Quaderni CRAET 5 marzo 2008

Gestione dei carichi di lavoro e programmazione dei fabbisogni di personale - Inquadramento e trattamento contabile dei servizi in forma associata - L'erogazione di servizi nella PAL tra bisogno di innovazione e resistenze al cambiamento - Le fusioni di Comuni - Digitalizzazione e governo locale

Comitato scientifico
Vittorio Di Vuolo
Francesco Geremia
Carmine Golia
Heikki Lunas
Kari T. Ojala
Eduardo Racca

Direttore
Alfonso Marino

Direttore responsabile
Marco Alifuoco

Coordinamento redazionale
Alessandro Coppola

Direzione, redazione e amministrazione
c/o DIAM SUN—Seconda Università di Napoli

Real Casa dell'Annunziata Via Roma 29—Aversa (Ce) Tel. 081 2510332/081 6063050

http://www.craet.it

Redazione quaderni@craet.it

Edizione
DIAM-SUN
Seconda università di Napoli
Via Costantinopoli,112/114
NAPOLI

Registrazione
Iscrizione N. 69 del 22/09/2006 presso Registro stampa del Tribunale di Napoli

Periodicità della pubblicazione
Trimestrale

Diffusione
Diffusione telematica sul sito internet www.craet.it e pubblicazione a mezzo stampa

Sito internet
Www.craet.it

Impaginazione e grafica
Komunica ICT solution
Via Passariello, 4—80038 Pomigliano d'Arco (NA)

Quaderni CRAET

sommario

L'organizzazione degli uffici in forma associata. Gestione dei carichi di lavoro e programmazione dei fabbisogni di personale 3
di Alessandro Coppola ed Ennio Molinaro

Note sull'inquadramento ed il trattamento contabile del contributo regionale per l'attivazione dei servizi in forma associata. Il caso delle Comunità Montane 12
di Gaetano di Palo ed Ennio Molinaro

L'erogazione di servizi nella PAL tra bisogno di innovazione e resistenze al cambiamento 19
di Alfonso Marino

Le fusioni di Comuni 29
di Pasquale Granata

Digitalizzazione e governo locale 39
di Alessandro Coppola

L'organizzazione degli uffici in forma associata. Gestione dei carichi di lavoro e programmazione dei fabbisogni di personale

di Alessandro Coppola e Ennio Molinaro

Ricercatori Asmepi

Una delle problematiche cruciali relative alle risorse umane è l'individuazione del loro fabbisogno. Il rapido evolvere del contesto organizzativo degli enti locali, sia sotto la spinta di riforme significative riguardanti i futuri assetti funzionali sia in conseguenza di una maggiore sollecitazione proveniente dal contesto ambientale di riferimento, suggerisce la necessità di gestire le problematiche relative agli organici in maniera attiva, dimensionando le necessità quali-quantitative di personale in relazione sia agli obiettivi programmatici, determinati in rapporto alle esigenze provenienti dall'ambiente esterno, sia ai nuovi compiti e funzioni da assolvere.
In altri termini, per attuare concretamente i propositi riformatori, occorre organizzarsi adeguatamente mediante la previsione di strutture ad hoc che siano in grado di governare i processi evolutivi in atto sempre più caratterizzati dall'accentramento sull'ente locale di nuove e maggiori responsabilità autonomistiche.
Tale concentrazione funzionale porta, da un lato, a richiedere al cittadino-utente-contribuente maggiori risorse attraverso tariffe e tributi e, dall'altro, a fornirlo di servizi idonei a soddisfare la vasta gamma di pubblici bisogni. Se, infatti, a livello locale, l'equilibrio tra le risorse endogene acquisite e la dimensione quali-quantitativa dei servizi offerti non viene mantenuto in termini di congruità, o quanto meno di accettabilità, la comunità amministrata inevitabilmente non sopporta il peso del drenaggio di risorse a fronte di prestazioni pubbliche inadeguate e fa sentire il proprio dissenso.

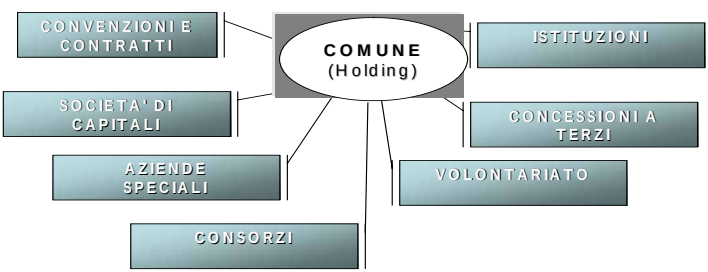
Lo scenario organizzativo dell'ente locale

Nel dimensionare l'organico della gestione associata si deve tener conto del seguente scenario di riferimento in cui gli enti locali si trovano ad operare.
La progettazione della nuova dotazione organica cerca di contemperare le esigenze rappresentate nel grafico.

LO SCENARIO

Nel ridisegnare le tecnostrutture comunali va tenuto anche conto che la riorganizzazione degli enti locali si realizza con il trasferimento di funzioni, servizi e compiti dai soggetti tradizionali a nuovi soggetti. Tale passaggio di attività stimola l'avvio di un vitale processo di concorrenzialità interistituzionale, interaziendale e interpersonale.
Gli enti locali, investiti di nuovi compiti, pervengono all'esigenza di scorporare molti servizi e a esternalizzare la gestione mediante l'utilizzo di diverse modalità gestionali, che vanno a caratterizzare l'ente locale non più come un unico organismo che definisce, programma e gestisce i servizi sul territorio, quanto piuttosto come una *holding* che opera attraverso un complesso di formule gestionali per assicurare al territorio i servizi di cui necessita[1].

FORMULE GESTIONALI DEI SERVIZI



1 "L'Ente locale è chiamato a svolgere numerose attività di servizio a favore della cittadinanza. Siccome le sue risorse non sono infinite, i suoi organi decisionali sono chiamati ad operare alcune scelte. Tali scelte riguardano : innanzitutto i tipi di servizi che l'ente locale può offrire; tra i vari servizi pubblici da gestire, le modalità di gestione" -*Organizzazioni e management dell'ente locale, M. Balducci* "

Nell'ambito di ciascun servizio sono da rilevare, anche in conseguenza del sistema di contabilità introdotto a partire dal D.lgs. n. 77/1995, i costi dei fattori produttivi impiegati (cosiddetti interventi) rapportandoli ai risultati conseguiti e quindi di elaborare calcoli di convenienza economica tra le varie formule gestionali attivabili[2].

Il fabbisogno professionale della gestione associata

Per dare adeguata applicazione ai principi della riforma in atto, ma soprattutto per dare soluzioni programmate alla vasta gamma dei bisogni espressi dalla comunità, occorre puntare su personale che sappia unificare gli sforzi, mettendo insieme, esperienze, professionalità e culture nei diversi campi, ponendole al servizio di un progetto evolutivo, le cui finalità siano effettivamente perseguibili.
E' necessario cogliere i messaggi che provengono dalla dinamica ambientale, aperto ai continui cambiamenti, all'innovazione ed al progresso tecnologico. In tal senso c'è bisogno di personale motivato, capace di autoriformarsi perennemente, attraverso una incessante osmosi di esperienze e di idee, facendo della ricerca e della sperimentazione sul campo il punto focale della propria attività, che sia portavoce di competenze tecniche, expertises, know how specifico[3] .
A questo personale, non bisogna dimenticarlo, oggi va affidata la responsabilità dell'uso economico delle risorse (sia pure nell'ambito dei vincoli rappresentati da un ordinamento giuridico sempre più pervasivo) fornendolo del potere di influire sullo svolgimento dei processi.
Deve trattarsi, però, di responsabilità vera, concreta, non di responsabilità intrisa di implicazioni burocratiche che frustrano l'operare del management, obbligandolo a formali e pedanti adempimenti, in osservanza di norme analitiche , a trama eccessivamente stretta, che inducono ad atteggiamenti difensivi di prudenza e cautela e innescano circoli viziosi. Sono necessari, invece, comportamenti coraggiosi, dinamici, fluidi, flessibili, mirati agli output, sintonizzati sui risultati, in grado di innescare circoli virtuosi.

L'assolvimento di tale responsabilizzante ruolo comporta un modo di concepire l'intervento pubblico a livello locale in linea con i tempi e pone tutta una serie di esigenze affatto nuove:

- attuare una raccolta organica di dati e informazioni sulle popolazioni e sul territorio per acquisire una base conoscitiva del contesto ambientale, indispensabile per poter effettuare una scelta ponderata degli interventi da implementare;
- ricercare procedure decisionali e operative atte a realizzare un soddisfacente equilibrio tra partecipazioni dei singoli e dei gruppi e coordinamento delle loro azioni;
- favorire la circolazione delle conoscenze e delle informazioni sui vari aspetti concernenti il territorio;
- armonizzare l'azione dell'ente locale con l'azione della regione, degli

2 "Se si considera che, con la riattivazione della sua capacità impositiva, oggi per lo meno la metà delle risorse del comune provengono dalle tasche dei propri residenti, è ovvio che diventa cruciale impegnarsi affinché tali risorse vengano ben impiegate. L'incentivazione della produttività e i nuovi contratti collettivi del comparto enti locali. M. Balducci- E. Forni.

3 Anche se l'organizzazione è una macchina spersonalizzata, non va dimenticato che a fare funzionare questa macchina sono degli uomini. I vari elementi della struttura organizzativa diventano operativi solo quando vengono, per così dire, riempiti da degli uomini L'insieme di questi uomini rappresenta le risorse umane dell'organizzazione". (op. cit. 2

organi periferici dello stato e degli altri organismi ed enti operanti sul territorio di competenza e di influenza;

- formulare procedure per la tempestiva individuazione dei social needs e per la consultazione degli operatori economici e sociali chiamati a dare la loro collaborazione per elaborare e realizzare le azioni di sviluppo;
- usare in modo flessibile risorse e strutture organizzative che debbono possedere una spiccata cultura e propensione al cambiamento permanente;
- introdurre un sistema gestionale orientato al raggiungimento degli obiettivi e quindi rivolto ai risultati e un sistema contabile analitico a costi e risultati.

Per dotarsi di tecnostrutture che corrispondano ai requisiti indicati, occorre prevedere la possibilità di inserire nei circuiti comunali, dove già opera una classe dirigente moderna e capace, dotata della conoscenza di un mondo composito e dell'esperienza adeguata, giovani intellettuali, sensibili ai bisogni della gente, desiderosi di operare nell'amministrazione locale con tecnologie avanzate, nell'ambito soprattutto, ma non esclusivamente, dei classici moduli di razionalità presenti nel sistema pubblico amministrativo: giuridico-formale, economico-finanziario, imgegneristico-urbanistico.
Ciò consente di animare l'ambiente con l'innesto di energie fresche desiderose di spendersi a vantaggio della collettività.
A tal fine l'organizzazione dei servizi in forma associata proprio per le novità che esprime sul fronte gestionale necessita della formulazione di uno specifico percorso di investimento sul fronte dell'aggiornamento e della riqualificazione delle risorse umane coinvolte[4].

La metodologia dei carichi di lavoro: il caso della gestione associata

La rilevazione dei carichi di lavoro è un processo di apprendimento organizzativo da parte dei diversi uffici dell'amministrazione che ha come risultato nuove conoscenze e nuovi comportamenti organizzativi.
Il risultato cui si deve tendere attraverso tale rilevazione è quello di sviluppare la consapevolezza del significato e del ruolo dell' ufficio e di ogni suo addetto: (chi sei, perché e per chi esisti, quali sono i prodotti/servizi dell' ufficio) e la capacità di valutare l'impegno di risorse umane necessario a svolgere quelle attività e più precisamente chi svolge quelle attività e quante ore sono necessarie per svolgere quelle attività (chi fa che cosa e quanto fa).
Tale rilevazione ha, dunque, l'obiettivo di sviluppare questa conoscenza organizzativa negli uffici e nelle persone e, sotto altro aspetto, di valorizzare tali conoscenze per pianificare l' uso delle risorse umane assegnate all'ufficio. In altre parole, la finalità principale è quella di definire un quadro informativo attraverso cui negoziare con la direzione la pianta organica dell' ufficio.

4 "Vi è la necessità che i processi di cambiamento culturale che molte amministrazioni stanno vivendo, caratterizzati dalla graduale assimilazione di nuovi modelli gestionali, siano accompagnati e sostenuti da un investimento in formazione". – *La gestione del personale degli enti locali – G.Rebora – R.Ruffini.*

Il tema della rilevazione dei carichi di lavoro, già affrontato dal decreto 702/1978 e dall'accordo intercompartimentale del 1983, prende vigore nel 1989 con il progetto FEPA e con una connessa circolare del Ministero della Funzione Pubblica per assumere contorni definitivi con la legge 537/93[5] . I tentativi richiamati, aldilà delle eventuali incertezze metodologiche, rappresentano passaggi fondamentali nel processo di cambiamento e modernizzazione della nostra cultura amministrativa[6]. Tuttavia, la vicenda dei carichi di lavoro, pur rappresentando un passo avanti nella cultura amministrativa italiana, sottende ad una serie di sfasature di prospettiva nonché ad alcune, sebbene rilevanti, imprecisioni di carattere tecnico e metodologico.In primo luogo, si rileva che l'approccio metodologico basato sulle rilevazioni svolte in termini di carichi di lavoro e non di risultati presenta evidenti limiti di interpretazione e analisi dei fatti osservati: in assenza di una valutazione sulla utilità delle attività svolte e sugli output realizzati si corre il rischio di cristallizzare le eventuali inefficienze amministrative addirittura in uno strumento quantitativo.
Su questa strada il ritualismo burocratico evidenziato mirabilmente da Merton e da Crozier[7] finisce per assurgere a rango di funzione non soltanto formalmente rilevata bensì addirittura quantificata.
In secondo luogo, l'analisi dell'elemento lavoro senza la considerazione degli altri possibili elementi di costo (macchinari, appalti etc.) legati al funzionamento e alla gestione delle strutture dell'ente locale, comporta una analisi parziale e, in fondo, assai limitata dei fenomeni indagati. D'altra parte, nel nostro tradizionale, ed inconsapevole, modo di pensare la pubblica amministrazione viene concepita esclusivamente come un insieme di persone. E, il personale e il rapporto di impiego rappresentano da sempre il fulcro di tutti i tentativi di riforma della pubblica amministrazione (ivi compreso il decreto legislativo nº 29/93) e, di fatto, hanno distratto l'attenzione dai temi relativi all'innovazione dei processi di erogazione dei prodotti/servizi, alla razionalizzazione delle procedure, all'adeguamento delle strutture etc.
Per evitare il rischio di rilevare le attività frutto del ritualismo burocratico è necessario evitare la misurazione delle operazioni intermedie a vantaggio delle rilevazioni dei risultati finali dell'azione dell'ente. Rilevati i risultati finali dell'azione amministrativa nel suo complesso è possibile rilevare il costo, in termini di utilizzo delle risorse di personale per la realizzazione di tali attività. A partire da tale dato, peraltro, le amministrazioni che ne abbiano la volontà potranno implementare un più completo sistema di reporting che prenda in considerazione non solo il costo-personale ma anche l'interezza dei costi. In buona sostanza, la metodologia basata sulle rilevazioni dei carichi di lavoro, deve poter sostanziare, motivando adeguatamente le richieste, la definizione di una nuova dotazione di organico sulla base delle misurazioni dell'anno di riferimento e dei programmi di sviluppo dell' Amministrazione.

5. Il comma 5 dell'art. 3 della legge 537/93 (relativa ai provvedimenti di accompagnamento della finanziaria) e la collegata Circolare n. 6 del Dipartimento della Funzione Pubblica n. 6 del 23 marzo 1994 riprendono esattamente la struttura concettuale del Progetto FEPA e della Circolare Pomicino.

6 " Il D.L. 702/78, il Progetto FEPA, la circolare 50017 del 1989 del Ministro Pomicino e la legge 537/93 hanno il pregio di prendere in considerazione, per la prima volta nella storia amministrativa italiana, il problema del rendimento della burocrazia pubblica e per la prima volta considerano il pubblico impiego, non come una variabile da giostrare politicamente in quanto strumento di lotta alla disoccupazione, ma come una risorsa che, avendo i suoi costi, deve essere rapportata ai servizi che produce". *Metodologia per la rilevazione dei carichi di lavoro nella Regione* Campania– M. Calducci.

