dalla tabella si evince che l'Italia per la gran parte è costituita da piccoli Comuni. Quelli fino a 5.000 abitanti rappresentano il 70,4% del totale, anche se dall'altro lato ospitano solo il 17,3% degli oltre sessanta milioni di italiani. Il peso demografico di questi Comuni è inversamente proporzionale al loro numero. Distinguere i Comuni per popolazione residente è solo un primo passo che consente di capire la struttura istituzionale italiana.

La distribuzione dei Comuni e della popolazione non è infatti omogenea. In linea generale le Regioni settentrionali sono le più frazionate. La Regione che in valore assoluto presenta il maggior numero di piccoli Comuni è la Lombardia con 1.152 enti, che rappresentano il 75% dei suoi Comuni, seguita dal Piemonte con 1.077 enti, che rappresentano in questo caso l'89%. Considerando invece non il numero dei Comuni ma la percentuale dei piccoli Comuni rispetto al totale, ai vertici compaiono la Valle d'Aosta con il 99%, il Trentino Alto Adige con il 92% e il Molise con il 91%.

Appare subito evidente che i piccoli Comuni si concentrano nelle aree montane e collinari, ripartizione che potrebbe definirsi secondo alcuni punti di vista naturale in quanto legata alla morfologia del territorio. L'Istat ha classificato i Comuni italiani per

fasce altimetriche, suddividendo montagna, collina e pianura. I Comuni dell'area montana e quelli collinari accolgono poco più della metà della popolazione italiana ma rappresentano oltre il 73% del totale. Il carattere della montuosità è prevalente nei piccolissimi Comuni (48%) con popolazione inferiore ai 2.000 abitanti

Tabella 3.2: Distribuzione Comuni per fascia altimetrica

Zona altimetrica	Comuni		Popolaz. residente al 31.12.2008	
	v.a.	%	v.a.	%
Montagna	2.604	32,1%	7.590.333	12,6%
Collina	3.370	41,6%	23.482.814	39,1%
Pianura	2.127	26,3%	28.971.921	48,3%

Dimensione demografica	Montagna		Collina		Pianura	
	v.a.	%	v.a.	%	v.a.	%
Fino a 1.999	1.707	48%	1.327	38%	497	14%
2.000 – 4.999	643	30%	997	46%	532	24%
5.000 – 9.999	165	14%	337	44%	500	42%
10.000 – 19.999	55	8%	290	42%	344	50%
20.000 – 59.999	25	6%	186	46%	197	48%
60.000 – 249.999	8	9%	34	38%	48	53%
Oltre 250.000	1	8%	3	25%	8	67%

Fonte: Istat

Per quanto concerne l'accessibilità ai diversi servizi, dai dati Istat emerge un quadro di non emarginazione dei piccoli Comuni. Questi, infatti, nella maggioranza dei casi hanno accesso alle strutture ospedaliere, ai poli universitari, alle stazioni dei carabinieri, ai tribunali, agli uffici postali nonché ad altri servizi, entro i venti chilometri. Non sono quindi del tutto tagliati fuori dalla rete di servizi, anche se in alcuni casi, nei Comuni classificati di montagna venti chilometri possono comunque risultare molto elevati.

Accanto a questi servizi si pone una delle principali innovazioni amministrative dell'ultimo decennio ovvero il *Suap* (Sportello unico delle attività produttive), che costituisce l'interfaccia delle imprese con il sistema amministrativo. Sulla base dei dati

raccolti dal Formez emerge un quadro di implementazione dello stesso maggiormente sviluppato nei piccoli Comuni. Il 65% degli sportelli è infatti operativo presso i piccoli Comuni e di questi l'88% è gestito in forma associata mentre il 23% è dotato di sito web proprio. La gestione associata del Suap decresce all'aumentare della classe dimensionale dei Comuni.

L'adeguato sviluppo del territorio e delle forme associative, come già ribadito, dipende dal sistema di connettività, che sarà un fattore vitale per i piccoli Comuni. In Italia la copertura di banda larga di prima generazione (Adsl) risulta abbastanza capillare, con una media nazionale del 94%. Menzione va fatta alla Valle d'Aosta che presenta una copertura totale e al Molise che presenta la copertura più bassa, pari al 72%. L'accesso alla rete è proporzionale all'aumentare della dimensione dei Comuni, tuttavia i piccoli Comuni presentano una buona copertura. Infatti, il 68% dei Comuni con popolazione inferiore ai 2.000 abitanti ha una copertura superiore al 95%.

Tabella 3.3: Popolazione raggiunta dalla banda larga per classe demografica dei Comuni

Dimensione demografica	Copertura banda larga					
	Fino al 5%	6% - 50%	51% - 75%	76% - 85%	86% - 95%	Oltre il 95%
Fino a 1.999	25%	4%	1%	1%	1%	68%
2.000 – 4.999	16%	5%	3%	3%	3%	70%
5.000 – 9.999	4%	3%	4%	3%	5%	81%
10.000 – 19.999	0%	1%	2%	4%	7%	86%
20.000 – 59.999	0%	0%	1%	1%	11%	87%
60.000 – 249.999	0%	0%	0%	0%	7%	93%
Oltre 250.000	0%	0%	0%	0%	8%	92%

Fonte: Osservatorio Banda Larga – Between 2008

3.1.2 *La spesa dei Comuni: cenni*

Il 72% della spesa degli enti locali costituisce spesa corrente e solo il residuo 28% spesa in conto capitale. Circa il 18% del bilancio complessivo dei Comuni viene assorbito dalle spese di gestione del territorio e dell'ambiente, comprendendovi le spese di urbanistica, la gestione dell'edilizia residenziale, il servizio idrico integrato e lo smaltimento rifiuti. La spesa in conto capitale pro capite più elevata è quella relativa alla fascia di Comuni con popolazione inferiore ai 2.000 abitanti.

Ulteriore voce di spesa che incide sui bilanci dei piccoli Comuni è quella relativa alla viabilità, dove si comprendono la costruzione e manutenzione delle strade nonché l'acquisto di beni e servizi idonei a migliorare la viabilità. All'interno dell'Italia scorrono all'incirca 665.860 km di strade comunali. Ricordando che la popolazione è inversamente proporzionale all'estensione territoriale, i piccoli Comuni e soprattutto i Comuni di montagna sono quelli che presentano un livello di spesa pro capite più elevato. Si consideri, ad esempio, il Trentino Alto Adige i cui Comuni presentano una spesa per la viabilità media pro capite pari a sei volte la media nazionale².

Un notevole peso sul bilancio degli enti locali, assorbendo mediamente il 34%³ del totale della spesa corrente, assumono inoltre le spese per il personale.

Sulla base dei conti consuntivi trasmessi dalle singole amministrazioni locali al Ministero dell'Interno l'Istat ha elaborato il grado di autonomia finanziaria e tributaria dei Comuni. Il grado di autonomia finanziaria dei Comuni, che esprime la capacità degli enti di autofinanziare le proprie attività tramite la leva fiscale e tariffaria, è inferiore alla media nazionale nei piccolissimi Comuni. I Comuni delle Regioni del nord Italia sono tra quelli che presentano gradi di autonomia più elevati, eccezion fatta per le Regioni a statuto speciale, il cui grado è inferiore in virtù dei trasferimenti regionali. Tra di esse l'Emilia Romagna con un grado di autonomia medio pari al 78,4% e la Toscana con un indice del 75,7%.

² Fonte: elaborazione *Ifel* su dati del Ministero dell'Interno (2007) e dell'Istat (2007)

³ Fonte: Istat – statistiche in breve: I bilanci consuntivi delle amministrazioni comunali (2007)

Tabella 3.4: Indicatori di bilancio per classe demografica dei Comuni

Dimensione demografica	Autonomia finanziaria*	Autonomia tributaria**	Pressione tributaria pro capite***
Fino a 1.999	54,4%	32,7%	606,8
2.000 – 4.999	61,6%	40,9%	499,2
5.000 – 9.999	67,5%	46,6%	479,1
10.000 – 19.999	68,3%	48,0%	492,0
20.000 – 59.999	65,6%	47,0%	506,6
60.000 – 249.999	63,3%	42,5%	601,6
Oltre 250.000	62,1%	39,7%	838,4

(*) Autonomia finanziaria = (Entrate tributarie + Entrate extratributarie) / Entrate correnti

(**) Autonomia tributaria = Entrate tributarie / Entrate correnti

(***) Pressione tributaria = Entrate tributarie / popolazione residente

Fonte: elaborazione *Ifel* su dati del Ministero dell'Interno e dell'Istat

Accanto all'autonomia finanziaria, l'autonomia tributaria, esprime la capacità dell'ente di far fronte alle attività tramite la sola leva fiscale. Esprime dunque la capacità di ciascun ente di reperire risorse proprie. Anche in questo caso i valori sono superiori nei Comuni delle Regioni settentrionali e tra questi i più bassi sono ancora una volta toccati dalle Regioni a statuto speciale.

3.2 L'attuale sviluppo dell'Associazione intercomunale

Lo sviluppo dell'Associazione intercomunale, non essendo uno strumento riconosciuto a livello nazionale in quanto nasce con legge regionale e privo di personalità giuridica, non può essere presentato a livello nazionale.

Nel presentare l'attuale quadro di sviluppo dello strumento associativo si è scelto di presentare, oltre alla realtà friulana, quella emiliana in virtù del fatto che la l.r. 1/2006 riprende sostanzialmente la disciplina della l.r. 3/1999 e l.r. 11/2001 dell'Emilia Romagna. Si vuole così dimostrare che il cammino che va dall'Associazione intercomunale verso l'Unione dei comuni è stato in larga parte percorso dalle associazioni

emiliane, tenendo comunque in considerazione le caratteristiche geografiche, morfologiche e di bilancio dei Comuni profondamente diverse tra le due Regioni.

3.2.1 L'Emilia Romagna

L'Emilia Romagna, Regione a statuto ordinario, si colloca con i suoi 341 Comuni tra la Pianura Padana e l'Appennino tosco emiliano. Questi sono pari al 4% dei Comuni italiani, con una popolazione residente pari al 7,2% della popolazione italiana.

Tabella 3.5: Comuni emiliani per classi di ampiezza demografica

Dimensione demografica	N° Comuni		Superficie		Densità abitativa media
	v.a.	%	v.a.	%	
Fino a 1.999	47	13,8%	2566,75	11,%	34,35
2.000 – 4.999	106	31,1%	6148,31	27,8%	89,07
5.000 – 9.999	94	27,6%	4521,27	20,4%	210,94
10.000 – 19.999	60	17,6%	3783,15	17,1%	357,78
20.000 – 59.999	22	6,5%	2157,61	9,8%	563,61
60.000 – 249.999	11	3,2%	2799,52	12,7%	601,42
Oltre 250.000	1	0,2%	140,73	0,6%	2664,28

Fonte: Regione Emilia Romagna – dati al 01.01.2009

All'incirca un terzo del totale dei Comuni emiliani è di piccole dimensioni e governa quasi il trenta per cento della superficie regionale. Del totale Comuni il 48% è classificato dall'Istat di "pianura", il 32% di "collina" e la restante parte di "montagna". La distribuzione della popolazione risulta differenziata tra la fascia collinare e montana, che occupando più della metà della superficie generale, accoglie oltre il 17% della popolazione, e la pianura densamente abitata.

La Regione presenta una buona rete di servizi, per molti dei quali è garantito l'accesso entro i venti chilometri. Il 65%⁴ dei Comuni con popolazione residente superiore a 5.000 abitanti sono poli occupazionali. Le condizioni di vita della popolazione emiliano romagnola sono superiori alla media nazionale grazie allo sviluppo di un'economia basata su una ricca agricoltura, ma anche sull'industria e il terziario. I Comuni emiliani sono soprattutto Comuni a vocazione industriale. Essere polo occupazionale significa che il 32% dei Comuni presenta un numero di addetti impiegato nell'industria superiore di almeno il venticinque per cento rispetto all'universo di riferimento.

La copertura di banda larga di prima generazione (Adsl), fattore critico dell'associazionismo, raggiunge il 96% della popolazione emiliana, una percentuale superiore rispetto alla media nazionale.

La Regione si caratterizza inoltre per la virtuosità dei bilanci dei suoi Comuni. Sulla base dei dati in possesso del Ministero dell'Interno e dell'Istat, gli indicatori calcolati per la Regione Emilia Romagna si attestano al di sopra della media nazionale.

Tabella 3.6: Indicatori di bilancio dei Comuni Emiliani

Indicatore	Emilia Romagna	Media nazionale	Scostamento
Autonomia finanziaria	75,2%	60%	+15,2%
Autonomia tributaria	49,9%	39,0%	+10,9%
Pressione fiscale pro capite	658,3	545,1	113

Fonte: elaborazione Ifel su dati Ministero dell'Interno e dell'Istat

L'Emilia Romagna è la Regione con i Comuni con il più elevato grado di autonomia finanziaria, seguita dalla Toscana. Parimenti il grado di autonomia tributaria è tra i più elevati d'Italia. Emerge dunque un quadro di elevata solvibilità delle amministrazioni comunali.

⁴ Fonte: Istat – Asia (2006)

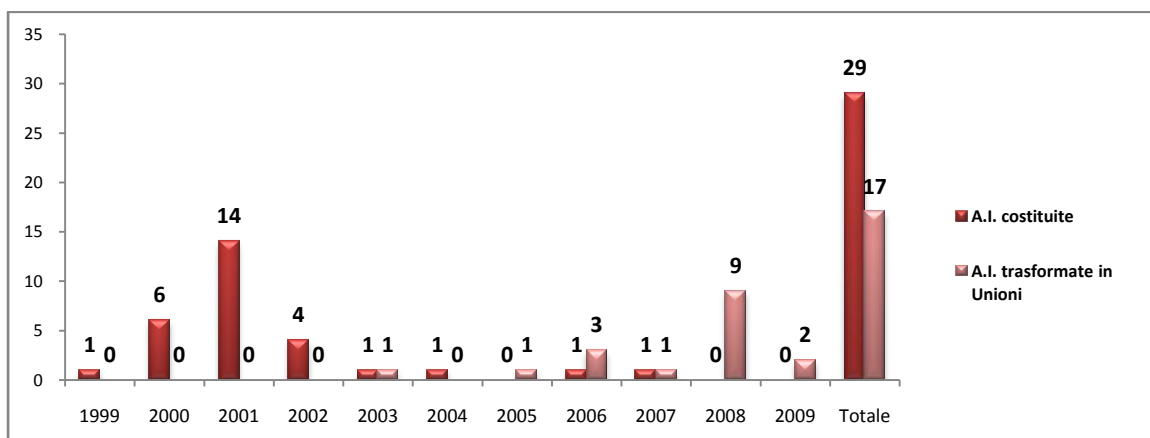
3.2.1.1 L'Associazione intercomunale in Emilia Romagna

Il fenomeno associativo nasce in Emilia Romagna e da lì ripreso in Friuli Venezia Giulia. In materia di associazionismo l'Emilia Romagna fa sostanziale riferimento alla l.r. 3/99 e alla l.r. 11/2001.

Il sistema degli enti locali è monitorato dalla Regione che provvede ogni anno a rendere pubblica la “Relazione sullo stato di attuazione del Programma di riordino territoriale”, elaborata sulla base di quanto trasmesso dalle forme associative alla Regione stessa.

La formula dell'Associazione intercomunale ha avuto un notevole successo ma ha anche seguito il percorso giusto, ciò significa, che a oggi, molte delle Associazioni costituite hanno consolidato il loro legame tramite la trasformazione in Unione dei comuni. Il maggior numero delle Associazioni intercomunali si è costituito nel 2001 e trasformato in Unione dei comuni nel 2008. Il consolidamento può però essere ricondotto alla l.r. 10/2008 che ha definitivamente incentivato le sole forme associative stabili e strutturate. In questo caso le Associazioni intercomunali che si sono trasformate in Unione di comuni sono quelle che hanno ritenuto d'essere progetti di collaborazione validi. Si può ritenere, quindi, che le Associazioni ancora esistenti debbano in qualche modo ulteriormente testare la loro collaborazione prima della trasformazione in Unione.

