



Università degli Studi di Cagliari

DOTTORATO DI RICERCA
ECONOMIA E GESTIONE AZIENDALE
Ciclo XXVI

**LE UNIONI DI COMUNI E L'EROGAZIONE DEI SERVIZI IN
FORMA ASSOCIATA NEGLI ENTI LOCALI**

Settore/i scientifico disciplinari di afferenza
SECS-P/07 ECONOMIA AZIENDALE

Presentata da:	Dott.ssa Marta Lixi
Coordinatore Dottorato	Prof. Andrea Melis
Tutor/Relatore	Prof. Alessandro Spano

Esame finale anno accademico 2012 – 2013

Sommario

Introduzione	3
CAPITOLO 1	6
L'erogazione dei servizi in forma associata	6
1.1 Il New Public Management	6
1.2 La gestione associata	10
CAPITOLO 2	20
Il contesto italiano	20
2.1 Introduzione	20
2.2 Il contesto degli Enti Locali in Italia	22
2.3. Normativa italiana sulle forme associative	24
2.4. Classificazione delle forme associative	32
2.5. Unioni di comuni	36
2.5.1 L'evoluzione del ruolo delle Unioni di comuni nella normativa italiana	38
2.5.2 Struttura delle Unioni di comuni	43
2.5.3 Stato dell'arte delle Unioni di comuni	47
CAPITOLO 3	52
La ricerca sulle Unioni di comuni	52
3.1 Introduzione	52
3.2 Metodologia della ricerca	53
3.2.1 Procedura	57
3.2.2 Campione	58
3.2.3 Strumenti della ricerca	64
3.2.3.1 Struttura focus group	64
3.2.3.2 Struttura del questionario	65
3.3 Risultati della ricerca	72
3.3.1 Risultati analisi qualitativa	72
3.3.2 Risultati analisi quantitativa	82
3.4. Discussioni e conclusioni	112
3.5. Limiti e prospettive della ricerca	117
Bibliografia	120

Introduzione

La Pubblica Amministrazione, negli ultimi decenni, è stata interessata da una serie di riforme volte al miglioramento dell'efficienza e dell'efficacia dell'azione amministrativa, in un momento storico in cui da un lato le risorse a disposizione sono sempre più scarse, dall'altro i bisogni da soddisfare risultano sempre maggiori sia in termini qualitativi che quantitativi. Una serie di queste riforme hanno generato l'introduzione di pratiche manageriali tipiche del settore privato, ispirate al New Public Management (Hood, 1991,1995).

Queste riforme hanno riguardato anche i governi locali (Denters e Rose 2005; Bobbio 2002), che hanno dovuto adottare delle misure volte alla riduzione dei costi (Schulz, Brenner, 2010) e al miglioramento dei servizi erogati. In questo contesto ha preso il via, a livello internazionale, il fenomeno della cooperazione tra enti locali, allo scopo di erogare i servizi in forma associata.

Questo fenomeno è stato studiato sotto diversi punti di vista, tra cui le motivazioni che hanno portato i diversi enti a scegliere la collaborazione come strumento per l'erogazione dei servizi ai propri cittadini. Le motivazioni che vengono principalmente indicate riguardano la ricerca di un risultato in termini di maggiore efficienza al fine di ridurre i costi e aumentare la produttività e raggiungere maggiore efficienza nell'erogazione dei servizi migliori (Dawes e Pre'fontaune 2003, Provan, 2008, Walsh et al, 2008; Janssen, Joha, 2006). Sono stati studiati i fattori che, in qualche modo, ne promuovono e ne scoraggiano lo sviluppo (LeSage Jr., McMillan e Hepburn, 2008). Talvolta si è studiato quanto l'avvio fosse influenzato dall'intento di ottenere gli incentivi finanziari (Hulst, 2007 b). Inoltre, in molti studi si cercato di comprendere quanto effettivamente le diverse forme di collaborazione tra enti locali potessero effettivamente generare l'ottenimento di economie di scala (Chapman, 1995; Southwick,2012; Schulz, Brenner, 2010).

Si sottolinea che non necessariamente collaborare comporta il raggiungimento di risultati positivi, talvolta lo sviluppo viene rallentato dalla resistenza al cambiamento da parte dei soggetti coinvolti (Warm, 2011). Allo stesso tempo solo una forma associativa

stabile può assicurare benefici a lungo termine per tutti i soggetti coinvolti e per i destinatari dei servizi (Sorrentino, Simonetta, 2012).

La necessità di collaborare è ancora più accentuata nel caso di enti di piccole dimensioni, che a causa della scarsità di risorse, hanno sempre maggiori difficoltà di gestione in base a criteri economici e di garantire adeguati livelli di qualità e quantità di servizi necessari per soddisfare i bisogni della comunità (Ruggiero, Monfardini, Mussari, 2012).

La presenza di enti di piccole dimensione è un fenomeno diffuso in Italia in cui il 70,3% dei comuni ha meno di 5000 abitanti (fonte Istat, 2014). Spesso, piuttosto che rinunciare all'erogazione di servizi alla comunità del proprio territorio di riferimento, gli enti preferiscono ricorrere a forme di cooperazione intercomunale, che rappresentano una strategia efficace in vista di una maggiore efficienza nell'azione amministrativa (Fedele, Moini, 2006).

In Italia, dal 1990 ci sono stati una serie di interventi legislativi volti a incentivare l'erogazione dei servizi in forma associata, attraverso diverse forme di collaborazione e cooperazione previste dal Testo Unico degli Enti Locali. Questo discorso negli ultimi anni, a causa della carenza sempre maggiore di risorse finanziarie a disposizione degli enti locali, ha assunto sempre più rilievo; pertanto, la collaborazione viene vista non più come una opportunità ma come una necessità per riuscire a dare la risposte alla comunità. Dal 2010 (Decreto Legge n. 78 del 2010), il legislatore nazionale ha definito l'obbligatorietà per i comuni al di sotto dei 5000 abitanti di erogare le funzioni fondamentali attraverso la costituzione di Unioni di comuni o di convenzioni. Le Unioni di comuni comportano la costituzione di un nuovo ente locale al quale i comuni aderenti dovranno trasferire i servizi e le funzioni, pertanto si tratta di una cooperazione stabile. L'obbligatorietà dell'erogazione dei servizi in forma associata definita nel 2010 è stata confermata anche nei decreti degli anni successivi ma, di anno in anno, ci sono state delle proroghe in riferimento alla scadenza entro la quale occorreva costituire l'Unione dei comuni o la Convenzione, sino all'ultima di dicembre 2013 che fissa la scadenza entro la quale devono essere trasferite tutte le funzioni fondamentali, nel 31 dicembre 2014.

La ricerca si focalizza sulle Unioni di comuni, una delle diverse forme associative possibili in Italia, vista l'attualità dell'importanza e della diffusione di questa particolare forma di erogazione di servizi in forma associata.

La ricerca mira, attraverso l'utilizzo di un approccio quali-quantitativo, a individuare l'esistenza di alcuni elementi che influenzano la costituzione e la gestione delle Unioni di comuni, e di studiare l'eventuale relazione tra i diversi elementi. Nella prima fase della ricerca è stata effettuata l'analisi documentale e sono stati effettuati due focus group con testimoni privilegiati, i Presidenti e i Segretari delle Unioni di comuni. Questa fase ha avuto l'obiettivo di individuare alcune variabili quali le motivazioni che hanno spinto i comuni ad aderire alle Unioni, le criticità riscontrate e i benefici ottenuti, le resistenze riscontrate, le attività svolte dall'Unione in fase di pianificazione. Queste variabili sono state analizzate attraverso un questionario inviato alla popolazione delle Unioni di comuni presenti in Italia (370 nel 2013 quando è stato inviato il questionario). I risultati del questionario sono stati analizzati al fine di individuare gli elementi più importanti nell'influenzare la gestione delle Unioni di comuni e le eventuali relazioni tra essi.

Il lavoro è articolato in tre parti. Nel primo capitolo vengono studiati gli elementi che nella letteratura a livello internazionale sono stati analizzati in riferimento alla collaborazione tra enti. Nel secondo capitolo si analizzano le forme associative nel contesto italiano, con particolare attenzione alle Unioni di comuni, considerando sia la normativa di riferimento che lo stato dell'arte in merito alla loro diffusione nel territorio. Infine, il terzo capitolo presenta la ricerca effettuata, le tecniche di ricerca utilizzate, i principali risultati raggiunti, le conclusioni, i limiti e le prospettive future di ricerca.

CAPITOLO 1

L'erogazione dei servizi in forma associata

1.1 Il New Public Management

Le riforme dell'Amministrazione Pubblica sono un tema ricorrente sia negli studi storici, sia nelle recenti analisi sui sistemi pubblici (Borgonovi, 2005). Ci sono stati diversi filoni di riforme, tra cui quello che gli studiosi chiamano "New Public Management", una delle più suggestive tendenze internazionali nella pubblica amministrazione (Hood 1991), che con una serie di riforme dal 1980 ha contribuito a migliorare l'efficienza e le prestazioni dei governi occidentali e delle organizzazioni del settore pubblico. La crisi finanziaria, il malcontento circa la rigidità delle procedure amministrative e la diminuzione della fiducia del pubblico hanno portato all'introduzione di nuove idee manageriali nel settore pubblico, appunto il New Public Management (NPM) (Pollit, Van Thiel., Homburg, 2007). In molti Paesi le riforme hanno ristrutturato l'organizzazione del settore pubblico, modificato il potere e la ripartizione dei compiti con l'introduzione di pratiche manageriali burocratiche sotto il nome di NPM (Barzelay 1992, 2001; Fedele e Ongano 2008; Hoggett 1996; Hood 1995).

L'approccio del NPM si è sviluppato in Gran Bretagna a seguito del cambiamento politico avvenuto con l'affermarsi del governo conservatore guidato da Margaret Thatcher. Il NPM può essere qualificato come approccio di tipo pragmatico basato su presupposti semplici: il rilancio del sistema economico richiede il contributo di più elevati livelli di efficienza e produttività del settore pubblico (Borgonovi 2005) attraverso l'insieme di prescrizioni e di tecniche tipiche del settore privato per gestire la pubblica amministrazione, quali: controllo di gestione, orientamento ai risultati e al cliente, attenzione per la qualità (Bobbio, 2002).

Tale paradigma deriva, in primis, dalla necessità di confrontarsi con costi crescenti nella produzione di nuovi servizi (Hood 1991), i governi sono destinati ad essere più efficienti, i risultati sono orientati al valore creato al cliente, l'offerta deve essere migliore con l'utilizzo di meno soldi. Vi è uno spostamento da un orientamento interno, delle regole

burocratiche, ad un orientamento esterno verso i bisogni e i desideri dei cittadini. L'implementazione e la modernizzazione delle leggi per favorire un maggior orientamento al raggiungimento dei risultati piuttosto che soltanto seguire la corretta procedura con conseguente miglioramento della produttività (Hood, 1991,1995; Pollit Van Thiel, Homburg, 2007).

Il NPM va nella direzione della riduzione dei costi, dell'incremento dell'efficienza e del miglioramento della qualità dei servizi pubblici erogati (Hood, 1991, Barzelay 2001) nel tentativo di aumentare i servizi con l'utilizzo inferiore di risorse a seguito di una migliore qualità di gestione e progettazione strutturale. Vi è lo spostamento verso strutture orientate al risultato associate con il miglioramento della produttività (Hood 1991). I processi di riforma del NPM implicano lo sviluppo di strategie e tecniche da applicare alle Amministrazioni Pubbliche sia a livello micro che macro, al fine di soddisfare al meglio le esigenze dei cittadini piuttosto che dei territori (Thompson 2005).

L'applicazione dei principi del NPM secondo la formulazione di Hood (1991) dovrebbe ispirarsi ai seguenti elementi:

- una gestione più professionale dell'attività pubblica, con automatizzazione e responsabilizzazione dei dirigenti, considerati alla stregua di manager privati;
- utilizzo di parametri o standard predefiniti a cui le attività amministrative dovrebbero ancorarsi, con indicatori di qualità e di efficienza delle prestazioni;
- enfasi sul controllo dell'output dell'azione amministrativa, servizi e pratiche;
- introduzione di principi di competizione e di concorrenza nei settore pubblico e tra il settore pubblico e quello privato;
- adozione di stili aziendalistici di gestione delle attività e delle risorse umane;
- potenziamento dell'autodisciplina da parte dei dipendenti pubblici e attenzione all'uso della parsimonia nell'allocazione delle risorse necessarie per offrire i servizi pubblici (Hood,1995).

Si tratta di elementi che hanno uno spiccato carattere prescrittivo la cui importanza, nelle riforme degli ultimi quindici anni, è stata abbastanza diversificata nelle Pubbliche Amministrazioni nazionali (Gualmini, 2003, Borgonovi, 2005). Il NPM è come un camaleonte, cambia continuamente il suo aspetto per fondersi con il contesto locale, tale capacità di adattamento è possibile in quanto il NPM non è un insieme coerente di idee e strumenti (Pollit, Van Thiel, Homburg, 2007).

Il settore pubblico negli ultimi decenni è stato interessato da riforme volte a migliorare le sue prestazioni nel settore del benessere dei cittadini, questo obiettivo è stato perseguito in diversi modi ispirati al NPM che si basa principalmente sulla teoria della public choice (Barzelay, 2001, Hood, 1995, Gruening, 98). Secondo il NPM i meccanismi concorrenziali possono e devono lavorare anche tra le organizzazioni del settore pubblico (Ruggiero, Monfardini, Mussari, 2012).

I criteri economici svolgono un ruolo significativo in quanto sono considerati nella letteratura del NPM come segni di buono e saggio governo (Ruggiero, Monfardini, Mussari, 2012). L'introduzione di pratiche manageriali in organizzazioni del settore pubblico e il decentramento dei poteri politici e amministrativi ha portato gli studiosi a concentrarsi sulla cause e gli effetti di tali riforme (Cristensen, 2000; Ongano, 2006; Pollitt 2005)

Dal NPM alla gestione associata

Negli ultimi anni i governi locali delle democrazie contemporanee sono stati coinvolti da diverse sfide, che ne hanno messo alla prova la capacità di adattamento ai nuovi contesti economico-sociali della globalizzazione. Tali sfide hanno assunto forma diversa a seconda dei contesti nazionali, e regionali. A queste sfide si è reagito talora con importanti riforme, in altri casi con mutamenti più incrementali. Ma in ogni caso, tutti i paesi europei hanno visto significative trasformazioni negli assetti e/o nelle funzioni dei governi locali (Denters e Rose 2005; Bobbio 2002).

Una delle trasformazioni nelle politiche locali riguarda le modalità di gestione dei servizi. “La molla fondamentale per questa trasformazione è la ricerca di maggiore efficienza e la possibilità di realizzare risparmi in tempi di finanze locali decrescenti. Si è diffusa la convinzione circa la maggiore efficienza del settore privato rispetto al settore pubblico. Questa trasformazione ha avuto il suo epicentro nell’Inghilterra neoliberista degli anni Ottanta”, dove appunto ha preso il via il NPM (Bobbio, 2002; p.202).

Molti governi nazionali e locali hanno messo in atto misure volte soprattutto alla riduzione e al controllo della spesa, alla riorganizzazione del personale, a predisporre tecniche e strumenti per la rilevazione dei costi, all'utilizzo di gestione dei servizi già sperimentati dal settore privato (Hood 1991).

È in questo contesto in fermento che si colloca, con una rapida accelerazione nell'ultimo decennio, il fenomeno della cooperazione tra comuni, o intercomunalità, intesa come esperienza di gestione associata di funzioni e servizi da parte di più comuni, all'interno di una già differenziata realtà di collaborazioni e cooperazioni tra Enti Locali. Simili esperienze di cooperazione sono presenti in diversi stati europei (Hulst e Van Montfort, 2007a).

La necessità di agire sui sistemi di governance ha spinto molti paesi a ripensare al ruolo che gli Enti Locali hanno sperimentato, negli ultimi anni, una riduzione drastica delle risorse a disposizione per l'erogazione dei servizi con una conseguente maggiore difficoltà a garantire adeguati livelli di qualità e quantità dei servizi soprattutto in presenza di significativi trasferimenti di competenze dal livello centrale a quello locale. Varie sono state le strategie adottate, in taluni casi si è proceduto all'accorpamento (Amalgamation) di vari Enti Locali, in altri si è andati nella direzione di mantenere gli enti esistenti ma incentivandoli all'erogazione dei servizi in forma associata. La riforma federalista in Italia ha scelto la seconda direzione (Spano, Sorrentino, 2012).

I processi di fusione sono stati favoriti dal NPM che concepisce la relazione tra la pubblica amministrazione e i cittadini come una relazione principale-agente, ed è interessato a questi processi quali strumenti per la valorizzazione delle economie di scala sulla fornitura di servizi pubblici (Ruggiero, Monfardini, Mussari, 2012).

La situazione e le sfide che si trovano ad affrontare gli Enti Locali hanno condizionato le scelte verso diverse tipologie di strategie, Hulst e Van Montfort (2007b, pp. 3-8) hanno individuato quattro principali forme di strategia: "In primo luogo si può citare la fusione come strumento di razionalizzazione delle unità amministrative. In secondo luogo la redistribuzione delle competenze, soprattutto verso il livello regionale. In terzo luogo si segnala l'ingresso di privati nell'esercizio dei servizi della Pubblica Amministrazione. In obbedienza ai principi del New Public Management, molte amministrazioni hanno avviato l'esternalizzazione di alcuni servizi rispondendo alle necessità di rispettare i sempre più stretti vincoli di bilancio. Infine la cooperazione intercomunale".

1.2 La gestione associata

Dall'analisi della letteratura emerge che quando si parla di erogazione di servizi in forma associata emergono delle caratteristiche ricorrenti, quali: il tentativo di evitare duplicazioni del lavoro e raggiungere sinergie (Martin-Pe', Berger 2004; Wang e Wang, 2007); avendo come obiettivo principale la riduzione dei costi e il raggiungimento di economie di scala (Schulz, Brenner, 2010).

I servizi condivisi costituiscono una forma di collaborazione volontaria tra enti per fornire servizi pubblici (Dawwes e Pre'fontaine, 2003). La ragione principale per la creazione di servizi condivisi è conseguire l'erogazione di servizi più efficienti con conseguenti vantaggi di costo e maggior qualità (Triplett e Scheumann, 2000); essi rappresentano un mezzo fondamentale per la collaborazione e la riforma del settore pubblico (Niehaves, Krause, 2010). La collaborazione è raramente spontanea, cresce e si evolve nel tempo. Richiede uno sforzo significativo da parte degli enti, ma può essere uno strumento potente e duraturo e portare a risultati che altrimenti non si potrebbero verificare (Warm, 2011). Ha lo scopo di generare risultati che gli enti singolarmente non avrebbero potuto raggiungere (Emerson, Nabatchi, Balogh, 2013; Warm, 2011).

Warm (2011) distingue tra collaborazione e cooperazione, sostenendo che i processi di collaborazione nel governo locale richiedono di rimodellare essenzialmente i processi del processo decisionale o di erogazione dei servizi; mentre la cooperazione coinvolge più soggetti a lavorare insieme per un vantaggio reciproco, la collaborazione necessita di unire creatività, competenze conoscenze e altre risorse in uno sforzo reciproco, comporta accettare responsabilità, rischi e benefici condivisi per raggiungere un obiettivo comune che non può essere realizzato indipendentemente (Warm, 2011).

La collaborazione è la risposta a molte sfide del servizio pubblico (Brinkerhoff 2002; Fedele Moini, 2006; Hulst, 2009) dove il termine partenariato definisce una strategia interorganizzativa che indipendentemente dalla forma assunta per l'attivazione porta alla collaborazione di due o più enti pubblici (Sorrentino, Simonetta, 2012).

Inoltre gli accordi di collaborazione possono rispondere alle sfide future di riduzione degli sprechi e alle inefficienze in modo più efficace riorganizzando i beni e condividendo gli investimenti (Janssen et al, 2007; Wecrakodi et al, 2008).

La letteratura passata e recente sottolinea la complessità del tema del partenariato pubblico e la sua crescente importanza per il settore pubblico (Sorrentino, Simonetta, 2012).

I governi locali non sono in grado di completare una serie di attività a causa delle loro limitate risorse finanziarie. Pertanto si rileva necessario stabilire una collaborazione tra le organizzazioni che condividono lo stesso obiettivo. In particolare questo, è di enorme importanza a livello locale dove la carenza di fondi finanziari è prevalente e spesso ostacola la realizzazione di una serie di progetti (Wereda, Załona, Wołowiec, 2011).

Niehaves, Krause, (2010) individua alcuni fattori che potrebbero avere un impatto sull'erogazione in forma associata:

- una delle ragioni più importanti potrebbe essere di natura finanziaria. In tempi in cui le amministrazioni hanno poche disponibilità di denaro la possibilità di ridurre i costi sono attraenti e spesso richieste (Eyob 2004);
- la leadership rappresenta un fattori di successo per l'attivazione del servizio condiviso di e-government. Il ruolo degli attori chiave sia a livello politico che gestionale deve essere preso in considerazione in quanto utili per promuovere l'iniziativa;
- la ricerca e-government ha prodotto diversi risultati per quanto riguarda la necessità di collaborare e cooperare tra amministrazioni (Jausen e al 2007).

Le motivazioni

Tra le principali motivazioni individuate nella letteratura internazionale che spingono gli Enti Locali a intraprendere iniziative di collaborazione per erogare i servizi alla collettività. Il successo di una collaborazione necessita di alcuni requisiti: lo sforzo congiunto tra le diverse organizzazioni coinvolte, la condivisione delle responsabilità, la presenza di un obiettivo comune, il raggiungimento di benefici per la comunità. Pertanto l'attenzione del governo locale deve essere rivolta al valore creato alla comunità, e dunque la collaborazione non deve rappresentare l'obiettivo ma il mezzo per raggiungere l'obiettivo di ottenere migliori risultati per i cittadini (Warm, 2011).

Tra le motivazioni vi sono il miglioramento dell'efficacia complessiva della fornitura di servizi come risultato combinato di una maggiore efficienza e promozione di innovazione e flessibilità, e l'erogazione di servizi migliori (Dawes e Pre'fontaune 2003, Provan, 2008).

Le partnership interorganizzative portano dei vantaggi per l'ampia cerchia dei soggetti coinvolti, tuttavia accettare di collaborare non significa automaticamente garantire il successo della partnership e avere un impatto sociale economico e organizzativo positivo. Infatti le interferenze istituzionali ed economiche, i disincentivi di governo, gli svantaggi decisionali potrebbero creare degli ostacoli rilevanti all'efficienza del partenariato (Raisiene, 2011).

Gli Enti pubblici utilizzano i centri di servizi condivisi al fine di ridurre i costi, di migliorare il valore del servizio, aumentare la produttività e raggiungere una maggiore efficienza amministrativa (Walsh et al, 2008; Janssen, Joha, 2006). Niehaves e Krause, (2011) mettono in evidenza che tra le motivazioni principali che spingono verso l'erogazione dei servizi in forma associata vi sono il potenziale risparmio, gli incentivi finanziari aver sperimentato precedentemente altre forme di cooperazioni questo può creare le premesse per un rapporto di fiducia (Niehaves, Krause, 2011)

Warm (2011) individua quattro forze che inducono i governi locali verso la collaborazione:

- finanziari, i governi ottengono sempre meno finanziamenti e inoltre aumentano i limiti sulle entrate locali;
- competitive, le città sono in concorrenza, si sentono dunque costrette a collaborare per far crescere le proprie capacità competitive;
- pratico,
- politico, i cittadini vedono positivamente la collaborazione con altri enti.

Inoltre individua anche quattro ostacoli significativi:

- strutturali
- sociali, l'aumento della diversità sociale e la presenza di valori in conflitto rendono difficile un senso di responsabilità condivisa;
- processo, in quanto collaborare richiede avere uno speciale set di competenze;
- leadership, la collaborazione richiede l'impegno dei soggetti al vertice della struttura organizzativa, ma spesso non hanno libertà politica.

Anche LeSage Jr., McMillan e Hepburn (2008), cercano di comprendere il ruolo e il potenziale delle forme di cooperazione intercomunale, attraverso l'identificazione dei

fattori che in qualche modo promuovono o scoraggiano la partecipazione da parte dei comuni alla cooperazione. Individua quattro fattori ritenuti importanti nella decisione dei singoli enti a collaborare: il raggiungimento di potenziali economie, in relazione all'aumento dei destinatari dei servizi; il benessere fiscale comune; l'attenzione per il controllo, motivata dal desiderio di avere servizi corrispondenti alle preferenze dei cittadini; la possibilità di avere partner che permettano di aumentare la competitività nel territorio.

Tali fattori incidono sulle motivazioni che sono:

- l'opportunità di fornire un servizio che non esisteva;
- la riduzione dei costi a parità di servizio erogato;
- il miglioramento del servizio senza l'aumento dei costi;
- evitare di non riuscire ad erogare il servizio (LeSage Jr., McMillan e Hepburn 2008),

Le riforme del governo locale, realizzate in tutto il mondo, hanno visto l'utilizzo dello strumento delle fusioni dei livelli locali (Drew, Kortt, Dollery, 2012). Tuttavia la riforma strutturale del governo locale è circondata da aspre polemiche, in particolare l'annosa questione se la cooperazione comunale, mirando a ridurre il numero delle autorità governative locali, riesce effettivamente a generare un miglioramento delle prestazioni comunali (Faulk e Hicks, 2011).

L'evidenza empirica presenta dei risultati contrastanti, infatti da un lato si ritiene che la fusione possa migliorare l'amministrazione e la capacità tecnica del governo locale, ma dall'altro lato, ha delle conseguenze negative, distruttive e spesso indesiderate quali la perdita della "voce locale" e la "democrazia locale" (Andrews e Boyne 2012; Dollery Crase e Johnson, 2006).

La riforma struttura ha come motivazione principale il fatto che diverse strutture di governo locali per raggiungere risultati efficienti, devono necessariamente identificare la dimensione ottimale per il governo locale affinché si possano raggiungere dei risultato soddisfacenti. Per questo motivo, i programmi di riforma strutturale nei sistemi di governo locale tendono a modificare il numero e le dimensioni dei consigli locali esistenti per cercare di individuare la dimensione ottimale (Dollery e Robotti, 2008).

Ma la fusione obbligatoria è quasi sempre accompagnata da alti livelli di acrimonia e di divisione nelle comunità colpite, spesso amplificato dall'interazione di compensazione

degli “effetti adattivi e dirompenti del cambiamento strutturale” (Andrews e Boyne, 2012; p. 299) che possono ulteriormente polarizzare le divisioni della comunità (Drew, Kortt, Dollery, 2012).

Da una prospettiva politica pubblica, per quanto riguarda le spese comunali, non vi è dimostrazione che la fusione del governo locale possa generare dei risparmi di costo (Drew, Kortt, Dollery, 2012). Per ottenere efficienze nell'erogazione dei servizi, in termini di riduzione dei costi, i governi locali cercano di porre in essere delle azioni volte al drammatico cambiamento della progettazione organizzativa di erogazione dei servizi (Abels, 2012).

Il consolidamento del governo locale è stato per quasi un secolo un tema ricorrente nella Pubblica Amministrazione e nella finanza pubblica. Le opinioni sui costi e sui benefici dell'associazionismo sono spesso contrastanti, alcuni ritengono ci sia poca evidenza dei risparmi dei costi o della riduzione fiscale generati dalla gestione associata dei servizi (Martin, Scorsone, 2011)

Ottenere una maggiore efficienza attraverso economie di scala è pertanto uno dei principali obiettivi delle riforme che riguardano la ristrutturazione del governo locale (Ruggiero, Monfardini, Mussari, 2012). Il concetto di efficienza allocativa consiste nel riuscire a massimizzare l'uso delle risorse al minor costo (Champman, 1995) ma questo punto di vista ignora i possibili benefici ottenuti attraverso i miglioramenti della gestione e attraverso le riforme manageriali (Haward, Zwart, 2000).

Il partenariato e la collaborazione sono percepiti come la strategia più proficua per realizzare obiettivi comuni delle organizzazioni e contemporaneamente per soddisfare le esigenze di un'ampia gamma di parti interessate. La collaborazione è rilevante per le sfide del mondo contemporaneo e soprattutto per le istituzioni del settore pubblico (Raisiene, 2011).

Le ragioni che possono indurre i comuni a unirsi sono soprattutto il desiderio di fornire risposte coordinate e coerenti alle esigenze espresse dalle specifiche comunità, con la possibilità di migliorare l'offerta di servizi in linea con i criteri di efficienza e qualità che non sarebbero possibili in uno scenario frammentato. Allo stesso tempo solo una forma associativa stabile può assicurare benefici a lungo termine per tutti i soggetti coinvolti e per i destinatari dei servizi (Sorrentino e Simonetta, 2012).

L'erogazione di servizi attraverso forme associative consente anche di avere un sistema di governo locale più forte, che sia in grado di ottenere i vantaggi delle economie di scala (Chapman, 1995) e di fornire un'adeguata e appropriata opportunità al governo locale di incidere a livello politico (Haward, Zwart, 2000).

La costituzione di unità di governo più grandi rappresenta anche un'opportunità per impiegare personale professionale, in un'ampia gamma di settori, dalla gestione e amministrazione alla pianificazione e sviluppo della comunità. Ma contemporaneamente le unità locali devono essere abbastanza piccole da consentire di conservare l'elemento della comunità locale in cui ogni cittadino si sente di essere politicamente rappresentato e in cui ritiene che le sue opinioni siano prese in considerazione (Haward, Zwart, 2000).

Ruggiero et al. (2012), sostengono che le iniziative volte alla fusione sono importanti per diversi motivi (competitività regionale, riduzione dei costi, capacità di fornire pubblici servizi):

- competitività regionale, le singole amministrazioni pubbliche locali hanno bisogno di lavorare in rete con altri soggetti pubblici e privati (Goldsmith 2004, Kickert 97). La fusione può essere una strategia per aumentare il potere politico e contrattuale in relazione con gli altri soggetti;
- riduzione dei costi, diversi enti non hanno a disposizione le risorse sufficienti per poter finanziare la fornitura dei servizi che devono necessariamente essere erogati, questa difficoltà è accentuata dal fatto che con il sistema del finanziamento diretto, le amministrazioni sono finanziate direttamente dai loro cittadini;
- capacità di fornire servizi pubblici, le singole amministrazioni ricorrono alla fusione in quanto i servizi richiesti dalla collettività sono sempre più complessi e difficili da fornire per ogni singola amministrazione. La gestione attraverso la fusione permette di sfruttare le risorse finanziarie, materiali e umane in modo efficiente, con l'obiettivo di soddisfare le richieste dei cittadini (Ruggiero, Monfardini e Mussari, 2012)

Un'altra motivazione per l'avvio della cooperazione intercomunale è individuata negli obblighi di legge e nell'opportunità di ottenere incentivi finanziari (Hulst, 2007 b).