7 ritualismo consistente nel fatto che il burocrate perde di vistas la funzione dell'operazione che esegue, al punto che se, al mutare delle circostanze tale operazione diviene inutile , il burocrate continuerà ruitualisticamente a svolgerla. (op. cit. 8).

Sotto altro profilo, essa deve poter consentire a dirigenti, funzionari tecnico-amministrativi e impiegati di acquisire consapevolezza sulla natura dei loro processi di lavoro, esplicitandone i contenuti, sia sotto l'aspetto qualitativo che sotto l'aspetto quantitativo, stimolando riflessioni su possibili miglioramenti organizzativi ed operativi (migliorare la comunicazione, l'accesso alle informazioni, eliminare sovrapposizioni, ridistribuire ruoli,...).
Il conseguimento di tali ambiziosi obiettivi occorre prevedere ampi feedback sulle proposte di lettura organizzativa e di quantificazione dell' uso delle risorse così da consentire agli interessati di verificare le conseguenze, il significato delle ipotesi adottate e quindi ricalibrare il modello e i parametri quantitativi.
In questo modo è possibile chiarire che l' obiettivo dell' analisi è fornire una rappresentazione convincente e, soprattutto, significativa di quali e quante risorse è necessario dotarsi per il prossimo futuro, tenuto conto dei risultati della rilevazione, in vista degli obiettivi di breve e medio termine della gestione associata.
Si tratta di sviluppare la capacità di adattamento delle strutture burocratico coinvolte nella gestione associata nell'ottica della realizzazione di un particolare processo organizzativo basato sull'adeguamento della strutture comunali alle esigenza del "mercato" associato[8].
In via preliminare, va definita la missione dell' ufficio, da affiancare al concetto di competenza dell' ufficio: è fondamentale non solo evidenziare quello che l' ufficio deve fare nell' ambito dei suoi compiti istituzionali, ma anche quello che l'ufficio può e deve fare per valorizzare le sue risorse, per costruire valore, per riuscire concretamente utile ai suoi "clienti".
Sotto altro profilo, è di assoluta importanza la verifica sulla capacità della stessa struttura organizzativa di perseguire la missione, ovvero il controllo sulle funzioni, sugli obiettivi, sulle attività, sui prodotti, sulla distribuzione delle risorse e la valutazione se queste sono coerentemente e armonicamente rivolti al conseguimento della missione affidata.
In seconda battuta, va esplicitata la natura e il volume delle attività e dei prodotti/servizi già individuati; le attività sono classificate secondo il loro livello di standardizzazione e misurabilità oggettiva dell' impegno delle risorse (tempi medi unitari). Si effettuano quindi le valutazioni dell'impegno delle risorse in modo diverso in relazione alla loro differente natura. La rilevazione dei carichi di lavoro è incentrata sulla definizione di alcuni concetti fondamentali. Innanzitutto vanno definiti gli *output* [9] (o prodotti finali) dell'organizzazione, pervenendo così anche alla identificazione organizzativa del servizio associato. I prodotti finali (output) di un'organizzazione quale quella della gestione associata possono essere documenti, servizi e prodotti[10].

8 L'identità organizzativa permanente, che genera i progetti, può così adeguarsi a prodotti e mercati in evoluzione, pur mantenendo la stabilità e l'efficienza funzionale (Qualità sempre desiderabili). ALVin Toffler afferma, a questo riguardo: "Siamo testimoni non del trionfo ma del collasso della burocrazia. In realtà stiamo assistendo all'arrivo di un nuovo sistema organizzativo che cambierà in misura crescente la burocrazia e, alla fine, la sostituirà. Questa è l'organizzazione del fututro. Io la chiamo *ad hocracy—Project Management.La gestione di progetti e programmi complessi. R.D. Archibald*

9 La logica di comportamento di ogni organizzazione e le sue modalità di interazione con l'ambiente, nonché l'output complessivo del servizio erogato, sia in termini di efficacia che di efficienza, costituisce la tipologia del servizio e permette di prendere in considerazione l'idea e la cultura che sottende quel tipo di prestazione". *L'Ente locale in trasformazione: organizzazione e qualità nei servizi pubblici– A. marino– S.E. Illiano*.

10 "Un'organizzazione comunale realizza tre tipi di output: documenti (certificati, autorizzazioni, atti, etc.), servizi (mensa, asilo nido, acquedotti, assistenza domiciliare, nettezza urbana, manutenzione e gestione strade, trasporti, etc.) e beni (edifici scolastici, ponti, strade, etc.). Qualunque responsabile di struttura organizzativa (settore, servizio, unità operativa), se vuole organizzare il lavoro in maniera opportuna dovrà, innanzitutto, chiedersi quale "prodotto", quale "risultato" il suo ufficio è chiamato a dare" (op. cit. 2)

Ciò non di meno la rilevazione dei carichi di lavoro deve partire dall'evidenziare alcuni dati oggettivi da cui partire: il personale impiegato ed il relativo monte ore lavorato (per un periodo almeno triennale) e il censimento degli *outputs* ovvero delle procedure dei vari uffici, specificandone l'unità di misura e la quantità.
Questo approccio metodologico finalizzato all'ottenimento di rilevazioni attendibili e convincenti, quindi utili, sottende ad una irrinunciabile necessità: le misurazioni devono essere riferite all'effettivo dispiegarsi dei fenomeni e, dunque, al reale svolgimento delle attività e non invece legate alla lettura formale e *cartacea* dei fatti osservati[11]. Tali rilevazioni consentono di costruire un complesso di informazioni in grado di evidenziare, per ogni comune partecipante, la situazione di fatto su cui la nuova organizzazione si andrà ad innestare.
I dati così rilevati costituiscono inoltre un riferimento per il benchmarking tra gli enti[12], che si propone, oltre che come utile momento di verifica dello status quo delle singole organizzazione, anche come elemento di riflessione da cui generare il riparto delle attribuzioni e delle responsabilità dei servizi, e il conseguente riparto dei costi.
Assunti questi dati fondamentali (numero di personale, monte ore lavorato, quantità degli outputs) attraverso l'intervista diretta degli operatori interessati e l'analisi di ogni strumento utile a fornire dati attendibili, è necessario definire, per ciascun output/procedura individuati, l'unità di misura che consenta di effettuare correttamente le rilevazioni. In altri termini, l'unità di misura rappresenta l'elemento discriminante in base al quale registrare, misurare e, quindi, spiegare senza dubbi ed incertezze di interpretazione, i fenomeni, le attività e i risultati osservati.
Successivamente, determinando le attività principali o prevalenti e calcolando il tempo complessivamente ad esse dedicato dall'intera organizzazione, si deve procedere alla percentualizzazione delle ore lavorate da ciascun dipendente dell'ente. Questo aspetto della rilevazione trova il suo fondamento teorico nella Cosiddetta Legge di Pareto[13], atteso che possano facilmente individuarsi le attività prevalenti all'interno dei processi globalmente attivati dall'ente.
L'esito di questa analisi è la definizione della variabile tempo/uomo necessaria per realizzare ciascun *output*.
Va poi valutata la domanda espressa e potenziale. La stima della domanda espressa e potenziale richiede la valutazione in ordine al fabbisogno di personale necessario per soddisfare la domanda aggiuntiva da soddisfare. La valutazione del fabbisogno di personale va fatta sulla base dei tempi standard necessari per realizzare i prodotti risultanti dalle stime effettuate secondo la metodologia sopra riportata.
Il dato organizzativo che ne scaturisce andrebbe poi utilmente completato con altre rilevazione di ordine economico.

11 Tra gli aspetti più significativi che direttamente implicano difficoltà operative nell'ambito delle rilevazioni sui fabbisogni di risorse "[...] il caso delle piante organiche che hanno scarsa corrispondenza con i reali organigrammi che esistono in pratica [...]" (op. cit. 2) .
12 "Il benchmarking è un processo continuo di misurazione di prodotti, servizi e prassi aziendali mediante il confronto con i concorrenti più forti, o con le imprese leader di un settore" (Camp). La misurazione delle prestazioni e il confronto di prassi organizzative costituiscono i capisaldi di ogni iniziativa di benchmarking finalizzata alla riduzione del gap di performance che segna la distanza da un parametro di riferimento esterno assunto come obiettivo. In tal senso, il benchmarking può intendersi come un mezzo per aumentare la velocità di cambiamento dei vecchi metodi di gestione dei servizi riducendo i tempi di apprendimento connessi alla sperimentazione delle innovazioni. La ricerca di sempre maggiori livelli di efficienza ed efficacia dell'azione amministrativa, l'esigenza di ottimizzare le risorse disponibili, la valorizzazione dei mezzi e degli strumenti in dotazione agli uffici trovano nel benchmarking uno strumento in grado di offrire soluzioni innovative percorribili. *Qualità e valutazione nei servizi di pubblica utilità* – E.Gori – G.Vittadini .
13 Secondo la cosiddetta legge di Pareto, per certi versi sconvolgente, ogni organizzazione impiega l'80% delle risorse (e, quindi, anche della risorsa tempo) per realizzare il 20% dei prodotti e il 20% delle risorse per realizzare l'80% dei prodotti *Metolodogia per la rilevazione dei carichi di Lavoro nella Regione Campania"*, Balducci..

Naturalmente il dato a cui si perviene non può essere letto in termini deterministici atteso che si va a rilevare quanto si fa e quanto ciò che si fa costa. Ciò non significa che si è entrati nel merito del processo organizzativo e produttivo[14].
La valutazione della domanda espressa e potenziale, passaggio discrezionale per definizione, rappresenta la parte più incerta delle operazioni di rilevazione. Dal momento che i "limiti del desiderabile non hanno limiti", si corre il rischio di amplificare in maniera ingiustificata la stima.
È, dunque, opportuno considerare alcuni elementi esplicativi che possono rilevarsi utili nella definizione delle attività che la gestione associata, intende mettere in campo e in relazione alle quali risulta, per le considerazioni sin qui svolte, di importanza fondamentale rilevare correttamente i relativi fabbisogni di risorse. In primo luogo, in riferimento ai servizi già attivi, che con la gestione associata si estendono ad un'area territoriale più ampia e sono rivolti ad una platea di utenti/clienti più ampia, è utile assicurarsi se, per le più svariate ragioni organizzative ed operative, non siano già allo stato attuale presenti sacche di inefficienza e inoperosità. Di qui la quantificazione della cosiddetta domanda inevasa. In secondo luogo, ci si può anche chiedere se i cittadini e le imprese hanno espresso, nei modi più vari (domanda diretta agli operatori, convegni, articoli sulla stampa locale etc.) una domanda relativa ai nuovi servizi la cui realizzazione richiede l'impiego di personale aggiuntivo.
In terzo luogo, può poi essere calcolato un indice di aggravamento, relativo ai tempi di attesa, agli errori ed agli arretrati.
Non meno importante una attenta valutazione, anche un censimento, delle attività conferite all'esterno e una riflessione sulla opportunità di riportare le stesse all'interno del nuovo assetto organizzativo che si va ad implementare. Spesso, per far fronte alla carenza di personale, si è fatto ricorso, negli ultimi anni, all'affidamento all'esterno di attività comunque non derogabili che oggi, con il miglioramento dei profili organizzativi perseguito, può risultare più economico assicurare all'utenza con risorse e mezzi interni. In ultimo, va poi valutato se intervenuti obblighi di legge o altri obblighi derivanti da decisioni degli organi politici richiedono nuove risorse umane. Per completezza, va tenuto presente che a tutte queste domande possono essere date risposte positive (nel senso che risulta una domanda inevasa o in crescita) ma anche risposte negative (nel senso che risulta una domanda in diminuzione). In presenza di una diminuzione di emigrati, ad esempio, diminuiranno i contributi ad essi erogati e, pertanto, diminuirà il carico di lavoro relativo.
In esito alle risultanze delle rilevazioni effettuate si perviene al fabbisogno di personale. Gli organi politici, sulla base delle priorità definite e dei vincoli di bilancio, decidono quali domande, espresse e/o potenziali, soddisfare e, di conseguenza, individuano la dotazione organica della gestione associata.
Dal punto di vista della dotazione organica, la rilevazione dei carichi di lavoro dà le seguenti informazioni:

-indica di quanto nuovo personale c'è bisogno, all'attuale livello di efficienza, per realizzare nuovi prodotti o più prodotti tradizionali;
-evidenzia quale è il costo del personale di ogni prodotto (questa informazione è probabilmente la più rilevante e su di essa può essere creata una gestione per obiettivi e programmi che attenga anche alle modalità di gestione del personale;
-aiuta a valutare se conviene affidare all'esterno la realizzazione di certi servizi (legali, progettazione, informatica etc:) o se, al contrario, convenga realizzare tali servizi in economia.

In tal modo, si realizza un primo censimento dei prodotti su cui è possibile costruire un sistema di reporting generalizzato che prenda in considerazione non solo i costi del personale, ma tutti i costi e permetta di tenere sotto controllo le performances della gestione associata.
La definizione delle necessità sotto il profilo della dotazione organica della gestione associata deve poi trovare riscontro in una serie di passaggi organizzativi e burocratici all'interno dell'amministrazioni comunali coinvolte. La natura costitutiva della convenzione tra gli enti disciplinata dal TUEL[15] prevede infatti due forme di collaborazione tra enti: la costituzione di uffici comuni o la delega di funzioni da parte degli enti partecipanti all'accordo a favore di uno di essi. In ambedue i casi la determinazione delle necessità sotto il profilo dell'organico comporta successivi adempimenti in ordine attribuzione delle risorse, suddivisione dei costi del personale impegnato, definizione dei rapporti organici e istituzionali con il personale impegnato, collegamenti funzionali tra gli uffici comunali e l'organizzazione della gestione associata, costituzione di gruppi di lavoro,etc.
In tale ottica, la rilevazione dei carichi di lavoro è finalizzata, dunque, alla stima del fabbisogno di risorse, quindi della dotazione organica necessaria per la conduzione dei servizi, e alla individuazione del personale da attribuire nel rapporto funzionale con la gestione associata.

15 Decreto Legislativo 18 agosto 2000, n. 267 Testo unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali a norma dell'articolo 31 della legge 3 agosto 1999, n. 265 - *(G.U. n. 227 del 28 settembre 2000, s.o. n. 162/L)* - CAPO V - Forme associative - Art. 30. Convenzioni - 1. Al fine di svolgere in modo coordinato funzioni e servizi determinati, gli enti locali possono stipulare tra loro apposite convenzioni. - 2. Le convenzioni devono stabilire i fini, la durata, le forme di consultazione degli enti contraenti, i loro rapporti finanziari ed i reciproci obblighi e garanzie.- 3. Per la gestione a tempo determinato di uno specifico servizio o per la realizzazione di un'opera lo Stato e la regione, nelle materie di propria competenza, possono prevedere forme di convenzione obbligatoria fra enti locali, previa statuizione di un disciplinare-tipo. - 4. Le convenzioni di cui al presente articolo possono prevedere anche la costituzione di uffici comuni, che operano con personale distaccato dagli enti partecipanti, ai quali affidare l'esercizio delle funzioni pubbliche in luogo degli enti partecipanti all'accordo, ovvero la delega di funzioni da parte degli enti partecipanti all'accordo a favore di uno di essi, che opera in luogo e per conto degli enti deleganti.

Note sull'inquadramento ed il trattamento contabile del contributo regionale per l'attivazione dei servizi in forma associata. Il caso delle Comunità Montane

di Gaetano di Palo e Ennio Molinaro

Docente Universitario
Ricercatore Asmepi

I bandi emanati dalla Regione Campania per l'accesso ai contributi regionali per l'esercizio associato dei servizi comunali rappresentano un esperimento ripetuto di impulso dello sviluppo delle gestioni associate.
Si tratta di un contributo che viene assegnato al progetto e che viene gestito dall'ente capofila, designato dagli enti partecipanti, secondo i programmi ed i piani di attuazione della gestione associata. Il trattamento amministrativo e contabile di tale contributo da parte della C. M. MONTE SANTA CROCE presenta spunti di riflessione in ragione della particolarità dell'intervento stesso.
In primo luogo, va rilevato che i diversi bandi regionali prevedono esplicitamente la mappatura dei servizi da gestire in forma associata secondo lo schema del bilancio comunale previsto del DPR 194/96 , e che, quindi, i servizi proposti in progetto non trovano diretta previsione nel bilancio della Comunità Montana. D'altro canto, il bilancio della Comunità Montana non presenta al suo interno una specifica previsione, in termini di aggregati contabili – atta a rilevare e rappresentare la complessa fenomenologia di una gestione associata.
In secondo luogo, il capofila è assegnatario del contributo regionale.
In terzo luogo, il progetto di gestione associata, sebbene attenga ad una delle missioni affidate alla Comunità Montana dalla legge, si caratterizza per elementi di straordinarietà poiché viene sviluppato nell'ambito di funzioni non ordinariamente svolte alla Comunità Montana.

