

Prot. n. 152/15/BP/ep

Pavia, 7 maggio 2015

Pregiatissimi
Sig. Presidente
Sig.ra Segretario
UNIONE DEI COMUNI MONTANI "ALTA VAL D'ARDA"

Oggetto: Proposta/progetto relativo all'organizzazione/miglioramento delle quattro funzioni fondamentali/servizi conferiti all'Unione dei comuni montani "Alta Val d'Arda":

- 1) Polizia municipale e polizia amministrativa locale;**
- 2) Sistemi informatici e tecnologie dell'informazione;**
- 3) Sportello unico delle attività produttive comprensiva delle attività produttive/terziarie;**
- 4) Protezione civile.**

RELAZIONE SULLE MODALITÀ DI REDAZIONE DEL PROGETTO

Sommario

Presentazione

1. Analisi del contesto
2. La metodologia operativa
 - 2.1. Gruppo di lavoro con compiti strategici
 - 2.2. Gruppo di lavoro operativo
3. Pianificazione dell'attività
 - 3.1. Il quadro finanziario
 - 3.2. Il quadro delle risorse umane
 - 3.3. Il quadro relativo alla gestione dei sistemi informatici
 - 3.4. Il quadro dei beni e delle dotazioni
4. Criteri Generali per la definizione della struttura organizzativa

Scheda Proposta - Offerta

Presentazione

*Alcuni hanno considerato l'organizzazione nient'altro che l'ombra allungata di uno o più uomini. [...] Pur riconoscendo l'influenza dell'individuo, un approccio puramente relativo alla personalità è facilmente ingannevole, perché esistono alcune forze impersonali che generano e guidano il comportamento delle organizzazioni. **James D. Thompson***

Questa relazione concerne le modalità di redazione e attuazione del progetto relativo all'organizzazione e al miglioramento delle *funzioni*^[1] conferite, da parte dei comuni aderenti, all'Unione dei comuni montani "Alta Val d'Arda". Essa descrive gli ambiti e le metodologie di intervento proposti, in un'ottica di gestione sistemica dell'analisi, tenendo conto degli elevati livelli di interdipendenza operativa e organizzativa che caratterizzano la gestione delle funzioni di cui trattasi.

Nella sostanza, si prefigureranno, rispetto alle quattro funzioni conferite, metodologie omogenee di analisi e studio della situazione, in modo tale da rilevare dati tra di loro comparabili e che costituiranno la base comune delle informazioni per la delineazione del complessivo assetto organizzativo dell'Unione, secondo i principi generali dettati dallo Statuto.

¹ E' da rilevare che le funzioni fondamentali indicate al 27° comma dell'articolo 14 del D.L. n. 78/2010, convertito in legge n. 122/2010 e s.m., trovano declinazione nell'articolo 7 della L.R. n. 21/2012 e s.m., in una forma non propriamente collimante con il disposto nazionale. Pertanto, nel prosieguo della presente relazione, per funzioni debbono comunque intendersi quelle definite come tali sia dal legislatore nazionale che regionale.

1. Analisi del contesto

L'Unione dei Comuni montani "Alta Val d'Arda" comprende i Comuni di Castell'Arquato, Lugagnano Val d'Arda, Morfasso e Vernasca.

I dati demografico-territoriali dei comuni aderenti sono così sintetizzati:

COMUNE	Popolazione al 01/01/2013	Superficie in Km ²
Castell'Arquato	4.741	52,75
Lugagnano Val d'Arda	4.214	54,40
Morfasso	1.096	83,93
Vernasca	2.238	72,57
Totali	12.289	263,85

I Comuni, a seguito dell'approvazione dello Statuto, hanno conferito le seguenti quattro funzioni fondamentali:

- 1) Polizia municipale e polizia amministrativa locale;
- 2) Sistemi informatici e tecnologie dell'informazione;
- 3) Sportello unico delle attività produttive comprensiva delle attività produttive/terziarie;
- 4) Protezione civile.

2. La metodologia operativa

L'intervento presuppone sicuramente un forte coinvolgimento degli operatori dei diversi comuni, in ragione del ruolo e della responsabilità ricoperti, in uno spirito che deve fare della cooperazione la risorsa fondamentale.

Rispetto ai contenuti che saranno oggetto di trattazione nel successivo capitolo, si propone, pertanto, la costituzione di appositi gruppi di lavoro, costituiti secondo i seguenti criteri.