I criteri che utilizzano gli incentivi finanziari per promuovere la cooperazione sembrano più efficaci, anche se ci sono casi in cui la cooperazione è più simbolica che reale. La maggior parte degli autori concordano sul fatto che la disponibilità di fondi e altri

meccanismi di incentivazione rappresenta una condizione necessaria ma non sufficiente per l'avvio e lo sviluppo di accordi collaborativi. Le politiche pubbliche servono per motivare gli sforzi comuni ma non sono in grado di fornire indicazioni sulle condizioni per il loro funzionamento (Sorrentino, Spano e Bellò, 2011)

Criticità e benefici

La gestione associata ha generato nel corso degli anni diversi benefici ma allo stesso tempo gli Enti coinvolti hanno incontrato diverse criticità, la crescente diffusione e la complessità della collaborazione è il risultato di un'ampia competitività finanziaria, di pressioni pratiche e politiche, eppure la collaborazione di successo è spesso ostacolata dal contropotere strutturale, sociale, di processo e da barriere di leadership (Warm, 2011).

Un criticità individuata è la resistenza intrinseca e adattiva al cambiamento che deriva dal fatto che la collaborazione può richiedere dei sacrifici a dei cambiamenti nelle abitudini. La maggior parte dei problemi che i funzionari pubblici devono affrontare sono adattivi, richiedono cambiamenti nel comportamento e nelle relazioni. Richiedono decisioni e azioni collaborative e investimenti per la collaborazione e gestione nel tempo. In molte situazioni anche i decisori politici possono riconoscere l'esistenza di un problema ma non trovano una soluzione condivisa su come poterlo affrontarlo, pertanto le collaborazioni per essere efficaci richiedono l'interazione delle parti interessate per trovare una via d'uscita (Warm, 2011).

Raisiene (2011) sottolinea che i disincentivi alla collaborazione interorganizzativa possono essere di due tipi: problemi causati dall'influenza dell'ambiente esterno all'organizzazione, e problemi di inconvenienti sulla gestione interorganizzativa. Per quanto riguarda l'ambiente esterno può essere considerata la troppa burocrazia, la mancanza delle informazioni necessarie per la preparazione e l'attuazione dell'attività di partenariato, cambiamenti rapidi per quanto riguarda l'ambiente legale, la documentazione richiesta, e la legislazione. Considerando le difficoltà e gli ostacoli spesso la collaborazione viene intrapresa solo per ottenere maggiori benefici finanziari, senza operare effettivamente insieme. Inoltre la maggior parte dei progetti intrapresi trascurano le reali necessità, le analisi delle esigenze sono spesso fittizie e dunque necessariamente i risultati sono poco importanti per la società. Invece per quanto riguarda i disincentivi interni, questi sorgono a causa di una gestione talvolta poco professionale, della

mancanza di esperienza, dell'insufficiente capacità di collaborazione, delle differenze di obiettivi, per la mancanza di fiducia tra i soggetti coinvolti nella collaborazione (Raisiene, 2011).

In alcune occasioni la preferenza per accordi bilaterali sembra essere il risultato di due fattori concomitanti, da un lato la tendenza ad intraprendere relazioni, che siano meno esigenti in termini di *set up* e di gestione rispetto a quelle che comportano la costituzione di nuovi organi, dall'altro le istanze non possono essere escluse qualora la creazione di forme associative è il risultato di comportamenti collusivi, in cui la collaborazione è avviata unicamente per intercettare risorse pubbliche, prestando scarsa attenzione all'effettivo sviluppo della cooperazione e dei suoi effetti (Cersosimo, 2001; Lowndes, 1998).

Un altro svantaggio riguarda il livello amministrativo; infatti, maggiore è il numero di amministrazioni coinvolte nel processo e maggiori sono i problemi di coordinamento (Barretta, 2008; Goldsmith 2004). Un altro problema riguarda la rappresentatività politica, infatti gli amministratori dei nuovi enti non sono eletti direttamente dai cittadini. Inoltre l'erogazione di un servizio omogeneo a tutti i cittadini del nuovo ente può non essere adeguato in quanto questi possono appartenere a realtà con diverse caratteristiche socio economiche e quindi avere differenti esigenze e richiedere servizi pubblici differenti (Ruggiero, Monfardini e Mussari, 2012).

Nonostante sia evidente l'obiettivo di riuscire ad intercettare gli incentivi finanziari per i comuni con carenza di risorse, che spesso rappresentano i destinatari naturali delle politiche di incentivazione, talvolta questi, non ritengono che il sostegno finanziario sia sufficiente a compensare la perdita di autonomia che deriva dalla collaborazione. I comuni con scarsità di risorse si interessano alle risorse supplementari solo in un'ottica a breve termine, pertanto se gli intenti politici a livello regionale fossero di far collaborare gli enti, in particolare nella programmazione e nell'elaborazione della politica, il raggiungimento di tali intenti risulta seriamente compromesso. Per questo motivo sarebbe preferibile legare la dimensione del contributo a qualche variabile quale ad esempio l'importanza dei servizi trasferiti al fine di premiare i comuni che effettivamente compiono degli sforzi volti a integrare le politiche (Sorrentino e Simonetta, 2012).

Un altro fattore che ostacola la realizzazione di cambiamenti strutturali ai governi locali è anche un approccio generalmente unilaterale e non consultivo, spesso adottato dai governi statali. Talvolta i risultati maggiori sono stati raggiunti nel momento in cui sono

stati adottati degli approcci di riforma altamente collaborativi e cooperativi (Roodeurys, 1995), in cui il governo locale è stato coinvolto dal governo statale nel produrre la struttura dei nuovi enti. Mentre le riforme intraprese principalmente sulla base di considerazioni economiche, e dunque con un approccio prevalentemente *top-down*, non hanno generato i risultati sperati in quanto i governi locali non hanno condiviso la necessità di adottare delle azioni volte alla collaborazione con altri enti (Haward, Zwart, 2000)

La collaborazione tra enti talvolta ha generato dei benefici quali: il maggior controllo e la trasparenza dei costi, la standardizzazione, l'accesso ad alte competenze, il miglioramento delle prestazioni del personale, la maggiore sicurezza sui rischi della collaborazione (Janssen e Joha, 2006), il mantenimento e il miglioramento dei servizi alla comunità, i risparmi sui costi a lungo raggio, lo sviluppo economico e la riduzione della duplicazione dei servizi. Ma non sono rari anche i casi in cui la riduzione dei governi locali ha comportato un aumento significativo delle spese del governo locale, una causa di questo è individuata nella riduzione della concorrenza derivante dalla diminuzione del numero totale di unità (Martin, Scorsone, 2011)

Tra i vantaggi del processo di fusione a livello politico vi è il fatto che lavorare insieme può generare più potere contrattuale e politico in relazione alle altre Amministrazioni Pubbliche. Mentre a livello amministrativo i vantaggi sono principalmente sul piano economico, e precisamente nel raggiungimento di economie di scala. Le amministrazioni hanno accesso a maggiori quantità di risorse finanziarie per perseguire le loro funzioni e fare investimenti che altrimenti non avrebbero potuto realizzare (Blume, 2007; Zuffoda, 2002). Dal punto di vista organizzativo la fusione rappresenta l'occasione per eliminare sovrapposizioni di strutture organizzative e di specializzare la forza lavoro operativa nelle amministrazioni (Bardach 1998).

Per quanto riguarda i vantaggi conseguibili attraverso la collaborazione è possibile distinguere gli effetti in base alla dimensione degli enti considerati, un comune più grande può ottenere economie di scala, in quanto ha la possibilità di disporre di personale con una maggiore specializzazione, e può conseguire delle economie anche negli acquisti. D'altra parte una piccola organizzazione può essere più flessibile a reagire alle condizioni di cambiamento che la collaborazione necessariamente richiede, inoltre trova meno difficoltà a controllare il comportamento dei dipendenti. Se si considera la questione legata ai poteri nel mercato, il comune più grande potrebbe, attraverso un maggior predominio

sul mercato sfruttare la sua posizione e potrebbe ottenere extra remunerazioni per i propri dipendenti (Southwick,2012).

In termini di dibattito contemporaneo sulla riforma strutturale del governo locale, il concetto e la misurazione delle economie di scala svolgono un ruolo importante. Alcuni ritengono che gli enti locali più grandi siano più efficienti di quelli più piccoli, e per questo si ritiene possano ottenere maggiori benefici dalla riduzione di costi amministrativi, dall'aumento del potere d'acquisto e dal miglior utilizzo delle attrezzature che la fusione tra enti genera (Andrews, Boyne 2009, Dollery, Byrnes, Allan 2007, Dollery, Byrnes, Crase, 2008). Viceversa qualcuno sostiene che i piccoli enti locali essendo meno burocratici, e avendo un maggior controllo dalle piccole comunità locali, possano avere normalmente minori costi operativi (Boyne, 1995).

In generale sembra che i servizi ad alta intensità di manodopera genererebbero poche economie di scala dovute alla loro natura idiosincratca in cui un maggior volume di servizi può semplicemente richiedere un numero corrispondente maggiore di lavoratori. Per contro i servizi ad alta intensità di capitale, possono produrre sostanziali economie di scala perché i costi delle immobilizzazioni possono essere distribuite su un numero maggiore di individui (Dollery, Crase, Johnson, 2006).

Dall'analisi effettuata è possibile comprendere quali sono stati gli elementi su cui nel contesto internazionale si è cercato di focalizzarsi per spiegare le gestioni associate sia da un punto di vista delle motivazioni, che dei benefici ottenuti che delle criticità incontrate, nel tentativo soprattutto sui risultati di comprendere se effettivamente la collaborazione può comportare il raggiungimento di economie di scala. Tutte le diverse analisi effettuate potrebbero essere arricchite dallo studio contemporaneo delle diverse variabili, per cercare di comprendere quali incidono maggiormente nelle diverse fasi della gestione associata, avvio e gestione, e soprattutto se esiste qualche relazione tra queste che possa in qualche modo spiegare determinati fenomeni.

CAPITOLO 2

Il contesto italiano

2.1 Introduzione

L'analisi delle forme associative nel contesto italiano permette di analizzare le diverse opzioni messe a disposizione degli Enti Locali dal legislatore statale nel corso degli ultimi anni, dalla legge n. 142 del 1990 "Ordinamento delle autonomie locali" sino alle ultime manovre finanziarie del 2013. In questa parte del lavoro, si evidenziano le diverse forme associative previste dal Testo Unico degli Enti Locali, con le principali caratteristiche dal punto di vista della struttura organizzativa e delle attività che gli Enti Locali intendono svolgere per erogare i servizi in forma associata, in modo sempre più efficiente ed efficace. Successivamente alla panoramica delle diverse forme associative, vengono analizzate più nel dettaglio le Unioni di comuni Ente Locale oggetto della ricerca. Precisamente viene presentato lo stato dell'arte delle Unioni di comuni in Italia.

L'importanza delle forme associative nel contesto italiano deriva anche dal ruolo che il legislatore ha da decenni attribuito ai comuni. Nella normativa italiana sono previsti diversi livelli istituzionali, a ciascuno dei quali è attribuito un determinato potere, e precisamente con la Legge costituzionale n. 3 del 18 ottobre 2001 "Modifiche al Titolo V della parte seconda della Costituzione" che appunto determina la Riforma del Titolo V della Costituzione si prevede che "Le funzioni amministrative sono attribuite ai Comuni salvo che, per assicurarne l'esercizio unitario, siano conferite a Province, Città metropolitane, Regioni e Stato, sulla base del principio di sussidiarietà, differenziazione ed adeguatezza" (art. 118 comma 1 Cost.)

Pertanto è al Comune e dunque "all'ente locale che rappresenta la propria comunità, ne cura gli interessi e ne promuove lo sviluppo" (Art. 3 comma 2 Decreto Legge n. 267 del 2000 "Testo Unico degli Enti Locali. TUEL"), che spettano 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, salvo quanto non sia espressamente attribuito ad altri soggetti dalla legge statale o regionale, secondo le rispettive competenze" (art.13

comma 1 Decreto Legge n. 267 del 2000 “Testo Unico degli Enti Locali. TUEL). Ma la Costituzione precisa che occorre garantire l’individuazione del livello istituzionale più idoneo alla gestione delle funzioni, attraverso il rispetto dei principi di:

- sussidiarietà;
- differenziazione;
- adeguatezza.

Principio di sussidiarietà

Principio introdotto dal Trattato di Maastricht, Trattato istitutivo della comunità europea che nel 1992 stabiliva all’art. 5 che “Nei settori che non sono di sua esclusiva competenza la Comunità interviene, secondo il principio di sussidiarietà, soltanto se e nella misura in cui gli obiettivi dell’azione prevista non possono essere realizzati dagli Stati membri e possono dunque, a motivo delle dimensioni e degli effetti dell’azione in questione, essere realizzati meglio a livello comunitario”. In base a questo principio “i poteri devono essere assegnati al livello di governo più basso possibile, ossia più vicino ai cittadini, purché sia in grado di gestirli in modo adeguato” (Bobbio, 2002; p. 47).

Il principio può avere due accezioni:

- principio di sussidiarietà in senso verticale, e dunque le funzioni spettano all’ente più vicino al cittadino e dunque all’ente che conosce meglio i bisogni del territorio, la competenza passa al livello istituzionale superiore se questo può rendere il servizio in modo più efficace e efficiente;
- principio di sussidiarietà in senso orizzontale, “Stato, Regioni, Città metropolitane, province e Comuni favoriscono l’autonoma iniziativa dei cittadini singoli e associati, per lo svolgimento di attività di interesse generale”(art. 118 comma 4 Cost.), dunque in questa accezione l’ente interviene solo se il cittadino singolo o associato non riesca a soddisfare i bisogni.(Bianco, 2011)

Principio di differenziazione

Il legislatore consapevole del fatto che gli Enti Locali italiani non sono tutti uguali, definisce che nell’attribuzione della potestà amministrativa e gestionale bisogna tenere in considerazione le caratteristiche demografiche, territoriali e strutturali dei singoli enti (Bianco, 2011; Frieri, Gallo, Mordenti, 2012).

Principio di adeguatezza

La gestione delle funzioni e dei servizi per essere efficaci ed efficiente deve svolgersi in ambiti territoriali ottimali, e dunque in enti di adeguate dimensioni (Frieri et al, 2012), e come precisa Il TUEL “Il comune, per l’esercizio delle funzioni in ambiti territoriali adeguati, attua forme sia di decentramento sia di cooperazione con altri comuni e con la provincia” (art.13 comma 2).

2.2 Il contesto degli Enti Locali in Italia

Al pari del contesto internazionale anche l’Italia è stata interessata da una serie di riforme che hanno riguardato gli Enti Locali. Questi, negli ultimi anni, hanno sperimentato una riduzione delle risorse a disposizione per erogare i servizi con la conseguente difficoltà, soprattutto per i comuni molto piccoli la cui gestione in linea con criteri economici può rilevarsi ancora più complicata, a garantire adeguati livelli di qualità e quantità di servizi necessari per soddisfare i bisogni della comunità. (Ruggiero, Monfardini, Mussari, 2012)

I Comuni piccoli sono stati definiti “risorse e vincolo: hanno grande potenzialità, ma non sono idonei a dare una risposta gestionalmente efficiente alle crescenti attribuzioni di funzioni e servizi comuni” (Bianco, 2011; p.10).

Per i piccoli comuni non è difficile migliorare la qualità dei servizi senza, allo stesso tempo, perdere il controllo dei costi. Inoltre le risorse scarse impediscono una corretta gestione delle risorse umane nonché l’attivazione degli strumenti necessari per ridurre il gap rispetto agli Enti locali più grandi e più attrezzati (Frieri et al, 2012).

Inoltre la micro dimensione degli enti può comportare che molti servizi non vengano effettivamente erogati e/o la loro qualità non sia soddisfacente (Bianco, 2011), con la conseguente difficoltà di risposta alle esigenze dei cittadini.

Come dice Pizzetti “La dimensione territoriale di una gran parte dei comuni italiani è inadeguata a consentire ad essi di rispondere alle richieste della società” (Pizzetti 2008, p. 16), infatti il territorio italiano è caratterizzato per il 70,3% da Comuni con una popolazione

inferiore ai 5.000 abitanti, di cui il 24,1% con meno di 1.000 abitanti come mostrato in tabella:

Abitanti per comune	Numero comuni	Percentuale
0 – 1000	1.942	24,1%
1.001-5.000	3.720	46,2%
5.001-10.000	1.187	14,7%
10.001-15.000	482	6%
15.001- 20.000	217	2,7%
20.001-25.000	127	1,6%
25.001- 50.000	241	3%
50.001 e oltre	141	1,7%
Totale	8.057	

Tabella 1 Dimensione dei comuni italiani (fonte: ISTAT 2014)

I piccoli comuni soprattutto, si trovano nella situazione di dover trovare le soluzioni per cercare di fronteggiare meglio i bisogni della comunità di riferimento, ovvero dar vita a politiche integrate, capaci di generare impatti congiunti in diverse aree di bisogno sociale intervenendo su problemi di rilevanza collettiva (Fedele, Moini 2006).

Pertanto “occorre ragionare su come si tengano insieme necessità di risparmio ed efficienza con la necessità di presidiare e governare territori spesso vasti e complessi quanto scarsamente abitati e serviti, che necessitano di una prossimità di governo che solo il comune può assicurare” (Bianco, 2011; p.7).

Gli enti, piuttosto che rinunciare all'erogazione di servizi alla comunità territoriale di riferimento preferiscono ricorrere a forme di cooperazione intercomunale, che rappresentano una strategia efficace in vista di una maggiore efficienza nell'azione amministrativa (Fedele, Moini, 2006).

In merito a questo argomento, si possono evidenziare due linee di pensiero principali. La prima vede nell'associazionismo una possibilità offerta ai comuni minori di poter esercitare in modo più efficiente funzioni che singolarmente possono essere difficili o impossibili da esercitare, nel caso in cui le funzioni siano assegnate in modo uguale a tutti i comuni indipendentemente dalla dimensione. L'altra vede nell'esistenza di adeguate forme associative la condizione per il conferimento di taluni tipi di funzioni che altrimenti

non potrebbero essere conferiti ai comuni che restano al di sotto di una determinata dimensione, nel caso in cui in nome della differenziazione e dell'adeguatezza il conferimento di funzioni ai diversi Enti locali varia a seconda delle tipologie di comuni (Pizzetti, 2008).

La cooperazione è stata individuata come soluzione anche da parte del legislatore, che infatti, nelle riforme degli ultimi venti anni, ha posto gli Enti Locali di fronte alla scelta tra la riduzione drastica dei servizi erogati, oppure la modifica radicale del proprio modo di operare. Le manovre finanziarie degli ultimi anni sono arrivate a imporre agli Enti Locali di cooperare tra loro (Frieri et al, 2012).

I piccoli comuni attraverso un processo associativo adeguato, possono trovare gli strumenti istituzionali e organizzativi indispensabili per continuare ad esercitare il ruolo che è loro proprio. (Pizzetti, 2008).Le comunità, attraverso la gestione associata possono continuare a rispondere alle esigenze della collettività mantenendo i servizi nel territorio, e allo stesso tempo possono non rinunciare alla loro identità (Frieri et al, 2012).

Pertanto, le forme di cooperazione che “un tempo si configuravano come opportunità, si rilevano come una necessità” (Fedele, Moini 2006, p.75).

2.3. Normativa italiana sulle forme associative

L'Italia affronta la questione del riordino territoriale del governo locale in ritardo rispetto al resto dell'Europa, basti considerare che la prima legge repubblicana del settore si ha nel 1990 e sino ad allora l'intero settore era ancora regolato dal Testo Unico degli Enti Locali (TUEL) del 1934 (Fedele, Moini 2006). Nel 1990 con la Legge n. 142 del 8 giugno “Ordinamento delle autonomie locali”, il legislatore si propone di superare la tradizionale uniformità istituzionale degli apparati amministrativi (Gambi, Merloni 1995, 453-457). La legge individua nel Capo VIII diverse “forme associative e di cooperazione accordi di programma”, tra i quali individua le convenzioni (art. 24), i consorzi (art. 25), le unioni di comuni (art 26), gli accordi di programma (art. 27), e nel Titolo IX prevede le comunità montane (art. 28-29).

La legge incontra una serie di difficoltà che trovano la loro origine in una “visione autoritaria dell'autonomia” (Bobbio 2000, 192), in una logica legislativa top-down, che

individua in modo preciso le modalità attraverso le quali i comuni possono scegliere tra le diverse forme di cooperazione previste dalla norma (Fedele, Moini, 2006).

Dopo diversi anni, la regolazione delle autonomie viene modificata con la Legge del 3 agosto del 1999 n. 265 “Disposizioni in materia di autonomia e ordinamento degli Enti Locali, nonché modifiche alla legge 8 giugno n.142” le cui indicazioni vengono riprese nel Decreto Legislativo 28 agosto del 2000 n. 267 “Testo unico delle leggi sull’ordinamento degli enti locali”.

Il Testo Unico degli Enti Locali (di seguito TUEL), al Capo IV disciplina le Comunità montane” e al Capo V le “Forme Associative” che si caratterizzano per i seguenti aspetti:

- le convenzioni disciplinate all’art. 30 sono degli accordi che gli enti locali possono stipulare “al fine di svolgere in modo coordinato funzioni e servizi determinati”, i requisiti stabiliti sono la definizione “dei fini, la durata, le forme di consultazione degli enti, i loro rapporti finanziari e i loro obblighi e garanzie”. Si tratta di un accordo volontario che può prevedere o “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” oppure “la delega di funzioni da parte degli enti partecipanti all’accordo a favore di uno di essi”;
- i consorzi (art. 31) possono essere costituiti per la “gestione associata di uno o più servizi e l’esercizio associato di funzioni”, sono tendenzialmente volontari ma “in caso di rilevante interesse pubblico, la legge dello Stato può prevedere la costituzione di consorzi obbligatori”. Al consorzio possono partecipare oltre agli enti locali anche “altri enti pubblici, quando siano a ciò autorizzati” in questo caso “i rispettivi consigli approvano a maggioranza assoluta dei componenti una convenzione”. Sulla base della sua composizione “l’assemblea del consorzio è composta dai rappresentanti degli enti associati nella persona del sindaco, del presidente o di un loro delegato, ciascuno con responsabilità pari alla quota di partecipazione fissata dalla convenzione e dallo statuto”. Il legislatore pone il limite che “tra gli stessi enti non può essere costituito più di un consorzio”;
- le unioni di comuni in base all’art. 32 sono “un ente locale costituito da due o più comuni, di norma contermini, finalizzato all’esercizio associato di funzioni e servizi”. Possiede propria personalità giuridica e propri organi, e precisamente un presidente, un consiglio e una giunta composti dagli amministratori dei comuni che

hanno aderito all'unione. Nella fase di costituzione vengono approvati l'atto costitutivo e lo statuto avente il ruolo di individuare " le funzioni svolte dall'unione e le corrispondenti risorse". Per lo svolgimento delle proprie attività "sono conferite dai comuni partecipanti le risorse umane e strumentali necessarie all'esercizio delle funzioni loro attribuite";

- gli accordi di programma disciplinati dall'art. 34, rappresentano degli accordi che devono essere approvati con il "consenso unanime del presidente della regione o il presidente della provincia, dei sindaci e delle altre amministrazioni interessate". Questi accordi vengono stipulati "per la definizione e l'attuazione di opere, di interventi o di programmi di intervento che richiedono, per la loro completa realizzazione, l'azione integrata e coordinata di comuni, di province e regioni, di amministrazioni statali e di altri soggetti pubblici";

- le comunità montane vengono definite all'artt. 27 e 28 "unioni di comuni, enti locali costituiti fra comuni montani e parzialmente montani, per la valorizzazione delle zone montane per l'esercizio di funzioni proprie, di funzioni conferite e per l'esercizio associato delle funzioni comunali". Hanno propri organi, un presidente, un organo rappresentativo e un organo esecutivo. Spettano alle comunità montane "le funzioni attribuite dalla legge e gli interventi speciali per la montagna stabiliti dalla Unione europea e dalle leggi statali e regionali".

Le caratteristiche delle diverse forme associative previste dal TUEL sono state sintetizzate nella seguente nel modo seguente:

Denominazione e riferimento normativo dal TUEL	Volontarietà	Personalità giuridica e natura	Forma di controllo	Numero di funzioni e/o servizi
Convenzione (art.30)	Possibile, si possono prevedere forme obbligatorie	No, coordinamento operativo	Diretto di ogni singolo comune	Prestabilito (spesso monofunzionale)
Consorzio (art.31)	Possibile, si possono prevedere forme obbligatorie	Si, con caratteristiche aziendali	Dei comuni nell'assemblea dei soci in base a quota di partecipazione	Prestabilito (spesso monofunzionale)

Accordo di programma (art.32)	di Si		Accordo tra enti pubblici per definizione e attuazione di opere interventi o programmi di intervento		Monofunzionale
Unione comuni e Comunità montane (art.27-28)	di Si per Unioni. No per Comunità montane	No	Si è Ente locale	Problematico: organi composti da sindaci, assessori, consiglieri dei comuni costituenti	Plurifunzionale

Tabella 2 Caratteristiche forme associative previste dal TUEL

Fonte: Fondazione di ricerca Istituto Carlo Cattaneo, 2008

Nell'ambito della disciplina degli Enti Locali un ruolo viene riconosciuto alle regioni, infatti già con la legge n. 59 del 1997 si riconosce ad esse il compito di definire gli ambiti ottimali per la gestione dei servizi e sulla definizione del modello di organizzazione che deve essere utilizzato (Bianco, 2011). Questa linea viene condivisa anche nella normativa successiva e precisamente nell'art. 33 "Esercizio associato di funzioni e servizi da parte dei comuni" del TUEL, in base al quale le regioni sono chiamate al conferimento delle funzioni alle generalità dei comuni, e nella definizione dell'ambito ottimale per la gestione delle funzione e dei servizi deve ricorrere alla concertazione, nel rispetto del TUEL, e dunque deve coinvolgere i comuni e le loro associazioni nella definizione delle scelte da intraprendere. Inoltre la regione nella propria legislazione può decidere di favorire una determinata forma di gestione associata piuttosto che un'altra ma non può obbligare ad una determinata scelta (Bianco,2011).

Il legislatore manifesta nuovamente interesse per le forme associative e, in particolare, per le Unioni di comuni nell'ambito della riforma del federalismo fiscale, infatti la Legge n. 42 del 5 maggio 2009 "Delega al governo in materia di federalismo fiscale in attuazione dell'art. 119 della Costituzione", prevede "forme premiali per favorire unioni e fusioni tra Comuni" (art. 12 lettera f).

Successivamente si sono susseguite una serie di manovre finanziarie con cui il legislatore dispone nuove obbligazioni a carico degli Enti Locali, in modo da favorire il

processo di razionalizzazione dei costi in ambiti gestionali più adeguati (Frieri et al, 2012). Queste manovre hanno interessato lo sviluppo della gestione associata, soprattutto nella forma delle Unioni di comuni. Con queste manovre il legislatore segna una netta e radicale inversione di tendenza, infatti mentre nella normativa precedente la gestione associata rappresentava una possibile scelta dell'Ente Locale, con questa determinati Enti Locali sono obbligati alla concreta realizzazione della forma associata nella tipologia dell'Unione di comuni e della Convenzione.

Il primo atto è il Decreto Legge n. 78 del 31 maggio 2010 recante "Misure urgenti in materia di stabilizzazione finanziaria e di competitività economica" convertito con Legge n. 122 del 30 luglio 2010. Il Decreto all'art. 14 "Patto di stabilità interno ed altre disposizioni sugli enti territoriali" al comma 25 sottolinea che "le disposizioni sono dirette ad assicurare il coordinamento della finanza pubblica e il contenimento delle spese per l'esercizio delle funzioni fondamentali dei comuni"; al comma 28 si precisa che "Le funzioni fondamentali dei comuni, sono obbligatoriamente esercitate in forma associata, attraverso convenzione o unione, da parte dei comuni con popolazione fino a 5.000 abitanti, (esclusi le isole monocomune ed il comune di Campione d'Italia). Tali funzioni sono obbligatoriamente esercitate in forma associata, attraverso convenzione o unione, da parte dei comuni, appartenenti o già appartenuti a comunità montane, con popolazione stabilita dalla legge regionale e comunque inferiore a 3.000 abitanti".

Il primo elemento da mettere in evidenza è il fatto che l'erogazione delle funzioni fondamentali diviene obbligatoria e non più facoltativa, pertanto si riconosce all'erogazione in forma associata la potenzialità di erogare in modo più efficiente ed efficace le funzioni rispetto al comune singolo, per i comuni sotto i 5000 abitanti. Le funzioni fondamentali che i comuni devono erogare sono individuate nell'art. 21 comma 3 della Legge 42 del 2009, e sono:

- funzioni generali di amministrazione, di gestione e di controllo, nella misura complessiva del 70 per cento delle spese come certificate dall'ultimo conto del bilancio disponibile ;
- funzioni di polizia locale;
- funzioni di istruzione pubblica, compresi i servizi di asilo nido e quelli di assistenza scolastica e refezione, nonché l'edilizia scolastica;
- funzioni nel campo della viabilità e dei trasporti;

- funzioni riguardanti la gestione del territorio e dell'ambiente, ad eccezione del servizio di edilizia residenziale pubblica e locale e piani di edilizia, nonché per il servizio idrico integrato;
- funzioni del settore sociale.

Il decreto prevede che i comuni non possono svolgere singolarmente le funzioni svolte in forma associata, e inoltre ciascuna funzione trasferita non può essere svolta da più forme associative. Inoltre al comma 30 si individua, in coerenza con il TUEL nelle regioni gli enti aventi il compito di individuare con propria legge la "dimensione territoriale ottimale delle funzioni fondamentali, secondo i principi di economicità, di efficienza e di riduzione della spesa".

L'anno successivo, il Decreto legge n. 98 del 6 luglio 2011 "Disposizioni urgenti per la stabilizzazione finanziaria" convertito con Legge n. 111 del 15 luglio 2011 prevede che "il limite demografico minimo che l'insieme dei comuni che sono tenuti ad esercitare le funzioni fondamentali in forma associata deve raggiungere è fissato in 5.000 abitanti o nel quadruplo del numero degli abitanti del comune demograficamente più piccolo tra quelli associati". Inoltre "i comuni assicurano il completamento dell'attuazione delle disposizioni:

- a) entro il 31 dicembre 2011 con riguardo ad almeno due delle funzioni fondamentali loro spettanti,
- b) entro il 31 dicembre 2012 con riguardo ad almeno quattro funzioni fondamentali,
- c) entro il 31 dicembre 2013 con riguardo a tutte e sei le funzioni fondamentali".

Quindi con questo decreto legge, si stabiliscono le scadenze che i comuni devono rispettare per l'erogazione delle funzioni in forma associata. Nello stesso anno con il Decreto legge n. 138 del 13 agosto 2011 "Ulteriori misure urgenti per la stabilizzazione finanziaria e per lo sviluppo" convertito con Legge n.148 del 14 settembre 2011 art. 16 comma 1 prevede che "i comuni con popolazione fino a 1000 abitanti esercitano obbligatoriamente in forma associata tutte le funzioni amministrative e tutti i servizi pubblici loro spettati mediante un'unione di comuni ai sensi dell'art. 32 del TUEL". Poi si modificano le scadenze da rispettare, infatti resta uguale il termine del 31 dicembre 2011 per due funzioni fondamentali, ma si stabilisce che "entro il 31 dicembre 2012 con riguardo a tutte e sei le funzioni fondamentale". È evidente che l'intento del legislatore fosse quello di accelerare il processo di erogazione in forma associata, anticipando di un anno il

termine per l'erogazione di tutte le funzioni fondamentali, ma alla fine del 2011 con l'emanazione del Decreto legge n. 216 del 29 dicembre 2011 "Proroga dei termini previsti da disposizioni legislative" convertito in Legge n. 14 del 24 febbraio 2012 proroga i termini di sei mesi, e dunque questo significa entro il 30 giugno 2012 per due funzioni fondamentali, e entro il 30 giugno 2013 tutte e sei le funzioni fondamentali.