Approccio metodologico
Gli elementi normativi a disposizione – peraltro pochi - per formulare una soluzione sul trattamento contabile di tale contributo sono essenzialmente i seguenti. In primo luogo si osserva che i bandi prevedono l'erogazione del contributo ad uno degli enti locali membro della associazione - il "*capofila*" - nel caso di specie la C. M. MONTE SANTA CROCE. Lo stesso articolo prevede poi la individuazione del *responsabile dell'attuazione del progetto*, il quale deve essere un dipendente di uno degli enti facenti parte dell'associazione. Il contributo viene accreditato all'ente capofila designato, che deve provvedere di conseguenza alla sua relativa gestione sia amministrativa che contabile. I servizi da gestire in forma associata possono essere già attivi all'interno di una o più o amministrazioni comunali associate, ovvero possono essere dei servizi non ancora attivi e che quindi vengono attivati per l'appunto in occasione della volontà espressa dagli enti di realizzarli direttamente in forma associata. Ad ogni modo si tratta di servizi che non sono previsti nella contabilità e nei bilanci delle Comunità Montane. Da qui il problema di inquadramento amministrativo contabile delle voci di entrata e di spesa connesse alle gestioni associate ed al contributo regionale.

Il trattamento contabile del contributo e delle spese che quest'ultimo deve finanziare deve essere – oltre che ovviamente conforme alle previsione della Parte Seconda "Ordinamento finanziario e contabile" del TUEL - uniformato ai generali principi contabili tesi ad una rappresentazione veritiera e corretta della situazione finanziaria, patrimoniale ed economica dell'ente capofila. Attraverso tale adesione è possibile chiaramente soddisfare il principio contabile della veridicità e della attendibilità. Come è noto infatti il legislatore ricorrendo ai termini «veridicità» ed «attendibilità», fa esplicito riferimento, al principio internazionale del t*rue and fair view*, ripreso nella tradizione normativa e contabile italiana. Com'è noto le informazioni, per essere utili, devono essere attendibili. Un'informazione ha la qualità dell'attendibilità quando è scevra da errori rilevanti e pregiudizi e può quindi essere considerata dagli utilizzatori come fedele rappresentazione di ciò che essa tende, o dovrebbe tendere, a rappresentare.
In tale prospettiva a ben vedere, almeno due soluzioni si presentano plausibili per l'inquadramento amministrativo e contabile del contributo e delle spese cui questo si riferisce. Una prima soluzione - per così dire ***analitica*** - consiste nell'inserimento all'interno dei conti e dei bilanci della C. M. MONTE SANTA CROCE delle singole voci di entrata e spesa in ragione delle coordinate contabili (titolo e categoria per la parte entrata - titolo, funzione, sevizio, intervento per la parte di spesa) previste dagli schemi di bilancio di cui al DPR 31 gennaio 1996 n. 194. Questa operazione consiste nel trasferire nei conti e nei bilanci della comunità montana il ***piano delle risorse.*** Questo è l'atto complesso di indirizzo che individua in via previsionale e distintamente per ogni servizio gestito in forma associata il totale delle risorse imputate a valere sul contributo regionale.
Quindi l'ente Regione trasferisce il contributo all'ente capofila della gestione associata (modalità prevista dal bando regionale per l'assegnazione del contributo) . L'ente capofila acquisisce il contributo nei propri conti e bilanci, **ma** gestirà tale contributo – in termini di spesa - esclusivamente secondo le direttive espresse dalla consulta dei sindaci (piano delle risorse).
Bisogna tuttavia segnalare una difficoltà operativa di tale approccio, poiché nei comuni tale operazione di traduzione contabile del piano delle risorse avviene ovviamente in base alla classificazione prevista dal DPR 194/1996, e cioè mediante la chiara individuazione del Titolo, Funzione, Servizio, Intervento, procedura che nelle comunità montane non è direttamente percorribile. Infatti nelle comunità montane tale operazione richiede un ragionamento aggiuntivo, giacché negli schemi di bilancio di questi enti sono altri i servizi contemplati. Una soluzione alternativa - per così dire ***complessiva*** - concede una diversa possibilità di inquadramento che deriva da un approccio amministrativo mediante il quale si procede alla imputazione in bilancio del contributo e delle spese ad esso riferibili tra i ***"servizi per conto terzi"***.
In tale prospettiva il piano delle risorse non viene analiticamente trasfuso nella contabilità e nel bilancio di previsione, e pertanto non darà luogo ad appostazioni contabili e di bilancio precisamente dirette all'inquadramento delle singole voci di entrata ed uscita. Quindi il contributo erogato al capofila viene iscritto nel bilancio della comunità montana, non già in ragione delle diverse funzioni e servizi cui il contributo si riferisce, ma complessivamente e semplicemente imputandolo per la parte Entrata al Titolo VI "Entrate e da servizi per conto terzi" Capitolo 05 " Rimborso spese per servizi conto terzi"; e per la parte Spese al titolo IV "Spese per servizi in conto terzi", Capitolo 05 " Spese per servizi per conto terzi". In questo caso si soddisfa comunque l'esigenza operativa di tenere distinte quelle voci di spesa riferibili agli altri enti della gestione associata, in aderenza alla previsione dell'articolo 168 del TUEL che potula una sorta di

destinazione vincolata di tali poste di bilancio con l'obbligo di assicurare l'equivalenza tra le previsioni di entrata e gli impegni di spesa.
Per altro tale soluzione viene suggerita – sia pure ai fini delle rilevazione relative alla verifica del rispetto del Patto di Stabilità – dal Ministero dell'Economia e delle Finanze - Dipartimento Della Ragioneria Generale Dello Stato – Ispettorato Generale Per La Finanza Delle Pubbliche Amministrazioni. In vero si propone l'esigenza di utilizzare una ibridazione delle due metodologie esposte, limitatamente ai casi in cui si registri la partecipazione al progetto da parte di enti convenzionati non appartenenti alla ente sovracomunale.
Le due metodologie suggerite per l'inquadramento amministrativo ed il trattamento contabile del contributo regionale appaiono entrambe in via almeno generale in linea con i principi ed i postulati di bilancio. Tuttavia l'ipotesi di un trattamento contabile articolato e non complessivo (*metodo analitico)*, vale a dire mediante l'inserimento nel bilancio dell'ente capofila di voci di spesa distinte in ragione della funzione e del servizio cui esse stesse pertengono, appare soluzione preferibile, giacché maggiormente aderente al principio della integrità di bilancio. Infatti, la soluzione dell'appostazione complessiva del contributo e del suo impiego nelle partite di bilancio riferibili al *"conto terzi"*, non garantisce l'esigenza di raccordo tra la contabilità finanziaria e quella economica e patrimoniale. Tale considerazione scaturisce dalla carenza informativa intrinseca alla contabilizzatone delle voci nel comparto di bilancio dedicato al *"conto terzi"*. Difficile rimane infatti la rappresentazione contabile e di bilancio di un fenomeno tanto complesso che invece dovrebbe necessariamente avvalersi per ogni spiegazione e dettaglio – sulle voci di spesa soprattutto – di documenti di natura extracontabile che di per sè possono presentare difficoltà in ordine ai momenti di gestione documentale e di controllo.

Il principio della unità ed il principio della universalità del bilancio appaiono soddisfatti da ambedue le soluzioni. Infatti, secondo il p*rincipio dell'unità* l'ente locale è una entità giuridica unitaria. Unitario, pertanto, deve essere il suo bilancio di previsione ed il rendiconto. I documenti contabili non possono essere articolati in maniera tale da destinare alcune fonti a determinati e specifici impieghi, salvo diversa disposizione normativa. È quindi il complesso delle entrate che finanzia l'ente pubblico e che serve a far fronte al complesso delle sue spese: anche a quelle relative all'impegno dell'ente nella gestione associata. Il principio dell'universalità in effetti rafforza quello di unità. Secondo infatti tale principio è necessario ricomprendere nel sistema di bilancio tutte le operazioni ed i relativi valori finanziari, economici e patrimoniali, riconducibili all'ente locale, al fine di presentare una rappresentazione veritiera e corretta dell'andamento dell'ente anche relativamente al suo impegno nell'ambito della gestione associata.
Secondo il principio della pubblicità, il sistema di bilancio assolve una funzione informativa nei confronti degli utilizzatori dei documenti contabili. È compito dell'ente rendere effettiva tale funzione assicurando ai cittadini ed agli organismi di partecipazione la conoscenza dei contenuti significativi e caratteristici del bilancio annuale e dei suoi allegati.
L'articolo 162, c. 7 del TUEL, dà agli enti locali la possibilità di precisare il diritto all'informazione attraverso lo statuto ed i regolamenti. In tale ottica il metodo di imputazione analitico dovrebbe sortire effetti migliori in termini di conoscibilità degli eventi amministrativi riguardanti la gestione associata. Stesse considerazioni valgono nell'analisi delle metodologie a confronto in ragione del principio della comprensibilità.

Questo infatti prevede che il sistema di bilancio deve essere comprensibile e deve perciò presentare una chiara classificazione delle voci finanziarie, economiche e patrimoniali. L'articolazione del sistema di bilancio deve essere tale da facilitarne – tra l'altro – la comprensione e permetterne la lettura per programmi, servizi ed interventi.
Il sistema di bilancio deve essere corredato da una informativa supplementare che faciliti la comprensione e l'intelligibilità della simbologia contabile. Questa deve essere accolta nella relazione previsionale e programmatica nel caso del bilancio di previsione e nella relazione al rendiconto della gestione nel caso del consuntivo.
Una qualità essenziale delle informazioni contenute nel sistema di bilancio è che esse siano prontamente comprensibili dagli utilizzatori. A tale scopo, si assume che gli utilizzatori abbiano una ragionevole conoscenza dell'attività dell'ente locale, degli aspetti contabili e la volontà di esaminare l'informazione con normale diligenza.
Diretta conseguenza della comprensibilità si ritrova nel principio della verificabilità dell'informazione.
L'informazione patrimoniale, economica e finanziaria fornita dal sistema di bilancio deve essere verificabile attraverso un'indipendente ricostruzione del procedimento contabile, tenendo conto anche degli elementi soggettivi. Pertanto va da se che maggiore è la profondità ed il dettaglio analitico delle informazioni a disposizione del lettore ed analista del bilancio, minori saranno le difficoltà di lettura, interpretazione e verifica degli accadimenti ed operazioni amministrative sottostanti al bilancio stesso.
Infine ad ulteriore vantaggio della ipotesi del trattamento che prevede l'inserimento analitico nei conti e nei bilanci dell'ente capofila, v'è la considerazione delle particolari circostanze, richiamate in presmessa, relative alla configurazione territoriale e all'ambito dei servizi sui cui il progetto di gestione associata si fonda. Dall'analisi condotta sulle due metodologie a confronto emerge che entrambe presentano profili di osservanza rispetto ai principi contabili. Tuttavia la metodologia definita *complessiva*, preclude la distinzione - fondamentale sotto il profilo economico e patrimoniale – tra spese correnti e spese in conto capitale. Ciò si manifesta come punto di estrema criticità poiché non distingue tra le spese che si esauriscono nel corso dell'esercizio e quelle che sono a fecondità ripetuta (pluriennale). L'adozione di tale approccio determinerebbe la confusione contabile tra investimenti e spese della ordinaria gestione, inaccettabile sotto il profilo giuscontabile.
Inoltre, un approccio di tipo *complessivo*, che quindi utilizzi la parte "conto terzi" del bilancio dell'ente, impedisce a monte la possibilità di tradurre gli aspetti finanziari in quelli economico patrimoniali attraverso il prospetto di conciliazione. Sotto altro profilo, l'adozione della metodologia definita *complessiva* presuppone il suo completamento con dati informativi di natura meta contabile che specifichino e dettaglino gli elementi programmatici e di verifica della attività della gestione associata. La sede naturale di tali informazioni di completamento è rappresentata, in sede preventiva, dalla Relazione Previsionale e Programmatica e, in sede consuntiva, dalla Relazione al rendiconto della gestione. Correttamente il progetto di gestione associata andrebbe inserito nella sezione relativa di programmi e progetti della Relazione Previsionale e Programmatica con le ammesse informative relative alle motivazioni, alle finalità, alle risorse e alle spese previste nella loro parte corrente e d'investimento, che non potrebbero, a questo punto, essere direttamente rilevate dalla contabilità finanziaria dell'ente.

La sede naturale delle singole voci di entrate e di spesa della gestione associata appare, dunque, il bilancio dell'ente capofila con dettaglio opportuno dei funzioni e servizi; e non può di certo rinviarsi ad prospetti di natura extracontabile la esplicitatone delle voci complessivamente iscritte nel comparto gestione per conto di terzi.
In definitiva, risolto il problema di impostazione ed approccio contabile – assumendo l'impostazione analitica - restano da affrontare soltanto questioni di natura meramente operativa, prima tra tutte la ricerca delle voci di bilancio (all'interno della contabilità delle comunità montane ed unioni di comuni) che meglio possano accogliere e rappresentare tale complesso intreccio di rapporti tra capofila, enti e gestioni associate. In verità, il bilancio degli enti sovracomunali, ad una prima analisi non sembra particolarmente tagliato per accogliere le voci secondo le meglio dettagliate terne di coordinate cui i bilanci comunali sono invece uniformate. Pertanto, si impone un processo attento e rigoroso di *traduzione* delle voci di spesa affinché queste possano trovare opportuna collocazione all'interno del sistema di bilancio delle comunità montane ed unioni di comuni. Il risultato di tale operazione viene riportato nella tabella che segue, con l'utilizzo di alcuni servizi campione da gestire in forma associata:

Servizio gestito in forma associata		**Imputazione nel Bilancio per il Comune** *(Funzioni e servizi DPR 194/96 art.2 comma 3 lettera e)*			**Imputazione nel Bilancio per la Comunità montana** *(Funzioni e servizi DPR 194/96 art.2 comma 3 lettera f)*	
AMBIENTE, TUTELA DEL TERRITORIO E RIFIUTI	→	*09*	Funzioni riguardanti la gestione del territorio e dell'ambiente	→	*04*	Funzioni riguardanti la gestione del territorio e del campo della tutela ambientale
		05	Servizio smaltimento rifiuti		*06*	Servizi diversi per la tutela ambientale e la gestione del territorio
PERSONALE	→	*01*	Funzioni generali di amministrazione di gestione e di controllo	→	*01*	Funzioni generali di amministrazione, di gestione e di controllo
		02	Segreteria generale, personale e organizzazione		*02*	Segreteria generale, personale e organizzazione

TRASPORTO SCOLASTICO	→	*04*	Funzioni di istruzione pubblica	→	*02*	Funzioni di istruzione pubblica e relative alla cultura ed ai beni culturali
		05	Assistenza scolastica, trasporto refezione e altri servizi		*01*	Trasporto refezione ed assistenza scolastica
E-GOVERNMENT	→	*01*	Funzioni generali di amministrazione di gestione e di controllo	→	*01*	Funzioni generali di amministrazione, di gestione e di controllo
		08	Altri servizi generali		*05*	Altri servizi generali
SUPPORTO ALLE IMPRESE	→	*11*	Funzioni nel campo dello sviluppo economico	→	*06*	Funzioni nel campo dello sviluppo economico
		04 *05* *06* *07*	Servizi relativi all'industria Servizi relativi al commercio Servizi relativi all'artigianato Servizi relativi all'agricoltura		*01* *02* *03* *04*	Agricoltura Industria, commercio e artigianato Servizi produttivi Servizi diversi per lo sviluppo economico
ASSISTENZA ANZIANI	→	*10*	Funzioni nel settore sociale	→	*05*	Funzioni nel settore sociale
		04	Assistenza, beneficenza pubblica e servizi diversi alla persona		*01* *02*	Servizi socio-assistenziali Altri servizi sociali
CATASTO	→	*09*	Funzioni riguardanti la gestione del territorio e dell'ambiente	→	*01*	Funzioni generali di amministrazione, di gestione e di controllo
		01	Urbanistica e gestione del territorio		*04*	Ufficio tecnico

I criteri attraverso i quali si è proceduto alla creazione della tabella di conversione si basano essenzialmente su di una metodologia logico-analogica, e tendono, per un principio di prevalenza ed attrazione ad esplicitare la appostazione corretta, o almeno convenzionalmente accoglibile, delle singole voci che promanano dalla gestione associata.