2.1. Gruppo di lavoro con compiti strategici

Un primo gruppo, che potremmo definire *strategico*, costituito dal Segretario dell'Unione e dai Segretari comunali degli enti aderenti. Ad esso, con il supporto degli esperti di questa Associazione, saranno affidati i compiti di:

- supervisionare l'attività del *gruppo operativo* di cui al successivo punto 2.2.;
- favorirne l'attività finalizzata all'acquisizione delle informazioni e dei dati necessari;
- valutarne qualità e adeguatezza dei prodotti intermedi e finali;
- assicurare il coordinamento con gli organi di governo dell'Unione e dei comuni;
- partecipare alla produzione dello studio ed elaborare, *in itinere*, proposte di modifica/integrazione degli ambiti oggetto dell'analisi, così come di contribuire alla valutazione tecnica delle diverse alternative proposte per la gestione organizzativa delle funzioni di cui al successivo capitolo 4.

2.2. Gruppo di lavoro operativo

Un *gruppo operativo*, che si propone costituito dai responsabili degli uffici finanziari dei comuni aderenti (anche tenuto conto dell'inerenza dei loro compiti, non solo alla pura gestione finanziaria, ma anche agli aspetti relativi alla programmazione e all'impiego delle risorse umane e strumentali).

Ad esso sarà affidata, secondo gli indirizzi degli esperti esterni, la trattazione degli specifici ambiti di ricerca di cui al capitolo successivo. Questi gruppi si avvarranno, ovviamente, mediante integrazioni temporanee, dell'apporto delle figure responsabili o, comunque, di referenti dei singoli comuni, competenti per ciascuna delle funzioni oggetto del conferimento all'Unione.

3. Pianificazione dell'attività

Come detto in presentazione, si prefigurano azioni di analisi e studio delle quattro funzioni conferite all'Unione, tra di loro uniformi ed omogenee. Nella sostanza, gli ambiti dell'attività e i conseguenti output previsti, come delineati di seguito, riguarderanno ciascuna delle funzioni in oggetto, per le quali, quindi, si potrà disporre di una base conoscitiva comune – pur tenendo conto della diversa natura e caratteristiche dei servizi ad esse sottesi – al fine dell'individuazione delle migliori opzioni organizzative per la loro gestione.

3.1. Il quadro finanziario

Si prevede l'acquisizione dei dati finanziari relativi all'ultimo rendiconto e, per quanto possibile, anche il trend dell'ultimo triennio, riguardanti, le entrate accertate e la spesa impegnata – parte corrente e conto capitale – da parte di ciascun comune, con riguardo ad ognuna delle funzioni oggetto del conferimento all'Unione.

3.2. Il quadro delle risorse umane

Per ciascuna delle funzioni conferite, saranno acquisiti, da ogni comune, i dati relativi al personale impiegato nei servizi ad esse sottesi.

La rilevazione dovrà tener conto delle risorse effettivamente, direttamente o indirettamente, impiegate per tali funzioni, anche attraverso la determinazione di percentuali di utilizzo, nel caso di figure impegnate contestualmente anche in diverse attività.

Gli schemi di acquisizione di tali dati saranno concordati con i gruppi di lavoro di cui al capitolo 2, tenendo conto che essi dovranno almeno contenere gli elementi descrittivi in ordine a: categorie di appartenenza, eventuali incarichi ricoperti, costi in ordine al trattamento fondamentale e dati concernenti il trattamento accessorio.

L'output derivante dalle azioni di cui al presente punto, sarà costituito da una base dati quali-quantitativa, determinante ai fini della prefigurazione delle opzioni organizzative previste al successivo capitolo 4.

3.3. Il quadro relativo alla gestione dei sistemi informatici

Sia ai fini dell'analisi connessa alla più generale e trasversale funzione concernente la gestione dei sistemi informatici e tecnologie dell'informazione, sia per quanto attiene la rilevanza di tali aspetti per ciascuna delle restanti, specifiche funzioni conferite, l'obiettivo è quello di acquisire dati ed informazioni in ordine alle attuali modalità di governo della materia.

A tal fine, risulterà necessaria un'attenta rilevazione dei rapporti contratti attualmente in essere in ciascun comune, tentando di acquisire un quadro omogeneo e, quindi, comparabile delle informazioni.

3.4. Il quadro dei beni e delle dotazioni

Anche per questo aspetto, dovranno acquisirsi, dai comuni conferenti, i relativi dati e informazioni. Essi dovranno concernere il puntuale censimento dei beni mobili ed immobili disponibili, inerenti le funzioni di cui trattasi.

4. Criteri Generali per la definizione della struttura organizzativa

Il legislatore ha, nel tempo, cercato di adeguare gli strumenti normativi a disposizione degli enti locali per favorire forme associative che potessero, nel contempo, rispettare il ruolo dei governi locali e permettere il raggiungimento di dimensioni organizzative e gestionali più razionali.