Un altro decreto che modifica in modo rilevante la normativa sull'erogazione delle funzioni in forma associata è il Decreto legge n. 95 "Disposizioni urgenti per la revisione della spesa pubblica con invarianza dei servizi ai cittadini, nonché misure di rafforzamento patrimoniale delle imprese del settore bancario" convertito con Legge n. 135 del 7 agosto 2012. Questo all'art. 19 comma 1 prevede che sono funzioni fondamentali dei comuni:

- a) organizzazione generale dell'amministrazione, gestione finanziaria e contabile e controllo;
- b) organizzazione dei servizi pubblici di interesse generale di ambito comunale, ivi compresi i servizi di trasporto pubblico comunale;
- c) catasto, ad eccezione delle funzioni mantenute allo Stato dalla normativa vigente;
- d) la pianificazione urbanistica ed edilizia di ambito comunale nonché la partecipazione alla pianificazione territoriale di livello sovracomunale;
- e) attività, in ambito comunale, di pianificazione di protezione civile e di coordinamento dei primi soccorsi;
- f) l'organizzazione e la gestione dei servizi di raccolta, avvio e smaltimento e recupero dei rifiuti urbani e la riscossione dei relativi tributi;
- g) progettazione e gestione del sistema locale dei servizi sociali ed erogazione delle relative prestazioni ai cittadini, secondo quanto previsto dall'art. 118, comma 4, della Costituzione;
- h) edilizia scolastica (per la parte non attribuita alla competenza delle province), organizzazione e gestione dei servizi scolastici;
- i) polizia municipale e polizia amministrativa locale;

l) tenuta dei registri di stato civile e di popolazione e compiti in materia di servizi anagrafici nonché in materia di servizi elettorali e statistici, nell'esercizio delle funzioni di competenza statale.

Si stabilisce che “Il limite demografico minimo delle unioni è fissato in a 10.000 abitanti salvo diverso limite fissato dalla regione. Nel caso in cui i comuni abbiano deciso di erogare attraverso convenzione le funzioni fondamentali, la legge prevede che “le convenzioni hanno durata almeno triennale, e se alla scadenza del predetto periodo, non sia comprovato, da parte dei comuni aderenti, il conseguimento di significativi livelli di efficacia ed efficienza nella gestione, secondo modalità stabilite con decreto del Ministro dell'interno i comuni interessati sono obbligati ad esercitare le funzioni fondamentali esclusivamente mediante unione di comuni”.

Inoltre i nuovi termini stabiliti entro cui i comuni assicurano l'erogazione delle funzioni in forma associata sono:

- a) entro il 1° gennaio 2013 con riguardo ad almeno tre delle funzioni fondamentali;
- b) entro il 1° gennaio 2014 con riguardo alle restanti funzioni fondamentali.

Inoltre prevede che “i comuni con popolazione fino a 1.000 abitanti, possono esercitare in forma associata, tutte le funzioni e tutti i servizi pubblici loro spettanti mediante un'unione di comuni.

Inoltre, sempre l'art. 19 comma 2 prevede che “che i comuni con popolazione fino a 1.000 abitanti, in alternativa a quanto previsto dal Decreto Legge n. 78 del 2010 possono esercitare in forma associata tutte le funzioni e tutti i servizi pubblici loro spettanti sulla base della legislazione vigente mediante Unione di comuni”, pertanto viene meno l'obbligatorietà.

Sempre nel 2012 con la Legge n. 228 del 24 dicembre 2012 “Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (Legge di stabilità 2013) art. 1 comma 305 si apportano delle modifiche nell'elenco delle funzioni fondamentali e precisamente dalla funzione l) tenuta dei registri di stato civile e di popolazione e compiti in materia di servizi anagrafici nonché in materia di servizi elettorali e statistici, nell'esercizio delle funzioni di competenza statale, vengono eliminati le parole “e statistici”; e viene aggiunta la lettera “l-bis) i servizi in materia statistica”.

L'ultima legge di stabilità Legge n. 147 del 27 Dicembre 2013 "Disposizione per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (Legge di stabilità 2014)" vengono nuovamente posticipati i termini per l'erogazione in forma associata delle funzioni fondamentali, e precisamente all'art. 1 comma 530 prevede:

- entro il 30 giugno 2014, con riguardo ad ulteriori tre delle funzioni fondamentali;
- entro il 31 dicembre 2014, con riguardo alle restanti funzioni fondamentali".

Infine, la Legge n. 56 del 7 aprile 2014 "Disposizioni sulle città metropolitane, sulle province, sulle unioni e fusioni di comuni" abroga quanto previsto dalla normativa precedente in riferimento ai comuni con popolazione fino a 1.000 abitanti che potevano esercitare in forma associata tutte le funzioni e tutti i servizi pubblici loro spettanti. Ma rimangono gli obblighi per i comuni fino ai 5.000 abitanti.

Dall'analisi della normativa, appare evidente che il legislatore nel corso del tempo sia rimasto convinto che in un periodo di riduzione delle risorse a disposizione degli Enti Locali, l'erogazione in forma associata mediante lo strumento dell'Unione di comuni o della convenzione sia l'unica possibilità per supportare i comuni italiani nell'erogazione di servizi alle comunità in base a criteri di efficienza ed efficacia. Ma allo stesso tempo, in diverse occasioni, è dovuto intervenire con una proroga delle scadenze, a dimostrazione delle difficoltà che incontra il processo di associazionismo.

2.4. Classificazione delle forme associative

Le diverse forme associative, o forme di intercomunalità, messe a disposizione degli Enti Locali dal legislatore statale, possono essere studiate anche tenendo conto del diverso grado di rigidità della struttura e in base alle finalità che gli Enti aderenti intendono perseguire.

L'intercomunalità viene definita come "una forma di azione congiunta tra Enti Locali (volontaria o obbligatoria), finalizzata all'esercizio in comune di competenze, funzioni o servizi, secondo modalità previste dalla legislazione nazionale o regionale (Fedele, Moini, 2006; p. 72) e può essere intesa come:

- processo in cui due o più enti cooperano per il raggiungimento di obiettivi di policy concertati;
- processo di individuazione di meccanismi che convogliano enti confinanti a costituire una nuova struttura istituzionale che, per le sue caratteristiche di ampiezza dimensionale, sia più adatta a programmare, decidere e implementare politiche locali efficaci (Spalla, 2006).

Diversi autori, (Fedele e Moini, 2006; Valdelli, 2004; e Hulst e Van Montfort 2005), utilizzano due variabili per distinguere le diverse forme di intercomunalità o forme associative, tra forme stabili di cooperazione e le forme di mera collaborazione.

Nello specifico, la classificazione che viene utilizzata nell'analisi delle forme associative da Fedele, Moini (2006), presenta due diverse dimensioni per classificare le diverse forme di intercomunalità presenti nel Paese:

- il "livello di istituzionalizzazione"
- l'ambito di applicazione delle strategie collaborative.

Il livello di istituzionalizzazione

Le forme di intercomunalità consentono a due o più enti di realizzare una serie di attività, condividendo le risorse e la definizione degli obiettivi, ma possono esserci delle differenze nel "grado di strutturazione normativa, cognitiva e operativa della strategia" (Fedele, Moini, 2006; p.79) per questo è possibile distinguere tra:

- forme di cooperazione in cui rientrano le modalità associative più stabili per l'esercizio delle funzioni da erogare in forma associata e che comportano il nascere di una nuova struttura giuridico-istituzionale dotata di una propria autonomia decisionale, in questo caso il livello di istituzionalizzazione è elevato;
- forme di collaborazione in cui le forme associative presentano aspetti più informali, infatti l'azione amministrativa viene perseguita in modo flessibile e occasionale nell'ambito di determinati programmi, inoltre non vi è la nascita di un nuovo soggetto giuridico; che presentano dunque un basso livello di istituzionalizzazione (Fedele Moini, 2006).

L'ambito di applicazione delle strategie collaborative

Gli enti possono decidere di collaborare o cooperare avendo alla base un oggetto che può riguardare:

- l'erogazione di servizi, al fine di ricercare l'efficienza amministrativa nelle attività che si pongono in essere con il conseguente processo di divisione del lavoro e di riarticolazione dei compiti, delle funzioni e delle responsabilità operative e gestionali;
- la formulazione e implementazione di politiche pubbliche, questo implica processi che non riguardano solo la dimensione organizzativa delle amministrazioni locali, ma l'ambito della dimensione politica dei comuni che cercano di condividere problemi e soluzioni.

Alla luce di questa classificazione le diverse forme associative presenti nel contesto italiano vengono rappresentate graficamente nel modo seguente:

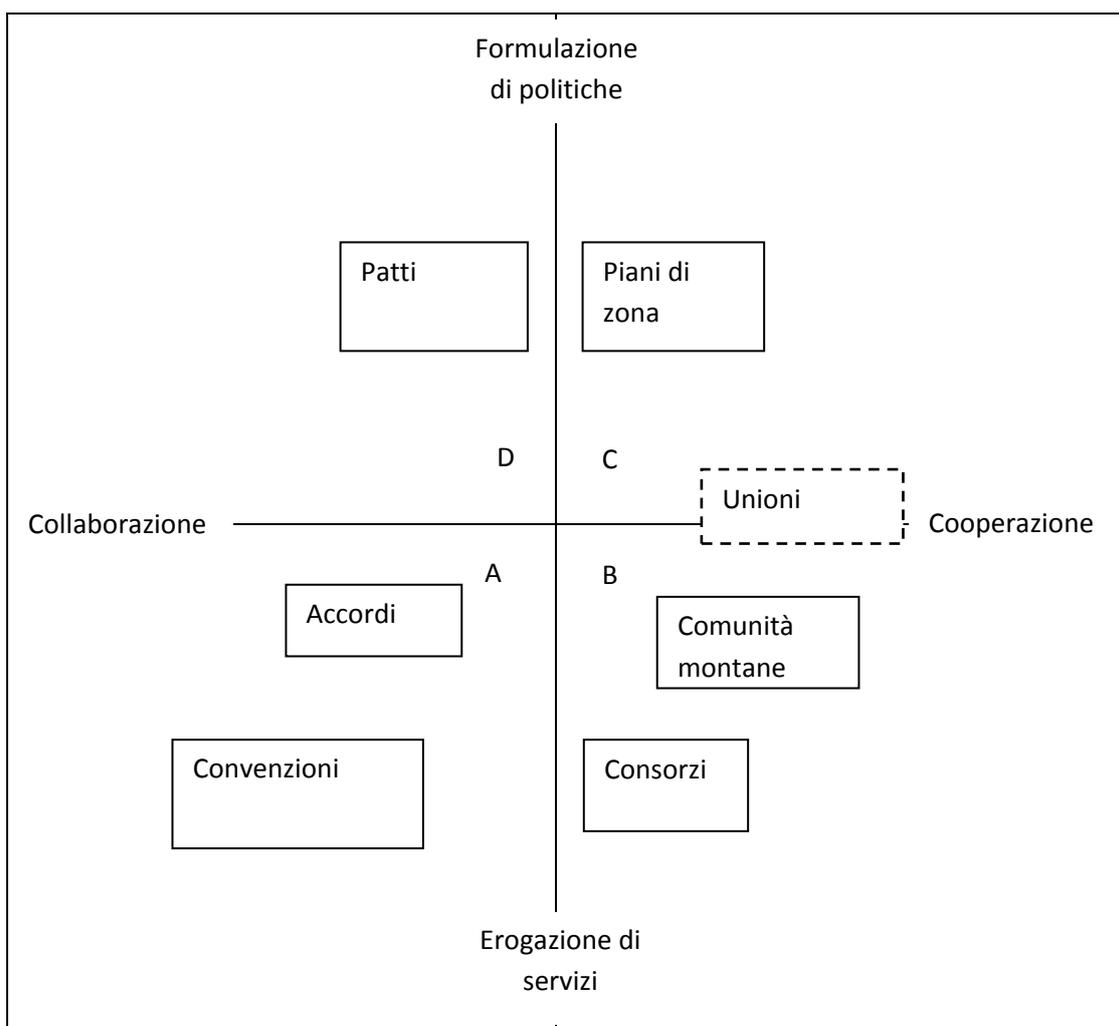


Figura 1 Le forme di intercomunalità (fonte Fedele Moini 2006)

Le diverse forme associative presentate nel grafico, per la maggior parte dei casi (convenzioni, consorzi, comunità montane, accordi di programma e unioni di comuni) abbiamo visto essere disciplinate dal TUEL”.

Convenzioni. Si tratta di un accordo volontario che non dà luogo ad un nuovo soggetto giuridico rimanendo in capo ai singoli comuni, è una forma idonea per sperimentare la gestione associata attraverso una forma associativa (Bianco, 2011) che presenta un elevato grado di flessibilità, e una dimensione organizzativa poco strutturata (Rapporto convenzioni 2012). Sulla base di questi elementi la convenzione si pone nel quadrante A del grafico cioè tra le forme di “*collaborazione mediante accordi*” (Fedele, Moini, 2006; p.82) in quanto presenta un basso “livello di istituzionalizzazione” e dunque si tratta di una collaborazione che ha come oggetto l’erogazione di servizi.

Consorzi. Vengono istituiti su base volontaria, ma nel caso di rilevante interesse pubblico possono essere resi obbligatori. Si tratta di un nuovo Ente dotato di una propria personalità giuridica e di propri organi consortili aventi organizzazione e funzioni disciplinate dallo statuto. Si tratta dunque di una forma di “*cooperazione mediante regole*” (Fedele, Moini 2006; p. 82) e cioè di una forma con un alto “livello di istituzionalizzazione” che ha come obiettivo l’erogazione di servizi e funzioni.

Accordo di programma. È uno strumento volto alla “definizione e attuazione di opere, di interventi o di programmi di intervento che richiedono per la loro completa realizzazione, l’azione integrata e coordinata” di diversi enti, anche attraverso processi di integrazione verticale tra Comuni, Province e Regioni. È diventato uno “strumento privilegiato per dar contenuto ai processi di attuazione delle politiche” (Bobbio 2000; p. 122). Le finalità dell’accordo sono “assicurare il coordinamento delle azioni e determinarne i tempi le modalità il finanziamento ed ogni altro connesso adempimento”. Si tratta come la convenzione di una “*collaborazione mediante accordi*” (Fedele, Moini, 2006; p. 82).

Comunità Montane. Si tratta di Unioni di comuni, e dunque Enti Locali costituiti fra comuni montani e parzialmente montani, per la valorizzazione delle zone montane per l’esercizio di funzioni proprie, di funzioni conferite e per l’esercizio associato delle funzioni comunali”. Anche il caso delle comunità montane rappresentano una forma di “*cooperazione mediante regole*”.

Unioni di comuni. Si tratta di un Ente Locale avente propria “autonomia statutaria e potestà regolamentare” per la disciplina della propria organizzazione, per lo svolgimento

delle funzioni ad esso affidate e per i rapporti anche finanziari con i comuni (Bianco, 2011) e si applicano ad essi “i principi previsti per l’ordinamento dei comuni”. Si tratta di una forma di “*cooperazione mediante regole*” anche se si sottolinea che, le Unioni di comuni nascono con l’obiettivo di cercare di raggiungere una maggiore efficienza gestionale in alcuni servizi complessi ed onerosi dal punto di vista economico ed organizzativo, ma in taluni casi possono decidere di esternalizzare alcuni servizi e quindi promuovere delle vere e proprie decisioni di policy, e dunque potrebbero essere considerata anche come forme di “*cooperazione mediante reti*” (Fedele, Moini, 2006).

Piani di zona. Questa forma di intercomunalità definita come “*cooperazione mediante reti*” non viene disciplinata dal TUEL, ma deriva da politiche volte ad una forte integrazione sia settoriale che istituzionale tra enti di una determinata area territoriale individuata dalle regioni. Attraverso i piani di zona si tende ad individuare le priorità di policy, gli obiettivi operativi, i programmi, i soggetti responsabili degli stessi, le risorse economiche necessarie per raggiungerle (Fedele, Moini, 2006).

Patti territoriali. Si tratta di una forma di “*collaborazione mediante patti*” che promuove attraverso lo strumento di un accordo di programma, la collaborazione tra diversi attori politico-istituzionali, soggetti imprenditoriali, forme di associazionismo civile e le rappresentanze di interessi presenti in un determinato contesto locale per la formulazione di concreti programmi di sviluppo economico. In questo caso manca la pre-definizione legislativa dell’ambito territoriale che viene invece definita in funzione degli enti territoriali che vi partecipano (Fedele, Moini, 2006).

2.5. Unioni di comuni

Tra le diverse forme associative previste nell’ordinamento italiano, una delle forme che è stata maggiormente incentivata da parte del legislatore, soprattutto nelle manovre finanziarie degli ultimi anni, è stata l’Unione di comuni che “si afferma come modello di riferimento per la riforma delle autonomie nel segno della qualità e dell’efficienza” (Frieri et al, 2012; p.22).

L’Unione di comuni rappresenta una possibilità fornita dal legislatore nazionale ai comuni per cercare di affrontare le ristrettezze economiche garantendo allo stesso tempo

l'erogazione di servizi efficienti e di qualità alle proprie comunità. Allo stesso tempo, rappresenta una soluzione intermedia tra le forme associative più flessibili e facili da applicare quali le convenzioni (art. 30 TUEL) e le forme che comportano delle scelte drastiche come la fusione di comuni. L'Unione rappresenta una forma di gestione associata di servizi stabile e strutturata che allo stesso tempo garantisce l'identità delle amministrazioni e delle comunità locali coinvolte (Frieri et al, 2012).

L'Unione di comuni, nonostante all'art. 32 comma 1 del TUEL si dica che "L'unione di comuni è l'ente locale costituito da due o più comuni" non viene citata all'art. 114 della Costituzione tra gli enti territoriali locali, che infatti dice "La Repubblica è costituita dai Comuni, dalle Province, dalle Città metropolitane, dalle Regioni e dallo Stato", la sua esclusione è dovuta al fatto che "l'ordinamento la considera una soluzione di tipo volontario incentivata dal legislatore al fine di superare il problema cronico della frammentazione del sistema amministrativo locale" (Frieri et al, 2012; p.88); infatti, la dimensione dei comuni spesso è troppo piccola, come suddetto, il 70,3% dei comuni italiani è rappresentato da comuni con meno di 5.000 abitanti, per rispondere alle esigenze sempre crescenti delle comunità di riferimento.

L'Unione di comuni è "l'unica forma di intercomunalità definibile come completa" (Frieri et al, 2012; p. 11), nel senso che assume le competenze sia tecniche che gestionali, in sostituzione degli enti aderenti per le funzioni e i servizi ad essa trasferite, e allo stesso tempo rappresenta la strategia politica del governo del territorio, in quanto gli organi politici dell'Unione sono composti dagli amministratori degli enti appartenenti, "garantendo la rappresentanza delle minoranze e assicurando la rappresentanza di ogni comune" (art. 32 comma 3 del TUEL). La scelta di istituire un'Unione di comuni presuppone un'elevata integrazione tra le singole realtà, che decidono di condividere il governo del territorio.

La scelta che i comuni si trovano a compiere in merito alla possibilità di associarsi, o negli ultimi anni, considerata l'obbligatorietà dell'erogazione in forma associata delle funzioni, la scelta su quale forma sia più idonea da intraprendere non è sempre semplice; la scelta dell'Unione di comuni, per esempio, a causa della sua forma strutturata e stabile, spesso viene scartata a causa della difficoltà ad individuare soprattutto nella fase di costituzione i possibili vantaggi economici e non economici.

Secondo Frieri et al, (2012, p. 89) gli Enti Locali, nell'aderire alle Unioni di comuni hanno diversi tipi di obiettivi:

- poter coordinare le politiche dell'area vasta a seguito dell'aumento il potere di negoziazione con i livelli di governo superiore, conseguendo in questo modo dei vantaggi di natura politica;
- migliorare la gestione dei servizi sia in termini quantitativi nel senso di aumento dei servizi offerti, sia in termini qualitativi, nel senso di servizi migliori, conseguendo in questo modo dei vantaggi di tipo gestionale.

2.5.1 L'evoluzione del ruolo delle Unioni di comuni nella normativa italiana

La prima legge che in Italia si occupa di riordino degli Enti Locali, come già detto, risale al 1990 con la Legge del 8 giugno n. 142 "Ordinamento delle autonomie locali", che tra le diverse forme associative disciplinate, prevede le Unioni di comuni. L'art. 26 al comma 1 della legge del 1990 n. 142 prevede che "due o più comuni contermini appartenenti alla stessa provincia, ciascuno con popolazione non superiore a 5.000 abitanti, possono costituire una unione per l'esercizio di una pluralità di funzioni o di servizi" il tutto in previsione di "una loro fusione". Pertanto le Unioni di comuni erano considerate una tappa intermedia verso le fusioni di comuni (Frieri et al 2012; Bianco, 2011; Spalla, 2006). Inoltre sempre nell'art. 26 al comma 6 il legislatore prevede che "Entro dieci anni dalla costituzione dell'Unione deve procedersi alla fusione. Qualora non si pervenga alla fusione, l'Unione è sciolta." L'obiettivo principale che il legislatore aveva con l'emanazione di questa legge era quello di ridurre il numero dei comuni italiani, soprattutto quelli di piccole dimensioni, con la costituzione di un nuovo ente che scaturiva dalla loro fusione, e poneva agli Enti Locali la possibilità di arrivare alla fusione attraverso la scelta volontaria di gestire inizialmente attraverso lo strumento dell'Unione di comuni (Baldi, Xilo, 2012).

Successivamente all'emanazione della legge, le Unioni di comuni non sono state scelte tra le diverse forme associate dagli Enti Locali, in quanto l'obbligo alla trasformazione dopo dieci anni in fusione ha di fatto bloccato anche i processi di avvio delle Unioni di comuni. Questo in quanto, come sottolinea Spalla (2006, p.130), "le fusioni incontrano anche resistenze soggettive riconducibili a varie angustie localistiche: salvaguardia di tradizioni municipalistiche, conservazione ruoli di leadership locali,

consuetudini amministrative nell'implementazione di polizie. Queste resistenze appaiono radicate nelle culture amministrative locali, sebbene qualche apertura innovativa si registri nella classe politica più policy oriented”.

Anche Baldi e Xilo (2012, p.156) individuano alcune possibili cause delle resistenze da parte dei comuni a mettere in atto processi di fusione:

- “la perdita di identità (politico-istituzionale, sociale e culturale)” da parte delle popolazioni come conseguenza della soppressione dei comuni preesistenti;
- “problemi di rappresentatività politica”, infatti, gli organi del comune nato dalla fusione nonostante siano eletti direttamente dai cittadini rappresentano una comunità molto più eterogenea e di più ampie dimensioni;
- “perdita di autonomia” percepita dai cittadini che vedono l'erogazione dei servizi su area più vasta più come un rischio di marginalizzazione del territorio che come una opportunità di migliorare in termini di efficacia ed efficienza dei servizi erogati.

A tali problematiche si aggiunge quella della “costruzione della nuova identità territoriale”, attraverso la predisposizione di politiche che mirano ad integrare le diverse comunità confluite nel nuovo ente assicurando allo stesso tempo il coinvolgimento del cittadino attraverso attività di informazione e comunicazione volte a superare “le diffidenze, i localismi e i campanilismi identitari” (Baldi, Xilo, 2012; p. 156-159).

Pertanto un'effettiva diffusione delle Unioni di comuni si è verificata successivamente alla normativa del 1999, con la Legge n. 265 “Disposizioni in materia di autonomia e ordinamento degli Enti Locali, nonché modifiche alla Legge 8 giugno n.142”, che di fatto elimina l'obbligo per le Unioni di trasformarsi in fusione (Bianco, 2011). Quanto stabilito nella legge viene ripreso nel TUEL del 2000 che di fatto “riscrive il modello delle Unioni di comuni” (Frieri et al, 2012).

Di fatto le Unioni hanno vissuto un gran sviluppo soprattutto a seguito dell'emanazione del TUEL anche perché erano previsti dei finanziamenti statali e regionali, sotto forma di incentivi. Lo Stato ha predisposto un apposito fondo per erogare un contributo a ciascuna Unione. Il Decreto del Ministero dell'Interno n. 318 del 2000, modificato dal Decreto del Ministero n. 289 del 2004, disciplina “La ripartizione dei contributi spettanti ai comuni derivanti da procedure di fusione, alle Unioni di comuni ed

alle Comunità montane svolgenti l'esercizio associato di funzioni comunali" (comma 1 art.1). Il fondo è ripartito secondo le seguenti percentuali:

- 15% ai comuni derivanti da procedure di fusione;
- 60% alle Unioni di comuni;
- 25% alle Comunità montane.

Inoltre il Decreto all'art. 2 definisce i parametri in base ai quali viene ripartito il contributo tra le Unioni di comuni, ovvero in base:

- alla popolazione dell'Unione dei comuni;
- al numero di comuni facenti parte dell'Unione;
- ai servizi esercitati in forma associata.

Successivamente, con l'Intesa del 1 marzo 2006 n. 936, sancita con la Conferenza Unificata si prevede che le risorse statali siano ripartite solo tra le Regioni che hanno adottato discipline di incentivazione nelle quali:

- non vi siano limiti temporali di durata degli incentivi destinati alle unioni di comuni e alle Comunità montane;
- siano previste forme di premialità per le gestioni associate svolte da Unioni di comuni e da Comunità montane;
- siano presi in considerazione il numero e la tipologia delle gestioni associate, la popolazione o altri indicatori di disagio in modo tale da favorire l'associazionismo dei piccoli comuni;
- sia prevista l'attribuzione di contributi solo per le gestioni associate effettivamente attivate;
- sia prevista la concessione dei contributi entro l'anno finanziario di riferimento."

Dunque i contributi non vengono più erogati direttamente dal livello statale alle forme associative, ma vengono ripartiti tra le Regioni che in base a quanto stabilito dall'art. 33 comma 4 del TUEL " Al fine di favorire il processo di riorganizzazione sovra comunale dei servizi, delle funzioni e delle strutture, le regioni provvedono a disciplinare, nell'ambito del programma territoriale, le forme di incentivazione dell'esercizio associato delle funzioni da parte dei comuni, con l'eventuale previsione nel proprio bilancio di un apposito fondo. Le regioni si attengono ai seguenti principi fondamentali:

- favoriscono il massimo grado di integrazione tra i comuni, graduando la corresponsione dei benefici in relazione al livello di unificazione, rilevato mediante specifici indicatori con riferimento alla tipologia ed alle caratteristiche delle funzioni e dei servizi associati trasferiti in modo tale da erogare il massimo dei contributi nelle ipotesi di massima integrazione;
- prevedono in ogni caso una maggiorazione dei contributi nelle ipotesi di fusione e di unione, rispetto alle altre forme di gestione sovracomunale.

Inoltre è previsto che le regioni “promuovano le Unioni di comuni, senza alcun vincolo alla successiva fusione, prevedendo comunque ulteriori benefici da corrispondere alle Unioni che autonomamente deliberino, su conforme proposta dei consigli comunali interessati, di procedere alla fusione”.

È pertanto evidente che le Unioni di comuni sono da sempre le forme associative preferite dal legislatore che, infatti, ad esse attribuisce contributi maggiori, e allo stesso tempo, successivamente ai fallimenti della normativa del 1990 dal punto di vista del numero di Unioni costituite, ha scollegato la costituzione dell’Unione rispetto alla successiva fusione, che rimane una strada percorribile e alla quale sono riconosciuti maggiori contributi, ma non è più un passaggio obbligatorio.

L’importanza attribuita alle Unioni di comuni tra le diverse forme associative, è confermata anche dalla normativa successiva, dalla legge sul federalismo fiscale sino alle manovre finanziarie degli ultimi anni, in cui il legislatore prevede l’obbligo per i piccoli comuni di erogare in forma associata le funzioni fondamentali. Nel paragrafo 3 è stata analizzata l’evoluzione della normativa dal Decreto Legge n. 78 del 2010 sino alla Legge n.147 del 2013, qui ci limitiamo a presentare, nella tabella seguente, gli aspetti della normativa vigente, frutto di tre anni di continui cambiamenti.

Obiettivo
Coordinamento della finanza pubblica e contenimento delle spese per l’esercizio delle funzioni fondamentali dei comuni
Comuni interessati
Comuni fino a 5000 abitanti, ovvero sino a 3000 se appartengono o sono appartenuti a comunità montane esercitano in forma associata, mediante unione di comuni o convenzione, le funzioni fondamentali

Limite demografico

Limite demografico minimo delle unioni è fissato in 10.000 abitanti

Funzioni fondamentali

a) organizzazione generale dell'amministrazione, gestione finanziaria e contabile e controllo;

b) organizzazione dei servizi pubblici di interesse generale di ambito comunale, ivi compresi i servizi di trasporto pubblico comunale;

c) catasto, ad eccezione delle funzioni mantenute allo Stato dalla normativa vigente;

d) la pianificazione urbanistica ed edilizia di ambito comunale nonché la partecipazione alla pianificazione territoriale di livello sovracomunale;

e) attività, in ambito comunale, di pianificazione di protezione civile e di coordinamento dei primi soccorsi;

f) l'organizzazione e la gestione dei servizi di raccolta, avvio e smaltimento e recupero dei rifiuti urbani e la riscossione dei relativi tributi;

g) progettazione e gestione del sistema locale dei servizi sociali ed erogazione delle relative prestazioni ai cittadini, secondo quanto previsto dall'articolo 118, quarto comma, della Costituzione;

h) edilizia scolastica (per la parte non attribuita alla competenza delle province), organizzazione e gestione dei servizi scolastici;

i) polizia municipale e polizia amministrativa locale;

l) tenuta dei registri di stato civile e di popolazione e compiti in materia di servizi anagrafici nonché in materia di servizi elettorali, nell'esercizio delle funzioni di competenza statale.

l-bis) servizi in materia statistica

Termini per l'attuazione

entro il 1° gennaio 2013 con riguardo ad almeno tre funzioni fondamentali

entro il 30 giugno con riguardo ad ulteriori tre funzioni fondamentali

entro il 31 dicembre 2014 con riguardo alle restanti funzioni fondamentali

Divieti

I comuni non possono svolgere singolarmente le funzioni fondamentali svolte in forma associata.

La medesima funzione non può essere svolta da più di una forma associativa
Sanzioni
In caso di decorso dei termini il prefetto assegli enti inadempienti un termine perentorio entro il quale provvedere.

Tabella 3 Elementi normativa vigente

2.5.2 Struttura delle Unioni di comuni

Le Unioni di comuni sono Enti Locali dotati di un grado elevato di autonomia politica e organizzativa, disciplinate dall'art. 32 del TUEL che ne definisce funzioni, ruolo e le linee per la sua costituzione e gestione.

Al comma 1 si definisce che "l'Unione di comuni è l'ente locale costituito da due o più comuni", pertanto in quanto Ente Locale ha un ampio grado di autonomia, possiede personalità giuridica, ha propri organi e una propria struttura organizzativa.

All'Unione di comuni è attribuita "potestà statutaria" che trae origine dalla volontà concorde di tutte le assemblee degli enti costituenti l'unione, e "potestà regolamentare" per la disciplina della propria organizzazione, per lo svolgimento delle funzioni ad essa affidate e per i rapporti anche finanziari con i comuni (Bianco,2011, Frieri et al, 2012).