L'erogazione di servizi nella PAL tra bisogno di innovazione e resistenze al cambiamento

di Alfonso Marino

Seconda Università degli Studi di Napoli
Prof. Di Economia e Organizzazione dei Servizi
Laboratorio CRAET– Collegamento tra ricerca e attività economiche del territorio
Facoltà di Ingegneria– DIAM

Introduzione

Il ridisegno della Pubblica Amministrazione nazionale e locale in Italia sembra essere ispirato dal tentativo di realizzare i buoni principi dell'amministrare nell'era della burocrazia elettronica. I buoni principi di sussidiarietà, differenziazione e adeguatezza, così come le forme di aggregazione intercomunale possono essere letti come il tentativo legislativo di definire strumenti, istituzionali e di gestione, in grado di avvicinarsi il più possibile a quanto suggerisce la teoria del federalismo funzionale e la domanda dei cittadini. Come in altre aree d'Europa, anche in Italia i Comuni possono migliorare la propria legittimazione sociale ed economica costituendo giurisdizioni funzionali per la fornitura di servizi pubblici locali che vanno dalla Convenzione, ai Consorzi, agli accordi di programma, fino ad arrivare all'Unione di Comuni. Una dimensione organizzativa e di funzione di utilità interessante per la burocrazia della PAL che deve invertire le tendenze consolidate ed esprimere innovazioni sia culturali che economiche. Nella prima parte del saggio l'analisi si focalizzerà sull'Unione di Comuni, analisi organizzativa, la forma di associazione intercomunale che negli ultimi 6 anni ha ricevuto le maggiori attenzioni politiche e i maggiori incentivi finanziari. Nella seconda parte del lavoro analizzo la costruzione della funzione di utilità e relativi payoff di valutazione. Nella terza parte evidenzio le difficoltà per la realizzazione di questo percorso da parte degli enti locali.

Dimensione organizzativa e funzioni per la PAL

L'innovazione economica, gestionale, tecnologica è oggetto di confronto ed intervento da tempo anche nella Pubblica Amministrazione Locale (PAL). La PAL è determinante nelle sue diverse articolazioni per l'erogazione dei servizi, il benessere economico delle popolazioni di riferimento ma anche per la costituzioni di coalizioni sociali e politiche. Questi temi sono ampiamente dibattuti in letteratura e possono essere inseriti in filoni di studi e ricerche che evidenziano l'aspetto legislativo, sociologico, gestionale, finanziario. L'azione e il confronto non dedicano attenzione – se paragonata con quella degli altri filoni di studi e ricerca - alla categoria economica e in particolare alla relazione tra l'utilità economica di un percorso decisionale, ad esempio in merito all'aggregazione di più servizi comunali in uno e quindi con la creazione di economie di scala (definizione) e funzioni di utilità (definizione) per l'erogazione del servizio e la sua legittimazione economica e sociale.

Certo la pubblica amministrazione ha oscillato tra l'impostazione sociologica e quella tecnologica, trovando una buona sintesi negli studi organizzativi ma al tempo stesso questi studi tralasciano l'elemento economico quantitativo. Cambia il ruolo della Pubblica Amministrazione in generale e della PAL in particolare. Gli elementi del cambiamento sono legati alla pressante richiesta da parte di istituzioni private sia singole che di rappresentanza e delle famigli oltre che dei

La letteratura in merito è articolata e non è compito di questo saggio entrare nel merito, ma un breve richiamo è importante per ancorare la nostra analisi al tema in oggetto [1].
Gli studi organizzativi da tempo evidenziano la Pubblica Amministrazione e la PAL come organizzazione burocratiche, ovvero riferendosi alla scuola francese come quelle organizzazioni che non vogliono o non possono apprendere dai propri errori. In questo conteso sono state sperimentate copiose azioni di innovazione sia organizzativa che tecnologica con risultati in alcuni casi lusinghieri ma in generale minimi se calcolati sulla base degli investimenti effettuati. L'innovazione tecnologica si ancora anche al cambiamento del linguaggio e in particolare termini come *New Public Management* (NPM) ed *e-Government* (e-G) sono sempre più diffusi nel vocabolario di chi si occupa di organizzazione pubblica. E' possibile evidenziare un percorso che si identifica con la nascita di una nuova impostazione per la PAL: dalla burocrazia tradizionale alla burocrazia elettronica? La dimensione del "fenomeno burocratico" però anche in questa nuova dimensione è presente, affermerei pesante sia per quanto attieni i costi che la mancata legittimazione dei servizi erogati. Il fenomeno burocratico in realtà si evolve tenendo in debito conto le potenzialità delle tecnologie dell'informazione ma la distanza tra la tradizione del suo essere e la nuova configurazione, dunque il divenire presenta ancora distanze ampie che devono essere colmate. Come spesso accade, è possibile articolare una risposta a tale domanda rivolgendo lo sguardo al passato e rintracciando nella storia del pensiero organizzativo i puntelli concettuali con cui costruire una maggiore consapevolezza del presente. Il punto di partenza è non può non essere che Weber che introduce il principio della razionalità progettuale alla base del funzionamento della burocrazia. Secondo Weber la burocrazia può essere progettata come una macchina. Tuttavia, ben presto si è capito che le burocrazie non sono macchine, vuoi perché compaiono funzionalità inattese, vuoi perché emerge un conflitto strutturale tra la norma burocratica e la competenza dei soggetti che esige libertà d'azione: il tema è duplice ed entrambi nuovi: la complessità dell'organizzazione è l'auto-organizzazione. Complessità vuol dire che nessun modello, nessuna descrizione esaurisce l'organizzazione, perché esistono sempre aspetti, relazioni ed eventi che sfuggono al modello e quindi al progetto. Inoltre, proprio a causa di questi buchi progettuali, il coordinamento dell'azione organizzativa viene in parte realizzato mediante processi di auto-organizzazione degli attori organizzativi, che, tra l'altro, possono usare i margini di discrezionalità per costruire posizioni di vantaggio. Weick ad esempio, analizzando i sensi, i simboli e significati che circolano nelle organizzazioni, rileva che sia l'organizzazione sia il mondo esterno vengono continuamente ricostruiti dagli attori costruendo ambienti di razionalità limitata, dove il confronto – scontro può determinare spazi di libertà e regole di vantaggio individuali o di gruppo. I riti, i linguaggi i codici, le sceneggiature sociali sono le strutture portanti di questo mondo. Un mondo nel quale gli obiettivi dell'organizzazione, l' erogazione e la fornitura del servizio è garantita all'intero di quelle regole di vantaggio che spesso dimenticano il cliente – utente con le sue domande. Nel tempo la strutturazione di questo gioco anche se non stabile, allontana l'istituzione dalla domanda sociale e delegittima la sua funzione, il suo personale. Una realtà che

L'Unione dei Comuni ad esempio è costituita da due o più comuni, di norma confinanti, per l'esercizio congiunto di funzioni specifiche. Possiede autonomia statutaria nell'ambito dei principi fissati dalla Costituzione, dalle norme comunitarie, statali e regionali. Il suo ambito territoriale coincide con quello dei Comuni che la costituiscono. L'Unione è costituita a tempo indeterminato. L'atto costitutivo e lo statuto dell'unione sono approvati dai consigli dei Comuni partecipanti con le procedure e la maggioranza richieste per le modifiche statutarie. Lo Statuto determina le norme fondamentali dell'organizzazione e dell'attività dell'Unione che svolge una pluralità di funzioni e servizi dei Comuni aderenti. Lo statuto deve: promuovere l'integrazione dell'azione amministrativa tra i Comuni e garantire un coordinamento delle politiche di programma e sviluppo del territorio, migliorando la qualità dei servizi erogati ai cittadini e sviluppando nello stesso tempo economie di scala. (Ministero dell'Interno 2008)

Una realtà che traduce e ricodifica nei propri schemi d'azione qualsiasi evento che gli è esterno ed estraneo, lo assoggetta anche attraverso il linguaggio fatto di numeri di protocollo, norme e procedure, atti, mandati, timbri e firme, auto-certificazioni da esibire. L'auto-organizzazione crea ampi spazi di libertà ma anche un mondo che inevitabilmente tende a chiudersi su se stesso ad essere separato. Tra una burocrazia costruita dalla ragione di Stato e una burocrazia auto-costruita acquista rilevanza la necessità – possibilità di evidenziare quali sono i criteri con i quali è possibile anche nella PAL attivare percorsi che siano ancorati alla funzione di utilità del servizio erogato sia per l'amministrazione che per i cittadini.

Esempio di funzione di utilità per la PAL

In quest'ambito la verifica del servizio e della sua erogazione può avvalersi delle funzioni di utilità e relativi payoff di valutazione. Nell'erogazione dei servizi, in particolare dei servizi locali è possibile valutare il servizio ad esempio lo scuola-bus, tenendo conto sia degli aspetti qualitativi (tempo medio di risposta, tempo massimo di risposta) sia di quelli quantitativi (numero di chiamate servite, densità della popolazione) che lo caratterizzano. Una volta stabiliti (soggettivamente) quali sono i fattori (variabili) che determinano il grado di efficacia, si costruisce una funzione di utilità, per definire la bontà del servizio prodotto, rispetto ai fattori predeterminati. Dati due insiemi A e B, una funzione è una legge che lega ad ogni elemento di A (insieme di definizione) un solo elemento di B (immagine).

$f : A \longrightarrow B$

L'utilità è una particolare funzione che ha per insieme di definizione i fattori scelti e per immagine un numero reale:

$U : (F_1\ F_2\ F_n) \longrightarrow R$

Grazie all'utilità, si può associare ad ogni servizio erogato un numero reale permettendo di stabilire, rispetto ai fattori considerati, un ordine di efficacia; il principio di fondo è quello di esprimere, per ogni servizio, un voto basato sulla misurazione di alcune prestazioni (ad esempio, tempo medio di risposta) e sulla misurazione di alcune caratteristiche proprie del sistema (densità della popolazione servita).

Esempio (tre pulmini per il trasporto scolastico):
Utilità trasporto 1 $=U_1 = 6$;
Utilità trasporto 2 $= U_2 = 8{,}5$;
Utilità trasporto 3 $= U_3 = 4{,}5$.
Ordine di trasporto creato dalla funzione di utilità: (2, 1, 3).

Costruzione di una funzione di utilità per ogni scuolabus
1) Ipotesi sulla funzione di utilità:
a. E' lineare $U = aF + q$
b. Ha valori compresi tra 0 e 1 $U : (F_1\ F_2\ F_n) \xrightarrow{[0,1]}$

2) Scegliere i fattori che determinano l'utilità di una postazione:

(F_1 F_2 F_n)
Esempio (con tre fattori):
F_1 = tempo medio di risposta;
F_2= vicinanza di un veicolo dal sito scolastico;
F_3= numero di chiamate servite.
Determinare un ordine di importanza dei fattori scelti, assegnando un peso (p_i) ad ogni fattore sotto la condizione

$$\sum i \; p_i = 1$$

$$\begin{pmatrix} F_1 F_2 \ldots F_n \\ P_1 P_2 \ldots P_n \end{pmatrix}$$

Esempio (con tre fattori):
F_1 = tempo medio di risposta;
F_2 = vicinanza di un veicolo dal sito scolastico;
F_3 = numero di chiamate servite.

F_1	F_2	F_3
0,4	0,4	0.2

Determinare per ogni fattore l'insieme di valori assumibili (insieme di definizione della funzione d'utilità).
Esempio (con tre fattori):
F_1 = tempo medio di risposta: 8 min. ≤ F_1 ≤ 30 min. ;
F_2 = vicinanza di un veicolo del sito scolastico: 1Km ≤ F_2 ≤ 15 Km ;
F_3 = numero di chiamate servite: 20 ≤ F_3 ≤500.

Determinare, per ogni fattore, il valore o l'intervallo K che corrisponde alla massima utilità (1) e quello k che corrisponde alla minima utilità (0).

Esempio (con due fattori):
F_1 = tempo medio di risposta = t

K_t = (t ≤ 8 min)	Tempo medio di risposta	K_t = (t ≥ 30 min)
1	Utilità	0

(U ≤ 8 min) = 1
(U ≥ 30 min) = 0

F_3 = numero di chiamate servite al mese = C

$K_c = (c \leq 20)$ N chiamate servite al mese $K_c = (c \geq 500)$
0 Utilità 1

$(C \geq 500) = 1$
$(C \leq 20) = 0$

Determinare il legame lineare (funzione di utilità) tra ogni fattore e l'intervallo [0,1] utilizzando il sistema che trova l'unica retta passante tra due punti.

Conoscendo la posizione di due punti su di un piano cartesiano $(x_1;y_1)$ e $(x_2; y_2)$, è possibile individuare la sola retta che passa per essi risolvendo il sistema:

$$\begin{cases} Y_1 = mx_1 + q \\ Y_2 = mx_2 + q \end{cases}$$

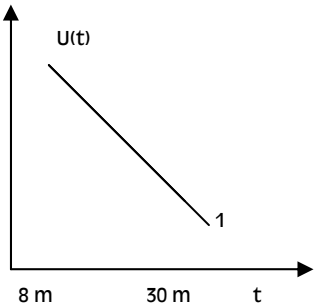
Esempio (con due fattori):
F_1 = tempo medio di risposta = t
U (t = 8 min) = 1
U (t = 30 min) = 0

$$\begin{cases} 1 = m * 8 + q \\ 0 = m * 30 + q \end{cases} \qquad \begin{cases} q = 1 - m * 8 \\ q = -m * 30 \end{cases}$$

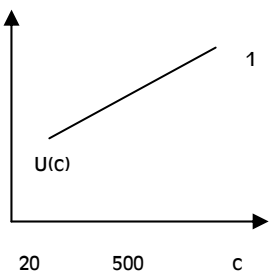
$$\begin{cases} 1 - m*8 = -m*30 \\ q = -m*30 \end{cases} \qquad \begin{cases} 1° - m*22 \\ q = -m*30 \end{cases}$$

$$\begin{cases} m = -1/22 \\ q = 30/22 \end{cases}$$

U (t) = - 1/22t + 30/22



F_3 = numero di chiamate servite al mese = C
Utilizzando lo stesso procedimento si ottiene che
U(t) = - 1/480c – 20/480



Stimare il valore assunto da ogni fattore, per ogni bus scolastico, usando i dati disponibili, e convertirlo in utilità utilizzando le funzioni trovate al passo precedente.
Esempio (con due fattori):
F_1 = tempo medio di risposta = t
F_2 = numero di chiamate servite al mese = C

scuolabus	t	C
1	9 min	56
2	9,5 min	72

$U_1(t)=(-1/22)*9+(30/22)=0,9545$
$U_2(t)=(-1/22)*9,5+(30/22)=0,9318$
$U_1(c)=(1/480)*56-(20/480)=0,075$
$U_2(c)=(1/480)*72-(20/480)=0,108$

Scuolabus	U(t)	U(c)
1	0,9545	0,075
2	0,9318	0,108

Calcolare per ogni scuolabus i la somma pesata delle utilità dei fattori scelti, rappresentante l'utilità generale di un scuolabus:

$U_i = U(F_{1,i})* P_{F1} + U(F_{2,i})* P_{F2} + \ldots\ldots\ldots + U(F_{n,i})* P_{Fn}$

Esempio (con due fattori):