Figura 3.1: A.I. - Costituzioni e trasformazioni in Unioni di comuni nell'arco temporale 1999-2009

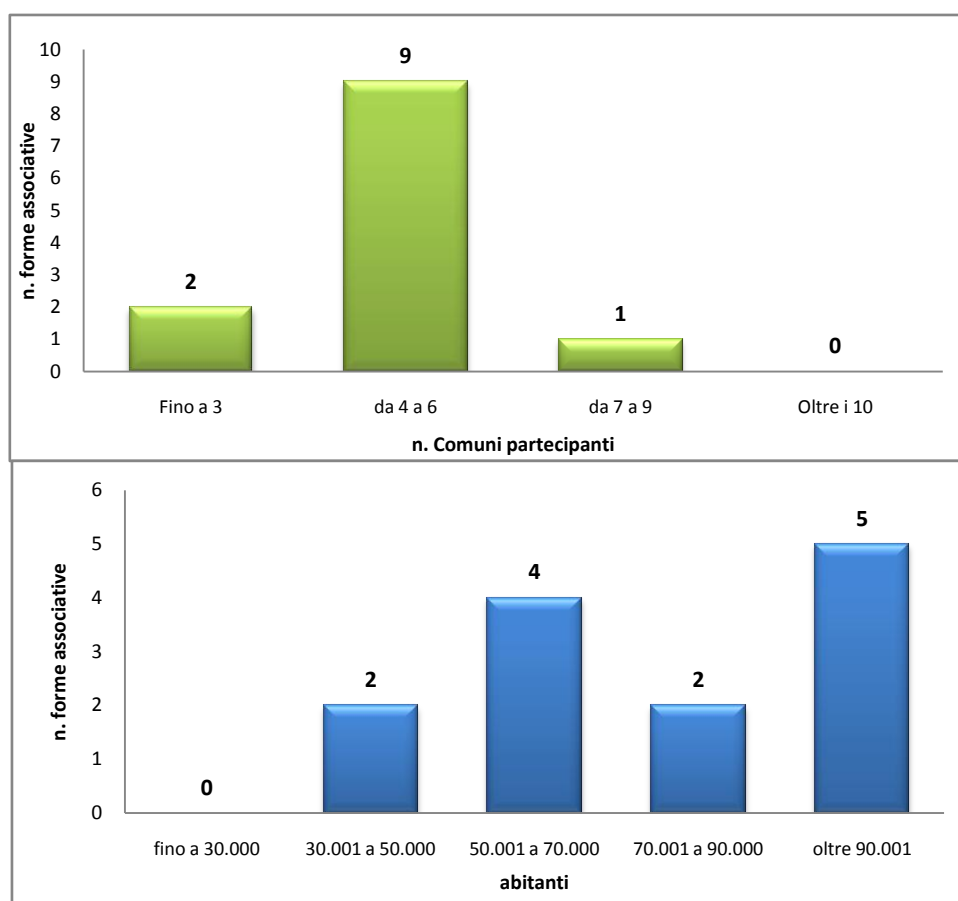


Fonte: elaborazione su dati Regione Emilia Romagna

Le associazioni attualmente esistenti sono dodici e se suddivise per numero di Comuni partecipanti rientrano soprattutto nella fascia dai quattro ai sei Comuni. Le classi dimensionali raggiunte dalle associazioni sono da considerarsi elevate, in quanto superano in tutti i casi i 30.000 abitanti e in ogni caso sono sempre di gran lunga superiori alle classi dimensionali raggiunte e raggiungibili in Friuli Venezia Giulia dalle medesime forme associative.

Cinque forme associative superano i 90.000 abitanti, raggiungendo popolazioni che superano i 140.000 abitanti.

Figura 3.2: A.I. suddivise per numero di comuni partecipanti e classe dimensionale

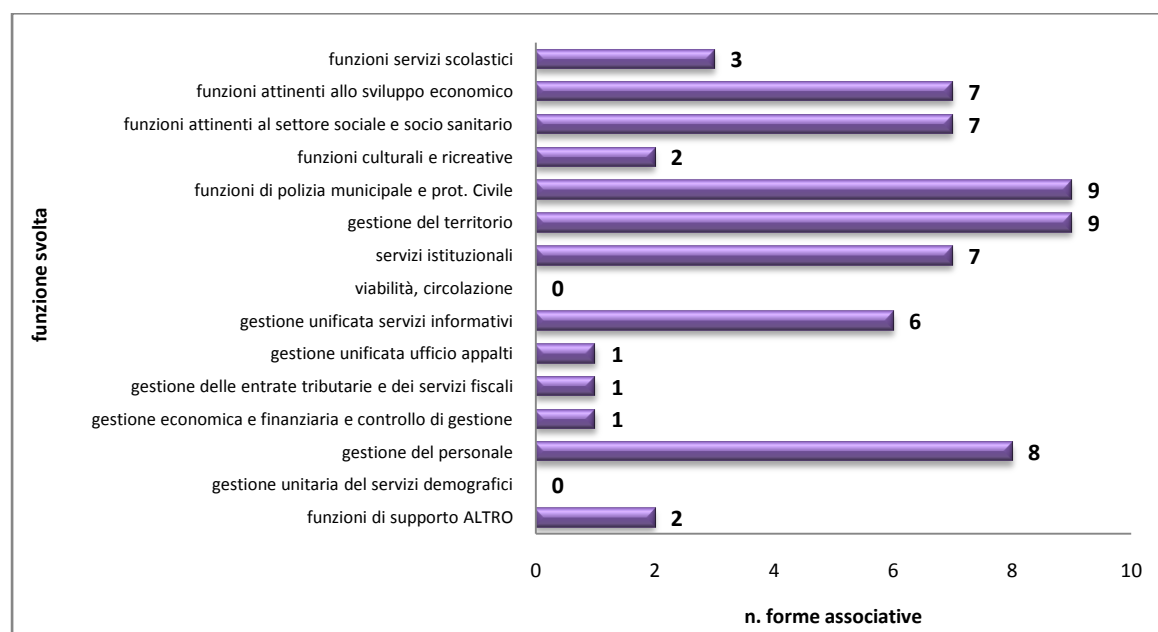


Fonte: elaborazione su dati Regione Emilia Romagna

Sulla base delle funzioni stabilite dal Programma di riordino territoriale, incrociate con le funzioni effettivamente svolte dalle Associazioni intercomunali emiliane, ricavate dalla banca dati delle gestioni associate, non si riscontra alcuna associazione completamente integrata ovvero che svolga tutte le funzioni per le quali il legislatore regionale abbia

previsto la gestione associata. Le funzioni maggiormente svolte in associazione sono la gestione del territorio e le funzioni di polizia municipale e protezione civile, seguite dalla gestione del personale. Non si registrano, invece, Associazioni intercomunali che svolgono in forma associata la funzione di viabilità e circolazione e i servizi demografici.

Figura 3.3: Funzioni effettivamente svolte dalle A.I. emiliane

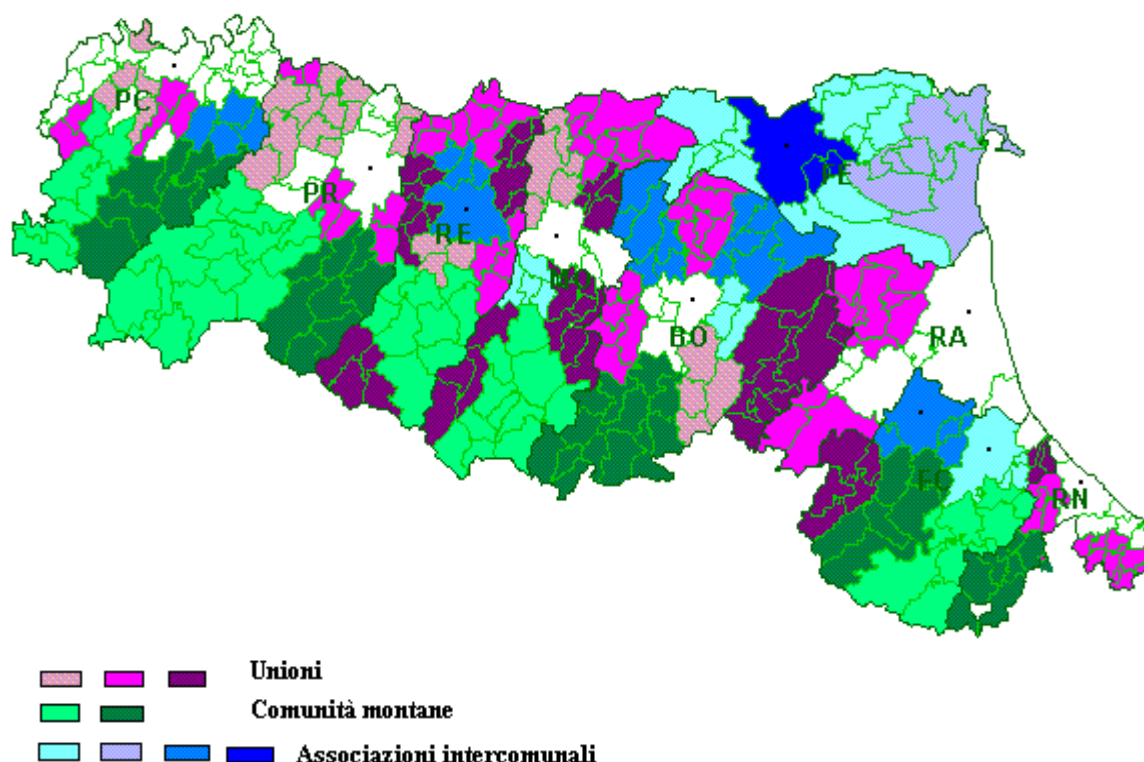


Fonte: Elaborazione su dati Regione Emilia Romagna

3.2.1.2 Gli esiti della ricognizione: mappa delle Associazioni intercomunali e tabelle riepilogative

Per ognuna delle Province di cui si compone l'Emilia Romagna viene fornito il riepilogo delle forme associative esistenti, elaborato in modo da mettere in evidenza il numero di Comuni partecipanti alle Associazioni intercomunali nonché la popolazione residente e la superficie governata e il numero di Comuni che non aderiscono ad alcuna forma associativa.

Figura 3.42: Mappa delle forme associative



Fonte: Regione Emilia Romagna – banca dati gestioni associate

La mappa mette in evidenza la distribuzione delle Associazioni intercomunali sul territorio. Si può notare che queste si distribuiscono maggiormente nella fascia pianeggiante. La fascia montana e collinare è infatti terra di Comunità montane, molte delle quali trasformate in Unione dei comuni nel 2009.

PIACENZA

La Provincia di Piacenza è costituita da quarantotto Comuni, trentuno dei quali inseriti in forme associative. Di questi cinque aderiscono a un'Associazione intercomunale.

Tabella 3.7: Riepilogo A.I. Provincia di Piacenza

Forma associativa	n. Comuni partecipanti	Data di costituzione	Popolazione residente al 01.01.2009		Superficie in kmq.	
			Valore assoluto	% sulla pop. regionale	Valore assoluto	% sulla superficie regionale
A.I. Val d'Arda	5	22.09.2006	31.925	0,7%	230,71	1,0%
DATO REGIONALE	5		31.925	0,7%	230,71	1,0%

Fonte: Regione Emilia Romagna – banca dati delle gestioni associate

BOLOGNA

La Provincia di Bologna è costituita da sessanta Comuni, cinquantasei dei quali inseriti in forme associative. Di questi venti aderiscono ad Associazioni intercomunali. Restano fuori dalle forme associative il Comune di Bologna e di Casalecchio di Reno che per la loro dimensione demografica e territoriale non hanno interesse ad associarsi e i Comuni di Zola Predosa e Imola, seppur quest'ultimo partecipi al Circondario Imolese.

Tabella 3.8: Riepilogo A.I. Provincia di Bologna

Forma associativa	n. Comuni partecipanti	Anno di costituzione	Popolazione residente al 01.01.2009		Superficie in kmq.	
			Valore assoluto	% sulla pop. regionale	Valore assoluto	% sulla superficie regionale
A.I. Cinque Castelli	5	2001	51.670	1,2%	381,89	1,7%
A.I. Terre di Pianura	6	2001	66.837	1,5%	157,25	0,7%
A.I. Valle dell'Idice	3	2001	57.534	1,3%	395,75	1,8%
A.I. Terre d'Acqua	6	2001	80.256	1,9%	214,11	1,0%
DATO REGIONALE	20		256.297	5,9%	1.149	5,2%

Fonte: Regione Emilia Romagna – banca dati delle gestioni associate

MODENA

La Provincia di Modena è costituita da quarantasette Comuni di cui quarantaquattro inseriti in forme associative. Di questi quattro aderiscono ad una Associazione intercomunale. Restano esclusi il Comune capoluogo di Provincia di Modena e i Comuni di San Cesario sul Panaro e Castelfranco Emilia. L'Associazione intercomunale del Distretto Ceramico costituisce la forma associativa più grande a livello regionale da un punto di vista demografico.

Tabella 3.9: Riepilogo A.I. Provincia di Modena

Forma associativa	n. Comuni partecipanti	Anno di costituzione	Popolazione residente al 01.01.2009		Superficie in kmq.	
			Valore assoluto	% sulla pop. regionale	Valore assoluto	% sulla superficie regionale
A.I. del Distretto Ceramico	4	2002	208.234	4,8%	144,40	0,7%
DATO REGIONALE	4		208.234	4,8%	144,40	0,7%

Fonte: Regione Emilia Romagna – banca dati delle gestioni associate

FORLÌ CESENA

La Provincia di Forlì Cesena è costituita da trenta Comuni, inseriti tutti tranne il Comune di Cesenatico in forme associative. Di questi otto fanno parte di Associazioni intercomunali.

Tabella 3.10: Riepilogo A.I. Provincia di Forlì Cesena

Forma associativa	n. Comuni partecipanti	Anno di costituzione	Popolazione residente al 01.01.2009		Superficie in kmq.	
			Valore assoluto	% sulla pop. regionale	Valore assoluto	% sulla superficie regionale
A.I. Cesena, Gambettola, Longiano, Montiano	4	2001	114.249	2,6%	289,96	1,3%
A.I. Pianura Forlivese	4	2002	146.268	3,4%	348,96	1,6%
DATO REGIONALE	8		260.517	6,0%	638,92	2,9%

Fonte: Regione Emilia Romagna – banca dati delle gestioni associate

FERRARA

La Provincia di Ferrara è costituita da ventisei Comuni tutti inseriti in forme associative. Delle Associazioni intercomunali costituite solo l'Associazione intercomunale del Copparese ha deliberato la trasformazione in Unione di Comuni. L'Associazione intercomunale Alto Ferrarese costituisce a livello regionale quella con l'estensione territoriale maggiore.

Tabella 3.11: Riepilogo A.I. Provincia di Ferrara

Forma associativa	n. Comuni partecipanti	Anno di costituzione	Popolazione residente al 01.01.2009		Superficie in kmq.	
			Valore assoluto	% sulla pop. regionale	Valore assoluto	% sulla superficie regionale
A.I. Argenta, Portomaggiore	2	2000	34.819	0,8%	437,49	2,0%
A.I. Basso Ferrarese	9	2000	68.232	1,6%	893,07	4,0%
A.I. Alto Ferrarese	6	2002	77.063	1,8%	413,41	1,9%
A.I. Ferrara, Masi Torello e Voghiera	4	2007	140.819	3,2%	300,97	1,4%
DATO REGIONALE	21		320.933	7,4%	2044,67	9,2%

Fonte: Regione Emilia Romagna – banca dati delle gestioni associate

REGGIO NELL'EMILIA

La Provincia di Reggio nell'Emilia è costituita di 45 Comuni, tutti inseriti in forme associative. Nel 2009 l'unica Associazione intercomunale presente si è trasformata anch'essa in Unione di Comuni.

RIMINI

La Provincia di Rimini è costituita da venti Comuni, tredici dei quali inseriti in forme associative. L'Associazione intercomunale Il Tricolore si è sciolta nel 2009.

RAVENNA

La Provincia di Ravenna è costituita da diciotto Comuni, dodici dei quali sono inseriti all'interno delle forme associative. L'attuale Unione dei Comuni della Bassa Romagna deriva dalla trasformazione dell'omonima Associazione intercomunale avvenuta nel 2007.

PARMA

La Provincia di Parma è costituita da quarantasette Comuni, di cui quarantatre inseriti in forme associative. Ad oggi non sono presenti Associazioni intercomunali in quanto le due sole Associazioni costituite in Provincia sono state trasformate, rispettivamente, nell'Unione Terre Verdiane nel 2006 e nell'Unione Pedemontana Parmense nel 2008.