Struttura politica dell'Unione di comuni

L'Unione di comuni è un Ente Locale di secondo livello in cui inevitabilmente gli organi non sono rappresentativi direttamente delle scelte dell'elettorato ma riflettono la composizione dei consigli comunali e dunque solo indirettamente della comunità locale. La loro disciplina è prevista nel TUEL (art. 32), che precisa che "gli organi sono formati senza nuovi o maggiori oneri per finanza pubblica, e ai componenti non possono essere attribuite retribuzioni, gettoni e indennità o emolumenti in qualsiasi forma percepiti". Gli organi riconosciuti sono:

- il Presidente, scelto tra i sindaci dei comuni associati è il legale rappresentante dell'Unione, svolge le funzioni corrispondenti a quelle attribuite al Sindaco dall'ordinamento con riferimento alle funzioni trasferite. Ha il compito di guidare l'Unione con il supporto della Giunta della quale ne assicura l'unità di

indirizzo politico-amministrativo dei componenti. Il Presidente “si avvale del Segretario di un comune facente parte dell’unione, senza che ciò comporti l’erogazione di ulteriori indennità e, comunque, senza nuovi o maggiori oneri per la finanza pubblica” (art. 32 comma 5-ter TUEL come modificato da art.1 comma 105 Legge n. 56 del 2014). La durata in carica del Presidente è in genere corrispondente a quella degli organi comunali ma la norma prevede la possibilità della rotazione (Frieri et al, 2012; p. 356).

- la Giunta dell’Unione è scelta tra i componenti dell’esecutivo dei comuni associati, nel tentativo di dare adeguata rappresentanza a tutte le componenti territoriali fermo restando che il numero dei componenti degli organi non può comunque eccedere i limiti previsti per i comuni di dimensioni pari alla popolazione dell’Unione. Adotta collegialmente gli atti di natura politica che non sono direttamente attribuibili alla competenza del Consiglio dell’Unione né del Presidente. Svolge i compiti che la legge attribuisce alle Giunte comunali con riferimento alle funzioni conferite all’Unione.

- il Consiglio dell’Unione è composto da un “numero di consiglieri definito nello statuto, eletti dai singoli consigli dei comuni associati tra i propri componenti, garantendo la rappresentanza delle minoranze e assicurando la rappresentanza di ogni comune”. Nella composizione del Consiglio si cerca di realizzare una sintesi ottimale delle istanze provenienti da tutti i comuni colmando seppur parzialmente il deficit di legittimazione democratica insito nella legislazione delle Unioni. Il ruolo del Consiglio è “quello di indirizzo politico-amministrativo dell’Ente e ne controlla l’attuazione adottando gli atti attribuiti dal TUEL al Consiglio comunale. Esercita le competenze relative alle funzioni conferite, per conto dei comuni conferenti” (Frieri et al, 2012; p. 359). Il Consiglio dell’Unione approva l’Atto Costitutivo e lo Statuto dell’Unione con le procedure e con le maggioranze richieste per le modifiche statutarie. Lo Statuto in base al comma 6 dell’art. 32 del TUEL contiene le regole fondamentali dell’Unione, individua gli organi e le modalità per la loro costituzione, individua i rapporti organizzativi e finanziari, in particolare “individua le funzioni svolte dall’Unione e le corrispondenti risorse”; inoltre in base al comma 106 art. 1 Legge n. 56 del 2014 “lo statuto deve altresì rispettare i principi di organizzazione e di funzionamento e le soglie demografiche minime eventualmente disposte con legge regionale e assicurare la coerenza con gli ambiti territoriali delle medesime

previsti". Nell'Atto Costitutivo viene espressa la volontà di costituire un nuovo ente associativo (Bianco 2011, Frieri et al, 2012).

Struttura gestionale dell'Unione di comuni

L'assetto gestionale delle organizzazioni, e dunque anche delle Unioni di comuni affinché riesca ad operare con il conseguimento di risultati di qualità deve essere presidiato da personale avente ruolo direzionale. Il TUEL prevede delle figure che possono essere nominate all'interno dell'Unione aventi proprio il ruolo di gestire la struttura del nuovo ente al fine di portare avanti politiche del territorio. Sono previsti:

- il Segretario dell'Unione, ad esso si applica l'art. 97 del TUEL che disciplina il ruolo e le funzioni del Segretario comunale, esso svolge compiti di collaborazione e funzioni di assistenza giuridico-amministrativa nei confronti degli organi dell'ente in ordine alla conformità dell'azione amministrativa alle leggi, allo statuto ed ai regolamenti inoltre sovrintende allo svolgimento delle funzioni dei dirigenti e ne coordina l'attività, salvo il caso in cui il presidente abbia nominato il Direttore Generale;
- il Direttore Generale, in base all'art. 110 del TUEL è nominato previa autorizzazione della Giunta dal Presidente, esso provvede ad attuare gli indirizzi e gli obiettivi stabiliti dagli organi di governo dell'ente, secondo le direttive impartite dal Presidente, perseguendo i livelli ottimali di efficacia ed efficienza. Al Direttore Generale rispondono nell'esercizio delle funzioni loro assegnate, i dirigenti dell'ente, ad eccezione del Segretario. Nel caso di nomina sia del Segretario che del Direttore Generale il Presidente dell'Unione deve disciplinare secondo l'ordinamento dell'ente e nel rispetto dei loro distinti ed autonomi ruoli, i loro rapporti.

Il Presidente può scegliere tra due possibilità, quella più semplice è quella di affidare il ruolo direzionale nella sua interezza al Segretario. L'altra prevede due figure distinte, e dunque in questo caso le funzioni gestionali devono essere scorporate da quelle amministrative (comunque attribuite al Segretario). Al Direttore Generale spettano le decisioni che incidono sull'andamento dei programmi, mentre al Segretario quelle che determinano la legalità e la speditezza dell'azione amministrativa, in un sistema più complesso ma tendenzialmente orientato all'ottimizzazione dei risultati. Solo una proficua e

costante collaborazione tra le due figure consente di ottimizzare la direzione complessiva dell'Unione dei comuni (Frieri et al, 2012).

La sfera organizzativa dell'Unione in base a quanto stabilito dall'art. 48 comma 3 del TUEL, è disciplinata da un apposito Regolamento di competenza dell'organo esecutivo, in conformità ai principi di legge e agli indirizzi generali dettati dal Consiglio. Il regolamento disciplina la struttura organizzativa e distribuisce le competenze tra i vari organi gestionali, specificando le relazioni tra i vari livelli e tra gli organi gestionali e quelli politici.

Funzioni

Le Unioni di comuni vengono costituite per “l'esercizio associato di funzioni e servizi” comma 1 art. 32 TUEL. La titolarità della funzione conferita all'Unione da parte del singolo comune rimane all'ente conferente individuato per legge, ma questo può delegarne l'esercizio. Il conferimento della funzione è in ogni caso “pieno”, e racchiude ogni profilo di natura amministrativa e pertanto spetta all'Unione assumere propri atti e le competenze gestionali spettano ai Responsabili della struttura organizzativa individuata nell'ente associato, inoltre spetta all'Unione la gestione di un eventuale contenzioso (Frieri et al, 2012; p.121).

Il Decreto legge n. 78 del 2010 all'art. 14 comma 29 stabilisce che “I comuni non possono svolgere singolarmente le funzioni fondamentali svolte in forma associata. La medesima funzione non può essere svolta da più di una forma associativa”. Con questo il legislatore vuole spingere verso una gestione quanto più efficiente ed efficace, che escluda il conferimento parziale di funzioni che produrrebbe delle diseconomie Frieri et al,(2012, p.116-117) in riferimento parla di “principio di integralità delle funzioni conferite” in base al quale al fine di evitare la duplicazione dei costi, con il conferimento delle funzioni all'Unione di comuni occorre unificare:

- servizi;
- procedimenti amministrativi;
- competenze politiche e gestionali;
- le strutture organizzative;
- le risorse umane e finanziarie;
- le responsabilità.

Ruolo regione art. 33 TUEL

L'art. 33 del TUEL "Esercizio associato di funzioni e servizi da parte dei comuni" si affida alle regioni il compito di disciplinare con apposite leggi:

- il trasferimento delle funzioni nei confronti delle generalità dei comuni (comma 1);
- I fine di favorire l'esercizio associato delle funzioni dei comuni di minori dimensioni, individuano il livello ottimale di esercizio delle stesse concordandoli nelle sedi concertative (comma 2) (anche in deroga alla soglia minima prevista della legge statale art.14 dl 78 art. 16 dl 138);
- predispongono un programma di individuazione degli ambiti per la gestione associata sovracomunale di funzioni e servizi, realizzato anche attraverso le Unioni (comma 3);
- disciplina le forme di incentivazione dell'esercizio associato delle funzioni da parte dei comuni (comma 4)".

Il ruolo delle regioni di individuare "la dimensione ottimale e omogenea per area geografica per lo svolgimento, in forma obbligatoriamente associata da parte dei comuni delle funzioni fondamentali, secondo i principi di efficacia, economicità, di efficienza e di riduzione delle spese" è confermato dal legislatore nell'art.14 comma 30 D. L. n. 78 del 2010.

L'obbligo delle regioni di ricorrere alla preventiva concertazione, si traduce nel coinvolgimento dei comuni nella definizione della scelta, ma rimane in capo al singolo comune la scelta tra le forme associative previste dalla legislazione statale, ma questa può essere incentivate ed indirizzata da parte delle regioni.

2.5.3 Stato dell'arte delle Unioni di comuni

Il legislatore statale, abbiamo visto, che già dalla riforma del 1990 ma ancora di più dall'emanazione del TUEL del 2000 ha incentivato lo sviluppo delle Unioni di comuni. Di

seguito viene presentato lo stato dell'arte, in termini di numero di Unioni costituite, comuni e popolazione coinvolta, delle Unioni di comuni sino ad Aprile 2014.

Le Unioni di comuni in Italia hanno conosciuto un'evoluzione legata alla disciplina normativa e agli incentivi che venivano erogati dallo Stato e dalle Regioni. La prima Unione di comuni nasce in Veneto nel 1995, poi da quel momento c'è stata un progressivo aumento di questa forma associativa nel territorio Italiano sino ad arrivare a 373 Unioni nell'aprile 2014, in base all'evoluzione presentata nel seguente grafico:

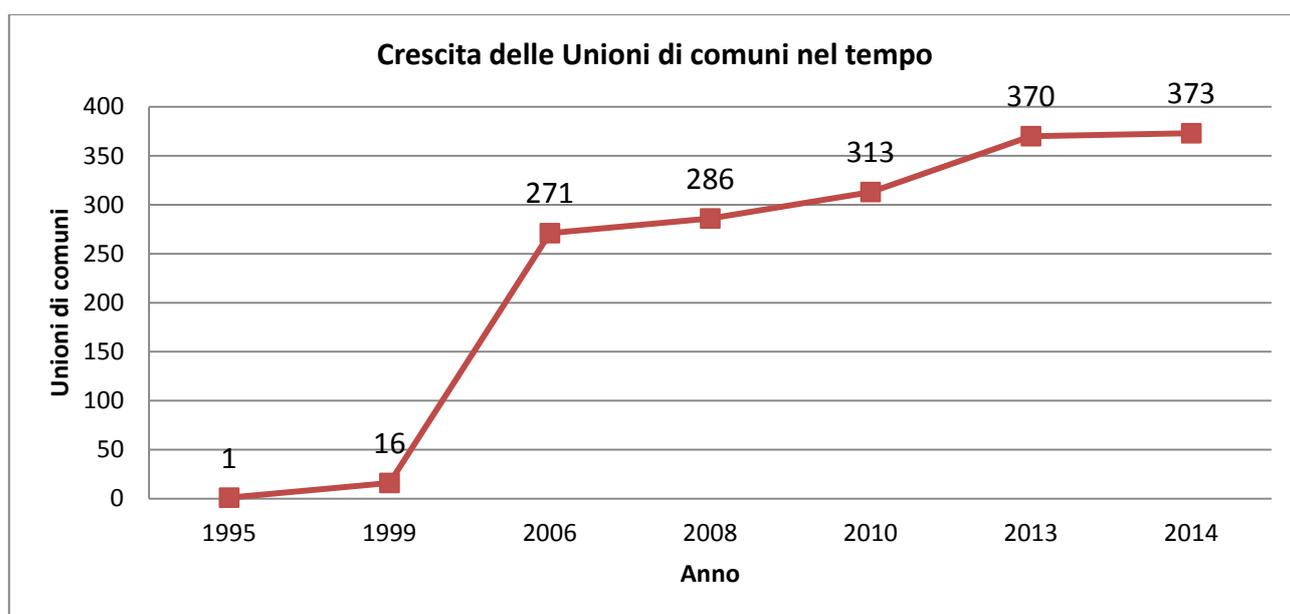


Figura 2 Crescita delle Unioni nel tempo (fonte: Anci 2014)

È evidente il fallimento della normativa del 1990, che comportava la trasformazione dell'Unione di comuni in fusione, infatti al 1999 le Unioni esistenti erano 16. Mentre sono aumentate in modo rilevante subito dopo l'emanazione del TUEL, anche alla luce degli incentivi statali previsti. Infatti dal 1999 al 2006 il numero delle Unioni è aumentato del 1593,75%, mentre gli aumenti percentuali negli anni successivi sono inferiori come mostrato nel grafico seguente:

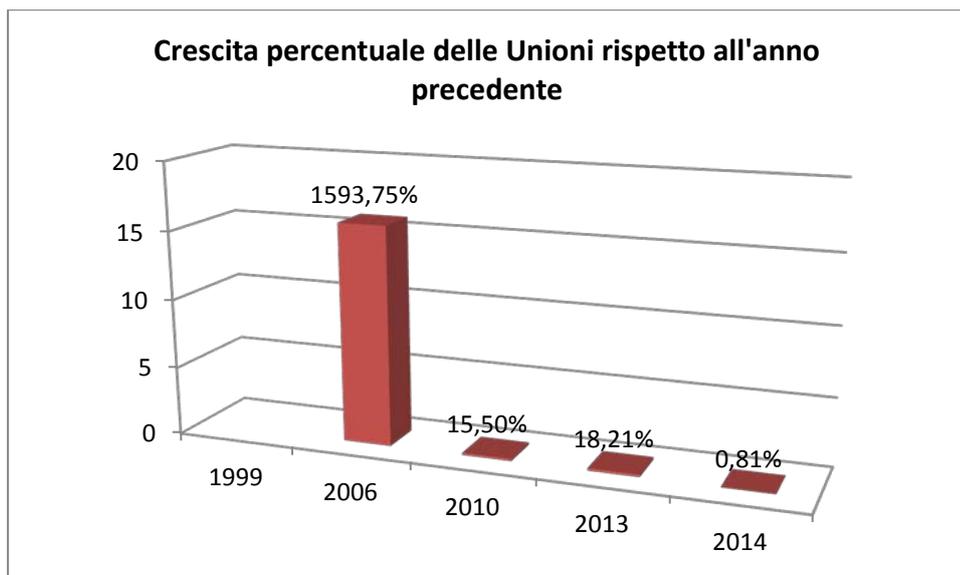


Figura 3 Crescita percentuale delle Unioni di comuni rispetto all'anno precedente
(fonte: Elaborazione su dati Anci 2014)

Andando ad esaminare la distribuzione regionale delle Unioni di comuni nel 2014 abbiamo che le Unioni di comuni sono 373, e vi aderiscono 1.899 comuni che rappresentano il 23,5% sul totale dei comuni italiano che sono 8.071:

	Valore assoluto	Valore percentuale rispetto al valore dell'Italia
Unioni di comuni	373	
Comuni	1.899	23,5%
Popolazione	8.074.520	13,53%

Tabella 4 Stato dell'arte delle Unioni di comuni (fonte Anci 2014)

La distribuzione delle Unioni nelle Regioni è la seguente:

Regione	Numero Unioni di Comuni	Numero di Comuni
Abruzzo	8	55
Basilicata	1	4
Calabria	10	51
Campania	11	62
E. Romagna	32	187
Friuli V. Giulia	2	4

Lazio	20	98
Liguria	1	5
Lombardia	62	229
Marche	10	43
Molise	8	50
Piemonte	50	293
Puglia	22	103
Sardegna	35	284
Sicilia	49	179
Toscana	23	142
Trentino	1	3
Umbria	1	8
Valle d'Aosta	0	0
Veneto	27	99
Totale	373	1.899

Tabella 5 Distribuzione Unioni di comuni per regione (fonte Anci 2014)

Considerando le diverse aree geografiche si ha:

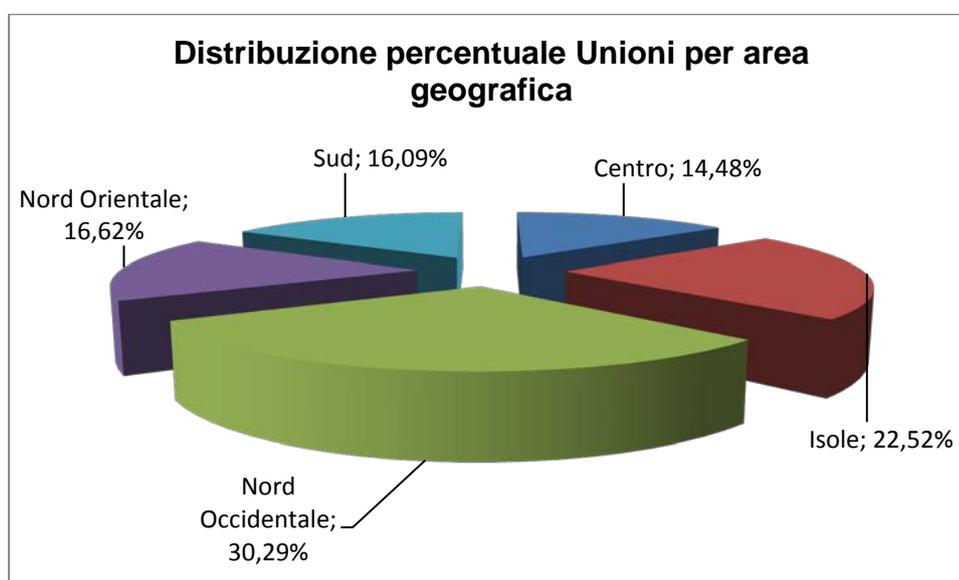


Figura 4 Distribuzione delle Unioni di comuni per area geografica

CAPITOLO 3

La ricerca sulle Unioni di comuni

3.1 Introduzione

Le diverse forme di associazionismo, come affermato nel primo capitolo, hanno assunto un'importanza sempre maggiore a livello internazionale in prospettiva di una gestione più efficace ed efficiente in un periodo storico in cui il settore pubblico ha sempre meno risorse a disposizione per erogare i servizi in grado di soddisfare i bisogni dei cittadini.

Anche in Italia, come affermato nel secondo capitolo, le gestioni associate dagli anni Novanta sono viste come possibile strada da intraprendere nel settore pubblico e degli Enti Locali in particolare. È stato messo in evidenza che tra le diverse forme associative, quella che ha assunto sempre più importanza sono le Unioni di comuni, queste sono state disciplinate a partire dagli anni Novanta sino ad oggi, in cui la normativa prevede l'obbligatorietà di costituzione delle Unioni di comuni per l'erogazione delle funzioni fondamentali, da parte degli Enti Locali di piccole dimensioni.

Dall'analisi della letteratura emerge che le diverse forme associative sono state studiate secondo diversi punti di vista quali, ad esempio, le diverse motivazioni che comportano la scelta di associarsi, lo studio del raggiungimento di economie di scala dall'erogazione dei servizi in forma associata, l'importanza dei sistemi incentivanti

La presente ricerca ha l'obiettivo di analizzare, sull'intera popolazione delle Unioni di comuni italiane, la presenza di fattori in grado di influenzare la gestione associata delle funzioni. Per raggiungere tale obiettivo la ricerca si è sviluppata in due fasi; una prima fase qualitativa durante la quale, attraverso due focus group e l'analisi documentale di una serie di documenti normativi e di esperienze di alcune realtà italiane si è raggiunto l'obiettivo di comprendere principalmente le diverse motivazioni che hanno portato a costituire l'Unione di comuni, le problematiche incontrate e i benefici ottenuti, le scelte

effettuate in riferimento alle struttura di governo e a quella organizzativa; i due focus group hanno visto il coinvolgimento di testimoni privilegiati suddivisi in due gruppi: soggetti aventi il controllo politico (Presidenti delle Unioni) e soggetti che si occupano degli aspetti tecnici della gestione dell'Ente (Segretari dell'Unione). Dai dati emersi dall'analisi qualitativa sono stati individuati gli aspetti da analizzare nella fase quantitativa della ricerca. In questa seconda fase è stato costruito il database degli indirizzi e-mail di tutte le Unioni di comuni d'Italia ed è stato predisposto il questionario da inviare alla popolazione di Unioni di comuni, anche attraverso una interlocuzione con l'Assessorato degli enti locali, finanze e urbanistica, Direzione enti locali e finanze della Regione Autonoma della Sardegna, soprattutto per l'individuazione dei servizi e delle funzioni che in base alla normativa nazionale avrebbero dovuto essere obbligatoriamente trasferiti. Successivamente alla chiusura del questionario sono state effettuate le analisi necessarie per studiare le diverse variabili e le possibili relazioni tra le stesse.

3.2 Metodologia della ricerca

La ricerca è sviluppata secondo un processo induttivo, in cui "il punto di partenza è l'osservazione di un fenomeno e le proposizioni con caratteri di generalità vengono derivate dalla ripetizione dell'osservazione". (Fattore, 2005; p. 28) Questo processo "è una parte essenziale del procedimento scientifico e negli studi di economia aziendale e management, rappresenta una componente fondamentale dell'attività di ricerca. Negli studi aziendali lo scopo delle ricerche non è proporre e dimostrare leggi universali, ma proporre nuove teorie che siano valide e robuste e che, almeno in parte siano in grado di rivelarsi utili nella prassi (Fattore, 2005; p. 29). Questo processo produce "teorie provvisorie e concettualizzazioni non ancora pienamente validate, ma che contribuiscono ad una interpretazione della realtà" Fattore, 2005; p. 31).

Campbell (anno) con i suoi studi dimostra lo stretto legame tra qualitativo e quantitativo e anche per le scienze esatte classicamente intese l'autore discute circa la dipendenza del quantitativo dal qualitativo, dall'interpretazione, dall'osservazione partecipante dello scienziato" (Yin, 1994; p. 13).

Corbetta riconosce che “fra i due estremi puri esistono molteplici posizioni intermedie e che, soprattutto all’interno dell’approccio quantitativo , è possibile innestare ampie porzioni di tecniche qualitative” (Corbetta, 2003a; p. 50).

La ricerca, seguendo questo approccio, si è sviluppata in due diverse fasi; una prima fase ha previsto l’utilizzo di strumenti qualitativi, la seconda, l’utilizzo di strumenti quantitativi.

Analisi qualitativa della ricerca

La ricerca qualitativa prevede che “l’effettiva comprensione del mondo può essere esercitata attraverso la conversazione e l’osservazione dei fenomeni in condizioni naturali e in connessione con la loro storicità, più che attraverso esperimenti in cui siano preparate artificialmente le condizioni di attuazione” (Yin, 1994; p. 12).

Tra i metodi di ricerca qualitativa c’è l’intervista qualitativa definita come “una conversazione a) provocata dall’intervistatore, b) rivolta a soggetti scelti sulla base di un piano di rilevazione e c) in numero consistente, d) avente finalità di tipo conoscitivo, e) guidata dall’intervistatore, f) sulla base di uno schema flessibile e non standardizzato di interrogazione” (Corbetta, 2003c; p.70). Un caso particolare di intervista qualitativa è l’intervista di gruppo, metodo proposto da Merton, Fiske e Kendall (1965) che coniarono il termine *focused interview* dal quale derivò focus group, essi sostengono che “prima di tutto le persone devono essere state coinvolte in una situazione particolare, hanno partecipato direttamente ad un certo fatto sociale “(Merton, Fiske e Kendall, 1965; p. 3).

Blumer (1969) sostiene che “un numero limitato di individui – purché siano nello stesso tempo ben informati e acuti osservatori- radunati assieme a discutere in gruppo è di gran lunga più utile di un campione rappresentativo.” (Blumer 1969, p. 91).

Ward, Bertrand, e Brown(1991, p. 267) parlano di gruppi mirati intendendo “discussioni di gruppo guidate” con lo scopo di fornire informazioni su un certo argomento e per una data popolazione. Il gruppo è, generalmente, abbastanza omogeneo, anche se il disegno della ricerca potrebbe richiedere l’utilizzo di differenti sottogruppi appartenenti alle popolazioni data (Bailey 2006b, p. 136).

Il focus group “è condotto da un moderatore esperto, da cui ci si aspetta che introduca una serie di temi sulla base di una traccia prestabilita di discussione. Comunque il carattere della discussione è informale e i partecipanti sono incoraggiati ad esprimere

liberamente le loro opinioni e sensazioni sia sull'argomento principale che su altri (Ward et al. 1991, p. 267).

Un focus group è in genere costituito da circa dieci persone, in numero sufficiente per vedere rappresentate diverse posizioni, ma allo stesso tempo limitato in modo da permettere l'interazione fra tutti i partecipanti. Scopo del moderatore è quello di far sviscerare il problema in tutti i suoi aspetti e quello di controllare la dinamica dell'interazione (Corbetta c, 2003).

Questo strumento può essere produttivo di approfondimenti e favorire la comprensione del ricercatore del fenomeno in oggetto. Inoltre dalla discussione possono emergere delle motivazioni che non sarebbero emerse in colloqui individuali; inoltre può far emergere l'intensità dei sentimenti, facilitando il confronto fra diverse posizioni (Corbetta c, 2003; p. 91).

In genere si cerca di far sì che le persone chiamate a far parte del gruppo siano tra loro piuttosto omogenee ed è vincolante il requisito che tutti i partecipanti abbiano familiarità con l'argomento in discussione (Corbetta c, 2003; p. 91).

Nella parte qualitativa della ricerca sono stati organizzati due focus group ed è stata fatta una analisi documentale sulla normativa e le diverse esperienze italiane relative alle Unioni di comuni.

Anche l'analisi documentale appartiene agli strumenti di ricerca qualitativi e precisamente "per documento intendiamo materiale informativo su un determinato fenomeno sociale che esiste indipendentemente dall'azione del ricercatore. Esso viene prodotto dai singoli individui o dalle istituzioni per finalità diverse da quelle della ricerca sociale, questa tuttavia se ne può impossessare per utilizzarlo ai propri fini conoscitivi" (Corbetta c, 2003; pp. 115-116).

Analisi quantitativa

Nella seconda fase della ricerca è stato utilizzato il questionario strutturato, come strumento quantitativo. Secondo Corbetta (2003b; p.186) la predisposizione del questionario deve essere preceduta da uno studio esplorativo, in quanto "per poter formulare delle domande adeguate occorre conoscere perfettamente il problema oggetto

del suo studio prima di iniziare a redigere le domande. Questo è particolarmente vero per il questionario standardizzato che essendo composto da domande chiuse esige da parte del ricercatore non solo conoscenza delle questioni e degli interrogativi ma anche di tutte le possibili risposte". Secondo Schuman e Presser (1981, p. 108) è necessario che "gli investigatori inizino con interviste a domande aperte condotte su campioni appartenenti alla stessa popolazione oggetto dello studio ed utilizzino le loro risposte per costruire le alternative alle domande chiuse, di modo che esse riflettano la sostanza e le parole di quello che la gente dice spontaneamente" (Corbetta b, 2003, p. 186).

Per inchiesta campionaria Corbetta (2003b) intende un modo di "rilevare informazioni: a) interrogando, b) gli stessi individui oggetto della ricerca, c) appartenenti ad un campione rappresentativo, d) mediante una procedura standardizzata di interrogazione e) allo scopo di studiare le relazioni esistenti tra le variabili" (Corbetta, 2003b; p. 124). Il questionario è una tipologia di inchiesta campionaria in cui sia la domanda che la risposta sono standardizzate (Corbetta, 2003b; p. 128).

Il questionario può essere composto sia da domande aperte che domande chiuse. "La domanda aperta è quella nella quale l'intervistatore pone la domanda lasciando piena libertà all'intervistato nella formulazione della risposta. La domanda chiusa è quella in cui all'intervistato oltre alla domanda, viene anche presentato un ventaglio di possibili risposte entro le quali è invitato a scegliere quella più appropriata al suo modo di vedere"(Corbetta, 2003b, p.144). Altre tipologie di domanda chiusa prevedono, per esempio, che si offra ai partecipanti alla ricerca una serie di affermazioni (item) per i quali si chiede loro di collocarsi all'interno di una scala di risposte graduata (per esempio, da uno a cinque punti).

Il vantaggio della domanda aperta è la libertà di espressione per l'intervistato, ma allo stesso tempo nel processo di codifica a posteriori comporta un elevato livello di arbitrarietà da parte del codificatore, che può condurre ad una forzatura imposta a priori dalla domanda chiusa. La domanda chiusa ha il vantaggio di offrire a tutti gli intervistati lo stesso quadro di riferimento, ma allo stesso tempo ha il limite di lasciare fuori tutte le alternative di risposta che il ricercatore non ha previsto "(Corbetta b, 2003 p.147).

Nel questionario può essere introdotta la tecnica delle scale, "una scala è un insieme coerente di elementi (items) che sono considerati indicatori di un concetto più generale. L'elemento è dunque il singolo componente (affermazione); la scala è l'insieme

degli elementi".(Corbetta b, 2003; p. 212) Una particolare tipologia di scala è la scala Likert (1932) sotto questa denominazione collochiamo un'ampia varietà di scale, utilizzate per la rilevazione degli atteggiamenti. "Il formato delle singole domande della scala Likert è rappresentato da una serie di affermazioni per ognuna delle quali l'intervistato deve dire se e in che misura è d'accordo. Nella maggior parte delle applicazioni si tratta di cinque alternative" (Corbetta b, 2003; pp. 223).

3.2.1 Procedura

Nell'ambito della ricerca sono stati fatti due focus group. L'obiettivo della ricerca era quello di studiare il fenomeno delle Unioni di comuni in Italia prendendo in considerazione il punto di vista di due diverse categorie di soggetti, una doveva esprimere l'opinione da un punto di vista prettamente politico e, pertanto, sono stati convocati i Presidenti delle Unioni di comuni. Nel secondo focus group, invece, sono stati convocati i Segretari delle Unioni di comuni, in modo da poter conoscere anche la visione tecnica dei vantaggi e delle problematiche derivanti dalla costituzione delle Unioni. In tal modo è stato rispettato il requisito dell'omogeneità dei gruppi

Un limite dei focus group organizzati per la presente ricerca è dato dal fatto che tutti i partecipanti provenissero da Unioni di comuni della Sardegna, pertanto, il medesimo contesto politico sociale ed economico nel quale i soggetti si trovano ad operare, come politici o come segretari di Unioni di Comuni, potrebbe aver portato a dati qualitativi basati su una uniformità di opinioni. . Per cercare di ovviare a questo limite, la parte qualitativa della ricerca ha previsto anche l'analisi di alcuni documenti che raccoglievano esperienze di altri contesti italiani.