Scuolabus	U(t)	U(c)	Fattore	peso
1	0,9545	0,075	t	0,6
2	0,9318	0,108	C	0,4

$U_1 = 0,9545*0,6+0,075*0,4=0,6027$
$U_2 = 0,9318*0,6+0,108*0,4=0,6023$

Lo scuolabus 1 risulta più efficace del 2

Le principali difficoltà nel realizzare funzioni di utilità per la PAL

La presentazione dell'esercizio svolto in precedenza prevede da parte dell'ente locale la raccolta di dati riferiti all'erogazione dei servizi e la relativa elaborazione. I dati che devono essere raccolti attengono sia alla gestione economica che organizzativa e sono fondamentali per ipotizzare l'erogazione di servizi in gestione associata anche di un semplice scuolabus. E' utile ricordare che la raccolta ed elaborazione dei dati, ovvero controllo, integrazione e coordinamento dei servizi che i diversi enti locali decidono di associare, attengono alla sensibilità culturale che le differenti organizzazioni locali evidenziano nel gestire i servizi. Certo la contiguità territoriale è certamente una ipotesi importante ma non può essere presentata come la one best way delle gestioni associate. Questa precisazione evidenzia la necessaria condivisione dei criteri che nascono non dal tavolo di concertazione, ma dalla precisa e prolungata raccolta nel tempo di dati e dalla loro elaborazione che possono essere discussi, verificati e utilizzati come supporto alle decisioni. In quest'ambio il tema delle gestioni associate in materia di PAL può essere sintetizzata come segue: le gestioni associate dovrebbero essere la razionalizzazione di un contratto sociale tra amministrazione e cittadinanza da un lato, e tra personale e amministrazione, dall'altro. Lo sforzo dovrebbe essere quello di mettere al margine valutazioni che includono giudizi sintetici spesso utilizzati nella gestione, ad esempio: abbastanza, in media, poche volte. Sono giudizi sintetici che possono determinare una elevata discrezionalità nella gestione e quindi allontanarsi dai criteri di efficacia dell'erogazione e del contenimento dei costi che ogni amministratore locale evidenzia nei suoi interventi in convegni, incontri pubblici e discorsi. I richiami al contenimento dei costi e all'efficacia della gestione è ormai da tempo uno dei fondamentali delle nostre leggi e al tempo stesso nella regione Campania è stato ed è oggetto di diversi investimenti: non saprei se il lavoro preliminare di raccolta ed elaborazione dati è stato svolto e controllato dai diversi tavoli di confronto formati nel tempo. In questo percorso, una prima considerazione attiene all'idea che le gestioni associate messe in opera all'interno delle amministrazioni locali sono accomunate dalla loro sostanziale eterogeneità. Di fatto l'attuazione lascia molto più spazio all'interpretazione delle amministrazioni. Un percorso eterogeneo e dunque gestioni associate in cerca di identità. L'esperienza delle gestioni associate ci mette dinanzi ad una realtà che costituisce un paradosso. Le gestione associate attuate rispondono a criteri di legittimazione e non di rendimento. La funzione di associare, sembra essere essenzialmente un fatto di "buone pratiche", che poco si confrontano con metodologie, culture, linguaggi, relazioni di efficacia e di utilità. La spiegazione di questo fatto, partendo dalle finalità, dai tipi di configurazioni conferite a questi strumenti e dai processi seguiti per raggiungere questi traguardi, sta nell'interpretazione che i decisori pubblici hanno dato alla funzione gestione, utilizzandola come strumento politico e non di misurazione. Le "pratiche" di gestione spesso si sviluppano attraverso un forte orientamento all'acquisizione di autonomia. Il controllo viene interpretato in contrapposizione a quello di legittimità, le "pratiche" risultano localmente determinate nella loro disposizione funzionale.L'unica cosa certa è che esse rivelano gli interessi degli attori che le praticano, attori che spesso presentano percorsi culturali e di esperienza professionale lontane dall'attuazione.Questo dato non è secondario perché nelle realtà comunali di piccole dimensioni,che sono 340 su 550 se fermiamo il dato all'ente locale della regione Campania,il profilo del sindaco o degli assessori non presenta esperienze di gestione, ma di consenso e stima per la professione

svolta o il senso civico evidenziato in ambito locale. Di quali informazioni ha bisogno la PAL per funzionare meglio? Abbiamo individuato quattro tipi fondamentali di fabbisogni informativi della PAL. Ovviamente, come tutte le classificazioni, ci sono zone grigie e può essere vittima di errori od omissioni. Lo scopo del nostro ragionamento non è tuttavia quello di introdurre una classificazione perfetta, bensì quello di spostare l'attenzione da etichette ormai usate ed abusate alla sostanza del problema: di quali tipi di informazioni ha bisogno la pubblica amministrazione per funzionare meglio? Le quattro tipologie sono:

1. compliance: raccogliere informazioni per far rispettare le regole;
2. management control: raccogliere informazioni per tenere sotto con trollo l'organizzazione;
3. accountability: raccogliere informazioni per rendere conto dei risulta ti ottenuti;
4. learning: raccogliere informazioni per capire se e come gli interventi funzionano[2]

L'esercizio precedente raccoglie le diverse informazioni e le elabora per evidenziare qual è l'alternativa migliore e quindi com'è possibile realizzare una funzione di utilità per i cittadini e per l'amministrazione. E' evidente che si analizza il servizio di scuola bus e le variabili considerate sono lineari e dunque chiaro che servizi complessi evidenziano impostazioni con un maggior numero di variabili. Ancora una volta però è utile sottolineare che all'aumentare del grado di complessità dei servizi da associare, crescente deve essere la quantità e qualità delle informazioni raccolte e la loro elaborazione. Le informazioni raccolte devo rispondere alla funzione di utilità del servizio e meno alle logiche dell'abbastanza, dell'alcune volte, tipiche delle organizzazioni burocratiche sia tradizionali che informatiche, ovvero di quelle organizzazioni che non vogliono apprendere dai propri errori.

Conclusioni

Le conclusioni, ovvero tracciare l'agenda di ricerca per il tema presentato e partire con nuove attività di conoscenza per la PAL in materia di gestioni associate. Un percorso arduo nel quale il confronto con gli amministratori locali non è dettato dal bando di gara, dai soldi che prendi, dai passaggi che puoi costruire e dai beneficiari per il consenso che bisogna coinvolgere, ma dall'- apprendere come si governano percorsi che devono rispondere alla raccolta delle informazioni e alla loro elaborazione per realizzare funzioni di utilità che distribuiscono ricchezza materiale e quindi servizi e immateriale, dunque cultura del governo. Compliance: informazioni per le regole, managment control: informazioni per il controllo, accountability: informazioni per i risultati e - learning: informazioni per il funzionamento, sono le quattro tipologie dalle quali partire ed articolare interventi utili per le funzioni di utilità delle gestioni associate. La condivisione di quest'approccio e dunque la sperimentazione concreta richiede la presenza di enti locali e quindi di sindaci, assessori e consiglieri che dichiarano di voler implementare questo percorso e realizzare una ricerca/intervento che possa far crescere l'utilità dei servizi

2 La trattazione dell'argomento è stata presentata dall'autore in Novus Campus, n. 2, 2001 http://www.novuscampus.it/numeri/2001.2.html

La diagnosi organizzativa, l'individuazione dei punti di forza e di debolezza in relazione all'erogazione dei servizi, è il primo obiettivo da raggiungere. Il secondo obiettivo per l'amministrazione sempre conoscitivo, è la raccolta di quantità e qualità d'informazioni e la discussione con gli assessori competenti, i dipendenti e la cittadinanza che usufruisce del servizio erogato. Il terzo obiettivo è quello di sperimentare sulla base delle informazioni raccolte secondo le quattro tipologie, la gestione associata in particolare per gli enti locali di dimensioni minori che rappresentano la maggioranza del tessuto istituzionale di base della nostra regione. Un percorso interessante, possibile ma differente dal metodo utilizzato nel periodo 2000 – 2008 dalle istituzioni regionali, comunali e provinciali. Metodo che se verificato per i risultati ottenuti in relazione alle risorse impiegate non è immune da forti critiche, ma questa è riflessione altra che non attiene al ricercatore, sul tema basta leggersi l'ultima relazione della corte dei conti presentata dal dott. Arturo Martucci di Scarfizzi, procuratore regionale.

Le fusioni di Comuni

di Pasquale Granata
Segretario regionale ANCI Campania (Associazione Nazionale Comuni d'Italia)

La centralità della questione territoriale.
E' stato più volte evidenziato come l'attuale assetto territoriale dei Comuni italiani, soprattutto di quelli di dimensione demografica molto ridotta, sia assolutamente inadeguato rispetto ai compiti loro attribuiti.
In particolare, l'esistenza di un numero troppo ampio di "piccoli Comuni" (come li si è definiti in precedenza), caratterizzati nella maggior parte dei casi da inadeguatezza tecnica e dimensionale, e dotati di scarse risorse organizzative e finanziarie, costituisce uno degli ostacoli più rilevanti ad una efficace ed adeguata distribuzione delle funzioni amministrative sul territorio.
Pur non essendo l'inadeguatezza dimensionale dei Comuni minori un elemento nuovo nel nostro assetto istituzionale, tale questione, mai risolta, risulta oggi ancor più preoccupante in relazione all'aumento delle competenze comunali avviato con la legge 15 marzo 1997, n. 59, che ha voluto riservare la generalità delle funzioni amministrative al livello di governo più vicino ai cittadini, e cioè proprio ai Comuni.
In questa prospettiva appare chiaro come la questione della revisione delle circoscrizioni territoriali dei Comuni sia oggi più che mai un tema assolutamente prioritario, e come esso si vada configurando sempre più quale questione fondamentale da affrontare da parte del legislatore, al fine di garantire una pubblica amministrazione efficiente e, soprattutto, al fine di soddisfare la domanda di governo e di servizi proveniente dai cittadini.
In altre parole, l'obiettivo del "riordino territoriale", "*inteso come azione preordinata a realizzare un nuovo e più razionale assetto delle autonomie locali*[1], diventa l'obiettivo fondamentale per il legislatore, statale e regionale, se si intende fornire una soluzione al tanto discusso problema della frammentazione e dell'inadeguatezza di molti "piccoli Comuni" italiani.
Il quadro normativo
Fino alla legge di riforma delle autonomie locali (l. n. 142 del '90), la disciplina delle modificazioni delle circoscrizioni comunali è rimasta in larga parte quella prevista dagli artt. 30-37 del t.u. del 1934, n. 383, nelle parti compatibili con la Costituzione del '48 e non dichiarate invalide o comunque ritenute inapplicabili dalla Corte costituzionale.
In particolare, il t.u. del 1934 prevedeva il numero minimo di 3.000 abitanti per poter erigere nuove borgate o frazioni nei Comuni; limite portato a 5.000 abitanti dall'art. 16 del d.P.R. 24 luglio 1977 n. 616 ("*Fino all'entrata in vigore della legge sulle autonomie locali non possono essere istituiti nuovi Comuni con popolazione inferiore a 5.000 abitanti*"), che ha anche abrogato una serie di altre disposizioni del t.u. del 1934.
Si trattava, però, solo di limiti e di divieti, mentre mancavano principi generali in positivo, cioè obblighi di fare, tendenti ad una complessiva, razionale e profonda modifica delle circoscrizioni comunali.
Tale modifica è stata avviata solo nel 1990 con la legge generale di riforma delle autonomie locali n. 142, malgrado fossero già presenti nella carta costituzionale una serie di norme riguardanti la questione del riordino territoriale.
Il legislatore statale, dunque, almeno fino agli anni '90, si era pressoché disinteressato del problema, nonostante sia altrettanto vero che una tale mancanza di iniziativa si possa attribuire, in parte, alla dura

reazione mostrata dai Comuni contro qualsiasi tentativo di modificare il loro assetto territoriale: essi erano convinti che ciò sarebbe equivalso per loro ad una ulteriore ingerenza dello Stato sul loro territorio.
Prima di analizzare le norme della 142 che interessano direttamente la materia del riordino territoriale, è il caso di richiamare qui il dettato congiunto degli articoli 117 e 133 della Costituzione, i quali, pur nel rispetto dell'autonomia locale che pervade l'intero dettato costituzionale, attribuiscono una competenza specifica alle Regioni in ordine alle circoscrizioni comunali.
Le Regioni a statuto ordinario dispongono, in materia, di una duplice competenza legislativa: infatti, ai sensi dell'art. 117, comma 1, esse adottano leggi di disciplina generale in materia di "*circoscrizioni comunali*", e, ai sensi dell'art. 133, comma 2, sono altresì competenti ad approvare specifiche leggi volte ad "*istituire nel proprio territorio nuovi Comuni e modificare le loro circoscrizioni e denominazioni* [2] . A garanzia della tutela delle autonomie comunali, dunque, il costituente, affidando la competenza di questa materia alle Regioni, ha previsto una riserva di legge regionale c.d. "rinforzata", nella misura in cui ha voluto imporre alle stesse Regioni l'obbligo di "*sentire le popolazioni interessate*" (art. 133, comma 2, Cost.) prima della approvazione delle leggi regionali istitutive di nuovi Comuni o modificative delle loro circoscrizioni territoriali, e dunque prima di disporre concretamente le variazioni delle dette circoscrizioni [3]. Disciplina in materia di circoscrizioni comunali nella legge n. 142 del 1990 e successive modifiche ad opera della legge n. 265 del 1999: le fusioni di comuni.
La legge di riforma delle autonomie locali, allo scopo di arginare la consistente frammentazione comunale presente nel nostro paese e di favorire il processo di aggregazione fra Comuni, affronta il problema del riordino territoriale e del rapporto fra dimensione minima ottimale dell'ente territoriale e funzioni a questo attribuite, pur limitandosi, in realtà, a tracciare soltanto dei principi fondamentali della materia.
Questi nuovi principi, contenuti nell'art. 11 della legge 142, chiarificano l'intento del legislatore di perseguire una politica di variazione territoriale non più orientata, come nel passato, ad un riordino coattivo delle circoscrizioni comunali [4] . bensì fondata sulla convinzione che "*il riassetto delle circoscrizioni comunali e una lororicomposizione comunitaria deve nascere dall'impulso o con il consenso degli enti locali originari, e deve avvenire nel rispetto delle esigenze di riconoscimento delle identità così come sono andate storicamente identificandosi, tenendo conto dei loro caratteri di originarietà*" [5] . Il legislatore della riforma, pertanto, dimostra di avere piena consapevolezza del problema in questione e, per questa ragione, con l'art. 11, opera in vista di un riaccorpamento dei Comuni, utilizzando lo strumento istituzionale della fusione quale mezzo per ridurne il numero, il tutto nella prospettiva di creare una serie di "*strumenti istituzionali volti ad eliminare o a ridurre le conseguenze derivanti dall'inadeguato dimensionamento delle comunità locali originarie*" [6] . In particolare, da un lato il legislatore promuove espressamente le fusioni fra Comuni (il "riordino territoriale" previsto all'art. 11 l. n. 142), dall'altro disciplina una serie di strumenti alternativi alla fusione quali le diverse forme associative e di cooperazione di cui al Capo VIII (Unioni di Comuni, consorzi e convenzioni) e al Capo IX della medesima legge (Comunità montane).
Il disposto dell'art. 11 della legge n. 142 prevede la possibilità che due o più Comuni, generalmente quelli di ridotte dimensioni demografiche, possano fondersi dando vita ad un nuovo ente locale, completo in tutti i suoi effetti e differenziato da ciascuno degli enti territoriali coinvolti: in altre parole, la fusione rap-

presenta una tipica forma di costituzione di nuovi Comuni, risultante dalla concentrazione di più enti. Il Comune risultante dalla fusione, pertanto, è un nuovo Comune a tutti gli effetti, dal momento che non presenta alcuna caratteristica particolare o peculiare riguardo alle finalità, agli organi e alle funzioni esercitate rispetto alle altre comunità locali.
E' bene, infine, rilevare che, malgrado la legge 3 agosto 1999 n. 265 sia intervenuta a modificare ed integrare in vari punti la disciplina relativa alle autonomie locali introdotta dalla legge n. 142 del 1990, l'istituto della fusione ha subito solo variazioni marginali per effetto delle disposizioni della sopracitata l. n. 265, le quali, però, modificando alcuni commi dell'art. 11 l. n. 142 e dell'art. 12 relativo ai municipi, hanno variato in parte la normativa concernente il riordino territoriale.
Il nuovo testo unico degli enti locali (d.lg. 18 agosto 2000, n. 267), invece, non ha apportato significative modifiche alla materia in esame, intervenendo, esso, solamente a rinumerare gli articoli riguardanti le modifiche territoriali, la fusione e l'istituzione di Comuni (art. 15 ed art. 16 relativo all'istituzione di municipi).