3.2.2 Il Friuli Venezia Giulia

Il Friuli Venezia Giulia, Regione a statuto speciale, colloca i suoi 218⁵ Comuni per metà sulle Alpi e Prealpi Carniche e Giulie e per metà sulla pianura friulana. I Comuni friulani

⁵ La l.r.8/2008 ha istituito dal 1 gennaio 2009 il Comune di Campolongo Tapogliano, derivante dalla fusione dei preesistenti Comuni di Campolongo al Torre e di Tapogliano portando così il numero dei Comuni da 219 a 218.

rappresentano il 2,7% dei Comuni italiani e accolgono il 2,1% della popolazione complessiva.

Tabella 3.12: Comuni friulani per classi di ampiezza

Dimensione demografica	N. Comuni		Superficie in Km ²		Densità abitativa media
	v.a.	%	v.a.	%	
Fino a 1.999	92	42,0%	3.294,16	41,9%	80,2
2.000 – 4.999	66	30,1%	2.227,11	28,3%	133,6
5.000 – 9.999	38	17,4%	1.276,70	16,3%	258,9
10.000 – 19.999	17	7,8%	784,89	10,0%	382,2
20.000 – 59.999	4	1,8%	132,48	1,7%	1.051,5
Oltre 60.000	2	0,9%	141,14	1,8%	2.108,7

Fonte: Anagrafi Comunali – situazione al 31.12.2008

Il 72% dei Comuni friulani accoglie una popolazione inferiore ai 5.000 abitanti e governa un territorio pari all'incirca al 70% di quello regionale. Se si volesse però considerare un'ulteriore partizione dei Comuni inferiori ai 2.000 abitanti, si noterebbe che dei novantadue Comuni che compongono la prima classe demografica, il 19,6% ha una popolazione inferiore ai 500 abitanti. Considerando la sola classe demografica dei Comuni emergono delle differenze sostanziali con l'Emilia Romagna, dove i Comuni con popolazione inferiore ai 500 abitanti sono soltanto tre.

I Comuni friulani sono per lo più Comuni classificati come di pianura, il carattere della montuosità si rileva soprattutto per i piccolissimi Comuni. Il 50% dei Comuni sono classificati dall'Istat di pianura, il 32% sono considerati Comuni collinari mentre i Comuni montani costituiscono la restante parte. La popolazione si concentra prevalentemente sulla fascia pedemontana e sulla fascia costiera orientale.

La Regione presenta una discreta rete di servizi per i quali l'accessibilità è garantita mediamente entro i venti chilometri, che aumentano leggermente nelle fasce montane. In Regione sono presenti ventiquattro *Suap*, il 71% dei quali è gestito in forma associata e il 96% dei quali è dotato di sito web.

Negli ultimi decenni si è assistito all'inversione di tendenza e grazie al decollo industriale, all'aumento della produttività agricola e alla forte espansione turistica, oggi il reddito pro capite è notevolmente superiore alla media nazionale. Il 62% dei Comuni con popolazione residente superiore a 5.000 abitanti costituisce poli occupazionali. In Friuli sono presenti inoltre quarantuno distretti industriali che raggruppano il 19%⁶ dei Comuni. Poiché esiste una correlazione inversa tra l'inclusione nei distretti industriali e la fascia dimensionale dei Comuni, a essere inclusi sono soprattutto i piccoli e piccolissimi Comuni.

Per quanto concerne la copertura di banda larga (Adsl) la percentuale di popolazione raggiunta dalla stessa si attesta con il 91% leggermente al disotto della media nazionale (94%).

I bilanci dei Comuni presentano una situazione completamente diversa da quella emiliano romagnola. Infatti, il grado di autonomia finanziaria e autonomia tributaria medio dei Comuni friulani è inferiore alla media nazionale. Questo è dovuto in parte al fatto che nei bilanci delle Regioni a statuto speciale vi è una più alta incidenza dei trasferimenti regionali.

Tabella 3.13: Indicatori di bilancio dei Comuni friulani

Indicatore	Friuli Venezia Giulia	Media nazionale	Scostamento
Autonomia finanziaria	46,5%	60,0%	- 4,5%
Autonomia tributaria	27,3%	39,0%	-11,7%
Pressione fiscale	537,1	545,1	-8

Fonte: : elaborazione *lfeI* su dati Ministero dell'Interno e dell'Istat

⁶ Fonte: dati Istat (2006)

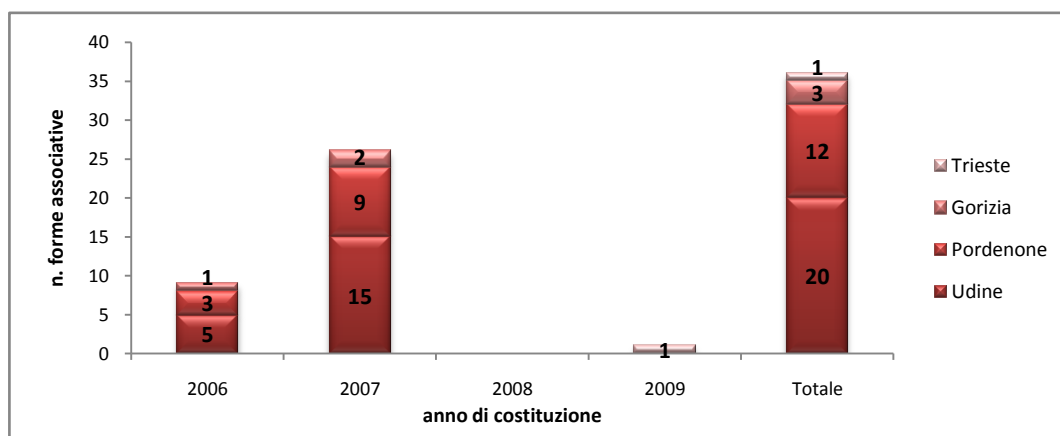
3.2.2.1 L'Associazione intercomunale in Friuli Venezia Giulia

La diversa realtà friulana, fatta soprattutto di piccoli Comuni dal punto di vista dimensionale ma grandi in ragione dell'estensione territoriale, fa emergere la necessità di spingere verso lo sviluppo di sinergie tra enti locali.

Lo sviluppo delle forme associative è monitorato dalla Regione, che effettua annualmente la ricognizione delle forme associative e rende pubblici gli esiti della stessa tramite il Piano di valorizzazione territoriale, disciplinato all'art. 26 della l.r. 1/2006.

In Friuli il percorso finora intrapreso dalle Associazioni intercomunali è più breve, in quanto le stesse sono delle forme associative relativamente recenti. Tuttavia si riscontra un buono sviluppo, nettamente superiore allo sviluppo delle Unioni di comuni. Risultano attive sul territorio, al 15 febbraio 2009, termine fissato dal Piano di valorizzazione per la ricognizione, quarantuno forme associative di cui trentasei sono Associazioni intercomunali. Il 75% delle Associazioni è stato costituito nel 2007 ma solo le nove Associazioni intercomunali costituite nel 2006 possono essere considerate "pioniere" in quanto costituite all'indomani della l.r. 1/2006.

Figura 3.5: A.I. costituite distinte per anno e Province

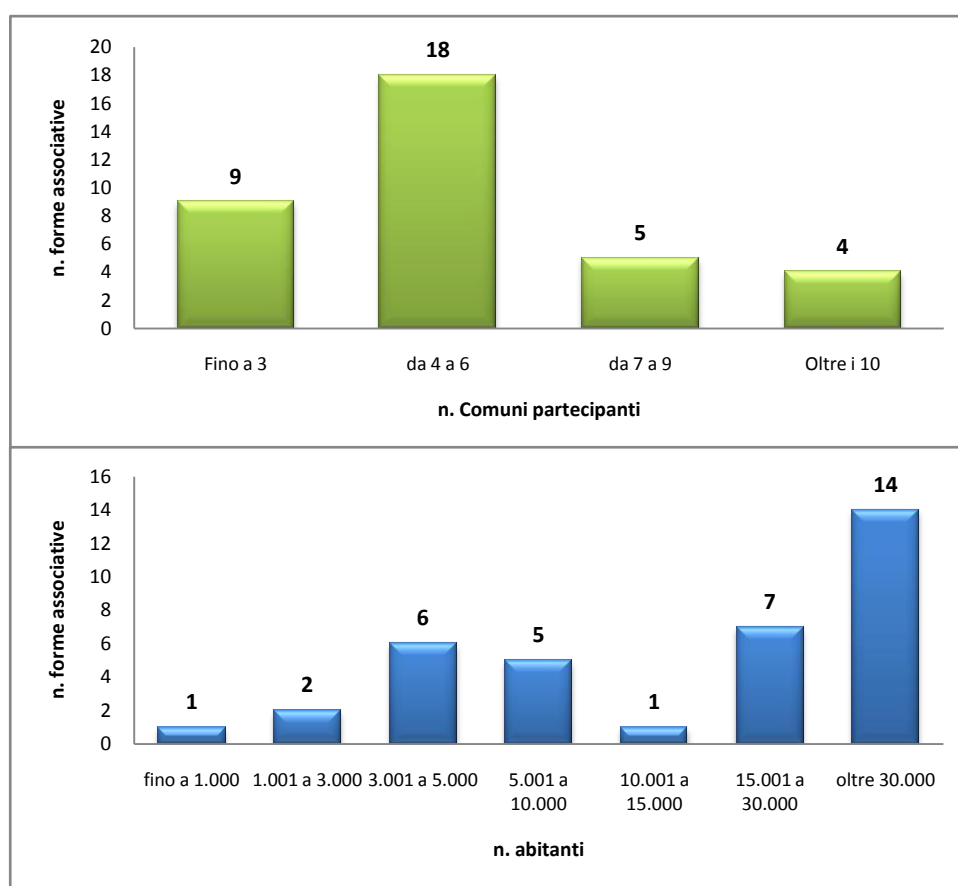


Fonte: Regione Friuli Venezia Giulia – Quarto Piano di valorizzazione territoriale

Le diverse Associazioni intercomunali se suddivise per numero di Comuni partecipanti rientrano per metà nella fascia dai quattro ai sei Comuni, seguite, nel 25% dei casi dalla fascia fino a tre Comuni partecipanti. Molto probabilmente saranno queste le fasce che in

futuro saranno per prime interessate dall'evoluzione verso l'Unione dei comuni e la fusione. Se per l'Emilia Romagna la classificazione ha evidenziato la mancanza di forme associative con popolazioni residenti inferiori ai 30.000 abitanti, in Friuli Venezia Giulia si evidenzia la presenza di forme associative superiori a tale soglia nel 39% dei casi. Le classi dimensionali sono notevolmente più piccole in virtù della struttura istituzionale della Regione, basti considerare che l'Associazione intercomunale Andreis – Barcis raggiunge solo i 563 abitanti, costituendo così la più piccola Associazione intercomunale a livello regionale. In linea generale il 25% delle Associazioni non raggiunge i 5.000 abitanti, soglia al disotto della quale un Comune si ritiene piccolo.

Figura 3.6: A.I. suddivise per numero di Comuni e classe dimensionale

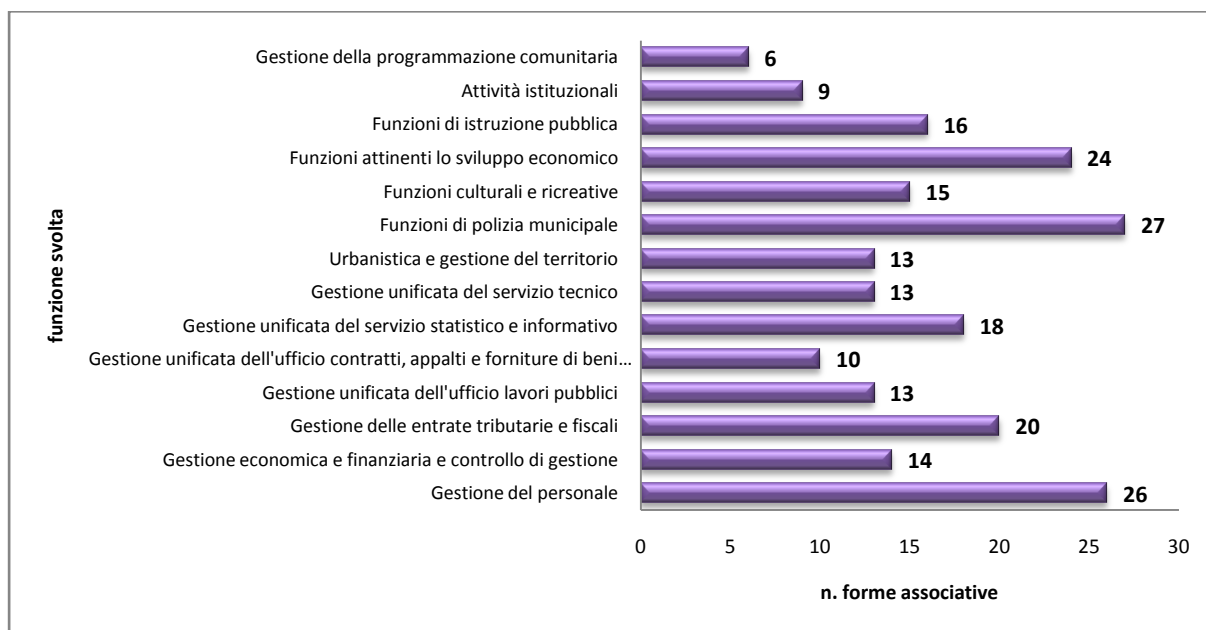


Fonte: Regione Friuli Venezia Giulia – Quarto Piano di valorizzazione territoriale

Il legislatore regionale stabilisce annualmente quali sono le funzioni per le quali la gestione associata è incentivata. Tuttavia non vi è alcun obbligo in capo alle diverse

forme associative di svolgere solo ed esclusivamente le funzioni previste, possono quindi non essere svolte in associazione tutte le funzioni incentivate e altresì possono essere svolte ulteriori funzioni non incentivate dal Piano di valorizzazione. Le funzioni per le quali è attualmente prevista l'incentivazione sono sedici ma la ricognizione non ricomprende la funzione di *tutela dell'ambiente* inserita dal legislatore con l'ultimo Piano di valorizzazione territoriale.

Figura 3.7: Funzioni effettivamente svolte dalle A.I. friulane nel 2008



Fonte: Regione Friuli Venezia Giulia – Quarto Piano di valorizzazione

In primis si evidenzia che nessuna delle funzioni è svolta da tutte le Associazioni intercomunali costituite. Le funzioni che registrano valori più elevati sono la *funzione di polizia municipale* svolta dal 75% delle forme associative attivate, seguita dalla *gestione del personale* con il 72% e dalle *funzioni attinenti lo sviluppo economico* con il 67%.

3.2.2.2 Gli esiti della ricognizione: mappa delle Associazioni intercomunali e tabelle riepilogative

Per ognuna delle quattro Province di cui si compone il Friuli Venezia Giulia viene fornito il riepilogo così come già precedentemente elaborato per l'Emilia Romagna. La mappa delle forme associative evidenzia la capillarità sul territorio dell'Associazione intercomunale. Infatti tutti i Comuni evidenziati in giallo aderiscono ad Associazioni intercomunali. I Comuni non evidenziati sono quelli che aderiscono alle cinque Unioni presenti in Regione nonché quelli che non aderiscono ad alcuna forma associativa, tra i quali Trieste che comunque in ragione della sua dimensione non avrebbe interesse ad associarsi.

Figura 3.8: Mappa delle forme associative



Fonte: Regione Friuli Venezia Giulia – Portale delle Autonomie locali

UDINE

La Provincia di Udine si compone di 136 Comuni, tutti tranne due inseriti in forme associative. Di questi 125 Comuni aderiscono ad Associazioni intercomunali. I Comuni fino al 31.12.2008 erano 137, si sono infatti ridotti di un'unità nel 2009 per effetto della fusione tra i Comuni di Campolongo al Torre e di Tapogliano.

L'Associazione intercomunale più grande, sia a livello provinciale che regionale, da un punto di vista demografico è l'Associazione intercomunale Ambito metropolitano tra i Comuni di Udine, Campoformido, Pozzuolo e Tavagnacco mentre la più grande secondo l'estensione territoriale è l'Associazione intercomunale Valle del Fella, che dall'altro lato è anche tra le più piccole da un punto di vista demografico.