Nella seconda fase della ricerca, alla luce di quanto emerso dall'analisi qualitativa precedente effettuata attraverso l'analisi documentale e l'analisi dei focus group, è stato predisposto il questionario da inviare alla popolazione delle Unioni di comuni italiane. L'invio del questionario è stato preceduto da una mail nella quale si è spiegato l'obiettivo della ricerca e si è chiarito che i presidenti, segretari o i direttori generali delle Unioni (figure apicali dell'Ente) avrebbero dovuto compilare il questionario. Per poter procedere all'invio del questionario è stato predisposto il database di tutti gli indirizzi mail delle Unioni, per poter fare questo è stato utilizzato il sito dell'Anci e il sito Comuniverso

soprattutto che presentava per ogni regione italiana l'elenco delle Unioni di comuni. A questo punto per la raccolta di tutti gli indirizzi mail si è proceduto in prima battuta con l'invio di una e-mail alle sedi regionali dell'Anci, per chiedere il supporto su dove poter reperire gli indirizzi mail delle Unioni di comuni, ma vista la scarsa risposta, si è proceduto con la ricerca dei singoli indirizzi mail su internet.

Durante questa fase sono state incontrate una serie di difficoltà in quanto in taluni casi le Unioni di comuni non avevano un proprio sito internet, e quindi si è proceduto o attraverso la ricerca dell'indirizzo mail del Segretario o del Presidente ove fosse indicato il nominativo, oppure sono stati contattati i singoli comuni appartenenti all'Unione per avere qualche indicazione sull'indirizzo mail cui poter inviare il questionario, ma in questa ricerca non sono mancati i casi in cui il personale dei singoli comuni non fosse a conoscenza del fatto che il comune di appartenenza facesse parte di un'Unione di comuni o i casi in cui il personale del comune contattato rimandava al comune capofila dell'Unione.

Successivamente alla ricostruzione del database degli indirizzi mail delle Unioni di comuni si è potuto procedere all'invio del questionario, questo è stato somministrato con modalità online attraverso l'utilizzo di una piattaforma costruita ad hoc per la ricerca. L'invio del questionario è avvenuto nel giugno 2013 e la compilazione è stata possibile sino a dicembre 2013, durante questo periodo sono stati fatti diversi solleciti, mediante l'invio di una notifica alle Unioni di comuni che non avevano ancora concluso il questionario. I solleciti sono stati fatti anche telefonicamente, cioè sono stati contattati i Segretari o Presidenti delle Unioni di comuni per spiegare meglio lo scopo della ricerca e dunque la necessità di avere il maggior numero di questionari e dunque di dati da poter analizzare.

3.2.2 Campione

Il questionario, come precedentemente detto, è stato inviato alla popolazione delle Unioni di comuni presenti in Italia e precisamente a 370 Unioni.

I soggetti che hanno risposto al questionario sono stati principalmente i Segretari dell'Unione di comuni (38%), come mostrato nel grafico seguente:

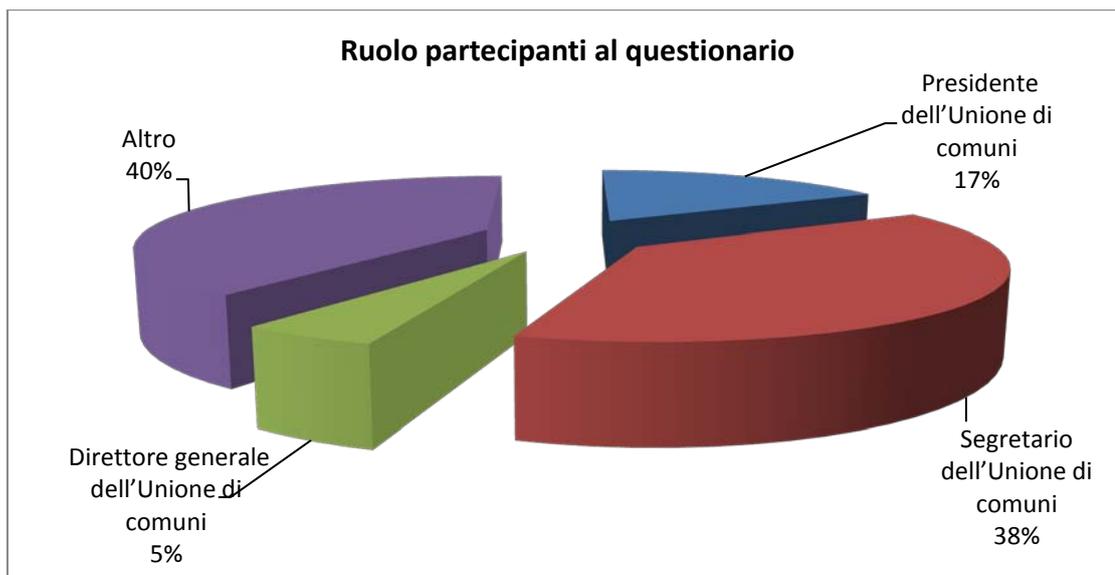


Figura 5 Ruolo ricoperto dai partecipanti al questionario

Il grafico mette in evidenza che il 40% delle persone che hanno risposto al questionario ricoprono ruoli differenti rispetto a quelli individuati di Presidente, Segretario e Direttore Generale. La maggior parte di questi, ricopre il ruolo di Responsabile dei diversi servizi, amministrativo, finanziario, affari generali.

Ruolo	Percentuale
Responsabile di servizio	60,0%
Addetti, impiegati, incaricato	12,5%
Collaboratore	10,0%
Istruttore	7,5%
Vice Segretario	5,0%
Non definito	5,0%

Per quanto riguarda la distribuzione geografica delle Unioni di comuni rappresentate dai diversi partecipanti al questionario, la tabella seguente indica la ripartizione nelle seguenti aree geografiche che comprendono :le seguenti regioni: area Nord- Occidentale (Lombardia, Piemonte, Valle d'Aosta, Liguria); area Nord Orientale (Emilia Romagna, Friuli Venezia Giulia, Veneto, Trentino Alto Adige); Centro (Lazio, Marche, Toscana, Umbria); Sud (Abruzzo, Calabria, Campania, Puglia, Molise, Basilicata); Isole (Sardegna, Sicilia).

Area geografica	Unioni di comuni	Risposte al questionario
Nord-Occidentale	111	31
Nord-Orientale	62	18
Centro	56	11
Sud	57	6
Isole	84	34
Totale	370	100

Tabella 6 Distribuzione partecipanti al questionario per area geografica

La percentuale di risposta è stata pari al 27,03%, con un'elevata percentuale di risposta delle isole, causa principalmente dell'elevato tasso di risposta della Sardegna (circa il 91%), anche le regioni del Nord hanno risposto con una percentuale superiore al 25%, mentre maggiori difficoltà ci sono state nell'ottenere le risposte da parte delle regioni del Centro e del Sud. Alcune Regioni (Molise, Basilicata, Trentino e Liguria) non sono rappresentate nei risultati del questionario in quanto le Unioni di comuni in esse presenti non hanno risposto alla rilevazione.

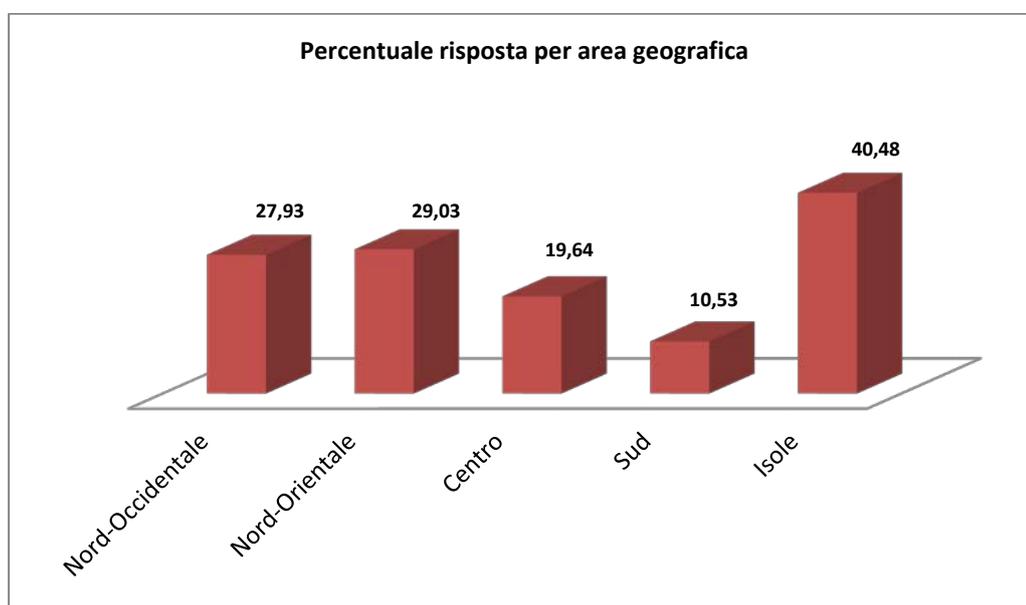


Figura 6 Percentuale di risposta per area geografica

Mentre dall'analisi del dettaglio per Regione, si evince che dei 100 questionari compilati il 32% proviene dalla regione Sardegna, il 18% dalla Lombardia e il 13% dall'Emilia Romagna e dal Piemonte.

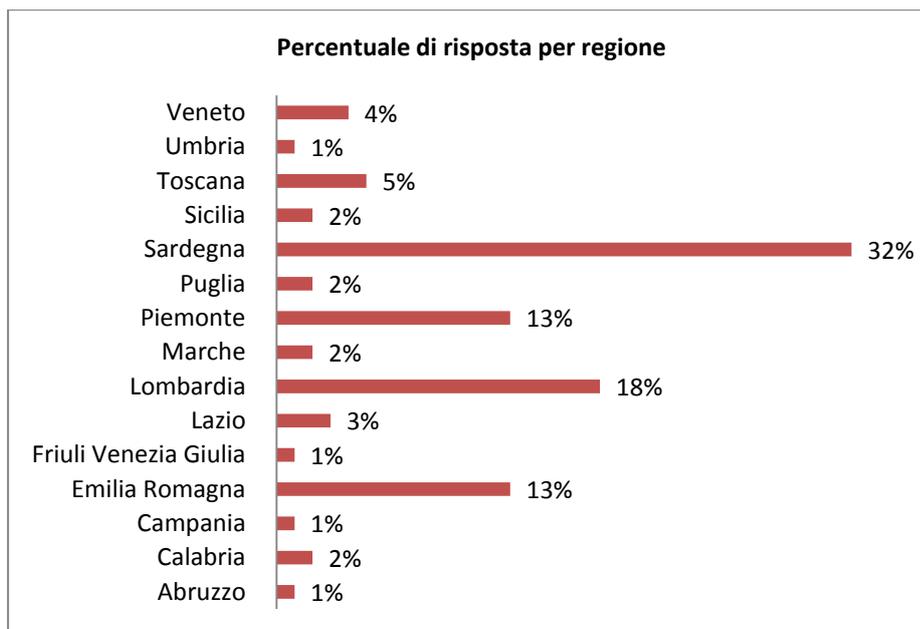


Figura 7 Percentuale di risposta per regione

Per quanto riguarda l'anno di costituzione dell'Unione di comuni, tra quelle partecipanti all'indagine, ci sono Unioni costituite a partire dal 1997 sino al 2012, con dei picchi negli anni 2001 e 2007-2008, questo potrebbe essere causa di Leggi regionali emanate per incentivare le forme associative e in particolare le Unioni di comuni. Il grafico seguente riporta l'andamento dell'aumento delle Unioni di comuni nel corso degli anni.



Figura 8 Anno di costituzione Unioni di comuni che partecipano all'indagine

Suddividendo i quindici anni di costituzione delle Unioni di comuni base dell'analisi, è possibile notare che l'espansione del fenomeno si è verificato soprattutto negli ultimi

anni dal 1998 al 2012 con la costituzione di 45 Unioni, questo dato, come detto sopra, risente delle 27 Unioni costituite nel 2008.

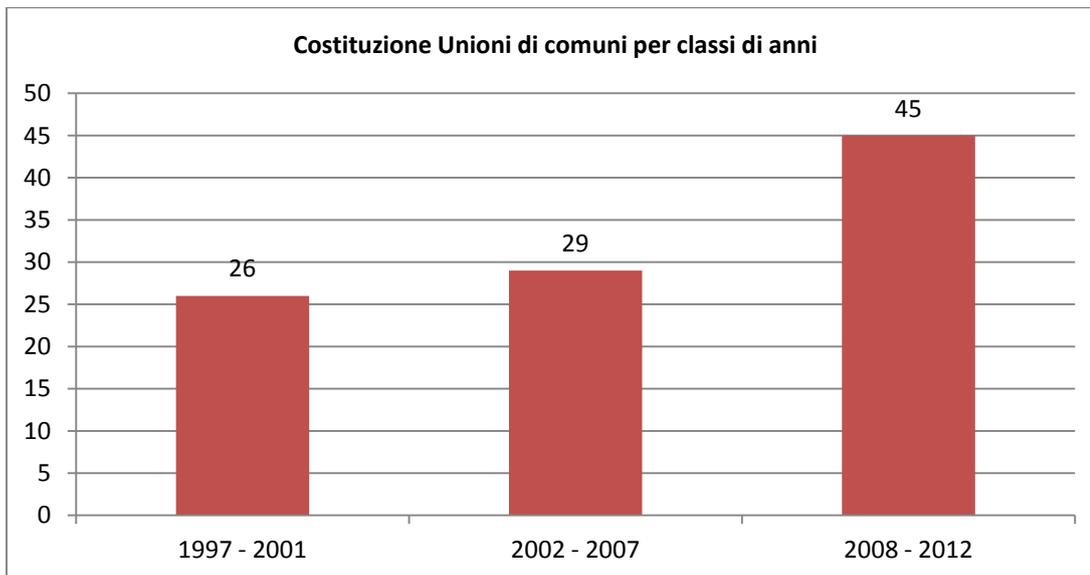


Figura 9 Costituzione Unioni di comuni per classi di anni

Sulla base dei risultati ottenuti dalle risposte al questionario è evidente che gli obblighi normativi degli ultimi anni, che prevedono l'obbligo per gli enti locali di erogare in forma associata le funzioni fondamentali, non hanno prodotto gli effetti sperati, infatti le Unioni di comuni costituite in questi ultimi anni sono in numero limitato, tredici Unioni dal 2010.

Considerando il numero di comuni aderenti alle Unioni di comuni, per l'analisi dei risultati si utilizza la suddivisione proposta dall'Anci nel "Rapporto nazionale 2010 sulle Unioni di comuni", emerge che il 51% delle Unioni di comuni è costituita da 5-10 comuni, il 27% da 3-4 comuni, il 10% da soli 2 comuni e il 12% da più di 10 comuni

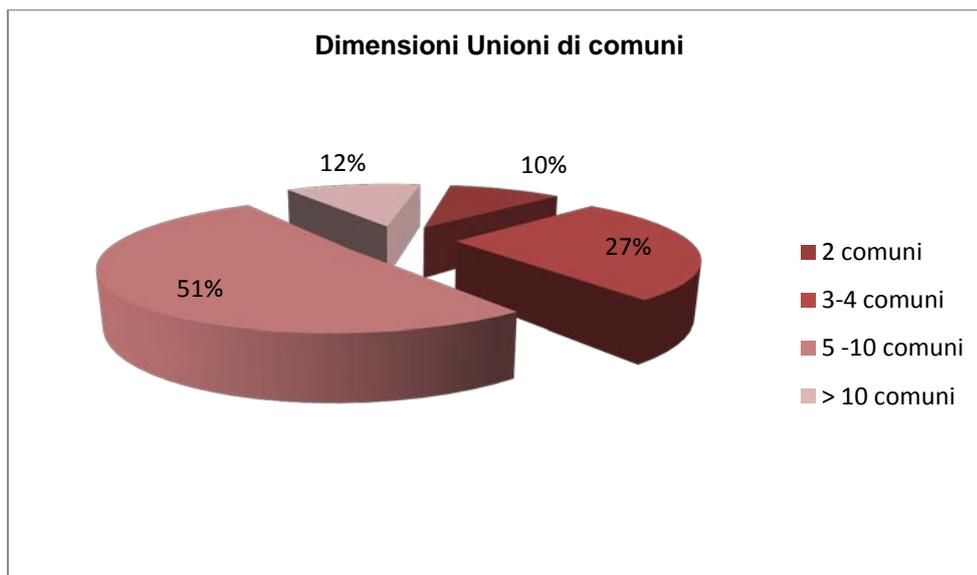


Figura 10 Numero di comuni per Unione di comuni

Per quanto riguarda gli abitanti residenti nei comuni appartenenti all'Unione, sono state individuate cinque differenti classi, utilizzando come riferimento le classi individuate nel TUEL art. 37 che stabilisce il numero dei consiglieri comunali sulla base del numero dei residenti.

Nel 41% delle Unioni di comuni gli abitanti sono più di 10.000, nel 26% delle Unioni di comuni sono tra 3.000 e 10.000 abitanti, nel 23% dei casi sono più di 30.000 abitanti, nell'8% sono meno di 3.000 abitanti e infine nel 2% delle Unioni di comuni gli abitanti sono oltre i 100.000.

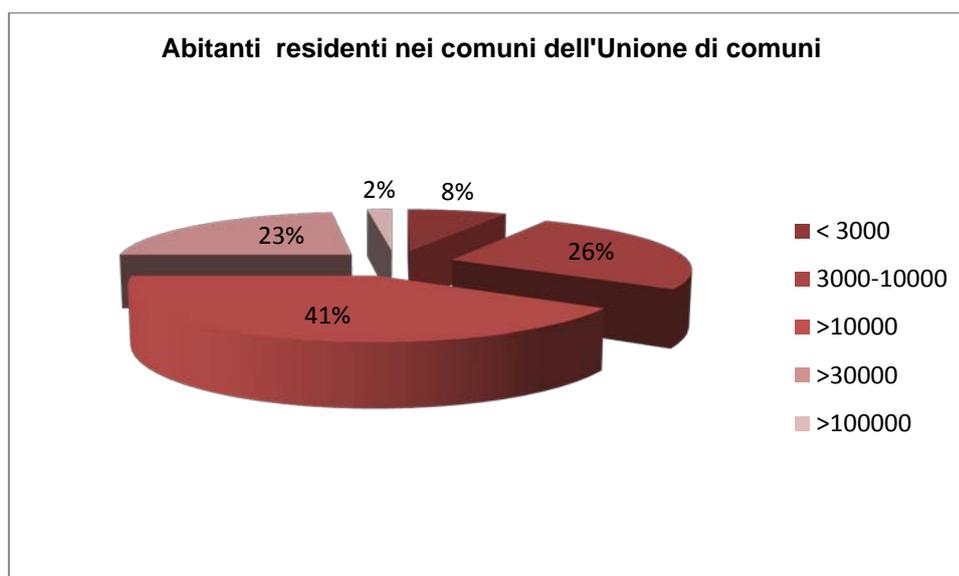


Figura 11 Popolazione residente nelle Unioni di comuni

3.2.3 Strumenti della ricerca

3.2.3.1 Struttura focus group

Nella prima fase della ricerca, come detto, si è cercato di analizzare le Unioni di comuni più nel dettaglio, attraverso una tecnica di raccolta dei dati qualitativa come i focus group. Sono stati svolti due focus group con l'intento di sentire sia le opinioni e il punto di vista dei soggetti politici, sia dei tecnici che operano all'interno delle Unioni di comuni, pertanto questa fase è stata svolta nel modo seguente:

- a febbraio 2013, si è tenuto il primo focus group a cui hanno partecipato 12 Presidenti di Unioni di comuni o loro delegati;
- a marzo 2013 si è tenuto il secondo focus group a cui hanno partecipato 9 Segretari di Unioni di comuni o loro delegati.

I due focus group sono stati condotti da un facilitatore esperto, che moderava l'interazione tra i partecipanti. Dopo una breve presentazione dei partecipanti al focus nella quale è stato chiesto loro di dire l'Unione di comuni che rappresentavano, il ruolo che ricoprivano all'interno dell'Unione, sono state affrontate le seguenti tematiche:

- le motivazioni. In questa prima parte del focus group è stato chiesto di indicare quali fossero state le motivazioni che hanno spinto i comuni ad aderire all'Unione di comuni;
- vantaggi e problematiche. In questa parte è stato chiesto quali fossero stati i vantaggi ottenuti dall'adesione all'Unione, e quali le principali problematiche che hanno ostacolato l'erogazione delle funzioni da parte dell'Unione. Inoltre è stato chiesto se si fossero incontrate delle resistenze e da parte di quali soggetti, che avessero ostacolato o rallentato l'erogazione delle funzioni in forma associata. È stato chiesto anche se i partecipanti ai focus fossero a conoscenza dell'opinione che i cittadini dei comuni di appartenenza hanno delle Unioni e in particolare dei servizi erogati;
- suggerimenti. Nell'ultima parte del focus sono stati chiesti eventuali suggerimenti nei confronti degli altri Enti territoriali vicini all'Unione di comuni, affinché la gestione associata possa effettivamente avere la diffusione e i risultati che la normativa auspica.

3.2.3.2 Struttura del questionario

Il questionario è stato strutturato in diverse sezioni/pagine per distinguere i diversi aspetti su cui la ricerca si è focalizzata anche in base a quanto emerso dall'analisi qualitativa. La struttura del questionario viene riportata di seguito.

Scheda anagrafica. In questa sezione sono state richieste le informazioni oggettive riguardanti l'Unione di comuni, quali: Regione di appartenenza, nome dell'Unione, ruolo ricoperto all'interno dell'Unione dalla persona che ha compilato il questionario, numero dei comuni e degli abitanti appartenenti all'Unione, anno di costituzione dell'Unione.

Costituzione dell'Unione di comuni. Questa sezione contiene due domande riguardanti la fase di avvio dell'Unione di comuni e più nel dettaglio, le motivazioni che hanno portato alla costituzione dell'Unione di comuni, e il tipo di supporto ottenuto nella fase iniziale. La domanda sulla motivazione presenta un elenco di sei possibili elementi che influenzato possono influenzare la scelta di aderire all'Unione e si è domandato ai partecipanti alla ricerca di esprimere, in base ad una scala a 5 punti Likert (1=per niente d'accordo, 2=poco d'accordo, 3=abbastanza d'accordo, 4=molto d'accordo, 5=assolutamente d'accordo), la propria opinione; inoltre, è stata inserita anche la possibilità di rispondere "non so". Di seguito a questa domanda si è data la possibilità di esprimere qualche opinione differente, aggiuntiva rispetto agli item previsti nel questionario, attraverso una domanda aperta.

La seconda domanda di questa sezione ha avuto l'obiettivo di comprendere se nella fase di costituzione l'Unione di comuni avesse avuto qualche tipo di supporto, di tipo amministrativo-gestionale, finanziario, consulenziale oppure se non ci fosse stato alcun tipo di supporto. Inoltre per ciascuna di queste possibilità si chiedeva anche da parte di quale soggetto fosse stato fornito il supporto, attraverso una domanda aperta.

Stato dell'arte. Questa sessione del questionario ha riguardato lo stato dell'arte delle funzioni erogate dalle Unioni di comuni per cercare di capire quale fosse la situazione attuale, anche nell'ottica degli obblighi di legge riguardo all'erogazione delle funzioni in forma associata. Dall'analisi dei focus group e dall'interlocuzione con l'Assessorato degli enti locali, finanze e urbanistica, Direzione enti locali e finanze della Regione Autonoma della Sardegna è emersa la necessità di parlare di servizi e non di

funzioni, in quanto speso vengono trasferiti all'Unione di comuni dei pezzi di funzione e non l'intera funzione, pertanto, dei servizi.

L'individuazione dei servizi interni che compongono una funzione è stata fatta confrontando la proposta del personale dell'Assessorato della Regione Autonoma della Sardegna, del personale dell'Anci regione Sardegna e il Decreto del Presidente della Repubblica n. 194 del 31 gennaio 1996 "Regolamento per l'approvazione dei modelli di cui all'art.114 del decreto legislativo 25 febbraio 1995 n.77, concernente l'ordinamento finanziario e contabile degli enti locali.

Pertanto, in questa sezione sono state inserite quarantasei domande, una per ogni servizio; per ciascuno di essi si è chiesto se fosse o meno erogato dall'Unione e in caso affermativo si è chiesto di indicare quanti comuni dell'Unione fossero coinvolti nell'erogazione del servizio, e se, eventualmente, fossero stati coinvolti comuni non appartenenti all'Unione e in quale numero. Di seguito si chiedeva l'eventuale indicazione di ulteriori servizi erogati in forma associata attraverso una domanda aperta. Per un approfondimento sul dettaglio dei servizi inseriti all'interno di ciascuna funzione si veda il sottoparagrafo successivo.

Prospettive future. In questa sezione del questionario si è chiesto quali funzioni si pensava di riuscire a trasferire all'Unione di comuni entro il 2013. Era stata inserita questa data in quanto la normativa vigente nel momento in cui è stato somministrato il questionario prevedeva come scadenza per il trasferimento di tutte le funzioni indicate nel Decreto Legge 95 del 2011 era il 31 dicembre 2013.

Criticità e benefici. Questa sezione prevedeva due domande: con la prima si voleva individuare in quale misura una serie di criticità avevano influenzato la gestione dell'Unione di comuni in seguito alla costituzione. Sono state individuate diciassette possibili criticità e per ciascuna di queste è stato chiesto un parere utilizzando una scala a 5 punti Likert (1=per niente vero per me, 2=poco vero per me, 3=abbastanza vero per me, 4=molto vero per me, 5=assolutamente vero per me), e inserendo anche la possibilità di rispondere "non so". Successivamente è stata inserita una domanda aperta nella quale si chiedeva di indicare eventuali ulteriori criticità riscontrate.

Con la seconda domanda della sezione si chiedeva quali fossero i benefici che i comuni aderenti all'Unione di comuni hanno potuto riscontrare a seguito dell'erogazione delle funzioni in forma associata; anche in questo caso, i partecipanti hanno potuto

esprimere la propria opinione su otto elementi indicati attraverso una scala a 5 punti (1=per niente vero per me, 2=poco vero per me, 3=abbastanza vero per me, 4=molto vero per me, 5=assolutamente vero per me) anche con la possibilità di rispondere “non so”. Mediante l’inserimento di una domanda aperta è stata data la possibilità di indicare ulteriori benefici ottenuti.

Gestione Unione di comuni. In questa parte del questionario si cerca di riuscire a ottenere le informazioni relative alla fase di gestione dell’Unione di comuni. Comprende cinque domande la prima delle quali chiedeva di indicare quali erano state le attività svolte dall’Unione di comuni nella fase di pianificazione strategica. Veniva indicato un elenco di sei possibili attività sulle quali si doveva esprimere attraverso una scala a 5 punti (1=per niente d’accordo, 2=poco d’accordo, 3=abbastanza d’accordo, 4=molto d’accordo, 5=assolutamente d’accordo) inserendo anche la possibilità di rispondere “non so”. Anche in questo caso è stata inserita un’ulteriore domanda aperta che dava la possibilità di indicare ulteriori attività svolte dall’Unione nella fase di pianificazione strategica.

Mediante la seconda domanda della sezione si domandava in quale misura una serie di attività venivano svolte dall’Unione, l’intervistato doveva esprimersi su otto possibili attività mediante l’utilizzo di una scala a 5 punti (1=per niente vero per me, 2=poco vero per me, 3=abbastanza vero per me, 4=molto vero per me, 5=assolutamente vero per me) con la possibilità anche di rispondere “non so”. Inoltre potevano essere indicate ulteriori attività svolte dall’Unione mediante l’inserimento di una domanda aperta.

La terza domanda cerca di inquadrare le possibili resistenze che sono state riscontrate nella fase di costituzione dell’Unione. Sono state individuate quattro possibili resistenze riscontrate, sulle quali si doveva esprimere un parere con l’utilizzo di una scala a 5 punti (1=per niente vero per me, 2=poco vero per me, 3=abbastanza vero per me, 4=molto vero per me, 5=assolutamente vero per me), con la possibilità di indicare anche “non so”.

Nella domanda successiva si domanda di esprimere un parere su una serie di attività che potrebbero supportare l’Unione di comuni nella gestione delle attività da svolgere. Le attività di individuate erano sei e il parere veniva espresso mediante una scala a 5 punti Likert (1=per niente d’accordo, 2=poco d’accordo, 3=abbastanza d’accordo, 4=molto d’accordo, 5=assolutamente d’accordo) e in più la possibilità di

rispondere “non so”. Inoltre è stata data mediante l’inserimento di una domanda aperta la possibilità di alcune attività che potrebbero supportare la gestione dell’Unione di comuni.

Infine in questa sezione relativa alla gestione dell’Unione di comuni si domandava se per i servizi che venivano erogati in forma associata era stato predisposto uno studio di fattibilità sulla riorganizzazione della struttura sovra comunale delle funzioni e dei servizi. In caso di risposta negativa, si domanda se uno studio di fattibilità fosse in corso di realizzazione, oppure in programmazione, oppure non fosse previsto entro il 2013.

Struttura dell’Unione di comuni. In questa sezione del questionario sono state previste quattro domande con lo scopo di individuare le scelte effettuate in riferimento alla struttura politica e amministrativa.

La prima domanda riguarda le scelte effettuate in riferimento alla struttura di governo, vengono proposte sette differenti scelte(erano possibili più risposte) che prevedevano dagli Istituti di partecipazione dei cittadini, all’Ufficio di Presidenza. Inoltre si chiedeva di indicare eventuali ulteriori scelte effettuate dall’Unione di comuni.

La seconda domanda riguarda le soluzioni organizzative adottate dall’Unione, anche in questo caso erano possibili più risposte tra le soluzioni individuate che andavano dalla presenza del Direttore generale alla scelta di trasferire gli incarichi dirigenziali o le posizioni organizzative dai Comuni all’Unione. Veniva data anche in questo caso la possibilità di indicare ulteriori soluzioni adottate dall’Unione di comuni.

La domanda successiva riguardava i soggetti che all’interno dell’Unione svolgono le attività, e si prevedevano delle soluzioni che andavano dal personale assunto a tempo indeterminato part-time o a tempo pieno alla presenza di professionisti esterni. Anche in questo caso erano possibili più risposte, e la possibilità di indicare ulteriori tipologie di soggetti che operavano all’interno dell’Unione.

Infine per completare il quadro nell’ultima domanda della sezione si domandava se nell’Unione erano presenti soggetti con incarico dirigenziale, e in caso di risposta affermativa si domandava se fossero a tempo pieno o a tempo parziale.

Cittadini e conclusioni. L’ultima sezione del questionario presenta una parte relativa ai cittadini dei comuni che aderiscono all’Unione di comuni, e una parte conclusiva di suggerimenti.

Le domande che riguardavano i cittadini erano volte a capire se fossero state intraprese iniziative volte ad indagare la percezione che i cittadini hanno delle Unioni di comuni, in caso affermativo si domandava il tipo di iniziative intraprese e i risultati emersi. Erano possibili più risposte sui risultati emersi dall'iniziativa dalla manifestazione da parte dei cittadini di soddisfazione per i servizi erogati dall'Unione sino alla limitata consapevolezza da parte dei cittadini di far parte dell'Unione di comuni. È stata data anche la possibilità di esprimere ulteriori risultati emersi dall'indagine.

Infine si domandava di esprimere dei suggerimenti su come poter migliorare l'erogazione delle funzioni da parte dell'Unione di comuni.