Il ruolo delle Regioni

Ritornando all'art. 11 l. n. 142 del '90, merita rilevare che esso ha posto i "principi fondamentali" a cui le Regioni debbono attenersi nel legiferare in materia di circoscrizioni comunali, mostrando un'evidente intenzione di riordinare e riorganizzare gli ambiti territoriali dei "piccoli Comuni" e allo stesso tempo di riconfermare, ed anzi rafforzare per certi aspetti, il ruolo già attribuito dalla Costituzione alle Regioni in questa materia. Ad esse infatti, il comma 1 dell'art. 11, che non è stato toccato dalla riforma della legge n. 265 del '99, riserva il compito di procedere, a norma degli articoli 117 e 133 Cost., alle modificazioni delle circoscrizioni territoriali dei Comuni, "*sentite le popolazioni interessate nelle forme previste dalla legge regionale*".
Dall'articolo 11, primo comma, appare poi evidente come la guida dell'intero processo di riordino territoriale venga affidata alle Regioni, chiamate direttamente dalla legge a disciplinare la materia e a guidare i concreti processi di modificazione.
Questo rilevantissimo ruolo di gestione del territorio, come è chiarito dal primo comma dell'articolo in commento, viene esercitato dalle Regioni attraverso l'approvazione di una loro legge generale (si richiama qui il primo comma dell'art. 117 Cost.) destinata a disciplinare sia il procedimento legislativo da seguire per la modifica delle denominazioni e delle circoscrizioni comunali e per l'istituzione di nuovi Comuni, sia gli strumenti da adottare a sostegno del processo di riordino territoriale (in primo luogo il programma di modifica delle circoscrizioni comunali previsto dal secondo comma, di cui si parlerà in seguito). Tale legge regionale rappresenta sicuramente uno strumento necessario per qualsiasi intervento della Regione sul territorio, dal momento che in sua assenza non potrebbe essere disposta alcuna variazione territoriale effettiva.
Al di là della consistente competenza regionale per la modifica delle circoscrizioni o denominazioni comunali, nonché per l'istituzione di nuovi Comuni, alle Regioni è comunque preclusa la possibilità di istituire nuovi Comuni con popolazione inferiore a diecimila abitanti (comma 1 art. 11), ed è inoltre vietato loro di procedere a costituzioni di Comuni che comportino scorpori di parti del territorio di altri Comuni dai quali i nuovi si distaccano, qualora, a seguito della sottrazione territoriale, questi ultimi scendano al di sotto del limite previsto dalla presente legge[8] . Tale legge regionale rappresenta sicuramente uno strumento necessario per qualsiasi intervento della Regione sul territorio, dal momento che in sua assenza non potrebbe essere disposta alcuna variazione terri-

toriale effettiva.
Al di là della consistente competenza regionale per la modifica delle circoscrizioni o denominazioni comunali, nonché per l'istituzione di nuovi Comuni, alle Regioni è comunque preclusa la possibilità di istituire nuovi Comuni con popolazione inferiore a diecimila abitanti (comma 1 art. 11), ed è inoltre vietato loro di procedere a costituzioni di Comuni che comportino scorpori di parti del territorio di altri Comuni dai quali i nuovi si distaccano, qualora, a seguito della sottrazione territoriale, questi ultimi scendano al di sotto del limite previsto dalla presente legge [8].
Il minimo di diecimila abitanti è, quindi, ritenuto dal legislatore il limite in grado di assicurare dei servizi funzionali ed ottimali nei confronti dei cittadini[9], e, inoltre, rappresenta un meccanismo che dovrebbe ridurre, o quantomeno contenere, il fenomeno dell'eccessiva parcellizzazione del territorio.
L'unica eccezione a tale regola è costituita dall'ipotesi di fusione tra Comuni, "*che quindi viene incentivata al massimo dal legislatore proprio perché attraverso tale meccanismo si contribuisce a realizzare, in via definitiva, l'obiettivo di ridurre la frammentazione del territorio nazionale, con immediate ricadute positive in termini economici* [10] .

Il programma regionale di riordino territoriale.

Il secondo comma dell'art. 11, l. n. 142 del '90 è stato integralmente sostituto dal comma 1, lett. a), dell'art. 6 della l n. 265 del '99, che, come già ricordato, ha apportato poche, ma importanti modifiche alla normativa riguardante la riorganizzazione dell'assetto territoriale dei Comuni.
Con l'originario secondo comma dell'art. 11 si demandava alle Regioni il compito di predisporre un programma regionale di riordino territoriale, vale a dire un atto generale di tipo programmatorio avente ad oggetto sia le variazioni delle circoscrizioni comunali, sia l'eventuale "*fusione dei piccoli Comuni*".
Tale programma, pertanto, doveva indicare tutte le ipotesi di variazione territoriale, di istituzione di nuovi Comuni e di fusioni tra di essi, prevedendo altresì le relative delimitazioni territoriali, i tempi e le principali modalità attuative, nonché le indicazioni dei contributi che la Regione avrebbe dovuto corrispondere a favore delle fusioni.
Il suddetto programma doveva essere aggiornato ogni cinque anni, tenendo conto delle Unioni di Comuni che si fossero costituite nel frattempo o che fossero in via di costituzione (comma 1, lett. a), art. 6, l. n. 265 del '99).
Ora, si è detto che tale disposto è stato interamente sostituito dall'art. 6, comma 1, lett. a), l. n. 265, con il quale si è abbandonata l'idea di un programma di modificazione delle circoscrizioni comunali, volto cioè a promuovere soprattutto le fusioni tra Comuni, a favore di un programma (concordato con i Comuni nelle apposite sedi concertative) che preveda "*l'individuazione degli ambiti per la gestione associata sovracomunale delle funzioni e dei servizi*"[11] . La novità apportata da questa previsione è notevole, e rientra perfettamente nell'intento generale della legge n. 265, che è intervenuta in questa materia proprio per porre rimedio ad una serie di fallimenti verificatisi in seguito a diversi tentativi di operare delle fusioni, imposte dall'alto o anche solo incentivate, tra due o più Comuni, la maggior parte dei quali, in virtù dell'attaccamento alle proprie tradizioni di autogoverno, si sono mostrati profondamente ostili alla rinuncia della propria originaria identità territoriale.
In ragione di ciò, e a fronte delle difficoltà mostrate dalle Regioni nel provvedere ad un riordino territoriale attraverso lo strumento della fusione, si è preferito sostituire ad un programma regionale che puntava principalmente all'aggregazione di più Comuni in un unico ente organico, un programma di individua-

zione degli ambiti per la gestione associata sovracomunale delle funzioni e dei servizi, che solo eventualmente, e non necessariamente, potrà prevedere la modifica delle circoscrizioni comunali ed anche la fusione dei Comuni. Così, attraverso la legge "Napolitano-Vigneri", del programma regionale mutano sia gli oggetti che gli obiettivi, il principale dei quali è sicuramente quello di effettuare una periodica ricognizione degli ambiti ottimali per l'esercizio associato delle funzioni, ossia l'individuazione di quei "livelli minimi" di cui si è parlato nel capitolo precedente.
L'attuazione del programma di riordino (adottato dal consiglio su proposta della giunta, in base alle indicazioni che gli enti locali fanno pervenire alla Regione) avviene con l'approvazione delle leggi regionali che dispongono in concreto le variazioni del territorio, vale a dire quelle leggi "generali" di cui si è parlato in precedenza.
Allo scopo di incentivare la fusione (qui definita "*progressiva unificazione*"), poi, la Regione può prevedere la concessione di una serie di "*contributi e incentivi*"(art. 6, comma 1, lett. a), l. n. 265).
Nell'art. 6, comma 1, lett. a), inoltre, si prevede che la gestione associata di funzioni e servizi fra Comuni facenti parte del predetto ambito ottimale, possa essere realizzata "*anche attraverso le Unioni*", che costituiscono la forma privilegiata di esercizio comune di funzioni a livello sovracomunale, ferma restando la facoltà per i Comuni interessati di avvalersi di altri strumenti (quali, ad esempio, le Comunità montane, i Consorzi, le Convenzioni).
Nell'art. 6, comma 1, lett. a), infine, si prevede che il programma regionale deve essere aggiornato ogni tre anni (l'originario comma 2, l. n. 142 del '90 prevedeva un aggiornamento quinquennale), tenendo conto anche delle Unioni di Comuni costituite ai sensi dell'art. 26 [12] . In definitiva, il programma di riordino territoriale dei piccoli Comuni adottato dalle Regioni, "*costituisce lo strumento fondamentale dell'intervento regionale indirizzato alla razionalizzazione delle circoscrizioni comunali. E' lo strumento che consente di ricomporre, in un contesto unitario, le singole istanze – e le sottese esigenze – di modificazione; è la sede di aggregazione e confronto dei singoli impulsi di modificazione;*" in altre parole esso "*[...] indica il percorso da seguire per attuare un certo progetto di riorganizzazione del territorio [...]*" [13] .

Un possibile incentivo alla fusione di comuni: l'istituzione dei «municipi».

Il terzo comma dell'art. 11 l. n. 142 del '90 prevede l'obbligo per le Regioni di assicurare alle comunità d'origine, nell'ipotesi di fusione tra Comuni, "*adeguate forme di partecipazione e di decentramento dei servizi*", e quali potranno consistere altresì nell'istituzione di "*municipi*", il tutto all'evidente scopo di convincere le comunità locali ad utilizzare l'istituto della fusione per risolvere i propri problemi di inadeguatezza dimensionale e funzionale.
Tali forme di partecipazione, pertanto, potranno consistere, per l'art. 12 della l. n. 142 del 1990 (sostituito dal comma 2, art. 6, l. n. 265 del '99), anche nell'istituzione di "*municipi*", i quali rappresentano un nuovo modello organizzatorio per l'ente locale, nonché uno strumento senza il quale la fusione si trasformerebbe in una mera annessione.
In altri termini, il municipio previsto dall'art. 12 non è il luogo in cui hanno sede gli uffici e gli organi del Comune e non indica neppure il Comune stesso (l'uso dello stesso termine ha creato infatti una serie di equivoci), bensì è un nuovo istituto che permette di limitare le possibili reazioni negative preventive delle popolazioni dei Comuni destinati a scomparire, garantendo alle comunità dei suddetti enti un ambito residuale di autoamministrazione dei servizi di base.
L'obiettivo specifico, dunque, è quello di "*rendere possibile il mantenimento*

dell'identità collettiva dei Comuni soppressi e una partecipazione delle corrispondenti comunità alle attività amministrative del nuovo Comune[14]", attraverso il mantenimento di un punto di riferimento istituzionale che curi gli interessi delle singole comunità territoriali, seppur nel quadro della struttura unitaria del nuovo Comune istituito.

Quanto alla *natura giuridica* del municipio, merita rilevare che esso, malgrado abbia propri organi ed una propria rappresentanza politica, non costituisce un nuovo ente locale, ma rappresenta solo "*un organismo di decentramento, non dotato di personalità giuridica, con la conseguenza che strutture, mezzi, personale e finanziamenti sono a carico del Comune, che deve assicurare una adeguata dotazione*"[15] . La previsione dell'istituto "municipio" è perfettamente coerente con l'impostazione generale della legge di riforma, volta più a persuadere che a imporre ai Comuni l'utilizzo dello strumento della fusione, tanto è vero che tale strumento istituzionale è stato introdotto dalla l. n. 142 proprio allo scopo di garantire ai cittadini, anche dopo la fusione, forme adeguate di decentramento dei servizi comunali e allo scopo di realizzare un effettivo decentramento amministrativo.

Procedendo in questa direzione, l'originario art. 12, comma 1, l. n. 142 disponeva che le leggi regionali avrebbero potuto prevedere, nei territori dei Comuni oggetto della fusione, l'istituzione di un municipio, avente il compito di "*gestire i servizi di base, nonché altre funzioni delegate dal Comune*"[16] . Sarebbe stato poi lo statuto comunale a regolare l'elezione, da parte dei cittadini residenti nel municipio, unitamente al sindaco, degli amministratori del municipio stesso: un pro-sindaco e due consultori (comma 2, art. 12); e sarebbe stato sempre lo statuto, insieme al regolamento comunale, a disciplinare i restanti profili organizzativi e funzionali (comma 4, art. 12).

Infine, l'ultimo comma dell'articolo in esame prevedeva l'applicazione agli amministratori dei municipi delle norme generali applicate agli amministratori dei Comuni di pari popolazione.

Ebbene, come già sottolineato all'inizio del presente paragrafo, la legge n. 265 del '99 ha sostituito integralmente l'art. 12 della l. n. 142 del '90 con l'art. 6, comma 2, operando delle sensibili variazioni riguardo alla disciplina dei municipi.

Innanzi tutto, nell'intento di sottolineare l'ampia autonomia riconosciuta ai Comuni dalle varie riforme intervenute negli anni '90, a cominciare dalle citate leggi "Bassanini", l'art. 6, comma 2, prevede che siano direttamente gli statuti dei Comuni, nati da una fusione, e non più la legge regionale, a poter provvedere all'istituzione "*dei municipi nei territori delle comunità di cui all'articolo 11, comma 3" della l. n. 142.*

In questo modo, si è eliminata la grave lesione operata all'autonomia comunale da parte del preponderante intervento delle Regioni in questa materia, dal momento che nella normativa della legge n. 142 precedente alla modifica, spettava a loro la potestà decisionale in ordine all'istituzione dei municipi. Con l'art. 6, comma 2, l. n. 265, perciò, detta potestà viene sottratta alle Regioni e conferita, correttamente, allo statuto del nuovo Comune, il quale dispone di una potestà decisionale da esercitare in modo del tutto "facoltativo".

La disciplina dell'organizzazione e delle funzioni dei municipi, poi, è demandata allo statuto e al regolamento del Comune, cui spetta anche il compito di individuare gli organi deputati all'amministrazione e le relative modalità di elezione, che, per altro, potranno tenersi a "*suffragio universale diretto*".

E' inoltre importante sottolineare come il nuovo articolo relativo ai municipi introdotto dalla l. n. 265 del '99 non specifichi, a differenza del precedente art. 12, né le funzioni che possono essere ad esso attribuite, né il numero e le carat-

teristiche dei suoi amministratori, che possono perciò anche non identificarsi nelle figure del pro-sindaco e dei consultori, malgrado poi questi siano ancora previsti nella maggior parte dei casi.
Concludendo, non si può certamente negare che l'istituzione dei municipi costituisca una delle più significative ed originali innovazioni introdotte nel nostro ordinamento statale dalle legislazioni di riforma delle autonomie locali, malgrado questo istituto abbia avuto scarsissime utilizzazioni, essendo esso legato a quei contrastati tentativi di fusione di cui si è parlato in precedenza.

I contributi finanziari per incentivare le fusioni di comuni.

Al fine di incentivare le fusioni tra Comuni, e, di conseguenza, di attenuare le possibili resistenze all'utilizzo di questo strumento da parte delle comunità territoriali minori, il comma 4 dell'art. 11, l. n. 142 del 1990 (comma modificato dall'art. 6, comma 1, lett. b), l. n. 265 del '99), prevede, oltre ai contributi e agli incentivi della Regione alla "*progressiva unificazione*" (comma 2, art. 11 l. n. 142 sostituito dall'art. 6, comma 1, lett. a), l. n. 265) anche "*contributi straordinari*" da parte dello Stato per i dieci anni successivi alla fusione, "*commisurati ad una quota dei trasferimenti spettanti ai singoli Comuni che si fondono*".
Per incoraggiare le fusioni di Comuni, pertanto, sono previste una serie di erogazioni finanziarie a favore del nuovo Comune, consistenti in:

- *Contributi della Regione*. Con la lett. b), comma 1, art. 6, l. n. 265, i contributi regionali erogati al fine sopracitato non sono più "*facoltativi*" (come previsto nell'originario comma 4, art. 11, l. n. 142), ma diventano "obbligatori" [17] , vale a dire che l'ente deve procedere obbligatoriamente alla concessione degli incentivi finanziari, seppur nella misura e per il periodo ritenuti più opportuni e adatti per incoraggiare la fusione;
- *Contributi straordinari erogati dallo Stato*. L'importante variazione apportata all'originario comma 4 dell' art. 11, l. n. 142 dall'art. 6, comma 1, lett. b), l. n. 265 del '99, comporta che l'incentivo decennale "straordinario" da parte dello Stato non è più assicurato soltanto ai Comuni, che decidano di fondersi, aventi una popolazione inferiore ai cinquemila abitanti, ma va erogato indistintamente a tutti i Comuni che intendano avvalersi dell'istituto della fusione, il tutto, ovviamente, al fine di incentivare ancora di più lo strumento in questione.