Tabella 3.14: Riepilogo A.I. Provincia di Udine

Forma associativa	n. in cartina	n. Comuni partecipanti	Anno di costituzione	Popolazione residente al 31.12.2008		Superficie in kmq.	
				Valore assoluto	% sulla pop. regionale	Valore assoluto	% sulla superficie regionale
A.I. del Medio Friuli	4	11	2006	51.985	4,1%	420,18	5,3%
A.I. tra i Comuni di Buttrio, Cividale del Friuli, Corno di Rosazzo, Manzano, Moimacco, Pavia di Udine, Pradamano, Premariacco, Remanzacco, San Giovanni al Natisone	5	10	2006	53.029	4,2%	268,53	3,4%
A.I. – Ambito metropolitano tra i Comuni di Udine, Campoformido, Pozzuolo del Friuli, Tavagnacco	6	4	2006	127.822	10,2%	128,35	1,6%
Consorzio Comunità Collinare del Friuli	7	15	2006	51.414	4,1%	351,49	4,4%
A.I. Conca Tolmezzina	8	4	2006	13.550	1,1%	176,48	2,2%
A.I. dei Comuni di San Leonardo, Drenchia, Grimacco, Stregna e Savogna	13	5	2007	2.969	0,2%	98,61	1,3%
A.I. tra i Comuni di Nimis, Taipana e Lusevera	14	3	2007	4.326	0,3%	152,25	1,9%
A.I. Alta Val Degano – Val Pesarina	15	5	2007	4.862	0,4%	270,06	3,4%
A.I. Alta Val Tagliamento	16	6	2007	4.496	0,4%	378,31	4,8%

A.I. Comuni del Parco intercomunale delle Colline Carniche	17	4	2007	4.906	0,4%	84,00	1,1%
A.I. Alta Valle del But	18	5	2007	5.786	0,5%	151,42	1,9%
A.I. Alta Carnia	19	4	2007	5.930	0,5%	162,05	2,1%
A.I. Val Canale	20	3	2007	7.468	0,6%	423,16	5,4%
A.I. Valle del Fella	21	5	2007	4.332	0,3%	452,32	5,8%
A.I. del Gemonese	22	5	2007	17.190	1,4%	224,34	2,9%
A.I. Faeit	23	2	2007	5.310	0,4%	19,72	0,3%
A.I. tra i Comuni di Cassacco, Martignacco, Pagnacco, Pasian di Prato, Povoletto, Reana del Rojale, Tricesimo	24	7	2007	41.634	3,3%	145,75	1,9%
A.I. Palmarino	25	9	2007	23.890	1,9%	138,26	1,8%
A.I. Cervignanese	26	7	2007	30.456	2,4%	151,58	1,9%
A.I. Riviera Turistica Friulana	27	11	2007	43.622	3,5%	354,73	4,5%
DATO REGIONALE		125		504.977	40,1%	4.551,59	58,0%

Fonte: Regione Friuli Venezia Giulia – Quarto Piano di valorizzazione

PORDENONE

La Provincia di Pordenone si compone di cinquantuno Comuni, quarantanove dei quali inseriti in forme associative. Di questi quarantasei aderiscono ad Associazioni intercomunali. L'Associazione intercomunale tra i Comuni di Brugnera, Caneva, Fontanafredda, Porcia e Sacile rappresenta la forma associativa, a livello provinciale, più grande sotto il profilo demografico mentre l'Associazione intercomunale Alta Valcellina rappresenta la forma associativa più grande sotto il profilo territoriale e quasi la più piccola sotto il profilo demografico (0,2% della popolazione regionale).

Tabella 3.15: Riepilogo A.I. Provincia di Pordenone

Forma associativa	n. in cartina	n. Comuni partecipanti	Anno di costituzione	Popolazione residente al 31.12.2008		Superficie in kmq.	
				Valore assoluto	% sulla pop. regionale	Valore assoluto	% sulla superficie regionale
A.I. del Sanvitese	9	5	2006	35.037	2,8%	165,93	2,1%
A.I. dei Comuni di Arzene, San Martino al Tagliamento e Valvasone	10	3	2006	5.532	0,4%	47,75	0,6%

A.I. tra i Comuni di Caneva, Brugnera, Fontanafredda, Porcia, Sacile	28	5	2006	62.503	5,0%	179,63	2,3%
A.I. Pedemontana occidentale	29	4	2007	18.714	1,5%	268,17	3,4%
A.I. Andreis Barcis	30	2	2007	563	0,04%	129,99	1,7%
A.I. Sile	31	6	2007	51.583	4,1%	205,18	2,6%
A.I. della Valcosa	32	3	2007	3.216	0,3%	79,37	1,0%
A.I. Alta Valcellina	33	3	2007	1.889	0,2%	319,41	4,1%
A.I. del Maniaghese	34	5	2007	17.756	1,4%	142,26	1,8%
A.I. dal Meduna al Tagliamento	35	4	2007	17.599	1,4%	153,43	2,0%
A.I. del bacino del Cellina Meduna	36	4	2007	35.822	2,8%	201,25	2,6%
A.I. Pordenone Roveredo in Piano	40	2	2007	57.031	4,5%	54,15	0,7%
DATO REGIONALE		46		307.245	24,4%	1.947	24,8%

Fonte: Regione Friuli Venezia Giulia – Quarto Piano di valorizzazione

GORIZIA

La Provincia di Gorizia si compone di venticinque Comuni e di questi ventidue aderiscono ad Associazioni intercomunali. In Provincia di Gorizia non risultano attivate Unioni di comuni.

Tabella 3.16: Riepilogo A.I. Provincia di Gorizia

Forma associativa	n. in cartina	n. Comuni partecipanti	Anno di costituzione	Popolazione residente al 31.12.2008		Superficie in kmq.	
				Valore assoluto	% sulla pop. regionale	Valore assoluto	% sulla superficie regionale
A.I. Città Mandamento	11	9	2006	64.925	5,2%	152,92	1,9%
A.I. tra i Comuni di Gorizia e Savogna d'Isonzo	37	2	2007	37.875	3,0%	57,52	0,7%
A.I. Collio Isonzo	38	11	2007	29.852	2,4%	118,46	1,5%
DATO REGIONALE		22		74.152	5,9%	328,90	4,2%

Fonte: Regione Friuli Venezia Giulia – Quarto Piano di valorizzazione

TRIESTE

La Provincia di Trieste si compone di sei Comuni compreso il capoluogo giuliano. Vi è un'unica Associazione intercomunale nata nel 2009 che raggruppa i Comuni di Muggia,

San Dorligo della Valle, Monrupino e Sgonico. Rimangono quindi esclusi da qualsiasi forma associativa il Comune di Trieste e il Comune di Duino Aurisina.

Tabella 3.17: Riepilogo A.I. Provincia di Trieste

Forma associativa	n. in cartina	n. Comuni partecipanti	Anno di costituzione	Popolazione residente al 31.12.2008		Superficie in kmq.	
				Valore assoluto	% sulla pop. regionale	Valore assoluto	% sulla superficie regionale
A.I. Mare - Carso	41	4	2009	23.127	1,8%	82,16	1,0%
DATO REGIONALE		4		23.127	1,8%	82,16	1,0%

Fonte: Regione Friuli Venezia Giulia – Quarto Piano di valorizzazione

4. L'ASSOCIAZIONE INTERCOMUNALE CONCA TOLMEZZINA

Sommario: 4.1 I presupposti della gestione associata – 4.2 L'intervento organizzativo – 4.2.1 L'impostazione dell'intervento organizzativo – 4.2.2 La diagnosi del sistema organizzativo – 4.2.3 La riprogettazione della struttura e del processo – 4.3 La convenzione quadro e le convenzioni attuative – 4.4 L'organizzazione degli uffici – 4.4.1 La gestione del personale – 4.4.2 I rapporti economico finanziari – 4.5 Il sistema informativo IRIDE: il protocollo informatico – 4.6 L'orientamento ai cittadini – 4.7 Un miglioramento integrale della qualità

4.1 I presupposti della gestione associata

I sindaci dei Comuni di Amaro, Cavazzo Carnico, Tolmezzo e Verzegnis hanno saputo cogliere nel segno l'opportunità offerta dalla l.r. 1/2006 e nel maggio 2006 hanno dato vita all'Associazione intercomunale.

L'esperienza della "Conca tolmezzina", apripista assieme alle altre associazioni costitutesi all'indomani della l.r. 1/2006, ha saputo porsi come punto di riferimento per le altre associazioni che si sono venute a costituire in seguito.

Il punto di partenza per la costituzione dell'associazione è stato il forte legame di carattere storico, geografico, economico, sociale e culturale che univa e tuttora unisce i quattro Comuni carnici, che già da anni intrattenevano rapporti di collaborazione. La

creazione dell'associazione ha rinsaldato il legame che li univa e lo ha orientato al perseguimento di alcuni obiettivi, in primis il miglioramento della qualità dei servizi erogati e l'ottimizzazione dell'utilizzo delle risorse economico – finanziarie, umane e strumentali. La solidità dell'accordo politico su cui si basa l'associazione emerge anche dalla previsione della Presidenza dell'associazione a rotazione annuale dei quattro Sindaci.

I diversi amministratori hanno voluto, associandosi, superare parte delle inefficienze legate alle ridotte dimensioni dei propri Comuni. Il Comune di Tolmezzo, capoluogo carnico, che non presenta problemi dimensionali, ha invece voluto ricercare una maggiore integrazione con gli altri Comuni per una ottimizzazione nell'utilizzo delle risorse e un raggiungimento delle economie di scala, grazie alla specializzazione delle strutture. Gli enti di piccole dimensioni sono caratterizzati da duplicazioni nelle strutture, che risultano troppe, poco specializzate e talvolta inefficienti. L'associazione ha voluto dare risposta ai problemi gestionali e dimensionali dei piccoli enti del territorio montano.

Complessivamente l'associazione ha una dimensione pari a un Comune di medie dimensioni in quanto la popolazione complessiva supera di poco i 13.000 abitanti.

Tabella 4.1: I dati dell'Associazione intercomunale

COMUNI PARTECIPANTI	Popolazione 2008		Superficie		Densità di popolazione
	n. residenti	% A.I.	Kmq	% A.I.	
Amaro	811	6,0	33,3	18,9	24,4
Cavazzo Carnico	1.103	8,1	38,7	21,9	28,5
Tolmezzo	10.710	79,1	65,7	37,2	163,0
Verzegnis	923	6,8	38,8	22,0	23,8
A.I. Conca Tolmezzina	13.547	100,0	176,5	100,0	76,8

Fonte: Regione Friuli Venezia Giulia

Ciascun Comune tranne il Comune di Amaro presenta al suo interno diverse frazioni, in particolare nelle nove frazioni del Comune di Tolmezzo risiede più della metà della popolazione complessiva del Comune stesso.

4.2 L'intervento organizzativo

Il cambiamento organizzativo, macro e micro strutturale, che ha portato all'implementazione dell'Associazione intercomunale Conca tolmezzina segue due direttrici fondamentali, una centrata sulla struttura e una centrata sui processi.

Il processo di reingegnerizzazione (BPR) può essere presentato suddividendolo in tre macrofasi quali:

1. l'impostazione dell'intervento organizzativo;
2. la diagnosi del sistema organizzativo;
3. la riprogettazione della struttura e dei processi;

4.2.1 L'impostazione dell'intervento organizzativo

Rappresenta il momento chiave di tutto l'intervento organizzativo in quanto pone le premesse dello stesso. Vengono definiti gli obiettivi e i bisogni dell'organizzazione e di seguito comunicati alla struttura per realizzare un piano condiviso e non imposto dal vertice.

L'associazione, infatti, non avrebbe ragione di esistere se non si ponesse degli obiettivi, in primis generali e poi operativi. La costituzione di un'associazione comporta un impiego di risorse economiche ma anche umane notevole, che deve trovare una contropartita nel raggiungimento degli obiettivi che vengono prefissati. Gli enti che hanno dato vita all'Associazione intercomunale Conca tolmezzina si sono posti degli obiettivi generali individuati nella razionalizzazione dei servizi associati, al fine di accrescere quantità e qualità dei servizi e delle funzioni in forma associata, in relazione ad esigenze di efficienza, efficacia nonché economicità. Non solo; si è voluto incrementare il grado di specializzazione e professionalità del personale, consentendo poi di incrementare anche il numero dei servizi erogabili, ottimizzando le risorse produttive disponibili.

L'analisi degli obiettivi che si sono prefissati gli enti non può prescindere da una breve analisi strutturale dei quattro comuni.

Il Comune di Tolmezzo, capoluogo della Carnia nonché ente capofila, ospita nel suo territorio industrie, attività commerciali e numerosi e importanti servizi pubblici e privati. Non presenta di conseguenza problemi legati all'inefficienza dimensionale.

I Comuni minori di Cavazzo Carnico e Verzegnis si caratterizzano per l'ambiente, le attività agricole e il turismo, mentre Amaro è sede di importanti e innovative aziende¹. Problemi di inefficienza dimensionale possono essere riconducibili a questi ultimi tre Comuni.

Da qui appare chiara una leggera differenziazione degli obiettivi. L'obiettivo fondamentale rimane il miglioramento della qualità dei servizi erogati e l'ottimizzazione nell'utilizzo delle risorse economico – finanziarie, umane e strumentali per:

- ~ portare a sistema l'insieme delle risorse economiche, sociali, ambientali e culturali presenti nei Comuni dell'associazione, al fine di consentirne la piena valorizzazione;
- ~ promuovere la programmazione con i livelli istituzionali sovra comunali;
- ~ sviluppare il territorio della Conca tolmezzina in modo armonico e integrato;
- ~ valorizzare il senso di appartenenza delle municipalità, anche in relazione alla funzione di presidio del territorio;
- ~ semplificare e razionalizzare le procedure riguardanti i servizi svolti in forma associata;
- ~ assicurare l'economicità dei servizi associati attraverso una gestione integrata efficace ed efficiente degli stessi;
- ~ istituire servizi aggiuntivi che non tutti i Comuni, specialmente i tre Comuni minori, potevano permettersi.

Il Comune di Tolmezzo, che non presenta problemi di natura dimensionale, a differenza degli enti che si sono posti l'obiettivo di superare l'inefficienza strutturale, legata alle

¹ Si considerino quali esempi il Gruppo StroiliOro e il Gruppo Eurotech.

dimensioni ridotte, si è posto quale obiettivo quello di realizzare una collaborazione tra gli enti del territorio. Il suo ruolo è di traino per i piccoli Comuni, nell'ottica di uno sviluppo integrato urbanistico ed economico di area vasta.

La scelta di costituire un'associazione di Comuni non ha però voluto essere una scelta imposta ma, al contrario, condivisa. Nel progetto di riorganizzazione il personale è stato coinvolto a tutti i livelli, sentendosi parte integrante del progetto stesso.

Un'efficace e omogenea riprogettazione dal basso della struttura richiede in tutti i livelli operativi una certa, se non totale, condivisione degli obiettivi. Sono stati creati quattro gruppi di lavoro al fine di imparare, prima, a identificare i bisogni propri, dell'utenza e degli amministratori, poi, ad analizzarli secondo una visione critica tesa allo sviluppo di soluzioni organizzative per un progetto di innovazione organizzativa elaborato e non subito dal personale.

Così facendo si è realizzata una certa condivisione degli obiettivi tra vertice politico/tecnico e struttura operativa, andando a rimuovere le possibili resistenze del personale. Il personale è il primo attore che nel cambiamento va sensibilizzato affinché la ricaduta delle scelte apicali verso il basso sia efficiente. La conoscenza e l'esperienza dei problemi organizzativi esistenti, che solo chi opera a livello operativo possiede, è una risorsa che la diagnosi organizzativa deve poter capitalizzare attraverso il coinvolgimento diretto del personale.

I gruppi di lavoro sono stati costituiti su base volontaria coerentemente con la soluzione partecipativa prescelta. Si è scelto, nella costituzione degli stessi, di privilegiare la totalità degli addetti dei Comuni minori (Cavazzo Carnico, Amaro e Verzegnis) e i responsabili del Comune capofila, in primo luogo per l'eccessiva dimensione che avrebbero assunto senza limitazione alcuna.

I quattro gruppi di lavoro, quello dei tecnici, dei ragionieri, degli amministrativi e dei vigili, ciascuno per la propria area di competenza, hanno identificato i bisogni propri e dell'utenza e attraverso l'analisi hanno identificato gli obiettivi che consentono di soddisfare quei bisogni. Tale approccio ha portato a una visione flessibile dei metodi di risposta ai bisogni trovando per ciascun problema tutte le soluzioni ipotetiche alternative.