Servizi

Come suddetto, le funzioni fondamentali individuate nell'art.19 Decreto Legge n. 95 del 6 luglio 2012 sono state scomposte nei servizi che le costituiscono. Il dettaglio della scomposizione delle funzioni in servizi è riportato di seguito.

La funzione *“Organizzazione generale dell'amministrazione, gestione finanziaria e contabile e controllo”* è composta dai seguenti servizi:

- Organi istituzionali, partecipazione e decentramento
- Segreteria generale e organizzazione
- Gestione economica, finanziaria, programmazione, provveditorato e controllo di gestione
- Gestione delle Entrate tributarie e servizi fiscali
- Gestione dei beni demaniali e patrimoniali
- Ufficio tecnico
- Altri servizi generali
- Risorse umane.

La funzione *“Organizzazione dei servizi pubblici di interesse generale di ambito comunale, ivi compresi i servizi di trasporto pubblico comunale”* è costituita dai seguenti servizi:

- Viabilità, circolazione stradale e servizi connessi
- Illuminazione pubblica e servizi connessi
- Trasporti pubblici locali e servizi connessi
- Farmacie comunali

- Parcheggi
- Biblioteche
- Beni culturali.

La funzione *“Catasto, ad eccezione delle funzioni mantenute allo Stato dalla normativa vigente”* coincide con il servizio *“Conservazione, utilizzazione e aggiornamento degli atti catastali”*.

La funzione *“La pianificazione urbanistica ed edilizia di ambito comunale nonché la partecipazione alla pianificazione territoriale di livello sovra comunale”* è costituita dai seguenti servizi:

- Pianificazione urbanistica ed edilizia di ambito comunale
- Pianificazione territoriale di livello sovra comunale
- Edilizia residenziale pubblica locale e piani di edilizia economico-popolare
- Servizio idrico integrato
- Parchi e servizi per la tutela ambientale del verde, altri servizi relativi al territorio ed all'ambiente
- Autorizzazione paesaggistica

La funzione *“Attività, in ambito comunale, di pianificazione di protezione civile e di coordinamento dei primi soccorsi”* è composta dai seguenti servizi:

- Servizi di protezione civile
- Interventi a seguito di calamità naturali

La funzione *“L'organizzazione e la gestione dei servizi di raccolta, avvio e smaltimento e recupero dei rifiuti urbani e la riscossione dei relativi tributi”* è scomposta nei seguenti servizi:

- Gestione e servizi di raccolta rifiuti urbani
- Smaltimento e recupero rifiuti urbani
- Riscossione tributi relativi i rifiuti urbani

La funzione *“Progettazione e gestione del sistema locale dei servizi sociali ed erogazione delle relative prestazioni ai cittadini, secondo quanto previsto dall'articolo 118, quarto comma, della Costituzione”* è composta dai seguenti servizi:

- Asili nido, servizi per l'infanzia e per i minori
- Interventi per la disabilità, prevenzione e riabilitazione
- Interventi per gli anziani, strutture residenziali e di ricovero
- Interventi per i soggetti a rischio di esclusione sociale
- Interventi a favore delle famiglie
- Cooperazione e associazionismo
- Servizio necroscopico e cimiteriale
- Programmazione e governo della rete dei servizi sociosanitari e sociali

La funzione "Edilizia scolastica (per la parte non attribuita alla competenza delle province), organizzazione e gestione dei servizi scolastici" è costituita dai seguenti servizi:

- Scuola dell'infanzia
- Istruzione primaria
- Istruzione secondaria inferiore
- Assistenza scolastica
- Trasporto
- Mense scolastiche

La funzione "*Polizia municipale e polizia amministrativa locale*" è costituita da seguenti servizi:

- Polizia locale
- Polizia commerciale
- Polizia amministrativa
- Sistema integrato di sicurezza urbana

La funzione "*Tenuta dei registri di stato civile e di popolazione e compiti in materia di servizi anagrafici nonché in materia di servizi elettorali, nell'esercizio delle funzioni di competenza statale*" coincide con il servizio "Servizio statistico e sistemi informativi".

3.3 Risultati della ricerca

3.3.1 Risultati analisi qualitativa

La prima fase della ricerca, come precedentemente detto, si è sviluppata attraverso l'analisi documentale e della normativa (leggi, documenti redatti dall'Anci e da altri soggetti che si sono occupati delle Unioni di comuni, ecc.), e attraverso lo svolgimento di due focus group.

Analisi documentale

L'analisi documentale è stata effettuata per cercare di comprendere l'esistenza di alcuni elementi nella gestione delle Unioni di comuni, quali ad esempio l'esistenza di condizioni particolari che possano favorire la gestione associata, le eventuali finalità e obiettivi assegnati al nuovo Ente locale, le scelte predominanti in riferimento alla struttura di governo e agli assetti organizzativi dell'Ente.

Le Unioni di comuni, sulla base dell'analisi effettuata dall'Anci su alcuni Statuti, sono state costituite con la volontà dei comuni fondatori di dare vita a nuovi soggetti istituzionali in grado di affermarsi come autori autorevoli del territorio in grado di rispondere alle esigenze dei cittadini attraverso la gestione associata delle funzioni e dei servizi.

La differente dimensione dei comuni presenti del territorio necessariamente comporta opinioni differenti sui processi associativi, infatti soprattutto fra i rappresentanti dei piccoli comuni emergono sia posizioni campanilistiche volte dunque alla protezione dell'identità locale, ma allo stesso tempo l'Unione è stata definita come uno "stato di necessità" soprattutto per i piccoli comuni che non sono più in grado di far fronte ai nuovi bisogni che la società di oggi propone, né di poter usufruire di personale specializzato (Fondazione di ricerca Istituto Carlo Cattaneo, 2008).

Affinché la gestione associata possa generare risultati positivi è necessario il rispetto di determinate condizioni quali:

- omogeneità dal punto di vista geografico, sociale, politico ed economico;

- capacità, da parte dell'ente, di fissare gli obiettivi dal punto di vista strategico, economico e di qualità del servizio;
- possibilità di utilizzare indicatori per misurare e valutare i risultati raggiunti;
- adeguato coinvolgimento di tutti i soggetti coinvolti nelle diverse attività del processo di conferimento di funzioni e servizi all'Unione. (Fondazione di ricerca Istituto Carlo Cattaneo, 2008; Gamberini, 2012, Cittalia, 2010)

Viene sottolineata l'importanza di costruire percorsi chiari di informazione e comunicazione a tutti gli attori interni ed esterni coinvolti in quanto questo potrà permettere una graduale adesione, un senso di appartenenza e dunque potrà ridurre le resistenze al cambiamento ed le eventuali distorsioni informative (Gamberini, 2012; p 17).

Tra gli obiettivi, le finalità assegnate all'ente Unione di comuni e individuate nei diversi lavori, troviamo:

- semplificazione amministrativa;
- ampliamento del numero di servizi e funzioni rispetto a quelle esercitate in precedenza dai comuni singolarmente;
- efficienza e qualità gestionale dei servizi associati, adeguatezza del livello di gestione del servizio;
- valorizzazione del personale e costruzione di professionalità specializzate;
- riduzione dei costi di funzionamento attraverso la gestione associata;
- rafforzamento del peso politico del sistema territoriale. (Fondazione di ricerca Istituto Carlo Cattaneo, 2008; Gamberini, 2012, Cittalia, 2010)

Per quanto riguarda la struttura di governo, sulla base dello studio degli statuti effettuato dall'Anci emerge che, per quanto riguarda la nomina di Presidente, il modello predominante è quello che vede l'elezione di uno dei sindaci da parte del Consiglio dell'Unione, ma sono numerosi anche i casi in cui la carica di Presidente non è elettiva ma viene ricoperta a turno dai sindaci di tutti i comuni aderenti all'Unione.

Invece per quanto riguarda gli assetti organizzativi, un progetto di Unione di comuni e dunque di individuazione di servizi e funzioni da conferire in gestione comporta la predisposizione di un progetto di sviluppo organizzativo con la relativa analisi delle

strutture organizzative comunali e delle conseguenti dotazioni organiche (Gamberini, 2012).

Gran parte degli statuti prevede la costituzione di uffici propri dell'Unione e l'assunzione di personale proprio, con opportune forme di collaborazione con gli uffici esistenti dei singoli comuni da realizzare attraverso modalità diverse quali convenzioni, le intese, gli avvalimenti, nonché con il comando, il distacco e la mobilità del relativo personale. In taluni casi è preferita la soluzione nella quale l'Unione si avvale prioritariamente del personale e degli uffici dei comuni aderenti, al fine di evitare ulteriori appesantimenti burocratici e amministrativi. Talvolta la paura di una crescita degli apparati dell'ente associativo, è tale da escludere espressamente la possibilità per le Unioni di ricorrere all'assunzione di personale proprio a tempo indeterminato (Cittalia, 2010, p 42).

Sulla stessa linea anche altre testimonianze che ritengono sia necessario in riferimento al personale porre in essere dei processi in grado di:

- ridurre i trasferimenti parziali di funzioni al fine di evitare sovrapposizioni, ridondanze e minori economie organizzative puntando invece a trasferimenti integrali di funzioni e servizi;
- ridurre le assegnazioni funzionali , i comandi di tempo parziale dei dipendenti dell'Unione, puntando invece a trasferimenti alle dipendenze dell'Unione.

Inoltre emerge che, affinché il processo di costituzione dell'Unione di comuni possa effettivamente portare i risultati di efficienza ed efficacia sperati, è importante anche la comunicazione con i cittadini e la costruzione di sedi e momenti dedicati ai rapporti con essi anche sui temi della costituzione e gestione dell'ente (Gamberini, 2012).

Analisi dei focus group

Sempre in questa fase della ricerca sono stati condotti i focus group, come detto precedentemente, nei quali sono state affrontate le seguenti tematiche:

- Le motivazioni che avevano i Comuni nel momento in cui hanno deciso di aderire all'Unione di Comuni;

- i vantaggi e le problematiche riscontrate nella gestione associata dei servizi attraverso l'Unione di comuni, con un focus sulle eventuali resistenze riscontrate che hanno rallentato l'erogazione dei servizi in forma associata; e un focus sulla percezione dei cittadini nei confronti dell'erogazione dei servizi in forma associata;
- suggerimenti nei confronti degli altri Enti territoriali vicini all'Unione di comuni, affinché la gestione associata possa effettivamente avere la diffusione e i risultati che la normativa auspica.

In questa sessione vengono riportati i contenuti dei focus group, ovvero le diverse opinioni che i partecipanti (Presidenti, Segretari delle Unioni o alcuni delegati di questi) hanno presentato durante l'incontro.

Il primo dato che emerge è che nella maggior parte dei partecipanti al focus vi è la consapevolezza e convinzione che la strada dell'associazionismo sia l'unica possibilità per cercare di dare risposte ai cittadini, soprattutto per i piccoli comuni che rischiano di essere chiusi d'ufficio, e dunque è necessario ragionare in termini diversi rispetto al passato e cercare "efficientamenti della spesa che sono necessari". Inoltre sia i Presidenti che i Segretari sono tutti coscienti che si tratta di un cambiamento culturale che necessita di un percorso che deve essere incentivato principalmente da attività degli amministratori che spingono nella direzione dell'associazionismo.

Motivazioni

In questa prima parte del focus è stato chiesto ai partecipanti di indicare le motivazioni che hanno portato i comuni ad aderire all'Unione di comuni.

La motivazione che viene indicata maggiormente in entrambi i focus group è "il poter usufruire di incentivi finanziari, che all'inizio rappresentavano somme importanti, e negli ultimi anni il rispetto della normativa". Nel caso dei Presidenti delle Unioni di comuni costituite prima dell'obbligo normativo viene spesso indicata come motivazione "la lungimiranza, l'intuito degli amministratori a voler cercare di risolvere i problemi, spesso simili, dei singoli comuni associandosi, perché si riteneva che operando insieme i risultati sarebbero stati migliori".

Alcuni Presidenti parlano di "visione idealista degli amministratori che avevano come obiettivo quello di riuscire a ragionare da territorio e non da campanile. Si riteneva

che la gestione associata avrebbe comportato un miglioramento del servizio e la riduzione dei costi". La riduzione dei costi, si sottolinea che, di fatto, non si è verificata anzi nella maggior parte dei casi, soprattutto nella fase iniziale, c'è stato un aumento degli stessi.

Tra le motivazioni è stata indicata anche la "volontà di promuovere il territorio", infatti si riteneva che "la visibilità e dunque la promozione sarebbe stata maggiore se i comuni operavano insieme piuttosto che singolarmente".

In alcuni casi l'Unione è stata costituita su iniziativa del comune più grande, che ha fatto "da traino, e i comuni piccoli dopo una prima diffidenza (spesso si pensa che i comuni più grandi operino solo nei propri interessi e non in quelli del territorio) hanno avuto fiducia e questo ha portato a superare i confini locali dei singoli".

In taluni casi l'essere parte già di una forma associativa era ritenuto "un buon punto di partenza per costituire l'Unione di comuni, in quanto si aveva già un'esperienza di reciprocità, condivisione nella programmazione del territorio" che in taluni casi aveva ottenuto dei risultati positivi riconosciuti anche dalle comunità.

Un'altra motivazione indicata dai Presidenti è "la maggiore possibilità di accedere a determinati bandi, in quanto l'essere ente sovra comunale, in taluni casi comporta dei meccanismi premianti, e quindi una maggior facilità nell'accesso delle risorse".

Un Presidente ha sottolineato che alla base della costituzione dell'Unione di comuni di appartenenza vi era "il risultato inefficiente conseguito in taluni servizi gestiti dal singolo comune e pertanto si era pensato che gestire insieme ad altri comuni avrebbe comportato l'erogazione di un servizio migliore". In altri casi il motivo è stato quello di "ottenere economie di scala, di ridurre i costi anche se in realtà c'è stata una lievitazione di questi". Ma soprattutto i Segretari sottolineano che l'aumento dei costi "è dovuto al miglioramento del servizio erogato, un esempio è la gestione dei rifiuti in cui si è passati dalla raccolta indifferenziata a quella differenziata che dunque costa di più, e poi con il servizio porta a porta il costo è aumentato ulteriormente, ma si tratta di un aumento insito nel servizio stesso".

Infine un'altra motivazione indicata è stata che "gestire in forma associata alcune attività poteva permettere di alleggerire i comuni da alcune procedure sia di natura amministrativa che finanziaria, legate ad esempio agli affidamenti, agli acquisti, alle forniture, e allo stesso con la centralizzazione del servizio era possibile la specializzazione

del dipendente in quella determinata materia che poteva fornire un supporto, un aiuto a tutti i comuni per risolvere determinate problematiche”.

Vantaggi e problematiche

Nella seconda parte del focus è stato chiesto di indicare i vantaggi e le problematiche riscontrati nella gestione associata dei servizi, con riguardo anche alle eventuali resistenze incontrate e alla percezione dei cittadini. Dall'analisi dei focus group sono emerse principalmente le problematiche che si stanno incontrando nella gestione delle Unioni di comuni.

I partecipanti ai focus sostengono che “per poter erogare in modo efficiente ed efficace le funzioni un presupposto necessario e indispensabile è la presenza di norme chiare e certe, le modifiche continue creano confusione”. Inoltre “occorre che siano definiti degli ambiti territoriali ottimali” in quanto si ritiene che “se ci si deve associare almeno occorre farlo sulla base dell'effettiva convenienza e gestibilità delle funzioni, cioè servono Unioni di comuni logiche, vicine, omogenee da un punto di vista del territorio. Se si deve gestire il servizio di polizia locale con un comune distante 80 chilometri le difficoltà sono evidenti.”

Una delle problematiche messe in evidenza soprattutto da parte dei Presidenti, riguarda la “resistenza da parte dei politici a erogare le funzioni in forma associata, c'è una difficoltà degli amministratori a ragionare in termini di territorio, di Unione di comuni, piuttosto che di singolo comune” si sottolinea che “associarsi non significa perdere la propria identità ma vuol dire cercare di risolvere i problemi che sono del territorio”; infatti in un caso un Presidente sostiene che servirebbero dei “corsi appositi per insegnare ai politici a ragionare in termini di territorio”. Ma per poter raggiungere questo risultato “occorre uscire dall'ambiguità secondo cui le Unioni di comuni sono state viste per anni come l'opportunità per ottenere risorse finanziarie da parte degli amministratori”, e ancora se si “intende l'Unione come Ente che deve ricevere cospicui finanziamenti non si è capito niente”.

Tra i Segretari emerge che “la resistenza dei politici è evidente anche dal fatto che con la volontarietà dell'associazionismo i risultati sono stati limitati e adesso con l'obbligatorietà si spera in continue proroghe”.

Un'altra problematica messa in evidenza dalla maggioranza dei partecipanti ai due focus è che “gli amministratori hanno delle difficoltà a trasferire il proprio personale all'Unione di comuni, e questo è vero soprattutto nei piccoli comuni, in cui le risorse umane sono limitate”. Secondo qualche altro partecipante “trasferire le risorse umane non comporta l'eliminazione del servizio ma piuttosto questo verrà erogato in modo diverso. Inoltre non è possibile trasferire i servizi e non il dipendente che resterebbe nell'ufficio comunale che non è altro che una scatola vuota”, ma il problema indicato è che “spesso quell'unico dipendente si dedicava anche ad altri servizi”. Per ovviare a questo sarebbe sufficiente l'utilizzo di alcuni meccanismi (trasferimento per una parte dell'orario settimanale all'Unione ad esempio 12 ore) creando un “canale parallelo all'attività comunale e non togliendo risorse al piccolo comune nell'immediato”, in modo da riuscire in questo modo a ripartire anche il costo del servizio su tutti i comuni.

Tra le problematiche viene indicato il fatto che “alcuni amministratori hanno paura, a seguito di esperienze, di peggiorare il servizio con il trasferimento, e dunque stanno rallentando il trasferimento di ulteriori funzioni”. Ma a parere di alcuni “questa paura è infondata per il fatto che spesso il nuovo servizio erogato dall'Unione è diverso da quello erogato dal singolo comune e dunque non può essere confrontato”. Inoltre “si ritiene che con il trasferimento delle funzioni venga meno il rapporto diretto tra comune e funzioni che svolge e i propri cittadini”.

Un altro elemento indicato da un Segretario come problematica che può influenzare negativamente il trasferimento di ulteriori servizi, è “la mancanza di un'analisi costi benefici alla base delle scelte di trasferimento del servizio”. Un'analisi che dunque permetta di individuare quali servizi sia opportuno trasferire per primi e quali è necessario, ma questo “deve essere frutto di una fase di attenta progettazione”.

Un altro problema rilevante nella gestione delle Unioni di comuni è la resistenza del personale del comune, infatti “i dipendenti e i funzionari temono il trasferimento in un ente del quale non si capisce il radicamento, il futuro”, spesso “hanno paura di un salto nel buio”. Ci sono difficoltà di “tipo psicologico” l'Unione è vista come “un'entità terza di cui non ci si sente parte, non ci si sente dipendenti dell'Unione”. Un modo per evitare questa resistenza potrebbe essere il coinvolgimento del personale nelle “fase embrionale, in modo da sentirsi partecipi del progetto dell'Unione”. Inoltre un Segretario sostiene di aver percepito nel personale il timore di essere trasferiti “per il fatto che non si sentono tutelati dalla normativa infatti in soli due articoli del Contratto collettivo nazionale del lavoro

vengono citate le Unioni di comuni e la disciplina che riguarda i suoi dipendenti". Pertanto, il personale dei singoli comuni non accetta di essere trasferito all'Unione di appartenenza, proprio per il fatto di non sapere a quale norma fare riferimento a tutela del proprio lavoro.

Di fronte a questi timori del personale, alcuni partecipanti ritengono che "il ruolo dell'Unione potrebbe essere quello di assicurare, adottare le forme migliori per fare in progress il percorso, solo così si avranno dipendenti del comune che sono dipendenti del territorio".

Inoltre si ritiene che "quando si trasferiscono i servizi sia necessario ragionare sull'assetto organizzativo, perché il trasferimento delle risorse presuppone un ripensamento organico di tutte le strutture dell'Unione ma soprattutto dei comuni, se trasferisco ad esempio un servizio, ma alcune sue attività rimangono nel comune come ad esempio il protocollo e i mandati, allora devo necessariamente ripensare all'organizzazione". Nello specifico "se il trasferimento del servizio viene fatto senza un'analisi adeguata di tutti gli aspetti tra cui quello organizzativo la possibilità di incontrare resistenze da parte del personale e problematiche è maggiore.

Inoltre qualcuno si domanda "perché la scelta di associarsi debba essere imposta, in quanto i comuni non ricevendo più i trasferimenti dallo Stato, nella loro autonomia dovrebbero poter scegliere su base volontaria. Ogni ente dovrebbe ragionare sulla convenienza in termini di costi, infatti il singolo comune potrebbe avere maggior convenienza economica ad erogare determinati servizi singolarmente, o in convenzione piuttosto che con tutti gli altri comuni dell'Unione". Questo ragionamento pone il problema delle convenzioni, infatti spesso alcuni comuni dell'Unione fanno convenzioni tra loro. Inoltre "per i comuni in grado di gestire autonomamente l'erogazione dei servizi è inevitabile che la gestione associata comporterà dei costi (costi generali, logistici) ma ci saranno dei risparmi nel futuro, quando l'erogazione in forma associata sarà a regime".

Inoltre si sottolinea che "minore è il numero dei servizi trasferiti maggiori sono i costi, perché ci sono alcune attività che devono essere svolte sia all'interno del comune che dell'Unione. Infatti, quando aumentano i servizi si può trasferire anche la gestione del personale che potrebbe comportare delle economie di scala. Un esempio può essere il servizio di gestione delle paghe che può essere svolto nell'Unione senza problemi, ma allo stesso tempo è necessario un ripensamento organizzativo da parte del comune che deve capire come impiegare il suo dipendente che prima si occupava di paghe".

Altro problema è il ritardo nei trasferimenti delle risorse finanziarie, che comporta “un blocco nei servizi già avviati dall’Unione”.

Si mette in evidenza che “la normativa parla di funzioni mentre nella realtà vengono trasferiti servizi, e spesso gli amministratori e i dipendenti non percepiscono la distinzione tra il trasferimento dei servizi piuttosto che delle funzioni”.Pertanto “trasferire funzioni e non più singoli servizi comporterà un aggravio di risorse ulteriore” in quanto la funzione è costituita da una serie di servizi. Allo stesso modo alcuni partecipanti sottolineano che “in una realtà come quella italiana con una grande percentuale di piccoli comuni c’è anche il problema che le funzioni fondamentali come definite dalla normativa non sono conosciute dalle piccole realtà che nello svolgimento della propria attività erogano solo qualche servizio con pochi dipendenti tutto fare”.

Nonostante sia condiviso che “partecipare ai bandi regionali come Unione sia vantaggioso” in quanto spesso essere un ente sovra comunale comporta delle premialità nella valutazione, allo stesso tempo si mette in evidenza che “spesso non si trova il parere favorevole di tutti i comuni a causa della difficoltà a ragionare per il territorio”.

Uno dei vantaggi riconosciuti è la forza contrattuale dell’Unione di far accogliere le proprie proposte ad esempio nei confronti della regione, piuttosto che come singolo comune.

Inoltre è stato indicato da alcuni partecipanti un elemento che potrebbe facilitare l’avvio dell’Unione, precisamente “la presenza di un comune con popolazione maggiore di 10.000 abitanti, in quanto la gestione della funzione da parte dell’Unione risulterebbe essere un’estensione del comune maggiore, inoltre se il comune grande, che ha una dotazione organica rilevante, nel trasferire il proprio personale all’Unione, influisce positivamente la fase di avvio della gestione della forma associativa, in quanto con costringe i piccoli comuni a rinunciare a parte del proprio personale”.

Qualcuno ritiene che “l’Unione dovrebbe permettere un miglioramento e un avanzamento dal punto di vista professionale di tutti i dipendenti, in modo che possano svolgere il proprio servizio indipendentemente dagli amministratori di turno, in modo obiettivo e con coscienza, dando così un servizio al territorio”.

Per quanto riguarda la percezione che i cittadini hanno dell’Unione dei comuni, i partecipanti sostengono che “il 95% dei cittadini non sappia dell’esistenza delle Unioni di

comuni”, e anche qualora sappiano dell'appartenenza ad una Unione di comuni “continuano a vedere il comune come punto di riferimento principale”. La percezione è in taluni casi positiva e in altri negativa a seconda del servizio che si sta valutando, in ogni caso spesso non è misurata attraverso indagini strutturate, ma qualcuno sostiene che “soprattutto nei piccoli comuni in cui vi è un rapporto molto forte con gli amministratori è più semplice sentire le lamentele dei cittadini e conoscerne quindi l'opinione”.

Alcuni Presidenti e alcuni Segretari sostengono che “in taluni casi l'Unione non avendo attivato alcun servizio di rilevanza sociale risulta difficile che il cittadino possa percepire un cambiamento nel servizio erogato. Ma ad esempio nel caso del trasferimento della funzione di polizia locale, in taluni casi per i cittadini di un comune è significato avere dei turni di vigilanza maggiori, quindi hanno potuto usufruire del nuovo servizio e percepire il miglioramento dello stesso. Viceversa hanno avuto una percezione di peggioramento del servizio nel caso dei servizi sociali che devono essere erogati in prossimità dei cittadini. Infatti l'assistito si rivolge spesso al comune nonostante il servizio sia erogato dall'Unione (e dunque il responsabile fa capo ad un altro ente), in questo modo il cittadino percepisce dei rallentamenti delle procedure, non ha ben chiaro con quale ente si debba lamentare anche perché l'Unione è vissuta come un qualcosa di terzo, qualche meccanismo diabolico che gli amministratori hanno creato”.

Alcuni partecipanti sostengono che “i cittadini spesso non percepiscono il nuovo servizio che di fatto è migliorato, ci vuole del tempo perché anche il cittadino possa percepire il miglioramento”.

Suggerimenti

Diversi partecipanti ritengono che “l'organizzazione di momenti di incontro e di formazione siano importanti per potersi confrontare e perché vedere degli esempi di Unioni di comuni che riescono a gestire in modo efficace ed efficiente serve come stimolo e come incoraggiamento a continuare nella strada dell'associazionismo”. Inoltre si ritiene che “la formazione sia utile per tutti i dipendenti dei comuni non solo per quelli che totalmente o parzialmente svolgono la loro attività nell'Unione”.

Emerge dalla discussione che “nella fase iniziale sia importante un supporto da parte dei funzionari regionali per capire se si sta gestendo bene il nuovo ente, in quanto spesso la sensazione è di non avere il polso della situazione”.

Per quanto riguarda la gestione del personale si sostiene che “spesso il personale sia in convenzione, ma questa non può essere la forma di gestione del personale più diffusa in un’Unione di comuni. Occorre pertanto portare avanti delle politiche di gestione del personale”.

Inoltre qualcuno ritiene che “affinché l'erogazione in forma associata possa effettivamente portare dei risultati rilevanti in termini quantitativi e qualitativi di servizi trasferiti, sia necessaria una leva finanziaria sanzionatoria basata sul risparmio”, nel senso che “se non si erogano effettivamente le funzioni in forma associata si dovrebbero tagliare i trasferimenti”.

3.3.2 Risultati analisi quantitativa

Il questionario somministrato al Presidente, Segretario o Direttore generale delle Unioni di comuni, come precedentemente descritto, è suddiviso in diverse sezioni. In questo paragrafo sono analizzati, i risultati emersi dai questionari.

Costituzione dell’Unione di comuni

In questa sezione si riportano i risultati relativi alla domanda del questionario nella quale è stato chiesto di indicare, utilizzando una scala Likert (1=per niente d'accordo, 5 assolutamente d'accordo), quali fossero state le motivazioni che hanno portato alla costituzione dell’Unione di comuni. La tabella seguente riporta le medie dei singoli elementi indicati, escludendo le risposte “non so”, menzionate precedentemente e mostra i risultati:

Item	M	DS
1. Migliorare in termini di efficienza ed efficacia l'erogazione delle funzioni e dei servizi	4.14	,974
2. Accedere ai contributi	4.05	,988
3. Ridurre i costi dei servizi	3.94	,935
4. Erogare servizi non erogabili dal singolo comune	3.89	1,115
5. Rispettare la normativa	3.36	1,442
6. Semplificare i procedimenti amministrativi	3.22	1,231

Tabella 7 Medie e deviazioni standard della scala degli item

Tutti gli elementi hanno ottenuto una media oltre il 3.00, questo significa che anche i partecipanti al questionario trovano che le motivazioni elencate siano state rilevanti per la decisione di costituire l'Unione di comuni. La motivazione che ha ottenuto una media più elevata, pari a 4.14 è il miglioramento in termini di efficienza ed efficacia l'erogazione delle funzioni e dei servizi; segue il poter accedere ai contributi come motivazione alla costituzione dell'Unione, con una media pari a 4.05 e il poter ridurre i costi dei servizi con un valore di media pari a 3.94. La motivazione che ha ottenuto la media inferiore, pari a 3.22 è quella di riuscire attraverso la forma associativa dell'Unione di semplificare i procedimenti amministrativi. Come detto precedentemente, i partecipanti potevano, attraverso una domanda qualitativa aperta, esprimere ulteriori motivazioni all'adesione all'Unione. Alcune delle ulteriori motivazioni sono riconducibili agli elementi già valutati, come ad esempio il rispetto delle "indicazioni di legge", "la riduzione dei costi" , il "miglioramento dei servizi comunali", mentre tra le motivazioni aggiuntive sono state indicate, per esempio, "l'elemento di continuità dell'Unione rispetto ad una precedente forma associativa", principalmente le Comunità montane. Altre motivazioni indicate sono legate al territorio e precisamente "per creare omogeneità nell'erogazione dei servizi a due comuni contermini", "consentire l'omogeneità dei servizi resi sul territorio", la presenza di "comuni geograficamente confinanti e con pochi abitanti".

Di seguito si riportano i risultati relativi alla domanda del questionario nella quale era stato chiesto quale tipo di supporto avessero avuto le Unioni di comuni nella fase di costituzione. Erano indicati tre diversi tipologie di supporto:

- Amministrativo- gestionale
- Finanziario

- Consulenziale.

Potevano essere fornite più risposte quindi è possibile vedere sia la frequenza dei singoli elementi considerati singolarmente che in combinazione con altri elementi.

Tipologia di supporto	Frequenza
Amministrativo-gestionale	26
Finanziario	31
Consulenziale	23
Nessun supporto	42

Tabella 8 Frequenza delle tipologie di supporto

Da una prima analisi emerge che il 42% dei rispondenti al questionario sostiene di non aver avuto alcun tipo di supporto nella fase di costituzione dell'Unione di comuni. Per quanto riguarda le altre risposte è stato indicato anche da parte di quale soggetto è stato fornito il supporto, come mostrato nella tabella seguente:

Supporto	Soggetto	%
Amministrativo - gestionale	Regione	61,54
	Soggetti privati	7,69
	Personale dei comuni aderenti	19,23
	Segretario generale	3,85
	Regione e Provincia	3,85
	Soggetti privati, Regione Provincia	3,85
Finanziario	Regione	77,42
	Regione e comuni aderenti	6,45
	Soggetti privati	6,45
	Personale dei comuni aderenti	6,45
	Regione e Stato	3,23
Consulenziale	Regione	30,43
	Soggetti privati	34,78
	Personale dei comuni aderenti	17,39
	Altre Unioni di comuni	4,35
	Altri Enti pubblici	4,35
	Regione e soggetti privati	4,35
	Regione e comuni	4,35

Tabella 9 Soggetti che hanno erogato il supporto

Per quanto riguarda il supporto amministrativo-gestionale, nel 61,54 % delle risposte i partecipanti alla ricerca indicano che il supporto è stato fornito dalla Regione di appartenenza e nel 19,23% dal personale dei comuni aderenti, gli altri soggetti presentano valori percentuali limitati. Nel caso del supporto finanziario nel 77,42% dei casi il supporto è stato fornito dalla Regione, in taluni casi è stato specificato che il supporto era nella forma di incentivo finanziario. Nel caso del supporto consulenziale i soggetti che hanno fornito il supporto nella maggior parte dei casi sono stati: nel 34,78% i soggetti privati, nel 30,43% è stato fornito dalla Regione e nel 17,39% dal personale dei comuni aderenti all'Unione.