Bisogna aggiungere, infine, che, come diretta conseguenza delle modifiche apportate al comma 4 di cui si è appena discusso, il comma 5, art. 11, l. n. 142 è stato abrogato per mezzo dell'art. 6, comma 1, lett. c), l. n. 265.
Viene così cancellata la disposizione che disciplinava il calcolo e la destinazione dei contributi nell'ipotesi di fusione di due o più Comuni fino ai cinquemila abitanti (ove il contributo straordinario dello Stato veniva concesso a ciascun Comune) e di fusione di Comuni con popolazione inferiore ai cinquemila abitanti con uno o più Comuni di popolazione superiore (ove, invece, il contributo statale veniva assicurato solo ai Comuni aventi una popolazione inferiore ai cinquemila abitanti).
La ragione dell'abrogazione del predetto comma risulta abbastanza evidente: nell'intento del legislatore di incoraggiare le fusioni di Comuni, infatti, le differenziazioni di calcolo di cui sopra risultano contrastanti con il nuovo comma 4 dell'art. 11, essendo concessi, i contributi sia statali che regionali, a tutti i Comuni che intendano fondersi, indipendentemente dalla rispettiva popolazione interessata.
Merita segnalare, tuttavia, che il fatto di corrispondere gli incentivi finanziari

solo a seguito della fusione (a "posteriori", quindi), potrebbe rappresentare un grosso ostacolo rispetto all'obbiettivo di incentivare le fusioni tra Comuni, dal momento che i piccoli Comuni spesso necessitano di un supporto preliminare che gli permetta di elaborare e redigere dei progetti di riorganizzazione dei servizi e di effettuare una serie di studi che gli consentano di assumere in piena consapevolezza le decisioni relative al futuro del loro assetto territoriale.
"*Per incentivare il processo di aggregazione è dunque necessario intervenire, già in questa fase preliminare, a sostegno degli enti interessati*"[18] alla fusione.

Il fallimento delle fusioni: i comuni verso le forme associative.

L'istituto della fusione e i tentativi di ridurre il numero dei piccoli Comuni che lo hanno accompagnato, rappresentano sicuramente uno dei casi più rilevanti di insuccesso dell'impostazione seguita dalla legge n. 142 del 1990.
Nel '90 il legislatore pensava ad un drastico ridimensionamento del numero dei Comuni attraverso l'avvio di processi tendenti alla fusioni tra gli enti, processi che avrebbero portato ad una sicura riduzione del numero delle comunità locali nonché ad una più razionale riorganizzazione del territorio.
Nell'esperienza, tuttavia, i risultati sono stati molto deludenti, dal momento che all'approvazione della l. n. 142 i Comuni erano 8.088 ed oggi sono 8.103: è perciò evidente come la frammentazione comunale, non solo non sia calata, ma continui costantemente, seppur lentamente, a crescere. Le ragioni di questo pesante insuccesso sono attribuibili a vari fattori: lo Stato non ha stanziato grandi risorse per gli incentivi da concedere ai Comuni nell'ipotesi che questi volessero procedere ad una fusione; le Regioni hanno tardato ad attivarsi (e quando lo hanno fatto sono intervenute con una modestissima legislazione), e per molto tempo hanno abbandonato la strada del riordino territoriale dei Comuni, preferendo la via alternativa delle forme associative; la quasi totalità dei Comuni non ha neppure avviato studi per esaminare l'eventualità di accorpamenti, lasciandosi influenzare da localismi spesso esasperati. Quest'ultimo punto ha costituito sicuramente (e tuttora costituisce) il maggiore ostacolo ai tentativi operati in direzione delle fusioni fra Comuni, dal momento che le rispettive comunità locali si sono chiuse nella difesa della loro autonomia e delle proprie tradizioni di autogoverno, timorose che il ricorso alla fusione determinasse la perdita del controllo dei loro interessi e dell'esercizio delle loro funzioni. La riforma operata dalla legge n. 265 del 1999 ha preso atto di questa realtà e ha proseguito "*il percorso già avviato dalla legge 59 e dal decreto 112, puntando non più su fusioni a breve termine, ma sulle forme associative, sulla cooperazione, sulla gradualità, sull'incentivazione, sulla distribuzione di funzioni*" [19] , puntando sull'individuazione dei "livelli minimi" e facendo in modo che la fusione rimanesse una eventualità possibile, incentivata ma mai obbligata.
A questo scopo la legge "Napolitano-Vigneri" è intervenuta a modificare (attraverso l'art. 6, commi 1 e 2) una serie di norme della legge 142, il tutto allo scopo di incoraggiare le fusioni, sia consentendo deroghe ai limiti demografici previsti per l'istituzione dei nuovi Comuni (si ricorda che l'art. 11, comma 1, l. n. 142 stabilisce un limite minimo di 10.000 abitanti per la costituzione di un nuovo Comune, salvo nei casi di fusione); sia assicurando alle popolazioni di origine che si fondono adeguate forme di partecipazione e di decentramento dei servizi (ad esempio, attribuendo la facoltà di istituire i "municipi" allo statuto comunale e non più alla legge regionale, art. 6, comma 2, l. n. 265 del '99); sia prevedendo forme di incentivazione finanziaria, sotto forma di contributi straordinari statali e regionali (rendendo i contributi regionali "obbligatori", ed assicurando quelli statali non solo ai Comuni con popolazione inferiore ai cinquemila abitanti, ma indistintamente a tutti i Comuni, art. 6, comma 1, lett. b), l. n. 265).

Con la recente riforma del '99, il legislatore ha perciò riservato la potestà decisionale in merito alla fusione agli stessi enti locali e ai cittadini direttamente interessati alle modificazioni, conferendo ai Comuni un ruolo di primo piano in merito alla decisione se aggregarsi o meno, (ad esempio all'art. 6, comma 1, lett. a), si parla di programma regionale "concordato" con i Comuni, che rimangono, in ultima analisi, i soli a decidere se e attraverso quali strumenti decidere di associarsi per la gestione delle funzioni e dei servizi di loro competenza).
In definitiva, spetterà ai Comuni decidere se fruire dei vantaggi offerti dalla fusione (unificazione dei centri di decisione, raggiungimento di un livello "ottimale" di esercizio delle funzioni e conseguente idoneità del nuovo ambito territoriale, autosufficienza economicae di organizzazione dei servizi), oppure propendere per forme di associazione e di cooperazione meno "forti", che assicurano un più ampio margine di autonomia alle comunità locali e, allo stesso tempo, attenuano la crisi causata dal moltiplicarsi delle funzioni, che colpisce duramente soprattutto gli enti territoriali minori.

NOTE

1 FILIPPINI, Le leggi regionali vigenti in materia di modificazione delle circoscrizioni comunali e di riordino territoriale: problematiche e prospettive, in Regione e governo locale, 1995, n. 5, 620.

2 Tali attribuzioni, per parte della dottrina, sono in contraddizione con altre parti della Costituzione. In particolare secondo la Costituzione "*è lo Stato a rappresentare il supremo regolatore delle autonomie locali nel loro intero complesso*", mentre le disposizioni degli artt. 117 e 133, comma 2, suggeriscono invece un'ipotesi di "*governo regionale delle autonomie locali*" (PALADIN, *Fondamento costituzionale e natura del ruolo regionale di coordinamento del governo locale*, in *Regioni ed enti locali*, Atti, Milano, 1992, 25-26).

3 L'aver sottratto allo Stato il compito di modificare le denominazioni e le circoscrizioni dei Comuni ha come ragion d'essere essenzialmente quella di proteggere l'autonomia delle collettività locali, attraverso una riserva di legge "assoluta" attribuita alle Regioni.

4 Si ricorda la soppressione forzata ed autoritativa di oltre duemila Comuni avvenuta durante il regime fascista per mezzo del Regio decreto 17 marzo 1927, n. 383, la maggior parte dei quali furono poi ricostituiti grazie all'autorizzazione contenuta nella successiva l. 5 febbraio 1953, n. 71.

5 Cfr. la citata sentenza della Corte costituzionale n. 453 del 1989, in Giur. cost., I, 1989, 2062 ss.

6 FUSARO, op. cit., 866.

7 Si ricorda che il d.P.R 24 luglio 1977, n. 616 all'art. 16 prevedeva una soglia demografica minima di 5.000 abitanti per l'istituzione di nuovi Comuni.

8 Tale principio vale, dunque, nel caso in cui si verifichi una disaggregazione di un nuovo Comune da uno o più Comuni preesistenti

9 Tale limite comporta anche l'abrogazione di tutte le norme incompatibili con tale disposizione, comprese quelle previste dalla legge 15 febbraio 1953 n. 71, con la quale si era prevista la ricostituzione della maggior parte dei Comuni soppressi durante il regime fascista. Più in dettaglio, è stata la sentenza della Corte costituzionale del 5 gennaio 1993, n. 1 (cfr. *Giur. cost.*, 1993, 1 ss.) a chiarire definitivamente, in senso negativo, la questione della possibilità o meno di ricostituire i Comuni soppressi durante il fascismo, sempre qualora il loro numero di abitanti risulti inferiore al limite minimo di 10.000 abitanti sancito dalla legge n. 142 del '90. La Corte, infatti, ha dichiarato che l'art. 11 della l. n. 142 del 1990 ha abrogato la legge n. 71 del 1953, che consentiva la ricostituzione dei Comuni soppressi con la legislazione fascista anche qualora avessero una popolazione inferiore ai 3.000 abitanti. Tale pronunzia "*appare del tutto coerente con l'esigenza generale sottesa alla legge 142 di un riordino organico degli enti locali, in funzione di una efficiente amministrazione, contrastando gli esasperati localismi a cui in talune Regioni non sembra sussistere una sufficiente capacità di reazione*" (CUSMANO, *Il riordinamento delle circoscrizioni comunali: una riforma dimenticata?*, in *Regione e governo locale*, 1993, n. 5, 894).

10 DELLA VENTURA P., Commento all'art. 6 della legge n. 265 del 1999, in SCHLITZLER E. F. (a cura di), La riforma delle autonomie locali e lo status degli amministratori, in Gazzetta giuridica Giuffrè Italia oggi, 1999, n. 44, 20

11 Si ricorda che la previsione dell'art. 6, comma 1, lett. a) della legge n. 265 del '99 si ricollega al già citato art. 3, comma 2, del d.lg. n. 112 del 1998, il quale dispone che "*Al fine di favorire l'esercizio associato delle funzioni dei*

Comuni di minore dimensione demografica, le Regioni individuano livelli ottimali di esercizio delle stesse, concordandoli nelle sedi concertative di cui al comma 5 del presente articolo" (cfr. paragrafo 9 del secondo capitolo).

12 Per l'analisi dell'art. 26 della legge n. 142 del 1990 relativo alle Unioni di Comuni, e delle successive modifiche ad esso apportate, si rimanda al capitolo 4.

13 FILIPPINI, op. cit., 624

14 FUSARO, *op. cit.*, 869

15 MAGGIORA, in AA. VV., *Autonomia e ordinamento degli enti locali locali, op. cit.*, 148

16 Occorre poi avvertire che l'originario art. 12 l. n. 142 prevedeva la possibilità di istituire i municipi solo nei casi in cui la fusione avesse riguardato Comuni aventi una popolazione inferiore ai 5.000 abitanti.

17 E' stata infatti variata la locuzione "*agli eventuali contributi della Regione*" con "*ai contributi della Regione*".

18 FILIPPINI, *op. cit.*, 629.

19 VANDELLI, L'ordinamento delle autonomie locali. 1990-2000 dieci anni di riforme. Commento alla legge 8 giugno 1990, n. 142, Rimini, Maggioli, 2000, 41

Digitalizzazione e governo locale

di Alessandro Coppola

Ricercatore Asmepi

L'e-Government dovrebbe consentire un settore pubblico aperto, inclusivo e produttivo. Esso dovrebbe aumentare l'efficienza e la equità nei servizi pubblici e mettere l'utente al centro. Se questo sarà dimostrato, anche i cittadini e le aziende saranno convinti e diventeranno impegnati fruitori dell'e-Government[1] . La maggior parte dei Paesi membri dell'OCSE ha elaborato ambiziosi programmi di informatizzazione delle proprie amministrazioni. L'obiettivo è quello di far migrare l'offerta dei servizi sul World Wide Web, di migliorare l'informazione fornita ai cittadini e di razionalizzare le amministrazioni[2] . In Italia l'avvio dell'egovernment si concretizza in ritardo rispetto ad altri paesi, in una fase della storia di internet in cui una matura critica della cibercultura prende spunto dalla consapevolezza di uno scenario profondamente mutato. Internet non è più una cosa nuova e la sua normalizzazione richiede un salto di qualità dell'approccio critico al mezzo che implica l'abbandono definitivo della "retorica del nuovo"[3] . Le aspirazioni d'informatizzazione (e-dreams), in assenza di una consapevolezza della necessità di ancorare i livello dei servizi ai bisogni espressi e/o potenziali, rischiano di tramutarsi in un vero e proprio incubo globale. L'esperienza di questi anni ha dimostrato come la realizzazione di servizi on-line sia condizione necessaria ma non sufficiente per l'utilizzo degli stessi. E' necessario infatti spostare fasce consistenti di utenza dalla fruizione tradizionale dei servizi alla fruizione dei servizi mediante le nuove modalità di erogazione.
L'informatizzazione in ambito pubblico presenta delle peculiarità che almeno finora la comunità informatica non è stata in grado di affrontare in modo adeguato.[4] L'introduzione dell'e-government nella Pubblica Amministrazione Locale rappresenta un problema all'interno del più generale processo di digitalizzazione dello Stato. L'accesso all'amministrazione attraverso la rete non costituisce oggi una leva strategica di sviluppo[5] .L'evoluzione registrata negli ultimi anni sul lato dell'offerta di e-gov approda oggi ad un ripensamento complessivo delle strategie della Pubblica Amministrazione in tema di digitalizzazione che, sulla base di una rilettura dei risultati fin qui raggiunti, conduce alla definzione di "innovazione tradita". Nel corso degli anni novanta, l'e-government era diventato uno dei punti cardine su cui misurare la capacità di una compagine di governo di pensare a progetti di modernità e di sviluppo competitivo; la riforma della pubblica amministrazione diventava il principale volano della trasformazione in chiave di sistema di innovazione e, forse per la prima volta, in una sorta di *keynesismo* riveduto e corretto, il fattore abilitante non consisteva più nella somministrazione a pioggia di commesse *brick&mortar*, ma in una crescita di efficienza di cui avrebbe dovuto beneficiare tutto il sistema. Di tutto questo è

1 "e-Government and the European Union" *Erkki Liikanen* UPGrade Vol. IV,No. 2 CEPIS 2003
2 L'e-governo minacciato - Prevenire insuccessi su grande scala nei progetti d'informatizzazione" Jens Kromann Kristensen, Bernd Bühler, OECD 2001
3 "Internet non è il paradiso. Reti sociali e critica della cibercultura" *Lovink Geert Dark Fiber*, Apogeo, 2004
4 E-government in azione. Tecnologie e cambiamento organizzativo nel settore pubblico" *Kim Viborg Andersen Maddalena Sorrentino*, Franco Angeli Editore 2005
5 "L'innovazione tradita" *Paolo Zocchi, Giuseppe Iacono* , Editori Riuniti 2005
6 (.....) è scoraggiante l'analisi dei risultati dei progetti relativi al primo bando di e-government. Le realizzazioni hanno riguardato la semplice istituzione di portali di servizi i quali, non solo sono utilizzati da una esigua minoranza della popolazione, ma si rivelano assai spesso frammentati e poco usabili. Ancora non è chiaro per quale ragione un approccio per obiettivi (il protocollo entro il 2004, il workflow entro il 2006....) sia stato sostituito da una metodologia basata sulla realizzazione di progetti i quali, senza un'adeguata base di project management, si stanno lentamente smorzando senza aver ottenuto i risultati desiderati. E più in generale, questa battaglia a colpi di "bandi di cofinanziamento" su progetti innovativi, effettuata con risorse ridicolmente limitate, in cui si privilegiano quegli enti locali che hanno già esperienze e competenze, lascia inevitabilmente indietro le amministrazioni "meno capaci". Dunque al digital divide tradizionale si aggiunge un digital amministrativo che, domani, sarà molto difficile colmare (....)"L'innovazione tradita" *Paolo Zocchi, Giuseppe Iacono* , Editori Riuniti 2005.