Peraltro, la ricerca di ambiti ottimali di esercizio delle funzioni, la scelta delle forme di gestione associate più funzionali agli obiettivi prefissati, richiedono una diffusa azione sul territorio, attraverso la quale creare le condizioni culturali, ambientali, organizzative e gestionali indispensabili affinché i processi d'integrazione siano efficaci (in questo senso si è mossa la regione Emilia Romagna con la produzione normativa degli ultimi anni, secondo percorsi che, in verità, non sono stati sempre ben accolti dagli enti territoriali, anche per ragioni comprensibili, riconducibili alla volontà delle singole realtà di affermare la propria autonomia, le proprie specificità, la propria ritenuta efficienza operativa).

Nel contempo, la letteratura dell'organizzazione ha elaborato alcuni modelli – che potremmo *classici* – di Unione (accentrato, decentrato, unione diffusa, modello misto). Essi, però, debbono essere oggetto di esame critico, anche in relazione ai vincoli interpretativi introdotti, in particolare, dalle Sezioni regionali di controllo della Corte dei conti ed anche a seguito dell'impulso al processo di aggregazione intercomunale recato dal legislatore nazionale e prevalentemente mosso dall'impellente necessità di conseguire concreti risparmi della spesa per il funzionamento dell'apparato pubblico.

V'è subito da dire che, ad oggi, l'orientamento prevalente porta – inevitabilmente – a sostenere che, a seguito del conferimento di funzioni, l'Unione ne assume integralmente la titolarità e la relativa responsabilità di gestione, senza possibilità di alchimie organizzative che riportino competenze di tali natura in capo ai singoli enti associati.

Alla luce di ciò, non può dimenticarsi quanto indicato, in sede interpretativa, da sezioni regionali di controllo della Corte dei conti, in tema di responsabilità unitaria delle funzioni, ma anche di possibile decentramento dell'attività mediante uffici in enti diversi².

Rispetto al modello organizzativo, la Corte dei conti ha, inoltre, evidenziato una sorta di possibile *libertà* degli enti nella definizione degli assetti strutturali, che non necessariamente debbono collimare con la descrizione delle funzioni effettuata dal legislatore, pur nella salvaguardia degli imprescindibili obblighi di contenimento della spesa³.

In questo quadro, dovranno inserirsi le proposte relative alle diverse opzioni per la definizione della struttura organizzativa dell'Unione, con riferimento, allo stato, alle quattro funzioni oggetto del conferimento dei comuni aderenti.

Un'ultima considerazione deve riguardare condizioni e modalità di conferimento del personale all'Unione. E' ben noto che l'articolo 35 dello Statuto prevede quanto segue: *"Il personale dipendente dei Comuni aderenti all'Unione negli ambiti gestionali e di servizio attribuiti all'Unione è di norma trasferito nella dotazione organica dell'Unione stessa o in subordine distaccato o comandato presso l'Unione, nel rispetto del sistema di relazioni sindacali previsto dalle norme di legge e di contratto nel tempo vigenti."*

Alla luce di ciò, si ritiene che allo stabile ed integrale conferimento di funzioni all'Unione, non possano corrispondere meccanismi di assegnazione temporanea del personale. E ciò, non solo perché il quadro normativo ed interpretativo pare escluderlo, ma anche perché situazioni di tale fatta non potrebbero che contrastare l'attuazione dei principi di funzionalità, efficienza e flessibilità cui deve ispirarsi l'Unione nell'impiego delle risorse umane, oltre che determinare oggettive difficoltà nella gestione degli istituti contrattuali decentrati e nella determinazione delle relative risorse per il trattamento economico accessorio.

Non di meno, tale meccanismi di assegnazione temporanea potrebbero essere impiegati in questa fase transitoria ed iniziale del conferimento di funzioni, soprattutto in quei casi per i quali dovrà prevedersi l'utilizzo parziale di personale degli enti associati⁴, ma prefigurando, ad ogni buon conto, percorsi certi per la stabile assegnazione di tutto il personale necessario al funzionamento del nuovo Ente.

Anche quest'ultimi argomenti evidenziano la complessità organizzativa e relazionale dell'azione intrapresa da comuni e Unione.

La consapevolezza di tali difficoltà, ma, soprattutto, la comune convinzione nelle positive potenzialità della scelta e una forte tensione alla cooperazione, costituiranno i necessari ingredienti perché essa possa davvero costituire una nuova opportunità per i cittadini dei territori interessati.