Dall'analisi dei risultati delle tipologie di supporto, emerge che in diverse occasioni, precisamente nel 36,54% delle Unioni di comuni che hanno ricevuto un qualche supporto, questo era rappresentato dalla combinazione delle diverse tipologie, infatti il 17,31 delle Unioni di comuni ha ricevuto un supporto sia amministrativo - gestionale, sia finanziario che consulenziale; nel 7,69% hanno ricevuto un supporto amministrativo – gestionale e finanziario, oppure finanziario e consulenziale, e infine il 3,85% ha ricevuto un supporto amministrativo – gestionale e consulenziale.

Tipologia supporto	%
Finanziario	26,92
Amministrativo – gestionale	21,15
Amministrativo - gestionale, Finanziario, Consulenziale	17,31
Consulenziale	15,38
Amministrativo - gestionale, Finanziario	7,69
Finanziario, Consulenziale	7,69
Amministrativo - gestionale, Consulenziale	3,85

Tabella 10 Percentuale delle tipologie di supporto ricevute

Stato dell'arte

In questa sezione sono riportati i risultati relativi alla domanda del questionario nella quale è stato chiesto di indicare quali servizi tra quelli elencati venissero erogati in forma associata, e con quanti comuni appartenenti o non appartenenti all'Unione.

Il grafico seguente riporta il numero di servizi erogati dalle Unioni di comuni:

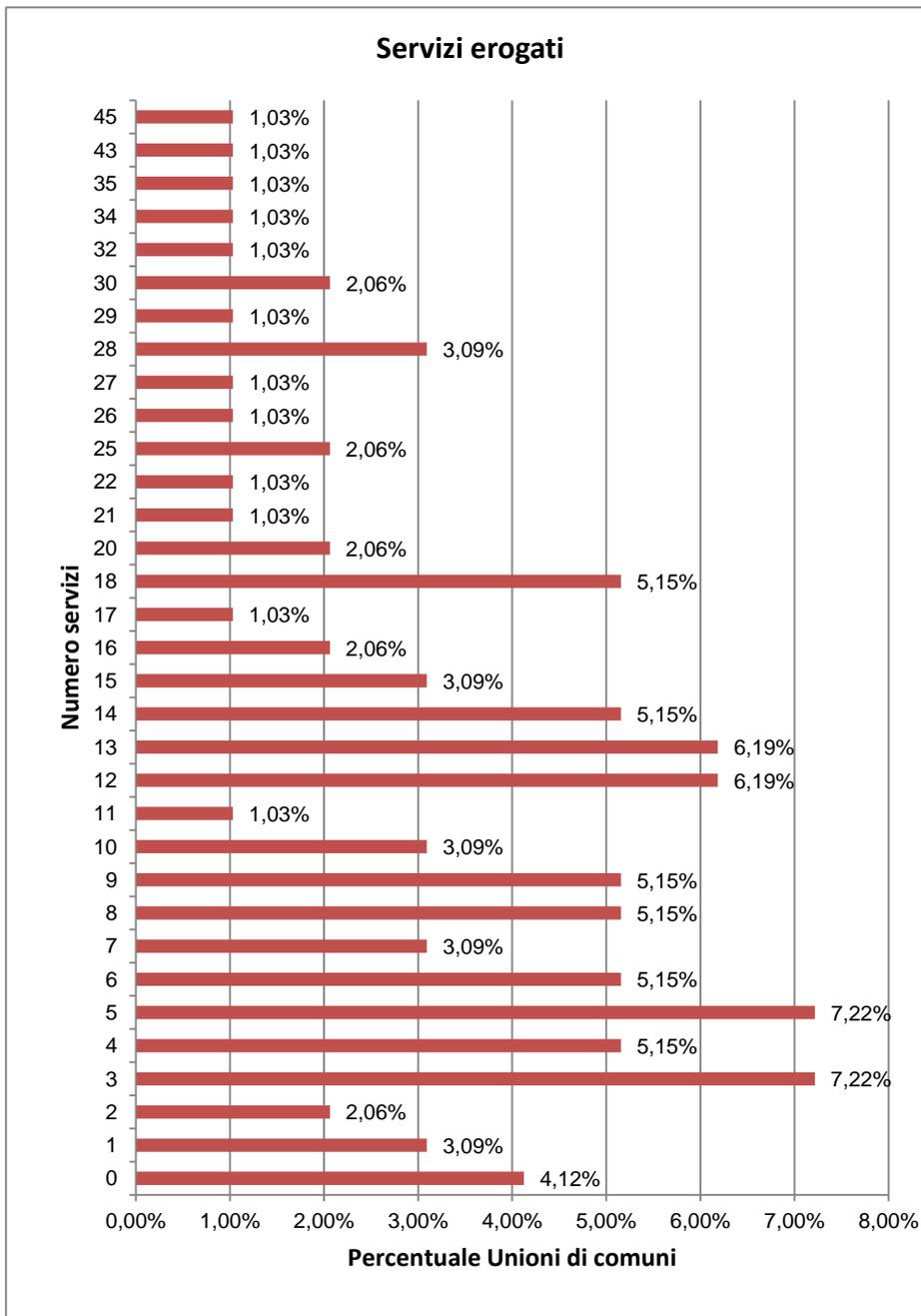


Figura 12 Percentuale numero di servizi erogati dalle Unioni di comuni

Si evince che nessuna Unione di comuni eroga tutte e quarantasei i servizi individuati, e sono pochissime quelle che ne erogano più di 40 (circa il 2%), e il 4,12% sostiene di non erogare alcun servizio tra quelli elencati. Considerando la numerosità dei servizi individuati, l'analisi delle risposte è stata fatta per classi di servizi erogati. Le classi costruite sono:

- 0-12 numero di servizi erogati,
- 13-25 numero di servizi erogati,
- 26-45 numero di servizi erogati;

i risultati emersi sono i seguenti:

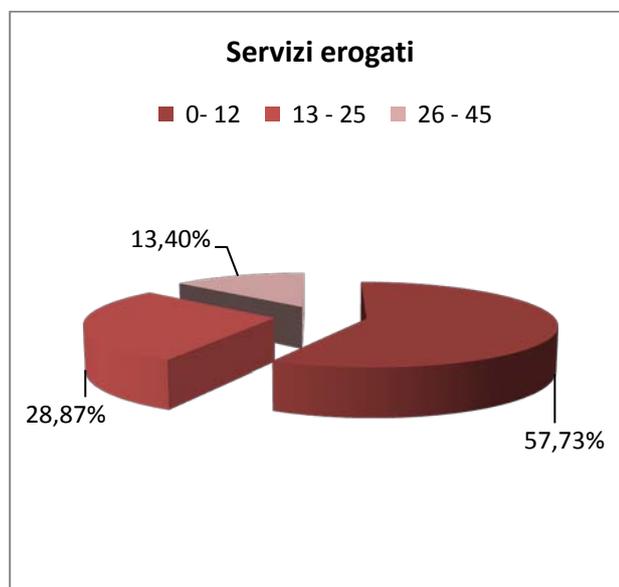


Figura 13 Percentuale numero di servizi erogati per classi

Il 57,73% delle Unioni di comuni considerate nel questionario eroga da zero a dodici servizi, il 28,87% delle Unioni di comuni eroga da tredici a venticinque servizi mentre solo il 13,40% eroga più di 25 servizi.

Andando ad esaminare i servizi, emerge che i servizi maggiormente erogati sono quello di “Polizia locale” dal 64,03% delle Unioni di comuni, e “Servizi di protezione civile” dal 59% delle Unioni, come mostrato nella tabella seguente:

Servizio	%
Polizia locale	64,03
Servizi di protezione civile	59,00
Polizia commerciale	55,67
Polizia amministrativa	55,67
Gestione e servizi di raccolta rifiuti urbani	45,36
Servizio statistico e sistemi informativi	42,27

Tabella 11 Principali servizi erogati

Mentre i servizi erogati in minori percentuali, risultano essere quello relativo alle “Farmacie comunali” che risulta non essere erogato da alcuna Unione di comuni

rispondente al questionario, e il “Servizio idrico integrato” erogato dal solo 4%, come mostrato nella tabella seguente:

Servizi	%
Farmacie comunali	0,00
Servizio idrico integrato	4,00
Parcheggi	6,00
Beni culturali	7,00
Cooperazione e associazionismo	11,34
Pianificazione territoriale di livello sopra comunale	12,00

Tabella 12 Principali servizi non erogati

Analizzando più nel dettaglio le modalità di erogazione dei servizi da parte delle Unioni di comuni e ricordando che nella domanda è stato chiesto di indicare se il servizio fosse erogato dall’Unione di comuni con il coinvolgimento dei comuni appartenenti all’Unione, oppure con il coinvolgimento di comuni non appartenenti all’Unione di comuni o di entrambe le tipologie. Dai risultati emerge che il 79,4 % delle Unioni di comuni che hanno risposto al questionario ha dichiarato di erogare i diversi servizi con il coinvolgimento dei comuni appartenenti all’Unione, mentre il restante 20,6% dichiara di erogare i servizi in forma associata con il coinvolgimento di comuni non appartenenti all’Unione.

Dall’analisi di questo secondo gruppo di Unioni di comuni emerge che il 55% ha dichiarato di erogare i servizi con comuni non appartenenti all’Unione, e in taluni casi questo fenomeno riguarda il 66,7% dei servizi erogati complessivamente. Mentre il 45% delle Unioni di comuni dichiara di erogare alcuni servizi sia con comuni appartenenti all’Unione che con il coinvolgimento di comuni non appartenenti all’Unione, in taluni casi utilizzano questa modalità nel 40%, 25% dei servizi complessivamente erogati.

Futuro

In questa sezione sono riportati i risultati riferiti alla domanda del questionario nella quale è stato chiesto di indicare quali funzioni indicate dalla normativa si pensava di erogare entro il 2013 (scadenza prevista nel momento in cui è stato somministrato il questionario).

Emerge che il 27,08% delle Unioni di comuni che hanno risposto al questionario pensa di erogare un solo servizio entro il 2013, e solo l'8,33% delle Unioni di comuni pensa di erogare tutte le funzioni previste nella normativa.

Numero di funzioni da erogare entro il 2013	% Unioni di comuni
1	27,08
2	15,63
3	17,71
4	14,58
5	10,42
6	1,04
7	1,04
8	2,08
9	2,08
10	8,33

Tabella 13 Numero di funzioni da erogare entro il 2013

Per quanto riguarda l'analisi delle funzioni da erogare in base alla normativa emerge che il 61,46% delle Unioni di comuni pensa di trasferire la funzione di "Polizia municipale e polizia amministrativa locale" che risulta essere quella ad aver ottenuto la percentuale maggiore di risposte. Segue con il 46,88% delle Unioni comuni la funzione di "Attività, in ambito comunale, di pianificazione di protezione civile e di coordinamento dei primi soccorsi". Mentre solo il 19,79% delle Unioni di comuni pensa di erogare la funzione "Organizzazione dei servizi pubblici di interesse generale di ambito comunale, ivi compresi i servizi di trasporto pubblico comunale".

Funzione	%
Organizzazione generale dell'amministrazione, gestione finanziaria e contabile e controllo	31,25
Organizzazione dei servizi pubblici di interesse generale di ambito comunale, ivi compresi i servizi di trasporto pubblico comunale	19,79
Catasto, ad eccezione delle funzioni mantenute allo Stato dalla normativa vigente	33,33
La pianificazione urbanistica ed edilizia di ambito comunale nonché la partecipazione alla pianificazione territoriale di livello sovra comunale	34,38
Attività, in ambito comunale, di pianificazione di protezione civile e di coordinamento dei primi soccorsi	46,88
L'organizzazione e la gestione dei servizi di raccolta, avvio e smaltimento e recupero dei rifiuti urbani e la riscossione dei relativi tributi	41,67
Progettazione e gestione del sistema locale dei servizi sociali ed erogazione delle relative prestazioni ai cittadini, secondo quanto previsto dall'articolo 118, quarto comma, della Costituzione	35,42
Edilizia scolastica (per la parte non attribuita alla competenza delle province), organizzazione e gestione dei servizi scolastici	26,04
Polizia municipale e polizia amministrativa locale	61,46
Servizi in materia statistica	20,83

Tabella 14 Percentuale funzioni da erogare entro il 2013

Criticità e benefici

In questa sezione si riportano i risultati emersi dalle domande del questionario in cui si cercava di individuare le principali criticità riscontrate e i benefici ottenuti. Precisamente per quanto riguarda le criticità è stato chiesto di fornire un'opinione con una scala Likert (1= per niente vero per me, 5=assolutamente vero per me) su alcune possibili criticità, i risultati ottenuti sono di seguito indicati:

Item	M	DS
1. Limiti normativi all'assegnazione di dotazioni organiche all'Unione	3.78	1,246
2. Scarsità delle risorse umane disponibili	3.74	1,222
3. Resistenza da parte degli amministratori dei singoli Comuni a rinunciare alla propria autonomia	3.66	1,249
4. Problemi nella definizione della struttura organizzativa dell'Unione	3.60	1,180
5. Scarsità delle risorse finanziarie	3.57	1,249
6. Poca chiarezza della normativa regionale sulla disciplina relativa il personale trasferito alle Unioni di Comuni	3.40	1,395
7. Poca chiarezza della normativa regionale sulle funzioni da erogare in forma associata	3.38	1,322
8. Resistenza da parte del personale ad accettare di essere trasferito in un altro ente	3.34	1,335
9. Resistenza da parte del personale amministrativo a rinunciare a incarichi dirigenziali e/o posizioni organizzative	3.24	1,322
10. Procedure non uniformi nei diversi comuni	3.13	1,119
11. Difficoltà da parte del vertice politico a definire strategie che valorizzino il territorio	3.05	1,321
12. Mancanza di indirizzo da parte dell'organo politico dell'Unione	3.03	1,345
13. Maggiore complessità dei procedimenti amministrativi	2.74	1,182
14. Resistenza da parte dei politici a rinunciare a incarichi politici	2.67	1,210
15. Possibilità dei comuni partecipanti all'Unione di stipulare convenzione con comuni non appartenenti alla stessa Unione per l'erogazione di alcune funzioni	2.39	1,202
16. Ambito territoriale poco omogeneo, non ottimale	2.27	1,278
17. Resistenza da parte dei cittadini	2.03	,953

Tabella 15 Medie e deviazioni standard della scala degli item delle criticità riscontrate

Le principali criticità rilevate consistono nei limiti normativi all'assegnazione di dotazioni organiche all'Unione, media pari a 3.78, e la scarsità delle risorse umane disponibili, media 3.74,

Seguono con una media del 3.66 la resistenza da parte degli amministratori a rinunciare alla propria autonomia, con un valore pari a 3.60 le problematiche nella definizione della struttura organizzativa e con una media del 3.57 è stata indicata la carenza di risorse finanziarie. È evidente come gli elementi relativi al personale in termini di carenze numeriche e difficoltà di definire la struttura organizzativa rappresentano delle criticità rilevanti nella gestione dell'Unione.

L'elemento con la media più bassa 2.03, è la resistenza da parte dei cittadini, e l'ambito territoriale poco omogeneo e non ottimale.

Nella domanda aperta relativa alle criticità sono emersi ulteriori elementi che dettagliano maggiormente alcune criticità già indicate. Queste ulteriori indicazioni sono state raggruppate in diversi ambiti sulla base dell'oggetto della criticità, come mostrato nella tabella seguente:

Tipologia criticità	Criticità
Politiche	<ul style="list-style-type: none"> • Il dualismo Sindaco- Presidente crea spesso dei problemi legati all'impegno istituzionale dei sindaci • Mancanza di condivisione da parte dei Segretari comunali • Strumentalizzazioni politiche a ogni cambio di mandato
Personale	<ul style="list-style-type: none"> • Il personale opera sia nei comuni che nell'Unione • Maggiore complessità dei procedimenti amministrativi che vanificano l'ottimizzazione del tempo di lavoro del personale che per questo risulta demotivato • Revisore dei conti sia per il comune che per l'Unione. • Riorganizzazione apicali, come struttura e i livelli retributivi
Gestionali	<ul style="list-style-type: none"> • Gestione amministrativa e burocratica degli Enti aderenti • Rinunciare alla propria autonomia gestionale e finanziaria per trasferirla in capo all'Unione di comuni
Finanziari	<ul style="list-style-type: none"> • La continua erosione dei contributi regionali ha fatto venir meno lo slancio iniziale • Scarsi trasferimenti erariali alle Unioni che effettivamente esercitano servizi associati a favore di unione che esistono solo sulla carta
Normativi	<ul style="list-style-type: none"> • La facilità per i Comuni di entrare/uscire dall'Unioni con una sola delibera • Normativa nazionale e regionale poco chiara e instabile • Scarsi vincoli normativi e amministrativi
Territoriali	<ul style="list-style-type: none"> • Esigenze e bisogni differenti fra Comuni aderenti all'Unione sulla base del numero di abitanti. • Gli ambiti territoriali devono essere fissi come le attuali Province • La variazione continua dei confini e dei soggetti crea enormi problemi nella gestione • Non avere individuato una sede unica, ma collocato le funzioni trasferite nei vari comuni aderenti all'Unione

Tabella 16 Ulteriori tipologie di criticità

Per quanto riguarda i benefici ottenuti a seguito dell'erogazione delle funzioni in forma associata, era possibile esprimere una valutazione mediante la scala Likert (1=per niente vero per me, 5= assolutamente vero per me) su alcuni possibili benefici:

Item	M	DS
1. Maggiore qualità dei servizi erogati	3.54	1,027
2. Ampliamento della gamma dei servizi offerti	3.43	,968
3. Costruzione di professionalità specializzate	3.34	1,123
4. Maggiore efficienza nell'uso delle risorse materiali	3.33	1,060
5. Maggiore efficienza nell'uso delle risorse umane	3.32	1,058
6. Riduzione dei costi sostenuti per l'erogazione dei servizi	2.97	1,172
7. Maggiore soddisfazione da parte dei cittadini	2.87	,962
8. Semplificazione dei procedimenti amministrativi	2.85	1,210

Tabella 17 Medie e deviazioni standard della scala degli item dei benefici

I partecipanti al questionario hanno indicato come principali benefici riscontrati dai comuni a seguito dell'erogazione in forma associata delle funzioni, una maggior qualità dei servizi erogati (media pari a 3.54) e una maggior quantità degli stessi (media pari a 3.43). Inoltre è stato indicato come beneficio la costruzione di professionalità specializzate (media 3.34), e una maggiore efficienza nell'uso delle risorse materiali (3.33) e umane (3.32).

I benefici che hanno ottenuto una media inferiore riguardano la riduzione dei costi sostenuti, la maggior soddisfazione da parte dei cittadini e la semplificazione dei procedimenti amministrativi.

Tra gli ulteriori benefici riscontrati e indicati nella domanda aperta presente nel questionario vi è l'“unificazione e riduzione delle procedure di gara da espletare nel singolo Comune”, “la tempestività nel rilascio dei documenti” e “economie di scala ed efficienza sui servizi erogati”.

Gestione Unione di comuni

In questa sezione si riportano i risultati relativi alle domande del questionario che riguardano la fase di gestione delle attività dell'Unione di comuni. È stato chiesto di indicare mediante una scala Likert (1= per niente d'accordo, 5=assolutamente d'accordo)

quanto si condividessero gli item elencati, che in questo caso erano rappresentati da possibili attività svolte nella fase di pianificazione strategica. È emerso che:

Item	M	DS
1. Il processo di definizione degli obiettivi dell'Unione di comuni ha previsto il coinvolgimento degli amministratori dei singoli comuni	3.04	1,097
2. È stata individuata la missione dell'Unione di comuni	2.89	1,115
3. È stato formalizzato un processo di definizione degli obiettivi dell'Unione di comuni	2.81	1,038
4. È stato individuato il personale necessario per svolgere le attività dell'Unione di comuni	2.79	1,179
5. Sono stati individuati gli indicatori necessari per la misurazione e la valutazione del raggiungimento degli obiettivi	2.33	1,084
6. È stata pianificata l'attività di formazione per gli amministratori	1.89	,976

Tabella 18 Medie e deviazioni standard della scala degli item delle attività svolte nella fase di pianificazione

L'attività che nella fase di pianificazione strategica è stata principalmente svolta riguarda il coinvolgimento degli amministratori dei singoli comuni nel processo di definizione degli obiettivi dell'Unione, (media 3.04). Dalla media bassa dei diversi elementi si evince che nella maggior parte dei casi queste attività non sono state svolte, l'attività che ha ottenuto la media inferiore riguarda l'attività di pianificazione delle attività di formazione per gli amministratori. Tra le ulteriori attività indicate nella domanda aperta inserita nel questionario, vi sono lo svolgimento di "Progetti gestionali per le singole funzioni associate con indicate procedure uniformi, risorse ed obiettivi", "Studi in merito alla ricerca di esigenze di formazione del personale e alla pianificazione territoriale". Ma come risposte alla domanda aperta sono stati indicati anche alcune motivazioni per cui non sono state svolte determinate attività in fase di pianificazione, quali:

- "La scarsità di pianificazione strategica è dovuta all'incertezza normativa e alla scarsità di risorse a disposizione".

- “Adesioni casuali e volontarie dettate da opportunità politiche di bassa consistenza”.
- “Tempi di decisione troppo lunghi”.
- “Mancanza di una perfetta sintonia politica tra le diverse amministrazioni, che possa permettere una pianificazione strategica dell'Unione condivisa”.

I risultati riguardanti la domanda del questionario nella quale è stato chiesto di dare la propria opinione mediante l'utilizzo di una scala Likert (1= per nulla vero per me, 5= assolutamente vero per me), sulle attività che vengono svolte dall'Unione dei comuni. I risultati emersi per i singoli item sono di seguito riportati:

Item	M	DS
1. Valutazione delle performance individuali	3.25	1,190
2. Valutazione delle performance organizzative	3.11	1,201
3. Attività di formazione per il personale dell'Unione di comuni	3.09	1,174
4. Monitoraggio continuo delle attività che vengono svolte dall'Unione di comuni	2.75	1,100
5. Controllo di gestione	2.67	1,232
6. Comunicazione dei risultati ottenuti ai cittadini	2.35	1,115
7. Rilevazione del livello di soddisfazione dei cittadini per i servizi erogati	2.18	1,104
8. Attività di formazione per gli amministratori	2.01	1,275

Tabella 19 Medie e deviazioni standard della scala degli item delle attività svolte

Le attività che principalmente vengono svolte anche se riportano una media non elevata sono la valutazione delle performance individuali e organizzative e l'attività di formazione per il personale dell'Unione; mentre le attività che hanno riportato valore bassi riguardano l'attività di formazione per gli amministratori (2.01), la rilevazione di soddisfazione dei cittadini per i servizi erogati (2.18) e la comunicazione dei risultati ottenuti sempre ai cittadini (2.35).

I risultati relativi alla domanda del questionario nella quale è stato chiesto di indicare mediante una scala Likert (1=per nulla vero per me, 5= assolutamente vero per me),

quanto avessero riscontrato determinate resistenze a seguito della costituzione dell'Unione di comuni, sono di seguito riportati:

Item	M	DS
1. Resistenza da parte degli amministratori dei singoli Comuni nei confronti della rinuncia al controllo delle risorse	3.62	1,102
2. Resistenza da parte del personale che viene trasferito alle Unioni di comuni in quanto non si sente di appartenere all'Ente Locale Unione	3.28	1,295
3. Resistenza da parte degli amministratori dei singoli comuni a condividere obiettivi per il territorio	3.28	1,154
4. Resistenza da parte dei cittadini che non hanno percezione dei servizi erogati dall'Ente Locale Unione	2.56	1,206

Tabella 20 Medie e deviazioni standard della scala degli item delle resistenze riscontrate

Pertanto le resistenze riscontrate principalmente sono quelle degli amministratori comunali che non vogliono rinunciare al controllo delle risorse (media 3.62), la resistenza sempre degli amministratori comunali a condividere gli obiettivi del territorio, e la resistenza da parte del personale trasferito all'Unione che non si sente di appartenere all'Ente Unione.

Sempre in questa sezione vengono riportati i risultati relativi alla domanda del questionario nella quale è stato chiesto di indicare mediante una scala Likert (1=per niente d'accordo, 5=assolutamente d'accordo) quali attività potrebbero supportare l'Unione di comuni nelle attività da svolgere, è emerso quanto segue:

Item		S
1. Organizzazione di momenti di confronto tra gli amministratori di diverse Unioni di comuni	.03	862
2. Organizzazione di corsi di formazione per gli amministratori dei comuni appartenenti all'Unione di comuni	.02	,011
3. Organizzazione di momenti di confronto tra il personale di diverse Unioni di comuni	.92	846

4. Organizzazione di corsi di formazione per il personale dei comuni appartenenti all'Unione di comuni	.82	950
5. Organizzazione di momenti di condivisione con i cittadini delle attività che svolge l'Unione di comuni	.57	,050
6. Organizzazione di momenti di condivisione con i cittadini delle attività che potrebbe svolgere l'Unione di comuni	.46	,099

Tabella 21 Medie e deviazioni standard della scala degli item delle attività di supporto

Tra le attività di supporto indicate, hanno quasi tutte ottenuto una media superiore al 3.5, le attività con la media maggiore sono l'organizzazione di momenti di confronto tra amministratori di diverse Unioni (media 4.3) e l'organizzazione di corsi di formazione per gli amministratori dei comuni appartenenti all'Unione (media 4.02).

I risultati relativi alla domanda nella quale è stato chiesto se per i servizi erogati in forma associata fosse stato predisposto uno studio di fattibilità sulla riorganizzazione sovra comunale delle funzioni e dei servizi. Il 70,65% dei partecipanti ha risposto che non è stato predisposto uno studio di fattibilità. Inoltre è stato chiesto se lo studio fosse in programmazione, in corso di realizzazione oppure non fosse previsto, e la risposta è stata che nel 69,7% lo studio non era previsto, mentre per il 25,76% era in programmazione e solo il 4,55% ha risposto che lo studio era in corso di realizzazione.

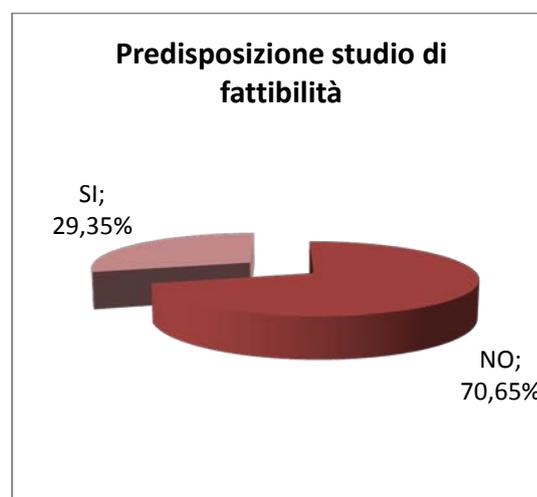
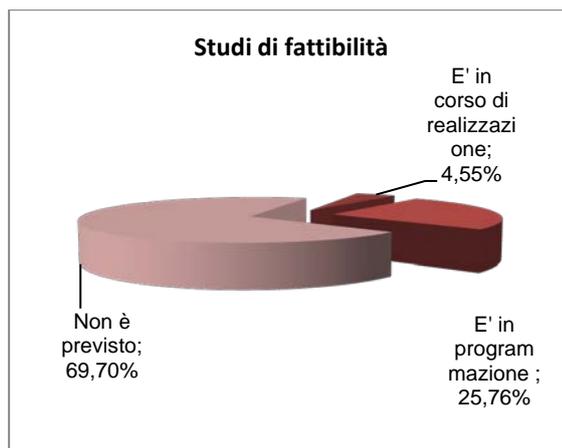


Figura 14 Percentuale predisposizione studio di fattibilità



Struttura dell'Unione

In questa sezione si riportano i risultati relativi alla domanda del questionario nella quale è stato chiesto di indicare le scelte effettuate in riferimento alla struttura di governo. Era possibile fornire più di una risposta, pertanto possiamo vedere che 64 delle Unioni di comuni che hanno risposto al questionario “Si procede alla rotazione del Presidente durante la legislatura”, mentre in 24 Unioni di comuni il “presidente viene eletto per tutta la durata del mandato”. In 18 Unioni di comuni “sono presenti istituti di partecipazione delle minoranze”, mentre solo una Unione di comuni ha dichiarato la presenza di “Istituti di partecipazione dei cittadini”.

Struttura di governo	N
Si procede ad una rotazione del Presidente durante la legislatura	64
Il Presidente viene eletto per la tutta la durata del mandato	24
È presente un Ufficio di Presidenza	3
Sono presenti istituti di partecipazione delle minoranze	18
Sono presenti Commissioni tematiche	11
Sono presenti Istituti di partecipazione dei cittadini	1
Deleghe	17
Altro	5

Tabella 22 Struttura di governo

Come già detto, era possibile dare più di una risposta, infatti il 41,76% dei partecipanti al questionario hanno dichiarato che la struttura organizzativa delle proprie Unioni di comuni comprendeva più elementi tra quelli indicati. Il 15,8% ha chiarato che

nella Unione di appartenenza si procede alla rotazione del Presidente e sono presenti gli Istituti delle minoranze, mentre il 13,5% ha dichiarato che oltre alla rotazione del Presidente e alla presenza degli Istituti delle minoranze si utilizza anche il meccanismo delle deleghe, e sempre il 13,5% dichiara di procedere alla rotazione del Presidente e di utilizzare il meccanismo delle deleghe.

Sempre in questa sezione si riportano i risultati riferiti alla domanda nella quale si chiedeva di indicare la soluzione organizzativa adottata dall'Unione di comuni, anche in questo caso erano possibili più risposte. I risultati sono riportati nella tabella seguente:

Soluzione organizzativa	N
Trasferimento degli incarichi dirigenziali/di settore o posizioni organizzative dai Comuni all'Unione	35
Mantenimento di incarichi dirigenziali/di settore o posizioni organizzative nei singoli Comuni, e costituzione di incarichi dirigenziali/di settore o posizioni organizzative anche in seno all'Unione	41
Nomina di un Direttore generale dell'Unione, affiancato al segretario	14
Altro	17

La soluzione organizzativa indicata maggiormente dai partecipanti ai questionari, precisamente adottata in 41 Unioni di comuni, è il "mantenimento di incarichi dirigenziali/di settore o posizioni organizzative nei singoli Comuni, e costituzione di incarichi dirigenziali/di settore o posizioni organizzative anche in seno all'Unione", mentre in 35 Unioni di comuni avviene il "trasferimento degli incarichi dirigenziali/di settore o posizioni organizzative dai Comuni all'Unione". Solo in 14 Unioni di comuni è stato nominato il Direttore generale.