Questo arretramento complessivo è frutto di una visione miope in cui l'innovazione è stata considerata una componente a se stante sconnessa dalla riforma complessiva del settore pubblico attraverso le nuove tecnologie dell'informazione.
Infine, l'approccio metodologico alla conduzione della digitaliazzione delle macchine amministrative dei comuni non ha tenuto conto delle peculiarità organizzative connesse alle specificità relative ai processi di adozione di nuove tecnologie digitali nell'ambito pubblico.
La stessa dinamicità delle organizzazioni comunali sconta un approccio complessivo che non ha tenuto nel giusto conto le caratteristiche peculiari di enti che hanno come obiettivo quello di erogare servizi e di presidiare istituzionalmente il territorio secondo regole che sono state pensate al di fuori del contesto tecnologico attuale e che solo parzialmente si vanno modificando.
In altri termini l'e-government è un punto di rottura con le vecchie logiche burocratiche, e va visto quale strumento e non come un obiettivo in se stesso[7] :

> Per realizzare pienamente il potenziale di crescita di produttività non è sufficiente introdurre nuova tecnologia. Non è abbastanza neanche modernizzare il front-office offrendo servizi pubblici su Internet. Vi sarà bisogno anche di riorganizzare il Back-office delle pubbliche amministrazioni.
> E' effettivamente molto probabile che anche nelle pubbliche amministrazioni l'ICT svilupperà il suo pieno potenziale solo se accompagnata da cambiamento organizzativo e miglioramento delle capacità. Un sito web di e-Government è solo un primo passo per fornire un accesso più facile alle informazioni. I pieni benefici di servizi personalizzati, servizi one-stop, self-service, miglioramento trasparenza ed efficienza vengono solo dal ri-pensare lo stesso processo di erogazione di un servizio pubblico.

RI– PENSARE I SERVIZI COMUNALI

Se occorre ri-pensare i processi di erogazione dei servizi, occorre prima definire quali sono i "servizi" e a chi compete la loro erogazione.
Il disegno di decentramento realizzato a partite dalla legge 59/1997, ha innovato l'attribuzione delle competenze amministrative di Stato, Regioni e Enti Locali, attribuendo:

- allo Stato meno funzioni e competenze;
- alla Regione funzioni di amministrazione diretta che richiedano l'esercizio a livello unitario, non proficuamente esercitabili ad un più limitato livello di governo;
- agli Enti Locali più poteri, funzioni e responsabilità [8]

7 Internet and the City Conference "Local e-Goverment in the Information Society" Erkki Liikanen, membro della Commissione Europea, responsabile per Impresa e Società dell'Informazione- Barcellona Marzo 2003,
8 Tale attribuzione deve avvenire in base al principio di sussidiarietà (il conferimento deve avvenire al livello territoriale di governo più appropriato alla dimensione dell'intervento) e al principio di adeguatezza (il conferimento deve avvenire in relazione all'idoneità organizzativa dell'amministrazione) oggi contenuti nell'articolo 118 della Costituzione.

Il Testo Unico degli Enti Locali attribuisce direttamente al comune "tutte le funzioni amministrative che riguardano la popolazione ed il territorio comunale, precipuamente nei settori organici dei servizi alla persona e alla comunità, dell'assetto ed utilizzazione del territorio e dello sviluppo economico" e definisce come "compiti del comune per servizi di competenza statale" la gestione dei "servizi elettorali, di stato civile, di anagrafe, di leva militare e di statistica". Il processo di decentramento amministrativo ha previsto da un lato l'individuazione dei livelli ottimali di esercizio delle funzioni, attribuendo poteri legislativi e d'indirizzo concertativi alle regione, e dall'altro ha dato impulso ad un ulteriore livello di decentramento tra regione ed enti locali. Ne è conseguito che, a seconda delle regioni, il disegno delle funzioni attribuite ai comuni - e di conseguenza dei servizi da erogare ai cittadini che a queste corrispondono – proponga oggi una mappa di competenze/poteri/funzioni/servizi non omogenea. In altri termini, ruoli e competenze di un comune non sono più gli stessi in ogni regione. Si pensi a quanto diverse siano state tra le diverse regioni, le politiche di incentivazione per favorire l'esercizio associato delle funzioni, piuttosto che le attribuzioni sull'edilizia residenziale pubblica, sulla gestione dei rifiuti, sulle risorse idriche, sulle politiche sociali, etc.
Su altro fronte, la spinta legislativa alla semplificazione dei processi amministrativi e alla trasparenza dell'azione burocratica ha finito con l'attribuire un ruolo salvifico alla definizione del comune come *front-end* dell'intero sistema della Pubblica Amministrazione, senza che a queste intenzioni corrispondesse quella semplificazione che, nell'ottica delle leggi di riforma "Bassanini", poggiasse sulla delegificazione. La complessità del contesto in cui l'ente locale si trova ad operare può, sotto altra luce, ulteriormente essere palesata dai risultati del processo di riorganizzazione della macchina della pubblica amministrazione che - a partire dal D.L.702/78, dal progetto FEPA, dalla circolare 50017/ 1989 della Funzione Pubblica fino alla legge 537/93 - hanno preso in considerazione, per la prima volta nella storia amministrativa italiana, il problema del rendimento della burocrazia pubblica e per la prima volta considerano il pubblico impiego, non come una variabile da giostrare politicamente in quanto strumento di lotta alla disoccupazione, ma come una risorsa che, avendo i suoi costi, deve essere rapportata ai servizi che produce. Tale processo pur con i suoi limiti [9] . che passa alla storia dell'amministrazione pubblica italiana come la vicenda "dei carichi di lavoro" - ha prodotto alcuni significativi elementi in ordine alle attribuzioni dei comuni in relazione ai censimenti delle procedure in carico ai comuni. Alcuni studi individuavano in non meno di 20mila le procedure amministrative e organizzative che, per effetto delle diverse attribuzione legislative, facevano capo al comune. Vale ancora oggi, per allora, la sintesi che l'ANCI fece censendo in qualche centinaio di procedimenti amministrativi le possibili variabili attraverso cui era possibile definire l'attività in capo ad un comune. 8mila comuni in Italia: organizzazioni potenzialmente uniformi, ma sostanzialmente diverse (per dimensione, per strutture, per dotazioni umane e tecniche, etc) sono "visualizzate" allo stesso modo: una parte dell'organizzazione rivolta al rapporto con il pubblico (front office), un'altra alla realizzazione dei processi (back office). Un modello che, specie nei comuni di più ridotte dimensioni, si mostra inadatto a "spiegare" le organizzazioni comunali.

9 Il primo, e forse più grave limite, consiste nel fatto che si parla di carichi di lavoro e non di risultati; questo significa che, se non si fa attenzione, si potrebbe andare a rilevare ci che viene fatto senza porci il problema se ci che viene fatto sia o meno utile; in questo modo si correrebbe il rischio di cristallizzare le eventuali inefficienze amministrative addirittura in uno strumento quantitativo; il ritualismo burocratco mirabilmente messo in evidenza da Merton e da Crozier (ritualismo consistente nel fatto che il burocrate perde di vista la funzione dell'operazione che esegue, al punto che se, al mutare delle circostanze tale operazione diviene inutile, il burocrate continuerà ritualisticamente a svolgerla). *M. Balducci et alt. Metodologia per la rilevazione dei carichi di lavoro nella Regione Campania, Selene1994*

"Fatte salve le dovute, e non rilevanti eccezioni, nei piccoli Comuni non abbiamo i ruoli di back office e di front office; né l'uomo delle tecnologie, nè l'URP, nè l'esperto di comunicazione. E, vivaddio, non abbiamo nemmeno il problema dei "servizi al cittadino": molte delle metafore della vita sono presenti nella consapevolezza collettiva delle piccole Comunità locali per via delle scuole che chiudono, dei presidi sanitari irraggiungibili, dei trasporti pubblici che non ci sono, del lavoro che scompare con la fine delle attività economiche tradizionali, degli anziani da assistere, dei giovani che si riesce ad interessare e a far restare sul territorio, etc"[10] .

IL RUOLO DEI COMUNI NELLE STRATEGIE DI SVILUPPO DELL' IT NELLA PA

Gli obiettivi ambiziosi stabiliti sia a livello europeo sia a livello nazionale si scontrano, soprattutto per quanto riguarda gli Enti della Pubblica Amministrazione locale, con una spesa destinata agli investimenti ICT ancora molto contenuta e con una situazione molto disomogenea in termini di dotazioni infrastrutturali, ma anche applicative, tra i diversi Enti della Pubblica Amministrazione e tra Enti di diverse dimensioni. Nel corso degli ultimi anni Comuni, specie quelli di piccole dimensioni, e Comunità montane vedono complessivamente ridursi la loro spesa in IT per effetto del ruolo assunto dall'Ente regionale come soggetto coordinatore di tutte le realtà locali e interlocutore privilegiato della Pubblica Amministrazione Centrale nonché diretto beneficiario dei finanziamenti statali e europei[11]

Accanto alla riduzione delle risorse, gli enti comunali hanno visto nel corso di questi ultimi l'affermarsi di strategie che, proponendo lo sviluppo dell'IT nell'ambito della P.A., disegnavano modelli "calati dall'alto" che mentre li estromettevano di fatto dal governo dell'IT delle proprie organizzazioni, li coinvolgevano nell'adozione di nuove tecnologie (protocollo, carta d'identità elettronica, firma digitale).

L'attuazione di queste strategie ha scontato un serie di *stop and go* e di sovrapposizioni tra i livelli nazionali e regionali che, più delle inadeguatezze organizzative degli enti comunali, tanta parte hanno avuto nel ritardare a livello locale l'adozione degli strumenti di IT nella P.A..

Ad esempio, nello specifico delle piccole e medie realtà comunali, il modello adottato, sia a livello nazionale che regionale, è stato quello dei Centri di Servizio Territoriali. A tali strutture si è ritenuto di dare l'obiettivo quello di garantire la maggiore copertura territoriale della diffusione dei servizi innovativi, al fine di eliminare il digital-divide tra i Comuni medio piccoli e il resto delle istituzioni e realizzare un efficace sistema per la diffusione e il riuso delle soluzioni di e-government. Alla base di tale idea è stata posta la considerazione, rispetto alle realtà comunali di ridotte dimensioni, delle ristrette dimensioni organizzative e finanziarie, del fabbisogno di competenze professionali elevate nonché di un'offerta di mercato a basso potenziale contrattuale.

10 Ministro per l'Innovazione e le Tecnologie: RinCorsa Risorse per la inclusione dei Comuni a rischio di spopolamento e di abbandono nel piano nazionale di e-Gov per l'attivazione di Centri Servizi Territoriali – 2004
11 AITech-Assinform - 2° Rapporto sull'ICT nella Pubblica Amministrazione Locale Marzo 2007

Paradossalmente l'idea di costituire dei CST - che potessero cogliere sinergie organizzative, tecnologiche ed economiche necessarie per il raggiungimento di significativi obiettivi di sviluppo della quantità e della qualità dei servizi erogati a cittadini e imprese – è stata alla base di politiche d'incentivo sia dello Stato centrale che delle Regioni, attraverso gli Accordi di Programma Quadro "Società dell'Informazione" con lo stesso Stato Centrale. In tale contesto non è stato sempre registrato un "allineamento", sia in termini temporali che di contenuti, tra le diverse iniziative, che di volta in volta venivano prese per favorire la costituzione dei CST, per dotarli di infrastrutture tecnologiche, per formarne il personale, per accompagnarne la fase di start-up.
I comuni, in altri termini, subiscono sul piano dell'utilizzo dell'IT, l'adozione di strategie, alla cui elaborazione sono chiamati a concorrere spesso in termini solo ratificativi, e alle quali possono solo dare attuazione.
L'innovazione si afferma attraverso continue fughe in avanti. Si risolvono le complessità procedimentali con i livelli di interazione. L'informatizzazione dei procedimenti amministrativi viene svolta *as is*, senza alcuna valutazione delle integrazioni tra strutture e livelli di governo. Basti pensare al fallimento del SUAP, primo esempio di procedimento interamente "telematico", in cui nel 2000 al comune venivano imposte le procedure on line, mentre tutto il resto degli enti coinvolti (ASL, Sovrintendenze, Vigili del fuoco,etc) disconoscevano perfino l'utilizzo della posta elettronica.
Non a caso oggi la stessa ASSINFORM evidenzia le distrorsioni prodotte da queste strategie parlando di "*un fallimento della politica pubblica sull'informatica*", ed evidenziando come solo la complessiva modernizzazione "*della Pa sulla base della cultura del merito e dell'efficienza*", potrà garantire *"l'efficacia della digitalizzazione delle procedure e delle applicazioni di e-government"* [12] .

IL MODELLO DEL COMUNE VIRTUALE E IL PIANO REGOLATORE DELL'INFORMATIZZAZIONE COMUNALE

Nel clima di difficoltà descritto, la leva digitale costituisce per i comuni un elemento fondamentale nella sfida per il cambiamento organizzativo e per il miglioramento delle capacità di erogare servizi.
In tale logica muove anche il recente "Codice dell'Amministrazione Digitale" (D.Lgs n. 82/2005) emanato da parte del Ministro per l'Innovazione e le Tecnologie, che accorpa e riordina tutta la normativa in materia di attività digitale delle PA. Questo nuovo quadro regolatorio rappresenta una vera e propria riforma, obbligando l'intera organizzazione ed i dipendenti pubblici non solo a fare ricorso all'informatica, ma ad accettarla quale principale strumento operativo.
La Pubblica Amministrazione è vista principalmente come un sistema che, per attuare la missione istituzionale e le politiche adottate dal governo nazionale e dai governi locali, produce servizi finalizzati all'ottenimento di risultati di efficacia sociale ed economica attraverso una consapevole allocazione delle risorse.

12 Ennio Lucarelli Anticipazioni del Rapporto Assinform 2008, sull'andamento del settore ict nel 2007.

Le enormi potenzialità delle nuove tecnologie informatiche (reti mobile e wireless, web 2.0, enterprise 2.0, e-commerce , RFID, etc) costituiscono strumenti di potenziamento che possono, a diversi livelli, essere utilizzati nei comuni come in ogni altra organizzazione.
I dati più recenti dimostrano come l'informatizzazione negli enti locali sia è stata più spesso indirizzata a migliorare l'efficienza operativa interna. Per quanto riguarda gli Enti comunali, la copertura applicativa maggiore si rileva sull'Anagrafe (91,7%), area particolarmente critica per questi enti, seguita dalla Contabilità (87,2%) e dai Tributi (83%). Basse, come per altri Enti, la Gestione Bandi e Concorsi, Archiviazione ottica, l'URP [13] .
Il potenziale utilizzo dell'IT invece può riguardare una fetta molto più ampia ed importante delle attività del comune a partire da:

- produzione ed erogazione dei servizi ai cittadini ed alle imprese (erogazione di contributi economici alle fasce più deboli, servizio delle pubbliche affissioni, rilascio di licenze, pagamento delle imposte, ecc).
- pianificazione ed controllo del territorio (gestione degli strumenti urbanistici, controllo degli abusi edilizi, ecc).
- difesa dell'ambiente e della salute dei cittadini (controllo dell'aria, dell'acqua e degli alimenti, delle discariche abusive, ecc).
- programmazione e progettazione per gli Organi Politici, Bilancio, etc
- gestione del personale, attuazione dei programmi e dei progetti e coordinamento degli uffici
- controllo stato di avanzamento dei programmi e dei progetti ed il conseguimento degli obiettivi definiti, la qualità dei servizi forniti ai cittadini ed alle imprese, l'uso razionale delle risorse disponibili
- comunicazione tra gli uffici e tra il Comune e le altre istituzioni per lo scambio e la condivisione di informazioni, ad esempio sull'ordine pubblico.

In questo senso, l'approccio alla digitalizzazione delle organizzazioni comunali più che partire dalla descrizione di un ente "virtuale", le condizioni di utilizzo dell'IT possono necessariamente essere ricondotte da un livello di pianificazione che abbia lo scopo di pianificare, finalizzare, organizzare e disciplinare l'acquisizione e l'applicazione delle tecnologie informatiche e telematiche (ICT) per lo svolgimento dei compiti istituzionali del Comune, utilizzando l'informatizzazione come una risorsa ed una opportunità per realizzare un processo di miglioramento continuo dei servizi forniti, delle attività interne e dell'uso delle risorse disponibili.

13 AITech-Assinform - 2° Rapporto sull'ICT nella Pubblica Amministrazione Locale Marzo 2007

© 2008 Komunica ICT Solutions
Via Passariello, 4
80038 – Pomigliano d'Arco (NA)
e-mail: info@komunica.it
http://edizioni.komunica.it

ISBN 88-95295-02-1

Tutti i diritti sono riservati. Nessuna parte del libro può essere riprodotta o diffusa con un mezzo qualsiasi, fotocopie, microfilm o altro senza il permesso dell'editore.

Finito di stampare nel mese di marzo 2008
Stampato in Italia