Ciascun gruppo al termine del suo lavoro doveva essere in grado di proporre agli amministratori, chiamati a effettuare le scelte politiche, almeno tre soluzioni di modelli organizzativi per lo svolgimento delle funzioni e dei servizi in forma associata

4.2.2 La diagnosi del sistema organizzativo

Il cambiamento organizzativo non può partire dal nulla ma deve partire dalla valutazione della situazione attuale. La diagnosi prevede l'analisi dell'assetto organizzativo degli enti, l'analisi dei processi, dei carichi di lavoro per giungere alla formulazione delle ipotesi di lavoro.

La riprogettazione mette in crisi i precedenti assetti e in particolar modo i ruoli e gli equilibri dei Comuni minori, fino ad ora basati su un impianto di tipo tradizionale, con una struttura sostanzialmente gerarchica, caratterizzata dall'elevata specializzazione dei compiti, dall'impersonalità del lavoro e da ruoli gerarchicamente distinti.

Dall'analisi dell'assetto organizzativo sono state individuate cinque grandi macro – aree di livello apicale, la cui responsabilità è stata assegnata a figure dirigenziali di categoria D, quali:

- ~ l'area affari generali;
- ~ l'area economico – finanziaria;
- ~ le opere pubbliche;
- ~ l'urbanistica;
- ~ la polizia municipale.

Per ciascuna delle suddette aree si è proceduto all'analisi e alla riprogettazione dei processi. L'approccio seguito per la riprogettazione si è concentrato sui processi di lavoro. Il miglioramento si è posto due obiettivi strategici:

- ~ l'aumento dell'*efficacia*: intesa come miglioramento dei processi di servizio, trasparenza dell'azione amministrativa e potenziamento dei supporti conoscitivi alle decisioni politiche;

~ l'aumento dell'*efficienza*: intesa come contenimento dei costi e dei tempi dell'azione amministrativa.

Dall'analisi è stata messa in evidenza l'assenza di processi produttivi unici, conosciuti e applicati in modo univoco. La mancanza di processi formalizzati può portare all'identificazione dell'ufficio nel funzionario e sostanzialmente a una certa disomogeneità dell'offerta.

L'analisi dei processi reali ha portato alla mappatura di alcuni processi da parte dei gruppi di progetto così come si presentavano. Partendo dall'analisi dei processi sono state individuate le aree di miglioramento organizzativo e il nuovo modello organizzativo in relazione ai nuovi compiti e al nuovo ruolo assunto dai Comuni.

Nell'analisi il gruppo di progetto si è avvalso della seguente scheda di riprogettazione articolata in cinque passi.

Figura 4.1: Scheda di riprogettazione

OBBIETTIVO STRATEGICO	AZIONI /ATTIVITA' rilevanti al raggiungimento dell'obiettivo	TEMPI DI REALIZZAZIONE	RISULTATI ATTESI IN TERMINI DI IMPATTO SOCIALE	PROCESSI COINVOLTI O NUOVO PROCESSO	ATTORI COINVOLTI (direzioni, UO, altre istituzioni)

1. IDENTIFICAZIONE DEI PROCESSI PRINCIPALI, DI ATTUAZIONE E DI SUPPORTO

AREA/Unità organizzativa: _____

PROCESSI PRINCIPALI	PROCESSI DI ATTUAZIONE	PROCESSI DI SUPPORTO

2. SCOMPOSIZIONE DEI PROCESSI

MACRO- PROCESSI	PROCESSO DI LAVORO	FASE	ATTIVITA'	OPERAZIONI ELEMENTARI

3. DESCRIZIONE DEL PROCESSO: INCROCIO PROCESSO / FUNZIONI ORGANIZZATIVE

FASI	MACRO- ATTIVITA'	RUOLI / STRUTTURE	SUPPORTI TECNICI	CRITICITA' / PROBLEMI	
				FORNITORE	CLIENTE
-accesso e presa in carico					

-erogazione					
-accettazione					

Nella fase di accesso e presa in carico rientrano le attività di ricezione e presa in carico delle richieste degli utenti. Nella fase di produzione/erogazione rientrano tutte le attività necessarie a realizzare il servizio. Nella fase di accettazione rientrano le attività di monitoraggio della soddisfazione dell'utente.

4. CARATTERISTICHE DEI RUOLI E DELL'ORGANIZZAZIONE DEL LAVORO: BILANCIO DELLE COMPETENZE E RILEVAZIONE DEL CARICO DI LAVORO

		Processo di Job Analysis della posizione di lavoro			Analisi delle competenze: processo di skil analysis		
RISORSE	RUOLI	RESPONSABILITA'	RISULTATI	RELAZIONI	CONOSCENZE	CAPACITA'	COMPORAMENTI

5. ANALISI E VALUTAZIONE DEL PROCESSO E DELL'ORGANIZZAZIONE

Domande cui rispondere per analizzare la funzionalità del processo:

- Attività:
 - a. Tutte le attività svolte attualmente sono necessarie e funzionali all'erogazione del servizio?
 - b. Vi sono attività ridondanti che possono essere eliminate?
 - c. Vi sono attività ripetitive che possono essere automatizzate?
 - d. Il flusso ottimale risponde alle necessità del servizio o è condizionato da vincoli organizzativi interni?
 - e. È possibile comprimere / accorciare il flusso eliminando attività a basso valore aggiunto ?
- Ruoli e responsabilità:
 - a. Il processo è adeguatamente presidiato?
 - b. Vi è una responsabilità unitaria sul processo e sul servizio finale?
 - c. Ogni ruolo presenta chiare responsabilità?
 - d. Tutti i ruoli coinvolti sono necessari?
 - e. È possibile accorpate più responsabilità in un unico ruolo?
- Sistema di coordinamento e controllo:
 - a. Tutte le attività di controllo sono necessarie?
 - b. Esiste un adeguato livello di delega dei ruoli che operano sul processo?

- c. Vi sono funzioni di coordinamento e controllo che possono essere assorbite dagli operatori di processo?
- Struttura:
 - a. La struttura risponde alle esigenze del processo?
 - b. Vi sono attività che possono essere svolte dai gruppi di lavoro?

6. LINEE DI RIPROGETTAZIONE

1. Definire gli obiettivi che si vogliono perseguire attraverso la riprogettazione del processo e/o dell'organizzazione.

2. Definire i criteri di riprogettazione.

3. Indicare le principali soluzioni che si propone di adottare.

Fonte: Studio di fattibilità A.I. Conca tolmezzina

Dalla scheda di rilevazione, avvalendosi altresì del diagramma di flusso per esporre i processi così com'erano (*as is*) e come avrebbero dovuto essere (*to be*) sulla base degli indicatori prescelti, sono state elaborate le tre diverse soluzioni organizzative, ciascuna con i propri punti di forza e di debolezza. Sulla base di quanto elaborato dai quattro gruppi di lavoro sono stati poi riprogettati i servizi, quantomeno a campione.

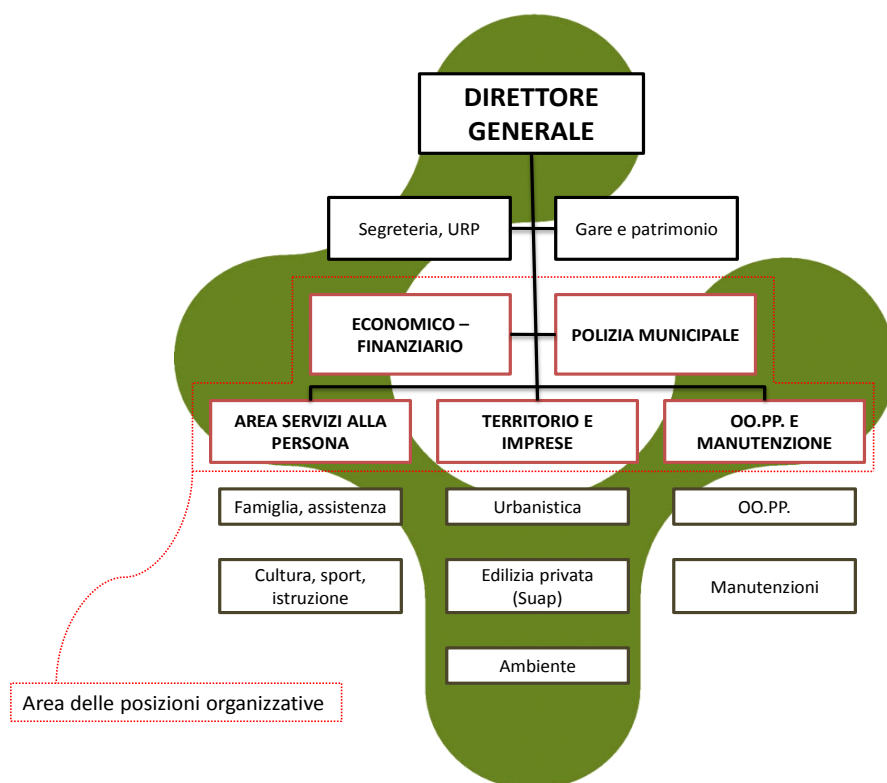
4.2.3 La riprogettazione della struttura e dei processi

La nuova struttura segue i principi della lean organization, un'organizzazione dove la struttura organizzativa e le risorse umane si influenzano continuamente per combinarsi in modi sempre diversi.

I livelli gerarchici sono stati ridotti sostanzialmente a due: il livello generale e quello operativo. Mentre i processi sono stati raggruppati in *processi di attuazione*, che producono valore per gli utenti, e *processi di supporto*, che consentono il funzionamento dei processi di attuazione.

Delle cinque aree funzionali, che individuano un insieme di processi riguardanti le medesime funzioni, cui corrispondono i cinque uffici comuni costituiti, tre gestiscono processi di attuazione, collocandosi in posizione di *line*, mentre il servizio di polizia municipale e l'area economico – finanziaria, gestiscono processi di supporto collocandosi in posizione di *staff*.

Figura 4.2: Organigramma Associazione intercomunale Conca Tolmezzina



Fonte: Studio di fattibilità A.I. Conca tolmezzina

Il nuovo sistema delle responsabilità pone al vertice il Direttore generale, individuato nel segretario dell'ente capofila, con funzioni di sovrintendenza alle attività svolte

dall'associazione. In posizione di staff rispetto a questo sono posti i Responsabili degli uffici comuni, titolari di posizione organizzativa.

All'interno di ciascun ufficio comune sono stati individuati i leader di processo e i responsabili di procedimento (soggetti di categoria C e D).

La volontà di introdurre un modello fortemente partecipativo ha aumentato il livello di delega. I Responsabili, delegando gli operatori, rinunciano al controllo di tipo ispettivo su tutte le operazioni svolte. Così facendo la nuova struttura mette al centro e responsabilizza tutta la struttura operativa e fa assumere alla formazione del personale un ruolo chiave.

4.3 La convenzione quadro e le convenzioni attuative

L'Associazione intercomunale Conca tolmezzina si fonda sulla convenzione quadro approvata con atto del venticinque giugno 2006 e successivamente modificata con atti aggiuntivi del marzo e luglio 2007, del febbraio 2008 e per ultimo dell'agosto 2009.

La convenzione quadro ha definito i servizi da svolgere in associazione. Inizialmente sono stati previsti nove servizi o funzioni che successivamente sono stati ampliati raggiungendo i sedici attuali. I servizi da subito svolti in associazione erano:

- ~ il servizio tecnico – opere pubbliche;
- ~ il servizio urbanistica e edilizia privata;
- ~ la funzione di polizia municipale;
- ~ i servizi socio – assistenziali;
- ~ il servizio segreteria, informazioni generali e acquisti;
- ~ i servizi culturali, ricreativi e turistici;
- ~ il servizio trasporto e refezione scolastica.

La gamma dei servizi è stata ampliata seguendo le linee evolutive regionali in conformità con un'analisi di fattibilità tecnico economica.

Tabella 4.2: Servizi svolti in associazione

FUNZIONE/SERVIZIO	Anno di attivazione	Amaro	Cavazzo Carnico	Tolmezzo	Verzegnis
Servizio tecnico – opere pubbliche	2006	2006	2006	2006	2006
Servizio urbanistica e edilizia privata	2006	2006	2006	2006	2006
Servizi manutentivi	2006	2006	2006	2006	2006
Funzione di polizia municipale	2006	2006	2007	2006	2006
Servizio finanza e contabilità	2006	2006	2006	2006	2006
Servizi socio assistenziali	2006	2006	2006	2006	2006
Servizio segreteria, informazioni generali e acquisti	2006	2006	2006	206	2006
Servizi socio - assistenziali	2006	2006	2006	2006	2006
Servizi culturali, ricreativi e turistici	2006	2006	2006	2006	2006
Servizi trasporto e refezione scolastica	2006	2006	2006	2006	2006
Servizio tributi	2007	2007	2007	2007	2007
Servizio gestione personale	2007	2007	2007	2007	2007
Servizio commercio	2007	2007	2007	2007	2007
Servizio statistico, stato civile, elettorale e leva	2007	2007	2007	2007	2007
Gestione programmazione comunitaria	2008	2008	2008	2008	2008
Tutela dell'ambiente e del paesaggio	2009	2009	2009	2009	2009

Fonte: Convezione quadro A.I. Conca Tolmezzina

Un'attenta visione delle funzioni e dei servizi svolti fa capire la netta volontà di questi Comuni di associarsi. Infatti, è stato previsto, non solo lo svolgimento di tutte le funzioni previste e incentivate dal Piano di valorizzazione, ma anche lo svolgimento dei servizi demografico – statistici, non ricompresi nel Piano e per i quali non sono previste incentivazioni. I servizi demografico – statistici essendo di competenza statale ed esercitati dal Sindaco quale ufficiale di governo presentano dei vincoli che rendono gravosa la gestione in forma associata, in virtù del fatto che sulla base normativa il Sindaco può delegare per l'esercizio di tali funzioni unicamente personale dipendente del proprio Comune. Fermo restando che la tenuta dei registri, degli schedari, degli atti e delle anagrafi è autonoma per ciascun Comune, l'Associazione intercomunale Conca tolmezzina ha presentato una richiesta al Ministero dell'Interno affinché i quattro Sindaci possano delegare i dipendenti assegnati all'ufficio comune, purché in possesso dei

requisiti previsti dalla legge. Fino al momento in cui sarà consentita la delega al personale dell'ufficio comune questi potrà comunque prevedere tutte le semplificazioni organizzative possibili (acquisti, consulenze reciproche, comunicazioni a domicilio di diverso genere, ecc.).

Le funzioni e i servizi previsti sono svolti in forma associata tramite la stipula delle convenzioni attuative. Sono state stipulate cinque convenzioni attuative, riconducibili alle cinque macro aree funzionali individuate:

- ~ la convenzione attuativa per lo svolgimento dei servizi generali di amministrazione, culturali, socio – assistenziali, dell'istruzione, sportivi, ricreativi e turistici;
- ~ la convenzione attuativa per lo svolgimento dei servizi tecnico – manutentivi e delle opere pubbliche;
- ~ la convenzione attuativa per lo svolgimento del servizio di polizia municipale;
- ~ la convenzione attuativa per lo svolgimento del servizio economico – finanziario;
- ~ la convenzione attuativa per lo svolgimento dei servizi dell'urbanistica ed edilizia privata.

Dalle convenzioni attuative si ricavano le modalità organizzative di gestione dei servizi.

4.4 L'organizzazione degli uffici comuni

Per dare concreta attuazione alla gestione associata sono stati costituiti cinque uffici comuni la cui disciplina interna è sostanzialmente analoga.

Gli uffici comuni, ai quali sono demandate tutte le attività, le procedure, gli atti e i provvedimenti oggetto della convenzione, operano con personale assegnato all'ufficio comune nonché con risorse strumentali messe a disposizione dagli enti associati. La sede degli uffici comuni è posta nel Comune di Tolmezzo, ente capofila nonché centro di imputazione di diritti e obblighi, che mette a disposizione gli uffici, le strutture e il proprio personale dipendente.