² Prima la Corte dei conti Piemonte, con parere n. 287/2012 e poi la Corte dei conti Lombardia, con pareri n. 513/2012 e n. 527/2012, sono intervenute, con posizioni collimanti, sulla questione. In particolare, con l'ultimo parere citato, la Corte ha sostenuto:

"Con specifico riguardo alla concreta organizzazione di ciascuna funzione, è evidente che gli Enti interessati dall'aggregazione debbano unificare gli uffici e, a seconda delle attività che in concreto caratterizzano la funzione, prevedere la responsabilità del servizio in capo ad un unico soggetto che disponga dei necessari poteri organizzativi e gestionali, nominato secondo le indicazioni contenute nell'art. 109 del TUEL." e ancora: *"L'esercizio unificato della funzione implica che sia ripensata ed organizzata ciascuna attività, cosicché ciascun compito che caratterizza la funzione sia considerato in modo unitario e non quale sommatoria di più attività simili. Lo svolgimento unitario di ciascuna funzione non implica necessariamente che la stessa debba far capo ad un unico ufficio in un solo Comune, potendosi ritenere, in relazione ad alcune funzioni, che sia possibile il mantenimento di più uffici in Enti diversi. Ma anche in questi casi l'unitarietà della funzione comporta che la stessa sia espressione di un disegno unitario guidato e coordinato da un Responsabile, senza potersi escludere, in linea di principio, che specifici compiti ed attività siano demandati ad altri dipendenti."*

³ La Corte dei conti Piemonte, con parere n. 292/2013, ha affermato: *"E' pur vero che il legislatore ha indicato l'obiettivo dell'esercizio associato delle funzioni, da raggiungere progressivamente, ma non ha fornito indicazioni in merito ai rapporti con l'organizzazione del sistema di bilancio, disciplinata dal d.p.r. 31 gennaio 1996, n. 194, recante "Regolamento per l'approvazione dei modelli di cui all'articolo 114 del decreto legislativo 25 febbraio 1995, n. 77, concernente l'ordinamento finanziario e contabile degli Enti locali"*.

In particolare, considerata la natura del d.p.r. n. 194 si deve ritenere che non vi sia coincidenza tra le funzioni ivi indicate e quelle che costituiscono oggetto di aggregazione che devono essere identificate dagli Enti in base alla loro attuale organizzazione, in concreto, in base alle indicazioni contenute nel co. 27 dell'art. 14 del d.l. n. 78, conv. dalla legge n. 122 del 2010.

Spetta quindi agli Enti interessati disegnare la nuova organizzazione delle funzioni, partendo dalle attività sinora svolte da ciascuno di essi, ma anche adottando un modello che non si riveli elusivo degli intenti di riduzione della spesa, efficacia, efficienza ed economicità perseguiti dal legislatore, non essendo sufficiente peraltro che il nuovo modello organizzativo non preveda costi superiori alla fase precedente nella quale ciascuna funzione era svolta singolarmente da ogni Ente."

⁴ Con l'applicazione, in particolare, delle disposizioni di cui all'articolo 13 del CCNL del 22.01.2004, tenendo conto della possibilità di calcolo cumulativo della relativa spesa, introdotta dall'art. 1, comma 450, della legge di stabilità 2015 (n. 190/2014).

Legga dei Comuni di Pavia si pone a disposizione, con le proprie esperienze e professionalità, per assecondare l'intrapresa di tale, non semplice, cammino, con l'intento di fornire, in particolare, strumenti di analisi, metodologie e modelli organizzativi che possano consentire di realizzare il progetto appena descritto.

In questo senso è formulata la seguente scheda di proposta-offerta.

Scheda Proposta - Offerta

Destinatario	Unione dei comuni montani "Alta Val d'Arda"
Tipologia di prestazione	Servizi di assistenza tecnica
Contenuti dell'intervento	<i>Progetto relativo all'organizzazione/miglioramento delle quattro funzioni fondamentali/servizi conferiti all'Unione.</i>
Modalità operative	<ul style="list-style-type: none"> - Individuazione, da parte della committenza, delle figure professionali interne coinvolte nel progetto e costituzione dei gruppi di lavoro previsti, con la partecipazione degli esperti di Lega dei Comuni; - analisi e rilevazioni previste dal capitolo 3 della presente proposta; - elaborazione delle opzioni di struttura organizzativa funzionali alla gestione delle funzioni/servizi conferiti, secondo quanto previsto dal capitolo 4 della presente proposta; - verifica congiunta della potenziale efficacia degli interventi.
Responsabile del progetto	Dott. Pier Giovanni Barone, Presidente di Lega dei Comuni di Pavia
Tempi di realizzazione	Secondo le scadenze concordemente definite con la committenza
Corrispettivo proposto	€ 5.000,00, oltre Iva

Caminante, son tus huellas el camino y nada más;
caminante, no hay camino, se hace camino al andar.

Antonio Machado

Si rimane in attesa di conoscere le Vostre valutazioni e si coglie l'occasione per formulare i più cordiali saluti.

IL PRESIDENTE
(Dott. Piergianni Barone)