Per ciascun ufficio comune è nominato, tra il personale di categoria D, dal Sindaco del Comune capofila previo parere della Conferenza dei sindaci e dal Direttore generale del Comune capofila, un *Responsabile dell'ufficio comune*, qualificato come Responsabile del procedimento. Al Responsabile sono affidati tutti i compiti, compresi l'adozione di atti con valenza esterna, e i provvedimenti amministrativi riguardanti l'ufficio comune, dall'organizzazione delle risorse umane, alla gestione finanziaria, tecnica e amministrativa. Il Responsabile è chiamato a coordinarsi con i Responsabili degli altri uffici comuni e con i referenti dei singoli Comuni associati. Questi ha diritto di accesso a tutti gli atti e ai documenti detenuti dalle singole strutture degli enti, ma utili al funzionamento dell'ufficio comune.

I Responsabili sono investiti di una responsabilità gestionale e compongono, nel loro insieme, la Conferenza dei Responsabili, presieduta dal Direttore generale del Comune capofila, con attività di impulso, coordinamento e verifica dell'attività dei singoli uffici comuni.

La Conferenza dei Responsabili, inoltre, predispose il prospetto economico – finanziario relativo alle attività generali per il funzionamento dell'associazione e gestisce le relative risorse, sulla base degli indirizzi della Conferenza dei Sindaci.

4.4.1 La gestione del personale

I dipendenti dei quattro Comuni sono stati assegnati al cento per cento all'ufficio comune. Per essi tuttavia il rapporto di lavoro continua in capo all'ente di appartenenza.

L'Ufficio di coordinamento operativo, costituito nel 2007 allo scopo di distribuire le risorse umane e strumentali per un efficiente ed efficace utilizzo delle stesse, determina il personale da assegnare all'ufficio sulla base del bilancio delle competenze.

Per il personale assegnato all'ufficio comune non si viene a costituire un nuovo rapporto di lavoro ma questo continua con l'ente di appartenenza, che rimane a tutti gli effetti vero

e proprio datore di lavoro, anche se il personale dipende gerarchicamente dal Responsabile dell'ufficio comune cui è assegnato.

Essendo il Comune di Tolmezzo, sede di tutti gli uffici comuni, si potrebbe avere una scissione tra l'ente titolare del rapporto e l'ente che effettivamente utilizza il personale. In linea generale i dipendenti sono utilizzati dall'ufficio comune con la formula dell'*avvalimento*. Ciò significa che il personale pur rimanendo fisicamente nelle sedi di appartenenza è funzionalmente alle dipendenze del Responsabile dell'ufficio comune. In taluni casi può essere prevista la formula del distacco dagli enti associati dove in tal caso il dipendente si sposterà fisicamente nella sede dell'ufficio comune. In caso di assegnazione a tempo parziale a uffici diversi, con più di un Responsabile, per la gestione della prestazione lavorativa (mansioni, orario, ferie, assenze, permessi) potranno essere utilizzati due criteri:

- ~ il criterio della *prevalenza temporale* di assegnazione, dove sarà il Responsabile dell'ufficio comune presso il quale il dipendente è assegnato in misura prevalente a decidere;
- ~ il criterio della *co – decisione* dei responsabili.

4.4.2 I rapporti economico – finanziari

L'Associazione intercomunale non avendo personalità giuridica non possiede un proprio sistema di contabilità, anche se può dotarsi di un sistema di rilevazione dei costi di competenza. Annualmente la Conferenza dei Sindaci approva i prospetti economico finanziari dei singoli servizi svolti in forma associata e il prospetto economico finanziario relativo alle attività generali per il funzionamento dell'Associazione. I prospetti approvati dalla Conferenza dei Sindaci sono trasmessi ai singoli Comuni e inseriti nei rispettivi bilanci.

Le risorse necessarie a sostenere le attività generali dell'Associazione e la gestione associata derivano da trasferimenti regionali, di altri enti e da risorse proprie dei Comuni associati.

Tabella 4.3: Riepilogo finanziamenti l.r. 1/2006 alla A.I. Conca Tolmezzina

ANNO E TIPOLOGIA DI INCENTIVAZIONE	AMMONTARE DELL'INCENTIVO
Incentivo straordinario per l'anno 2006	40.600,00
Incentivo ordinario per l'anno 2006	556.012,50
Incentivo ordinario per l'anno 2007	830.262,00
Incentivo ordinario per l'anno 2008	958.778,00
Incentivo ordinario per l'anno 2009	921.272,00
TOTALE INCENTIVI ASSEGNATI A.I. CONCA TOLMEZZINA	3.306.924,50^(*)

(*) Gli incentivi assegnati alla Conca Tolmezzina rappresentano il 7,77% dei fondi complessivi stanziati dalla Regione nel quadriennio

Fonte: Regione Friuli Venezia Giulia

Ciascun Comune iscrive nel proprio bilancio specifiche voci relative alle spese e alle entrate che si riferiscono alle funzioni e ai servizi svolti in forma associata nonché alle attività generali per il funzionamento dell'Associazione, dove in sede di riparto confluiranno la quota parte di ciascun Comune delle spese generali di funzionamento dell'Associazione, delle spese di gestione dei servizi e delle entrate.

I trasferimenti regionali e le risorse stanziati dai tre Comuni minori in favore dell'Associazione, determinate in relazione alla popolazione residente, sono iscritte nel bilancio del Comune capofila, che a consuntivo provvede al riparto in misura proporzionale alle spese rispettivamente sostenute dai Comuni per la gestione associata così come risultanti dal rendiconto dell'Associazione approvato dalla Conferenza dei Sindaci.

Le spese sostenute per il funzionamento generale dell'Associazione sono ripartite tra tutti i Comuni in proporzione alla popolazione residente al trentuno dicembre dell'anno precedente.

Le cinque convenzioni attuative disciplinano nel dettaglio i criteri di riparto del costo dei servizi forniti sulla base dei costi di funzionamento. Sono in questo caso previste delle leggere differenziazioni nel riparto dei costi a seconda dell'area interessata.

Tabella 4.4: Criteri di riparto del costo dei servizi forniti tra enti associati

COSTO DA RIPARTIRE	CRITERIO DI RIPARTO
SERVIZI TECNICO MANUTENTIVI E DELLE OPERE PUBBLICHE	
◆ Spesa per il personale	Ogni Comune si fa carico della spesa del proprio personale. In caso di nuove assunzioni la ripartizione del costo è la seguente: 70% Comune di Tolmezzo; 10% Comune di Amaro; 10% Comune di Cavazzo Carnico, 10% Comune di Verzegnis. Il Comune di Amaro si impegna al rimborso al Comune di Tolmezzo del costo di una figura di categoria D a tempo pieno.
◆ Nuove figure per il coordinamento operativo	Il costo è suddiviso in parti uguali tra i quattro Comuni.
◆ Direttore Generale del Comune capofila	Il 10% dell'indennità di direzione assegnatagli è suddivisa in parti uguali tra gli enti associati.
◆ Costi di attività specifiche	Se non interessanti tutti i Comuni verranno imputati ai soli Comuni interessati.
◆ Materiali di consumo, utenze, ecc. e costi di struttura	Sono ripartiti in base all'attività e se non direttamente attribuibili con la seguente ripartizione: 70% al Comune di Tolmezzo, 10% al Comune di Amaro, 10% al Comune di Cavazzo Carnico, 10% al Comune di Verzegnis.
◆ Interventi manutentivi effettuati	Sono ripartiti su ciascun ente sulla base dei costi effettivamente sostenuti.
SERVIZIO DI POLIZIA MUNICIPALE	
◆ Spese del personale	Ogni Comune si fa carico della spesa del proprio personale.
◆ Servizi di polizia municipale	Il Comune capofila definisce la quota da porre a carico dei Comuni associati sulla base di una tariffa oraria calcolata in misura forfettaria e revisionata annualmente.
SERVIZIO ECONOMICO – FINANZIARIO	
◆ Spesa per il personale	Ogni Comune si fa carico della spesa del proprio personale. In caso di nuove assunzioni la ripartizione del costo è la seguente: 70% Comune di Tolmezzo; 10% Comune di Amaro; 10% Comune di Cavazzo Carnico, 10% Comune di Verzegnis.
◆ Nuove figure per il coordinamento operativo	Il costo è suddiviso in parti uguali tra i quattro Comuni.
◆ Direttore Generale del Comune capofila	Il 10% dell'indennità di direzione assegnatagli è suddivisa in parti uguali tra gli enti associati.
◆ Costi di attività specifiche	Se non interessanti tutti i Comuni verranno imputati ai soli Comuni interessati.

◆ Materiali di consumo, utenze, ecc. e costi di struttura	Sono ripartiti in base all'attività e, se non direttamente attribuibili, con la seguente ripartizione: 70% al Comune di Tolmezzo, 10% al Comune di Amaro, 10% al Comune di Cavazzo Carnico, 10% al Comune di Verzegnis.
SERVIZI DELL'URBANISTICA ED EDILIZIA PRIVATA	
◆ Spesa per il personale	Ogni Comune si fa carico della spesa del proprio personale. In caso di nuove assunzioni la ripartizione del costo è la seguente: 70% Comune di Tolmezzo; 10% Comune di Amaro; 10% Comune di Cavazzo Carnico, 10% Comune di Verzegnis.
◆ Nuove figure per il coordinamento operativo	Il costo è suddiviso in parti uguali tra i quattro Comuni.
◆ Direttore Generale del Comune capofila	Il 10% dell'indennità di direzione assegnatagli è suddivisa in parti uguali tra gli enti associati.
◆ Costi di attività specifiche	Se non interessanti tutti i Comuni verranno imputati ai soli Comuni interessati.
◆ Materiali di consumo, utenze, ecc. e costi di struttura	Sono ripartiti in base all'attività e, se non direttamente attribuibili, con la seguente ripartizione: 70% al Comune di Tolmezzo, 10% al Comune di Amaro, 10% al Comune di Cavazzo Carnico, 10% al Comune di Verzegnis.
SERVIZI GENERALI DI AMMINISTRAZIONE, CULTURALI, SOCIO – ASSISTENZIALI, DELL'ISTRUZIONE, SPORTIVI, RICREATIVI E TURISTICI	
◆ Spesa per il personale	Ogni Comune si fa carico della spesa del proprio personale. In caso di nuove assunzioni la ripartizione del costo è la seguente: 70% Comune di Tolmezzo; 10% Comune di Amaro; 10% Comune di Cavazzo Carnico, 10% Comune di Verzegnis.
◆ Nuove figure per il coordinamento operativo	Il costo è suddiviso in parti uguali tra i quattro Comuni.
◆ Direttore Generale del Comune capofila	Il 10% dell'indennità di direzione assegnatagli è suddivisa in parti uguali tra gli enti associati.
◆ Costi di attività specifiche	Se non interessanti tutti i Comuni verranno imputati ai soli Comuni interessati.
◆ Materiali di consumo, utenze, ecc. e costi di struttura	Sono ripartiti in base all'attività e, se non direttamente attribuibili, con la seguente ripartizione: 70% al Comune di Tolmezzo, 10% al Comune di Amaro, 10% al Comune di Cavazzo Carnico, 10% al Comune di Verzegnis.

Fonte: Convenzioni attuative A.I. Conca Tolmezzina

4.5 Il sistema informativo Iride: il protocollo informatico

Non tutti i Comuni della Conca tolmezzina prima di associarsi disponevano di un collegamento a banda larga. Infatti, allo stato attuale la Carnia risulta in molte zone

ancora sprovvista di tale copertura. Con tali premesse appare evidente come i costi di creazione di un sistema di rete basato su internet siano con tali premesse elevati.

Il collegamento a banda larga risulta fondamentale non solo per l'attuazione e il funzionamento dell'Associazione intercomunale ma soprattutto in relazione ai nuovi servizi a contenuto informatico che l'associazione consente di implementare.

L'esistenza di un'infrastruttura di base, sulla quale da un lato sviluppare e offrire e dall'altro fruire dei servizi, è condizione necessaria affinché si possa garantire la diffusione dell'innovazione sul territorio.

Prima di dar vita all'associazione sia il Comune capofila che i tre Comuni minori erano connessi alla RUPAR (Rete Unitaria della Pubblica Amministrazione Regionale) e tramite essa erano interfacciati alla rete mondiale. Sostanzialmente si poteva notare un costo elevato a fronte di una velocità di connessione molto bassa (linea ISDN) che non rende pensabile l'attivazione di servizi innovativi on line. È stato così attivato tra i Comuni della Conca tolmezzina, sulla base di un apposito studio di fattibilità, un sistema di connessione WiFi che consente un'elevata velocità di connessione e l'utilizzo di applicazioni real time nonché un interfacciamento unico alla RUPAR.

La possibilità di contare su di un collegamento a banda larga consente agli enti di semplificare e condividere il proprio lavoro. La tecnologia consente di erogare servizi tramite connessione intranet, consentendo a funzionari di un ente associato di lavorare presso la sede di appartenenza ma su applicativi di altri enti.

Da sola la connessione non consente però l'interoperabilità degli enti associati. Oltre alla dotazione hardware è stata individuata, nello strumento di Iride, una soluzione atta alla gestione del protocollo e alla gestione documentale relativa agli iter amministrativi. La gestione elettronica dei flussi documentali e il protocollo informatico si pongono l'obiettivo di migliorare l'efficienza interna degli uffici attraverso l'eliminazione dei registri cartacei, la riduzione degli uffici di protocollo e la razionalizzazione dei flussi documentali. Iride è un sistema integrato per la gestione documentale, si presenta come piattaforma modulare che realizza da un lato il tracciamento e l'esecuzione automatica dei flussi di lavoro inerenti la gestione documentale e dall'altra un'ampia gamma di moduli

applicativi immediatamente fruibili a supporto dei processi amministrativi dell'ente. La gestione documentale comporta la registrazione con trattamento delle immagini e scannerizzazione dei documenti cartacei, assegnazione ai destinatari delle pratiche per via telematica, collegamento dei documenti alla gestione dei procedimenti, realizzazione dell'archivio documentale.

La gestione del protocollo generale avviene in Iride e consente di:

- ~ protocollare nuovi documenti;
- ~ compiere modifiche ai dati di protocolli già inseriti;
- ~ gestire il contenuto e la movimentazione delle pratiche;
- ~ compiere ricerche sui documenti protocollati e trarre le informazioni relative;
- ~ allegare testi e note ai documenti protocollati.

Con riguardo al protocollo la scelta è stata quella di “accentrare” il protocollo in arrivo e “decentrare” quello in uscita. Il protocollo in “arrivo” attribuisce, a tutti i documenti provenienti dall'esterno, automaticamente l'anno e il numero del protocollo mentre la data del protocollo, dal sistema proposta in quella odierna, viene assegnata solo alla conferma dell'inserimento del nuovo protocollo. Al documento protocollato in forma elettronica viene allegata la scansione ottica del documento, effettuata mediante l'utilizzo di scanner massivi, che lo rende consultabile direttamente on line. I documenti vengono quindi protocollati in Iride e contestualmente viene stampata l'etichetta autoadesiva con la segnatura e il barcode da applicare al documento cartaceo. Ci sono più postazioni di lavoro che consentono di protocollare in arrivo in quanto dotate di stampante barcode. I documenti così etichettati vengono raggruppati e posizionati sul caricatore dello scanner. Un apposito programma batch acquisisce le immagini riconoscendo otticamente il barcode e quindi effettuando l'associazione tra immagine e protocollo.

Durante l'inserimento del protocollo Iride consente di indicare la scrivania virtuale di destinazione del documento stesso. Il sistema pertanto introduce, organizza, distribuisce, traccia e archivia tutti i documenti. I responsabili delle singole scrivanie possono in seguito liberamente consultare i documenti e procedere alla loro archiviazione nei relativi fascicoli.

Accanto al protocollo in arrivo è previsto il protocollo in “partenza”. Tutti i documenti che nascono all’interno dell’ente e sono rivolti verso soggetti esterni devono anch’essi essere protocollati. In questo caso una volta inserito il documento si procede all’assegnazione del numero di protocollo. La procedura di protocollazione prevede non più la scansione ottica bensì l’allegazione del documento formato all’interno dell’ente. Iride offre la possibilità di collegare tra loro i documenti che si riferiscono a una medesima pratica. Come per il protocollo in arrivo, i responsabili che hanno proceduto all’inserimento del documento su Iride procederanno alla relativa archiviazione. Questo strumento, che consente di tenere memoria di tutti i documenti e facilita la gestione e lo spostamento degli stessi, risulta ancor più utile alla luce della struttura dell’associazione intercomunale. Si consente così in misura ancor più marcata l’interconnessione tra le diverse amministrazioni dell’associazione, in quanto dalle quattro postazioni di protocollo in arrivo, che lavorano in associazione, i documenti possono essere smistati e assegnati alle varie scrivanie, che possono distare chilometri nella realtà, ma che sono sotto il profilo virtuale le une accanto alle altre.

Attualmente lo strumento non è ancora del tutto implementato, infatti è prevista l’integrazione del sistema per la gestione delle delibere, della Giunta e del Consiglio Comunale, e delle determinazioni. Attualmente le delibere e le determinazioni sono gestite con due programmi separati, che consentono rispettivamente di inserire le proposte che i responsabili delle diverse aree fanno alla Giunta o al Consiglio nonché gestire l’ordine del giorno delle sedute giuntali e consiliari e di inserire le determinazioni relative agli impegni di spesa assunti dai responsabili delle diverse aree organizzative. In questo modo si consente un tracciamento di tutte le delibere, mediante la creazione dell’archivio virtuale, e la possibilità di accesso alle stesse da parte di tutti gli uffici e dipendenti interessati. Il programma interagisce direttamente con il sito web del Comune dove vengono pubblicate tutte le delibere, giuntali e consiliari.

4.6 L'orientamento ai cittadini

Molto spesso si assiste ad associazioni di cui i cittadini non sono nemmeno a conoscenza. È forse sotto questo aspetto che l'esperienza della Conca tolmezzina è maggiormente emblematica. Pone, infatti, una costante attenzione alla comunicazione nei confronti dei cittadini e alla loro soddisfazione.

Tra le esperienze di Associazioni intercomunali in Friuli Venezia Giulia la Conca tolmezzina è l'unica dotata di sito web proprio dell'associazione a fianco ai siti istituzionali dei quattro Comuni. Se si volessero considerare anche le Unioni di comuni, le forme di collaborazione sovra comunale con sito web salirebbero a due in quanto l'unica unione dotata di sito web proprio è l'Unione dei comuni di Attimis e Faedis.

Dal sito web, quotidianamente utilizzato e aggiornato, è possibile entrare a conoscenza di tutto ciò che può riguardare la Conca tolmezzina e i suoi cittadini, dall'elenco delle manifestazioni, ai diversi regolamenti comunali fino al calcolo e pagamento on line dell'Ici e della Tarsu. Dal sito web è inoltre possibile, tramite link, accedere direttamente ai quattro siti istituzionali dei Comuni.

L'informazione non scorre solo via web, viene infatti stampato e distribuito a domicilio il foglio d'informazione *Qui Conca*, nato per spiegare il perché dell'associazione e dal quale è possibile trarre notizie utili riguardo al proprio territorio e sul quale sono, altresì, riportati gli orari di apertura degli uffici.

Presso i quattro Comuni sono attivi gli Sportelli del Cittadino, ovvero l'Ufficio Relazioni con il Pubblico (URP), in grado di rilasciare ogni genere di informazione per consentire agli utenti un corretto utilizzo dei servizi comunali. Lo sportello fornisce dunque le informazioni richieste, i moduli per le eventuali domande e se del caso coadiuva gli utenti nella compilazione, inoltre indirizza verso l'ufficio di competenza. Dal sito web è possibile trarre le medesime informazioni e scaricare la relativa modulistica. Lo sportello può essere definito come un ponte che collega i cittadini con la struttura comunale.

L'orientamento al cittadino non significa solo mettere lo stesso nelle condizioni di essere informato e potersi informare, ma significa anche ascoltarlo e recepire i suoi suggerimenti. Ecco perché sono attive le indagini di *customer satisfaction* allo scopo di:

- ~ verificare la percezione del livello qualitativo dei servizi forniti;
- ~ definire il grado di soddisfazione attribuito alle diverse componenti del medesimo servizio;
- ~ comprendere quali sono le esigenze non soddisfatte;
- ~ ascoltare i suggerimenti di miglioramento;
- ~ migliorare effettivamente il servizio sulla base di quanto emerso.

L'ultima indagine, i cui risultati sono stati pubblicati sul sito web, è quella relativa alla soddisfazione degli utenti del servizio tributi, svolta sulla base di un questionario recapitato a domicilio unitamente alle bollette di pagamento della tariffa d'igiene ambientale per il Comune di Tolmezzo e della tassa sui rifiuti solidi urbani per i tre Comuni minori.

Figura 4.3: Questionario utilizzato nell'indagine di *customer satisfaction* sul servizio tributi



QUESTIONARIO DI SODDISFAZIONE DEGLI UTENTI DEL SERVIZIO TRIBUTI

Comune in cui hanno sede gli immobili

- Amaro
- Cavazzo Carnico
- Tolmezzo
- Verzegnis

1. Con quale frequenza si rivolge a questo ufficio? (barrare una sola casella)

- una o più volte alla settimana
- 1 volta al mese
- 2 o 4 volte all'anno
- più raramente
- non so, non quantificabile

2. Conosce sede e orari dell' Ufficio Tributi?

SI NO

se ha risposto SI: come ha ricevuto l'informazione?

- rivolgendomi direttamente agli uffici comunali
- attraverso conoscenti
- dal sito internet del Comune o della Conca Tolmezzina
- dalla rivista "Qui Conca Tolmezzina"
- dalla rivista "Qui Cronache Tolmezzine"
- dalla nota informativa allegata alle bollette
- altri mezzi

3. L'orario dell'ufficio comune con sede a Tolmezzo (dal lunedì al venerdì dalle 10.30 alle 12.30 e il lunedì e giovedì anche dalle 17.00 alle 18.00) le sembra adeguato?

SI NO

se ha risposto NO: potrebbe indicarci una proposta alternativa?

.....
.....

4. Ritieni necessaria l'apertura di sportelli nei Comuni di Amaro, Cavazzo Carnico e Verzegnis?

SI NO

se ha risposto SI: con quale frequenza?

- settimanale
- mensile
- in occasione delle scadenze pagamenti tributi (ICI – tassa/tariffa rifiuti)

5. È a conoscenza del fatto che l'Ufficio Tributi riceve gli utenti anche su appuntamento?

SI NO

se ha risposto SI e ne ha usufruito: quanto è soddisfatto di questa possibilità? (indichi un punteggio da 1 a 5)

Per niente soddisfatto	Poco soddisfatto	Mediamente soddisfatto	Piuttosto soddisfatto	Molto soddisfatto
1	2	3	4	5

6. Ha mai contattato telefonicamente il personale dell'Ufficio Tributi per informazioni o risoluzione di specifiche problematiche?

SI NO

se ha utilizzato tale modalità: quanto è soddisfatto del servizio avuto? (indichi un punteggio da 1 a 5)

Per niente soddisfatto	Poco soddisfatto	Mediamente soddisfatto	Piuttosto soddisfatto	Molto soddisfatto
1	2	3	4	5

7. Si è mai recato allo Sportello del Cittadino del Comune in cui hanno sede gli immobili per richiedere informazioni riguardanti l'Ufficio Tributi?

SI NO

se ha risposto SI: le sono state fornite risposte adeguate? (indichi un punteggio da 1 a 5)

Per niente soddisfatto	Poco soddisfatto	Mediamente soddisfatto	Piuttosto soddisfatto	Molto soddisfatto
1	2	3	4	5

8. Quanto è soddisfatto dei seguenti elementi del servizio? (per ogni aspetto indichi un punteggio da 1 a 5; se non è in grado di rispondere non indichi alcun punteggio)

	Per niente soddisfatto	Poco soddisfatto	Mediamente soddisfatto	Piuttosto soddisfatto	Molto soddisfatto
Competenza del personale addetto al servizio	1	2	3	4	5
Cortesia del personale addetto al servizio	1	2	3	4	5
Chiarezza delle informazioni ricevute	1	2	3	4	5
Facilità di lettura dei modelli e degli stampati	1	2	3	4	5
Modalità di pagamento dei tributi:					
- ICI	1	2	3	4	5
- Tassa rifiuti (solo Amaro, Cavazzo, Verzegnis)	1	2	3	4	5
- Tariffa rifiuti (solo Tolmezzo)	1	2	3	4	5
- Altri tributi	1	2	3	4	5
Tempestività delle risposte	1	2	3	4	5
Servizio tributi in generale	1	2	3	4	5

9. Rispetto agli anni precedenti ritiene che il servizio fornito dall'Ufficio Tributi sia:

peggiorato rimasto uguale migliorato

10. Ha qualche consiglio da darci per migliorare il servizio?

.....
.....
.....

DATA _____

Per qualsiasi informazione rivolgersi agli Sportelli del Cittadino della Conca Tolmezzina al numero verde 800 225 130.

Fonte: www.concatolmezzina.it

I questionari restituiti, pari all'incirca al cinque per cento di quelli recapitati, sono stati elaborati dallo sportello del cittadino dell'ente capofila che ha analizzato i dati e colto le aree di miglioramento. Dalle risposte è emerso un utente mediamente soddisfatto del servizio ma sono emersi anche alcuni punti sui quali lavorare per migliorare lo stesso. Gli utenti hanno fornito suggerimenti sugli orari di apertura degli sportelli e manifestato dei "disservizi" dovuti al recapito tardivo delle bollette.

Questa indagine così come le altre che sono state attivate e che saranno attivate in futuro si configura come uno strumento fondamentale sia all'amministrazione comunale, che può, su suggerimento di un occhio critico esterno, migliorare fasi dei procedimenti che dall'interno potrebbero risultare adeguate, sia agli utenti, che si sentono partecipi nella costruzione di un servizio efficiente. Tanto più in considerazione del fatto che i risultati dei questionari sono stati elaborati integralmente, pubblicati sul sito e quindi consultabili da tutta la popolazione, rimuovendo così il dubbio che il tempo impiegato nella compilazione e riconsegna del questionario sia stato vano.

4.7 Un miglioramento integrale della qualità

La qualità della vita di un territorio dipende anche dalla qualità del suo ambiente. Scegliere la certificazione con l'obiettivo di un miglioramento continuo delle prestazioni

in campo ambientale, per le quattro Amministrazioni significa scegliere di offrire ai cittadini, giorno dopo giorno, ragioni in più per fruire un territorio ricco di opportunità e valorizzato nelle sue componenti naturali, storiche e architettoniche.

I quattro Comuni della Conca tolmezzina rispondendo all'input della Comunità Montana della Carnia, volto a creare un sistema di gestione ambientale territoriale, hanno approvato le rispettive politiche ambientali. Ciascun Comune ha adottato nel rispetto della norma internazionale UNI EN ISO 14001:2004 la propria politica ambientale, ovvero il *documento con cui si fissano in modo schematico gli obiettivi, gli indirizzi e i principi generali di azione, nell'ottica di un miglioramento continuo delle proprie prestazioni ambientali.*

La politica ambientale fa riferimento a specifiche attività svolte sul territorio ed è formulata in base all'analisi degli aspetti ambientali e dei possibili impatti significativi derivanti dalle attività e servizi dell'organizzazione. Una volta definita è comunicata alla struttura operativa nonché pubblicata sul sito in modo che sia condivisibile con tutti.

Le quattro politiche ambientali si differenziano in parte negli obiettivi in virtù delle peculiarità dei diversi territori e del patrimonio architettonico, paesaggistico e storico. Le diverse politiche ambientali presentano tuttavia un'omogeneità, quasi necessaria, negli obiettivi tesi soprattutto al contenimento nello sfruttamento delle risorse (acqua, marmo, legno, ...) e nella loro contestuale valorizzazione. Gli obiettivi principali possono essere riassunti nei seguenti:

- ~ sensibilizzare i dipendenti alla protezione ambientale attraverso adeguati programmi di formazione;
- ~ adottare soluzioni tecniche e gestionali per il contenimento delle risorse naturali;
- ~ promuovere l'incremento della raccolta differenziata e spingere verso il contenimento nella produzione di rifiuti;
- ~ garantire la salvaguardia del patrimonio naturale e valorizzare le aree di interesse storico, turistico e naturalistico;
- ~ attivare iniziative di prevenzione delle emergenze ambientali.

Tra gli obiettivi gli amministratori hanno ricompreso la volontà di armonizzare le azioni volte alla gestione ambientale tra le amministrazioni dell'Associazione intercomunale nell'ottica dello sviluppo integrato del territorio. Poiché la Conca tolmezzina si configura come Associazione intercomunale completamente integrata anche la gestione del sistema ambientale si ripercuote su di essa. Sono coinvolti in misura più o meno marcata i Responsabili degli uffici comuni e il Direttore generale del Comune capofila, Tolmezzo, in quanto nell'associazione, in dotazione organica, non sono previsti altri responsabili al di fuori dei cinque delle aree funzionali.

Per poter gestire le attività previste dal sistema di gestione ambientale è stato adottato il manuale di gestione ambientale dal quale le amministrazioni possono trarre l'insieme delle azioni necessarie alla corretta realizzazione e attuazione del sistema. Lo stesso individuando responsabilità, risorse, controlli e verifiche, fornisce un riferimento alle procedure operative e programmi di miglioramento ambientale introdotti per la corretta gestione delle attività/funzioni svolte dall'ente.

Conclusioni

Il quadro fin qui delineato evidenzia le ragioni dell'associazionismo. La riforma del Titolo V della Costituzione ponendo al centro del sistema istituzionale l'ente più vicino al cittadino ha reso necessario lo sviluppo delle forme associazionistiche. Senza di esse il principio di adeguatezza è pura utopia per il 70% dei Comuni italiani, Comuni che non raggiungono i 5.000 abitanti e che non possono erogare tutti i servizi loro richiesti. Il quadro italiano è composto da micro Comuni per lo più localizzati in aree montane che rischiano lo spopolamento, in quanto il flusso migratorio segue, in parte, anche i servizi che il proprio territorio offre.

La l.r. 1/2006 ha introdotto, seguendo le tracce del cammino intrapreso dall'Emilia Romagna, l'Associazione intercomunale. Tale strumento non è riconosciuto a livello nazionale, poiché previsto da legge regionale. L'Associazione intercomunale, riconducibile a un insieme coordinato e stabile di convenzioni tra Comuni contermini, può essere letta come uno strumento superfluo, poiché privo di personalità giuridica e di fatto simile alla convenzione tra enti locali, o al contrario uno strumento valido ed efficace, se considerato quale prima implementazione di una gestione associata, in forma stabile, delle funzioni e dei servizi tra i diversi enti. La mancanza di personalità giuridica è l'elemento che rende l'Associazione intercomunale diversa dall'Unione di comuni ed è al tempo stesso l'elemento che la rende più adatta a testare la gestione associata.

La l.r. 1/2006 si pone in un'ottica di razionalizzazione delle risorse ma non solo. Dall'analisi dei benefici di diverso ordine che la gestione associata può comportare, unita all'impatto che la stessa ha sull'organizzazione, soprattutto in relazione alla costituzione degli uffici comuni, si può ritenere che lo strumento dell'Associazione intercomunale sia adeguato a consentire una proficua collaborazione sopra comunale. I benefici non sono solo riconducibili alle economie di scala o di scopo conseguibili ma anche all'ampliamento della gamma dei servizi offerti e della qualità degli stessi e alla

possibilità di liberare risorse e sviluppare nuove competenze per l'attivazione di nuove funzioni gestionali a supporto del funzionamento e dell'innovazione degli enti.

L'Associazione intercomunale, ha consentito agli enti di più modeste dimensioni, non solo di attivare funzioni prima non esercitabili, ma ha altresì consentito, di elevare gli standard di efficienza e i livelli di modernizzazione. Si considerino ad esempio l'introduzione del protocollo informatico e la messa in rete delle amministrazioni comunali, fattori vitali dell'e – government.

Nella l.r. 1/2006 vi è l'intrinseca volontà del legislatore di portare i Comuni alla fusione, passando per l'Unione di comuni. Il cammino intrapreso è di riduzione dei 218 Comuni di cui si compone il Friuli Venezia Giulia, il 42% dei quali con popolazione inferiore ai 2.000 abitanti.

Si ritiene che la corretta implementazione dell'Associazione intercomunale sia fondamentale per l'evoluzione della stessa verso l'Unione di comuni e che si basi sostanzialmente su una ferma volontà politica degli enti partecipanti. La gestione associata deve, infatti, generare i suoi effetti nel lungo periodo, oltre il mandato elettorale, e deve superare il rischio che si crei "campanilismo". La sola volontà politica non rende, di per sé, un'Associazione intercomunale così stabile da prospettare l'evoluzione verso l'Unione di comuni.

Accanto agli amministratori assume un ruolo chiave anche la risorsa umana, in quanto rappresenta la risorsa che, forse, più di tutte le altre è in grado di vanificare i benefici della gestione associata. I dipendenti sono, di fatto, coloro che presentano maggiori aspettative e maggiori timori rispetto alle posizioni lavorative. Soprattutto i timori vanno conosciuti e fronteggiati per evitare che le difficoltà del "fare assieme" siano insormontabili.

Il benessere organizzativo è dunque un forte elemento di criticità, e in un caso di collaborazione sovra comunale va perseguito, raggiunto e mantenuto, agendo sulle diverse variabili che lo determinano.

L'Associazione intercomunale se correttamente implementata richiede un cambiamento organizzativo, necessario per far cooperare tra loro enti che non hanno tale abitudine.

L'Associazione non nasce solo per delibera ma richiede ulteriori azioni che agevolino e favoriscano il cambiamento reale. Se tale cambiamento non si verifica si può ritenere che la volontà retrostante la scelta di associarsi, sia unicamente dovuta al reperimento di risorse, e che l'Associazione intercomunale sia solo di facciata. Il legislatore non si è solo limitato a prevedere una nuova forma associata ma ha previsto, per sostenerla, l'incentivazione della stessa, seppur limitatamente a un arco temporale di sei anni, con finanziamenti che pur decrescenti sono comunque elevati.

Il percorso evolutivo, voluto dal legislatore regionale, è stato seguito dalle Associazioni intercomunali emiliano – romagnole che si sono trasformate in larga parte in Unioni di comuni, seppur spinte da una scelta del legislatore regionale di incentivare le sole forme associative stabili. Le scelte incentivanti non possono essere considerate, in tal caso, unico motore del cambiamento in quanto non integrale.

Il quadro regionale friulano di sviluppo dell'Associazione intercomunale presenta un buon sviluppo della forma associativa in esame e in generale dell'associazionismo tra Comuni. Il 96% dei Comuni aderisce a forme associative e di questi il 90% gestisce le funzioni con la formula dell'Associazione intercomunale.

Tra di esse l'Associazione intercomunale Conca Tolmezzina si colloca come esempio di associazione completamente integrata. La l.r. 1/2006 ha in tal caso solo formalizzato quello che da sempre fa la maggior parte dei Comuni di montagna, ovvero cooperare, facendo di necessità virtù.

La Conca tolmezzina costituisce un valido esempio di collaborazione sopra comunale a livello regionale e di questo è prova il fatto che nel 2009 sia stata premiata vincendo il concorso sulle forme associative. Il cambiamento organizzativo e la nuova cooperazione tra enti è facilmente riscontrabile, anche dai cittadini. Quello che la rende una realtà funzionale è la ferma volontà politica retrostante, vero motore dell'Associazione, unita alla collaborazione tra i dipendenti dei diversi Comuni partecipanti, che tramite piccoli e semplici accorgimenti si sentono parte integrante della stessa.

“Associare” non significa solo svolgere assieme le funzioni e i servizi ma creare una struttura *unica* dove tutti, amministratori, dipendenti e cittadini, si sentano parte integrante e funzionale dello stesso meccanismo.

Bibliografia

LIBRI E PUBBLICAZIONI

- ARMONDI S., BECCALI G., CAPEZZUTO S., *Azione a supporto dell'organizzazione degli uffici per lo sviluppo realizzati in forme associate tra amministrazioni locali*, Formez, Cagliari, maggio 2005.
- ASSOCIAZIONE INTERCOMUNALE CONCA TOLMEZZINA (A CURA DI), *L'Associazione in cammino – Studio di fattibilità*, marzo 2008.
- AUTORITÀ PER L'INFORMATICA NELLA PUBBLICA AMMINISTRAZIONE (A CURA DI), *La reingegnerizzazione dei processi nella Pubblica Amministrazione – Inquadramento e sintesi della metodologia*, AIPA, Roma, 2008.
- AVALLONE F., BONARETTI M., *Benessere organizzativo: per migliorare la qualità di lavoro nelle amministrazioni pubbliche*, Rubbettino Editore, Soveria Mannelli, 2003.
- BIANCHI M., *Cambiano le idee sull'organizzazione dei piccoli comuni*, in *Azienditalia*, 2006, n. 3, pag. 193 e ss.
- BORGONOVÌ E., *Governare l'amministrazione con il sistema a rete*, in *Azienda pubblica* n. 5, Maggioli, Rimini, 2000.
- BORGONOVÌ E., *Ripensare le Amministrazioni Pubbliche: tendenze evolutive e percorsi di approfondimento*, Egea, Milano, 2005.
- BUSANA BANTERLE C., *Le gestioni associate di Associazioni intercomunali e Unioni: un'applicazione di analisi di performance*, Regione Autonoma Friuli Venezia Giulia, s.d.
- BUSANA BANTERLE C., ZACCARIN S., *La gestione associata degli Enti Locali in FVG: forme, caratteristiche e contributi incentivanti*, Regione Autonoma Friuli Venezia Giulia, 2006.

- CAMPALTO D., *Le posizioni organizzative negli enti locali, un'esperienza fruttuosa*, in *Comuni d'Italia*, 2008, n. 12, pag. 21 e ss.
- CAMPANELLA B., GAVIOLI F., *Piccoli Comuni, quando l'Unione fa la forza*, in *Guida agli Enti Locali*, 2007, n. 5, pag. 12 e ss.
- CARETTO E., *Qualità dei servizi: Pubblica Amministrazione e cittadinanza*, Amaltea Edizioni, Castrignano dei Greci, 2000.
- CERASE F., *Pubblica amministrazione: un'analisi sociologica*, Carocci Editore, Roma, 1998.
- CITTALIA, IFEL (A CURA DI), *I Comuni Italiani 2009*, in http://test.cittalia.com/index.php?option=com_content&view=article&id=1591:i-comuni-italiani2009&catid=1:documenti-cittalia.
- CLEMENTE DI SAN LUCA G., *Comuni e funzione amministrativa*, Giappichelli Editore, Torino, 2007.
- COMITE U., *Associazionismo comunale e competitività territoriale*, in <http://www.amministrazioneincammino.luiss.it/site/it-IT/>.
- CORTE COST., 18 giugno 2007, n. 238 in <http://www.giurcost.org/decisioni/index.html>.
- CORTE COST., 25 settembre 2003, n. 303 in <http://www.giurcost.org/decisioni/index.html>.
- CORTE COST., 8 luglio 2003, n. 274 in <http://www.giurcost.org/decisioni/index.html>.
- D'APRANO L., *Il benessere organizzativo nelle p.a.*, in *Azienditalia il Personale*, 2004, n. 6, pag. 349 e ss.
- DALL'ANESE R., GIOVANNETTI R., *Analisi della gestione associata: il caso di un servizio di polizia municipale*, in *Azienditalia*, 2003, n. 10, pag. 631 e ss.
- DE FEO G., CASSI P., *Forme associative dei Comuni con particolare riferimento alle esperienze intraprese dalla Regione Emilia-Romagna*, in *Comuni*, 2004, n. 7-8, pag. 51 e ss.
- DEZI L., *Economia e gestione delle imprese: funzioni, strumenti, tecniche.*, Cedam, Padova, 2001

- DI BLAS G., *Legge regionale 9 gennaio 2006, n.1, sul sistema Regione – Autonomie locali. Nota esplicativa sulle questioni applicative di maggior rilievo, Regione Autonoma Friuli Venezia Giulia*, maggio 2006.
- DI BLAS G., *Legge regionale 9 gennaio 2006, n.1, sul sistema Regione – Autonomie locali. Nota esplicativa sul piano di valorizzazione territoriale, Regione Autonoma Friuli Venezia Giulia*, aprile 2006.
- DI IASIO G., *Gestioni associate e cooperazione tra Enti: indagine sui nuovi modelli organizzativi*, in *Guida agli Enti Locali*, 2002, n. 20, pag. 79 e ss.
- DIREZIONE CENTRALE PIANIFICAZIONE TERRITORIALE, AUTONOMIE LOCALI E SICUREZZA (A CURA DI), *Riepilogo delle risorse assegnate a favore delle forme associative tra enti locali per lo svolgimento delle funzioni a livello sovra comunale nel quadriennio 2006 – 2009*, Regione Autonoma Friuli Venezia Giulia, ottobre 2009.
- DIREZIONE CENTRALE RELAZIONI INTERNAZIONALI, COMUNITARIE E AUTONOMIE LOCALI (A CURA DI), *Un nuovo sistema Regione autonomie locali in Friuli Venezia Giulia: l'attuazione della l.r. 1/2006*, Regione Autonoma Friuli Venezia Giulia, novembre 2006.
- EMILIANI V., *Il paese dei micro Comuni*, in «<http://www.lavoce.info/articoli/pagina1000370.html>», 16 aprile 2008.
- FONTANA F., ROSSI., *Un laboratorio per la qualità dei servizi*, in *Guida agli Enti Locali*, 2009, n. 28, pag. XIII e ss.
- GARLATTI A., PEZZANI F., *I sistemi di programmazione e controllo negli enti locali*, RCS Libri, Milano, 2000.
- LUCCA M., *Il responsabile del procedimento: inquadramento e competenze*, in *Comuni d'Italia*, 2008, n. 12, pag. 25 e ss.
- MARCHEGIANI S., MANCINI N., *L'organizzazione snella: strumenti di miglioramento rapido nella gestione dei processi organizzativi*, in *Azienditalia il Personale*, 2007, n.4, pag. 187 e ss.
- MELE R., POPOLI P. (A CURA DI), *La gestione delle aziende pubbliche: principi e tecniche innovative*, Maggioli Editore, Rimini, 1994.

- MERLI G., *Total Quality Management*, Isedi, Torino, 1991
- MERLI G., BIROLI M., *Organizzazione e gestione per processi*, Isedi, Torino, 1996.
- MERLI G., D'EGIDIO F., *L'organizzazione del futuro*, FrancoAngeli, Milano, 1995.
- MONEA A. SUZZI R., *Regolamento sull'ordinamento degli uffici e servizi in ambito associativo: il caso dell'Associazione della Bassa Romagna*, in *Azienditalia*, 2004, n. 6, pag. III e ss.
- MONEA A., SUZZI R., *L'integrazione organizzativa tra Comuni: il caso dell'ufficio associato della Bassa Romagna*, in *Azienditalia*, 2003, n. 7, pag. III e ss.
- MORDENTI M., *La gestione associata delle funzioni negli enti locali*, Maggioli Editore, Rimini, 2003.
- MORDENTI M., MONEA P., *La gestione associata delle funzioni e dei servizi negli enti locali*, in *Comuni*, 2003, n. 2, pag. 15 e ss.
- MUSSARI R., MENEGUZZO M., DECASTRI M., *Economia delle aziende pubbliche*, McGrawHill, Milano, 2005.
- NEGRO G., *L'organizzazione snella nella pubblica amministrazione. Come realizzare la «lean organization» negli enti pubblici*, FrancoAngeli, Milano, 2005.
- NEGRO G., SUSIO B., *Le nuove rotte organizzative: modelli del esperienze per gli enti locali*, FrancoAngeli, Milano, 2001.
- PITERÀ F., VIGOTTI R., *La riforma degli enti locali: commentario al D.lg. 18 agosto 2000 n. 267*, Utet, Torino, 2002, 2 vol.
- RACCA P., *Le buone regole per l'integrazione*, in *Guida agli Enti locali*, 2005, n. 19, pag. 61 e ss.
- REBORA G., *Organizzazione e direzione dell'ente locale: teoria e modelli per l'amministrazione pubblica*, Giuffrè Editore, Milano, 1983.
- REBORA G., *Manuale di organizzazione aziendale*, Carocci Editore, Roma, 2001.
- ROBOTTI L., FORTE F. (A CURA DI), *La gestione manageriale nella pubblica amministrazione*, FrancoAngeli, Milano, 2006.
- ROLLA G., *La posizione costituzionale dei Comuni*, in *Diritto regionale e degli Enti Locali*, Giuffrè, Milano, 2002.

- SERVIZIO FINANZA LOCALE (A CURA DI), *Quarto piano di valorizzazione territoriale, Regione Autonoma Friuli Venezia Giulia*, 2009.
- SERVIZIO FINANZA LOCALE (A CURA DI), *Terzo piano di valorizzazione territoriale, Regione Autonoma Friuli Venezia Giulia*, 2008.
- SERVIZIO FINANZA LOCALE (A CURA DI), *Secondo piano di valorizzazione territoriale, Regione Autonoma Friuli Venezia Giulia*, 2007.
- SERVIZIO FINANZA LOCALE (A CURA DI), *Primo piano di valorizzazione territoriale, Regione Autonoma Friuli Venezia Giulia*, 2006.
- SERVIZIO SEGRETERIA DELLA CONFERENZA REGIONE-AUTONOMIE LOCALI - VERIFICA E MONITORAGGIO DELLE ATTIVITÀ DEGLI ENTI LOCALI (A CURA DI), *Indagine sugli effetti indotti dal passaggio alla gestione associata per il servizio Personale e per la funzione di Polizia Municipale (anni 2001 - 2004)*, Regione Emilia – Romagna.
- SEZIONE DI CONTROLLO DELLA REGIONE FRIULI VENEZIA GIULIA, *Indagine sugli effetti delle incentivazioni regionali agli enti locali per l'esercizio in forma associata*, Corte dei Conti, Trieste, 2006.
- STORLAZZI A., *L'Azienda Comune: orientamenti strategici, organizzativi e di marketing*, Cedam, Padova, 1998.
- SUSIO B., CESCHIN F., MONTANARI S., *Territori strategici: modelli di pianificazione per lo sviluppo dei sistemi locali*, FrancoAngeli, Milano, 2007.
- VALOTTI G., *Imprese, istituzioni e regole nella produzione dei servizi di pubblica utilità. Le condizioni per lo sviluppo della competitività*, FrancoAngeli, Milano, 1996.
- VALOTTI G., *Management pubblico: temi per il cambiamento*, Egea, Milano, 2005.
- WOMACK J.P., JONES D.T., *Lean Thinking. Come creare valore e bandire gli sprechi*, Guerini e Associati, Milano, 1997.
- ZANGRANDI A., *Economia delle aziende pubbliche. Management e cambiamento*, Egea, Milano, 2008.

INDIRIZZI WEB

- ~ Associazione Nazionale Comuni Italiani
<http://www.anci.it>
- ~ Centro ricerche delle Città e dei Comuni italiani
<http://test.cittalia.com/>
- ~ Comuni italiani
<http://www.comuni-italiani.it/>
- ~ Corte dei Conti – Sezione di controllo del Friuli Venezia Giulia
<http://www.corteconti.it/La-Corte-n/Friuli-Ven/index.asp>
- ~ Corte Costituzionale
<http://www.cortecostituzionale.it/>
- ~ Cronache dell'e – government: articoli, analisi e fonti selezionate sull'innovazione tecnologica nella pubblica amministrazione, a cura di Paolo Subioli.
<http://www.cronache-egovernment.it/>
- ~ Formez
<http://www.formez.it/>
- ~ Istituto nazionale di statistica
<http://www.istat.it/>
- ~ Portale sull'associazionismo (Regione Emilia Romagna)
http://www.regione.emilia-romagna.it/gestioni_associate/
- ~ Portale delle autonomie locali (Regione Friuli Venezia Giulia)
http://autonomielocali.regione.fvg.it/aall/opencms/AALL/Forme_Associative/
- ~ Rivista di diritto pubblico italiano, comunitario e comparato
<http://www.federalismi.it/>
- ~ Rivista di diritto pubblico, di diritto dell'economia e di scienza dell'amministrazione a cura del Centro di ricerca sulle amministrazioni pubbliche "Vittorio Bachelet"
<http://www.amministrazioneincammino.luiss.it/site/it-IT/>

~ Rivista online Lavoce

<http://www.lavoce.info/>

~ Siti istituzionali di Associazioni intercomunali

- Associazione intercomunale Cinque Castelli
<http://www.associazione5castelli.it/>
- Associazione intercomunale Conca tolmezzina
<http://www.concatolmezzina.it>
- Associazione intercomunale Reno Galliera
<http://www.renogalliera.it/>
- Associazione intercomunale Terre d'Acqua
<http://www.terredacqua.net/>