Nel 18,7% delle risposte al questionario è stata indicata la combinazione di due delle diverse soluzioni organizzative, e precisamente il trasferimento degli incarichi dai Comuni all'Unione con la nomina del Direttore generale e il mantenimento degli incarichi nei comuni e costituzione di incarichi dirigenziali in seno all'Unione con la nomina del Direttore generale.

Per quanto riguarda il personale dell'Unione i risultati relativi alla domanda del questionario nella quale è stato chiesto di indicare da chi fossero svolte le attività dell'Unione, sono:

Tipologia contratto personale	N
Personale assunto a tempo indeterminato dall'Unione	44
Personale assunto a tempo determinato dall'Unione	39
Personale trasferito all'Unione di Comuni	38
Personale in comando	43
Personale distaccato	8
Professionisti esterni	12
Altro	27

In base alle risposte dei partecipanti al questionario le diverse tipologie di contratto sono equamente distribuite, ma dai risultati emerge che quasi nel 70% delle risposte risulta la combinazione delle diverse tipologie.

Infine in questa sezione si riportano i risultati emersi dalla domanda del questionario nella quale è stato chiesto di indicare la presenza di soggetto con incarico dirigenziale.

Incarichi dirigenziali	%
Soggetti con incarico dirigenziale a tempo pieno	24,72
Soggetti con incarico dirigenziale a tempo parziale	12,36
Non sono presenti soggetti con incarico dirigenziale	56,18
Soggetti con incarico dirigenziale a tempo pieno e a tempo parziale	6,74

Emerge che nel 56,18% delle Unioni di comuni considerate nell'analisi non sono presenti soggetti con incarico dirigenziale, mentre nel 24,72% delle Unioni sono presenti soggetti con incarico dirigenziale a tempo pieno e 12,36% a tempo parziale, risulta anche un 6,74% di Unioni in cui sono presenti sia soggetti con incarico a tempo pieno che parziale.

Per quanto riguarda il numero di soggetti presenti nella quasi totalità dei casi si tratta di uno o due soggetti, mentre in due casi i partecipanti al questionario hanno dichiarato la presenza di sette e otto soggetti con incarico dirigenziale.

Cittadini e conclusione

In quest'ultima sezione vengono riportati i risultati emersi dalle domande relative ai cittadini, e precisamente è stato chiesto se fossero state intraprese iniziative volte a

indagare la percezione dei cittadini delle Unioni di comuni, emerge che l'82,22% dei partecipanti al questionario ha dichiarato che nell'Unione di comuni di appartenenza non è stata svolta alcuna indagine sulla percezione dei cittadini.



Le modalità attraverso le quali è stata svolta l'indagine sono stati o un questionario, o attraverso dei processi partecipativi e informativi, e attraverso la diffusione delle informazioni relative alle attività dell'Unione attraverso opuscoli o brochure.

Dalle indagini effettuate è emersi che nel 41,18% dei casi i cittadini hanno percepito un miglioramento nell'erogazione del servizio, il 35,29% la soddisfazione per i servizi erogati e nel 23,53% invece i cittadini hanno una limitata consapevolezza dell'appartenenza del proprio comuni all'Unione.

Risultati indagine di percezione dei cittadini	%
Soddisfazione per i servizi erogati dall'unione	35,29
Percezione di miglioramenti rilevati nell'erogazione dei servizi a seguito dell'adesione all'unione	41,18
I cittadini hanno una limitata consapevolezza dell'appartenenza del loro comune ad una Unione	23,53

Infine si riportano i suggerimenti forniti da alcuni partecipanti al questionario, i diversi suggerimenti sono stati raggruppati in diversi ambiti: normativo, politico, gestionale e territoriale.

Ambito suggerimento	Suggerimento
Normativo	<ul style="list-style-type: none"> • Chiarezza normativa tipologia funzioni e dotazioni organiche • Definizione di sanzioni per i Comuni che non trasferiscono le funzioni fondamentali • Legge che imponga di introitare direttamente le tasse dei singoli e gestire come Unione il bilancio e le funzioni in modo incisivo • Maggiore certezza normativa a livello nazionale e regionale • Disciplina sulla dotazione organica delle Unioni di comuni • La Regione dovrebbe adottare i necessari atti legislativi che possano essere applicati senza possibilità di scappatoie, affinché le Unioni possano funzionare. • Rafforzare i vincoli normativi sullo svolgimento di attività associate • Stabilire con legge regionale le funzioni da gestire obbligatoriamente in forma associata
Politico	<ul style="list-style-type: none"> • L'erogazione di servizi migliorerebbe sensibilmente qualora gli amministratori fossero convinti dei benefici dell'associazionismo e fossero meno campanilisti. • Maggiore decisionismo della classe politica che non ha chiari i futuri scenari delle Unioni
Gestioneale	<ul style="list-style-type: none"> • Concedere facilitazioni finanziarie e maggiore flessibilità nella scelta delle forme di utilizzazione del personale degli Enti aderenti all'Unione • L'Unione dei Comuni deve servire come attività per giungere in tempi brevi alla fusione dei Comuni • Formazione del personale, da sensibilizzare sulla missione ed il senso di appartenenza • Formazione degli amministratori
Territoriale	<ul style="list-style-type: none"> • E' assolutamente necessario rivedere gli ambiti ottimali con unioni omogenee di ridotte dimensioni demografiche

Dalle ulteriori analisi effettuate sui risultati ottenuti dalle risposte alle domande del questionario emergono un'altra serie di elementi.

Analisi sull'anno di costituzione

In questo sottoparagrafo verranno spiegate le relazioni tra l'anno di costituzione e altre variabili quali l'area geografica, numero di servizi erogati e motivazioni.

Dall'analisi del confronto tra l'anno di costituzione (raggruppati in classi) delle Unioni di comuni e l'area geografica in cui sorgono, emerge che il 65,38% delle Unioni dell'area Nord Occidentale si sono costituite prima del 2001 quando non vi era ancora l'obbligo normativo, mentre il 46,67% delle Unioni di comuni delle Isole sono state costituite dal 2008 in poi.

		Classi anni		
		1997 - 2001	2002 - 2007	2008 - 2012
Area geografica	Nord Occidentale	65,38	24,14	15,56
	Nord-Orientale	15,38	6,90	26,67
	Centro	11,54	10,34	11,11
	Sud	3,85	17,24	0,00
	Isole	3,85	41,38	46,67

Dai risultati delle altre aree geografiche emerge che nell'area Nord-Orientale si è verificato un calo nella costituzione delle Unioni di comuni nel periodo 2002-2007(solo 6,90 % delle Unioni di comuni costituite in quegli anni), per poi avere un tasso di costituzione superiore dal 2008 pari al 26,67%. Nel Centro Italia nel corso di tutto il periodo la percentuale di costituzione si è mantenuta costante, circa l'11%. Il Sud presenta un tasso del 17,24 % negli anni 2002-2007, mentre nel periodo successivo non è stata costituita alcuna Unione di comuni, ma su questo dato potrebbe incidere il basso tasso di risposta al questionario da parte delle regioni del Sud .

Inoltre dall'analisi del confronto tra numero di servizi erogati dalle Unioni di comuni e l'anno di costituzione (anni raggruppati in classi), emerge che non sono le Unioni di comune costituite per prime ad erogare il numero di servizi maggiore, infatti sono il 20,5 % delle Unioni di comuni costituite dopo il 2008 ad erogare tra i 26-45 servizi.

		Classi anni		
		1997 - 2001	2002 - 2007	2008 - 2012
Servizi erogati	0- 12	56,0	75,0	47,7
	13 - 25	36,0	17,9	31,8
	26 - 45	8,0	7,1	20,5

Dall'analisi delle medie degli item della scala sulla motivazione, suddivisi in base all'anno di costituzione (anni raggruppati in classi), emergono delle differenze legate alle motivazioni con media più alta. Infatti, la motivazione principale è sembra essere "migliorare in termini di efficienza ed efficacia l'erogazione delle funzioni e dei servizi" (media 4.5) prima del 2001, mentre la motivazione "accedere ai contributi" risulta la prima indicata dal 2002 al 2012 con una media pari a 4.45 nel periodo 2002-2007 e media del 4.16 nel periodo 2008-2012, mentre prima del 2002 risulta la quarta motivazione indicata con una media pari a 3.73. Mentre le motivazioni "rispettare la normativa" e "semplificare i procedimenti amministrativi" risultano in tutto il periodo considerato le motivazioni con la media più bassa, pari a circa 3.5.

Analisi sulla distribuzione geografica

In questo sottoparagrafo verranno spiegate le relazioni tra la distribuzione delle Unioni nelle diverse aree geografiche e altre variabili quali le motivazioni, supporto ricevuto in fase di costituzione.

Dall'analisi delle medie degli item della scala sulla motivazione, suddivisi in base all'area geografica in cui le Unioni di comuni sorgono emergono delle differenze legate alle motivazioni con media più alta. Infatti, la motivazione principale sia nell'area Nord Occidentale che in quella Nord-Orientale risulta essere "migliorare in termini di efficienza ed efficacia l'erogazione delle funzioni e dei servizi" con media pari a 4.42 e 4.39, mentre nel Centro Italia presentano media uguale pari a 4.36 sia "migliorare in termini di efficienza ed efficacia l'erogazione delle funzioni e dei servizi" che "accedere ai contributi". Nelle Isole la motivazione principale era "accedere ai contributi" (media 4.38) e quasi all'ultimo posto la motivazione "migliorare in termini di efficienza ed efficacia l'erogazione delle funzioni e dei servizi" (media 3.82). L'area che presenta un ordine di motivazioni in base

alla media maggiormente diverse è il Sud, infatti la motivazione con media più alta era “ridurre i costi dei servizi” (media 4.67) e la motivazione “accedere ai contributi” risulta quella con la media più bassa pari a 3.50.

Dall’analisi del confronto tra le aree geografiche in cui le diverse Unioni di comuni sorgono e la tipologia di supporto ricevuta in fase di costituzione dell’Unione, emerge che in tutte le aree geografiche la maggioranza delle Unioni di comuni non ha ricevuto alcun tipo di supporto. Mentre analizzando i risultati per le singole tipologie di supporto emerge che nell’area Nord Occidentale il 16,13% delle Unioni ha ricevuto un supporto di tipo amministrativo-gestionale, anche nell’area Nord-Orientale la percentuale maggiore di Unioni ha ricevuto un supporto amministrativo-gestionale (23,53%). Nel Centro Italia il 18,18% di Unioni di comuni ha ricevuto un supporto di tipo finanziario e il 18,18% ha ricevuto tutti i tipi di supporto, amministrativo-gestionale, finanziario, consulenziale. Nel Sud i partecipanti al questionario dichiarano che le Unioni di comuni che hanno ricevuto supporto, questo era di tipo esclusivamente amministrativo-gestionale (16,67%). Nelle Isole la percentuale maggiore delle Unioni (20,59%) ha invece ricevuto un supporto di tipo finanziario.

Analisi sulla tipologia di supporto ricevuta in fase di costituzione dell’Unione

In questo sottoparagrafo verranno spiegate le relazioni tra il supporto ricevuto in fase di costituzione e altre variabili quali le benefici e criticità riscontrate.

Dall’analisi delle medie degli item della scala dei benefici, suddivisi in base alla tipologia di supporto che hanno ottenuto nella fase di costituzione dell’Unione di comuni, emerge che il beneficio che ha ottenuto la media maggiore cambia a seconda del tipo di consulenza ricevuta infatti nel caso di supporto amministrativo-gestionale il beneficio principale è stato “maggiore qualità dei servizi erogati” (media pari a 3.8), nel caso di supporto finanziario era “maggiore efficienza nell’uso delle risorse materiali” (media 4.0) e nel caso di supporto consulenziale il beneficio maggiore era “costruzione di professionalità specializzate” (media 3.75), mentre in tutti i casi in cui le Unioni di comuni hanno ricevuto la combinazione di diverse tipologie di supporto il beneficio principale indicato era sempre “ampliamento della gamma dei servizi offerti”. Invece il beneficio che si trova sempre con una media tra le più basse a prescindere dal tipo di supporto ricevuto è “semplificazione dei procedimenti amministrativi”.

Invece dall'analisi delle medie degli item della scala delle criticità, suddivisi in base alla tipologia di supporto ricevuto nella fase di costituzione, emerge che sia nel caso di supporto amministrativo-gestionale, che finanziario che consulenziale le criticità principali erano la "scarsità delle risorse umane disponibili" e i "limiti normativi all'assegnazione di dotazioni organiche all'Unione", pertanto nessun tipo di supporto riesce a ridurre le criticità legate all'organizzazione del personale. Invece nel caso di combinazione delle diverse tipologie di supporto tra le principali criticità individuate dai partecipanti alla rilevazione sono:

- resistenza da parte del personale amministrativo a rinunciare a incarichi dirigenziali e/o posizioni organizzative;
- resistenza da parte del personale ad accettare di essere trasferito in un altro ente;
- resistenza da parte degli amministratori dei singoli Comuni a rinunciare alla propria autonomia;
- resistenza da parte dei politici a rinunciare a incarichi politici.

Pertanto sembrerebbe che maggiore consulenza si riceva e dunque maggiore capacità di gestire il nuovo ente e maggiore consapevolezza degli obiettivi e delle potenzialità dello stesso si abbia e maggiore sia la resistenza riscontrate da parte sia del personale che degli amministratori.

Analisi sulle attività svolte in fase di pianificazione strategica

In questo sottoparagrafo verranno spiegate le relazioni tra le attività svolte in fase di pianificazione strategica e altre variabili quali le attività che potrebbero supportare le Unioni nella gestione delle attività, le resistenze riscontrate, le attività che svolge l'Unione di comuni, all'anno di costituzione.

Dai risultati delle analisi delle correlazioni tra le attività svolte in fase di pianificazione strategica e le attività che potrebbero supportare le Unioni di comuni nella gestione delle attività, emerge che secondo i partecipanti alla rilevazione l'attività di supporto di "organizzazione di momenti di condivisione con i cittadini delle attività che svolge l'Unione di comuni" sia correlata con le attività svolte "pianificazione dell'attività di formazione per gli amministratori" (.231) e "Individuati degli indicatori necessari per la misurazione e la valutazione del raggiungimento degli obiettivi" (.217). Pertanto i partecipanti ritengono che ove gli amministratori siano stati formati a ragionare in termini di

Unione di comuni, e nel caso in cui all'interno dell'Unione di comuni siano in grado di misurare e valutare il raggiungimento degli obiettivi si ha anche l'interesse a condividere con la cittadinanza le attività dell'Unione attraverso delle attività di supporto.

Dai risultati dell'analisi delle correlazioni tra le attività svolte nella fase di pianificazione strategica e le resistenze che i partecipanti alla rilevazione ritengono di aver riscontrato a seguito della costituzione dell'Unione di comuni emerge un dato abbastanza intuitivo, infatti risulta che lo svolgimento dell'attività "il processo di definizione degli obiettivi dell'Unione di comuni ha previsto il coinvolgimento degli amministratori dei singoli comuni" sia correlato inversamente (-.221) al riscontro della "resistenza da parte degli amministratori dei singoli comuni a condividere obiettivi per il territorio" così come l'attività "è stata individuata la missione dell'Unione di comuni" sia inversamente correlata (-.254) al riscontro della "resistenza da parte degli amministratori dei singoli comuni a condividere obiettivi per il territorio". In altre parole, se i partecipanti alla rilevazione percepiscono che se è stata individuata la missione dell'Unione e il processo di definizione degli obiettivi dell'Unione abbia previsto il coinvolgimento degli amministratori dei singoli comuni, non percepiscono resistenze da parte degli amministratori dei singoli comuni a condividere obiettivi per il territorio; sembrerebbe emergere che una fase di pianificazione strategica caratterizzata dalla condivisione e dalla pianificazione partecipata tra gli attori coinvolti porti inevitabilmente ad una maggiore propensione alla condivisione anche da parte dei singoli.

Dai risultati dell'analisi delle correlazioni tra le attività svolte nella fase di pianificazione strategica e le attività svolte dall'Unione di comuni emergono una serie di correlazioni indicate nella tabella seguente, come ad esempio che l'attività svolta in fase di pianificazione strategica "sono stati individuati gli indicatori necessari per la misurazione e la valutazione del raggiungimento degli obiettivi", sia correlata (.491) con "monitoraggio continuo delle attività che vengono svolte dall'Unione di comuni".

		Att1	Att2	Att3	Att4	Att5	Att6	Att7	Att8
PianStr1	Pearson Correlation	,338**	,200	,262*	,296**	,332**	,431**	,197	,283**

PianStr2	Pearson Correlation	,303**	,202	,282**	,214*	,262*	,420**	,240*	,292**
PianStr3	Pearson Correlation	,322**	,320**	,386**	,218*	,297**	,398**	,295**	,260*
PianStr4	Pearson Correlation	,250*	,065	,081	,265*	,247*	,285**	,188	,236*
PianStr5	Pearson Correlation	,375**	,214*	,287**	,331**	,405**	,380**	,353**	,623**
PianStr6	Pearson Correlation	,414**	,359**	,354**	,497**	,406**	,491**	,387**	,418**

** . Correlation is significant at the 0.01 level (2-tailed).

* . Correlation is significant at the 0.05 level (2-tailed).

Dall'analisi delle medie degli item della scala sulle attività svolte durante la fase della pianificazione strategica, suddivisi in base all'anno di costituzione (anni raggruppati in classi) emergono delle differenze legate alle attività con media più alta. Infatti l'attività "È stata individuata la missione dell'Unione di comuni" era la principale sia prima del 2001 (media 3.12), che nel periodo 2002-2007 con media 3.08, poi la sua importanza si è ridotta e nel periodo 2008-2012 risulta la terza attività indicata con media 2.93. Nel periodo 2008-2012 l'attività più rilevante era "Il processo di definizione degli obiettivi dell'Unione di comuni ha previsto il coinvolgimento degli amministratori dei singoli comuni" con media 3.2. L'attività con la media inferiore, circa il 2% nel corso di tutti gli anni è "È stata pianificata l'attività di formazione per gli amministratori".

Analisi sulle attività svolte dall'Unione di comuni

In questo sottoparagrafo verranno spiegate le relazioni tra le attività svolte dall'Unione di comuni e altre variabili quali la predisposizione di uno studio di fattibilità, le resistenze riscontrate.

Dall'analisi delle medie degli item della scala sulle attività svolte dall'Unione di comuni suddivisi in base alla predisposizione dello studio di fattibilità sulla riorganizzazione sovracomunale delle funzioni e dei servizi, emerge che le "attività di

formazione per il personale dell'Unione di comuni" (media 3.63) e l'attività "monitoraggio continuo delle attività che vengono svolte dall'Unione di comuni" (media 3.52) sono le principali nel caso in cui sia stato predisposto uno studio di fattibilità, mentre le attività principali nel caso in cui lo studio non sia stato fatto sono "valutazione delle performance individuali" (media 3.22) e la "valutazione delle performance organizzative" (media 3.05).

Dai risultati dell'analisi delle correlazioni tre le attività svolte dall'Unione di comuni e le resistenze che si ritiene di aver riscontrato a seguito della costituzione delle Unioni di comuni risulta che l'attività "comunicazione dei risultati ottenuti ai cittadini" sia correlata (.238) al riscontro della "resistenza da parte dei cittadini che non hanno percezione dei servizi erogati dall'Ente Locale Unione". In altre parole i partecipanti alla rilevazione, percepiscono che laddove si comunicano ai cittadini i risultati ottenuti dall'Unione si riscontra anche la resistenza da parte di questi che non hanno percezione dei servizi erogati dall'Unione stessa.

Analisi sulle resistenze riscontrate a seguito della costituzione dell'Unione

In questo sottoparagrafo verranno spiegate le relazioni tra resistenze riscontrate a seguito della costituzione dell'Unione e altre variabili quali l'area geografica, le attività che potrebbero supportare l'Unione nella gestione delle attività, il ruolo ricoperto dagli intervistati.

Dall'analisi delle medie degli item della scala sulle resistenze riscontrate a seguito della costituzione, suddivisi in base all'area geografica in cui sorgono, emerge che la "resistenza da parte degli amministratori dei singoli Comuni nei confronti della rinuncia al controllo delle risorse" è la principale nell'area Nord-Occidentale (media 3.69), nel Centro (media 3.88) e nelle Isole (media 4.03). Mentre la "resistenza da parte del personale che viene trasferito alle Unioni di comuni in quanto non si sente di appartenere all'Ente Locale Unione" è riscontrata come la principale dai partecipanti all'inchiesta dell'area Nord Orientale. Mentre la "resistenza da parte dei cittadini che non hanno percezione dei servizi erogati dall'Ente Locale Unione" è riscontrata in modo rilevante, media maggiore a 3.33 nelle regioni del Sud, mentre la stessa resistenza è la meno riscontrata in tutte le altre aree del Paese.

Dall'analisi delle correlazioni tra le resistenze che si ritiene di aver riscontrato a seguito della costituzione delle Unioni di comuni e le attività che potrebbero supportare le Unioni nelle attività da svolgere emerge in modo abbastanza intuitivo che la "resistenza da

parte degli amministratori dei singoli comuni a condividere obiettivi per il territorio” correla (.234) con l’attività di supporto “organizzazione di corsi di formazione per gli amministratori dei comuni appartenenti all’Unione di comuni” e correla (.207) con l’attività “Organizzazione di momenti di confronto tra gli amministratori di diverse Unioni di comuni”. Allo stesso modo la “resistenza da parte degli amministratori dei singoli Comuni nei confronti della rinuncia al controllo delle risorse” correla (.265) con l’attività di “organizzazione di corsi di formazione per gli amministratori dei comuni appartenenti all’Unione di comuni. Infine emerge in modo sempre intuitivo che la “resistenza da parte dei cittadini che non hanno percezione dei servizi erogati dall’Ente Locale Unione” correla con le attività di “organizzazione di momenti di condivisione con i cittadini delle attività che potrebbe svolgere l’Unione di comuni” (.229) e di “organizzazione di momenti di condivisione con i cittadini delle attività che svolge l’Unione di comuni” (.325). Pertanto ove si riscontra una resistenza si auspicano attività di supporto coerenti e dunque potenzialmente in grado di ridurre la resistenza stessa.

Dall’analisi delle medie degli item della scala sulle resistenze riscontrate in seguito alla costituzione dell’Unione di comuni suddivisi in base al ruolo ricoperto dal soggetto che ha risposto al questionario, emerge che la resistenza con media maggiore è la “resistenza da parte degli amministratori dei singoli Comuni nei confronti della rinuncia al controllo delle risorse” sia secondo i Presidenti, i Direttori generali che i diversi Responsabili dei servizi dell’Unione, mentre i Segretari che hanno partecipato alla rilevazione ritengono di aver riscontrato maggiormente la “resistenza da parte del personale che viene trasferito alle Unioni di comuni in quanto non si sente di appartenere all’Ente Locale Unione” (media 3.86).

In questo sottoparagrafo verranno spiegate le relazioni tra il numero di servizi erogati e altre variabili quali l’area geografica, le attività che potrebbero supportare l’Unione nella gestione delle attività.

Dall’analisi del confronto tra il numero di servizi erogati e l’area geografica in cui si trovano le Unioni di comuni emerge che in tutte le aree la percentuale maggiore di Unioni eroga da 0 a 12 servizi, ma l’area Nord-Orientale presenta il 27,78% delle Unioni che erogano più di 26 servizi, a differenza delle altre aree che presentano percentuali molto inferiori.

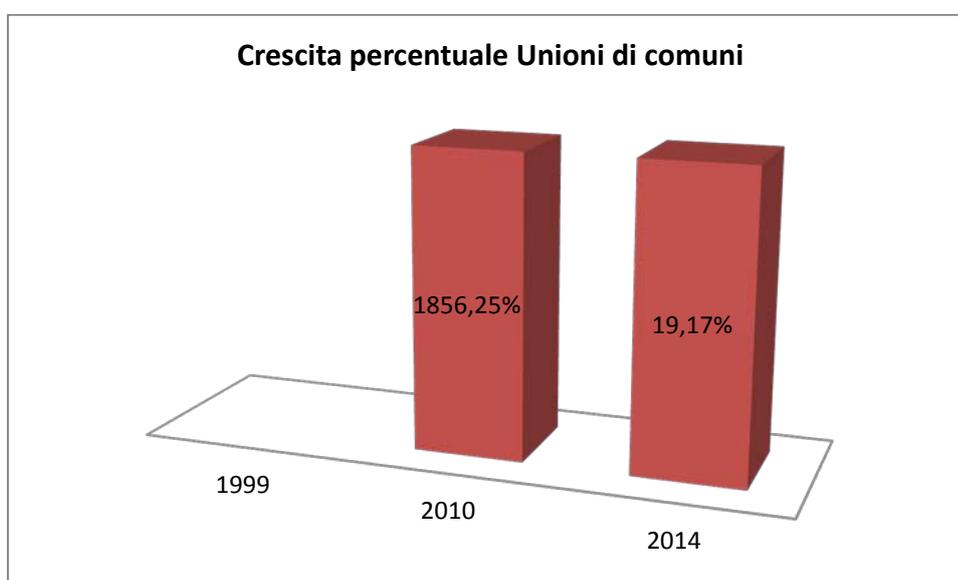
		Area geografica				
		Nord Occidentale	Nord-Orientale	Centro	Sud	Isole
Numero servizi	0- 12	65,52	55,56	63,64	66,67	48,48
	13 - 25	31,03	16,67	27,27	16,67	36,36
	26 - 45	3,45	27,78	9,09	16,67	15,15

Dall'analisi delle medie degli item della scala sulle attività che potrebbero supportare le Unioni di comuni nella gestione delle attività i suddivisi in base al numero di servizi erogati, emerge che le attività principali erano "organizzazione di momenti di confronto tra gli amministratori di diverse Unioni di comuni" (media 3.96) e l'attività "organizzazione di momenti di confronto tra il personale di diverse Unioni di comuni" (media 3.88) nel caso di erogazione di meno di dodici servizi. Mentre l'attività che potrebbe meglio supportare la gestione dell'Unione era l'"organizzazione di corsi di formazione per gli amministratori dei comuni appartenenti all'Unione di comuni" sia nel caso di 13-25 servizi erogati (media 4.27) che nel caso di erogazione di più di venticinque servizi (media 4.67).

3.4. Discussioni e conclusioni

Le Unioni di comuni rappresentano un fenomeno rilevante In Italia, considerata l'importanza che hanno assunto negli ultimi anni e che continuano ad avere, come dimostrato anche dall'ultimo Decreto Legge di aprile 2014 (n. 56) "Disposizioni sulle città metropolitane, sulle province, sulle unioni e fusioni di comuni". Pertanto, l'obiettivo della ricerca è stato quello di analizzare questo fenomeno nel periodo della sua massima diffusione e cercare di interpretare alcuni aspetti che, nella fase dell'analisi qualitativa e quantitativa effettuata, sono stati messi in evidenza dai diversi partecipanti alla ricerca (principalmente Presidenti e Segretari delle Unioni), cioè dai testimoni privilegiati che si occupano della gestione politica e tecnica dell'Ente.

Tra i primi aspetti che la ricerca mette in evidenza vi è il fatto che le Unioni di comuni, nonostante la normativa già dal 2010 prevedesse l'obbligatorietà per i comuni fino ai 5.000 abitanti di erogare le funzioni fondamentali attraverso le Unioni di comuni e le Convenzioni, non hanno presentato la crescita che ci si poteva aspettare, infatti dal 2010 al 2014 il numero delle Unioni di comuni è cresciuto da 313 a 373 unità, con una crescita di quasi il 20%, mentre come mostra il grafico, dal 1999 al 2010 la crescita è stata ben più elevata; c'è da ricordare il fatto che dal 2000 previsti sono stati introdotti, dalla normativa nazionale e regionale, cospicui incentivi finanziari d per la costituzione delle Unioni di comuni.



Questo dato può significare sia che le continue proroghe concesse dal legislatore in merito alla scadenza dell'erogazione in forma associata di funzioni fossero vissute come una giusta causa per rinviare il problema di gestire i servizi e le funzioni non più come singolo comune ma come Unione di comuni, elemento sottolineato anche nel focus group dai Segretari che appunto sostengono di "sperare in continue proroghe", sia che la motivazione ad aderire all'Unione di comuni "accedere ai contributi" (media 4.05) è stata superiore rispetto a "rispettare al normativa" (media 3.36).

Inoltre le difficoltà nel costruire il database con gli indirizzi e-mail necessari per procedere all'invio del questionario anche per l'assenza del sito internet di molte delle Unioni di comuni costituite (o il fatto che i siti internet non siano aggiornati e non contengano informazioni sull'attività svolta dall'Ente) significa che le Unioni di comuni rimangono ancora un Ente a cui dagli stessi comuni aderenti viene data una importanza relativa. Questo dato è confermato dal fatto che in diverse occasioni, il personale dei

singoli comuni, sentiti telefonicamente per ottenere l'indirizzo mail a cui inviare il questionario, non fossero a conoscenza del fatto che il proprio Comune di appartenenza facesse parte di una Unione di comuni. Ci si potrebbe chiedere quanto effettivamente le Unioni di comuni costituite operino effettivamente, cioè a quante Unioni di comuni sono state effettivamente trasferite le funzioni da parte dei Comuni aderenti.

Una risposta può essere fornita dall'analisi effettuata sul numero dei servizi erogati, che mette in evidenza che l'86,6% delle Unioni di comuni rappresentate nei risultati del questionario, eroga meno di 25 servizi sui 46 individuati (questi servizi costituiscono le funzioni fondamentali che per legge avrebbero dovuto obbligatoriamente essere trasferite entro il 31 dicembre 2014 in base all'ultima proroga concessa dal legislatore nazionale). Inoltre si riscontra anche il fenomeno dell'erogazione dei servizi con comuni non appartenenti all'Unione, sino a un caso limite che riguarda il 66,7% dei servizi totalmente erogati, a dimostrazione del fatto che non si percepisce l'Unione come l'Ente in grado di erogare i servizi in modo qualitativamente e quantitativamente migliore, rispetto al Comune.

Un ulteriore elemento che emerge dalla ricerca riguarda le resistenze, soprattutto da parte degli amministratori; infatti, in fase di costituzione dell'Unione dei comuni, una delle principali criticità rilevata è stata la "resistenza da parte degli amministratori dei singoli Comuni a rinunciare alla propria autonomia"; inoltre, questo dato viene confermato dalle risposte alla domanda del questionario specifica sulle resistenze, infatti, le resistenze con la media maggiore risultano quelle "da parte degli amministratori dei singoli comuni nei confronti della rinuncia al controllo delle risorse" e " a condividere obiettivi per il territorio". Questi dati confermano quanto emerso anche nei focus group, ossia la presenza della difficoltà degli amministratori a rinunciare al proprio potere decisionale nel territorio comunale, la difficoltà a ragionare in ottica di territorio al fine di soddisfare al meglio le esigenze della cittadinanza, il timore che il proprio comune, soprattutto se di piccole dimensioni, possa essere privato di risorse finanziarie e umane.

L'elemento della resistenza da parte degli amministratori è così predominante che dall'analisi delle medie degli item delle resistenze riscontrate, suddivisi in base al ruolo ricoperto dai soggetti che hanno risposto al questionario, emerge che anche gli stessi amministratori ritengono che le principali resistenze alla gestione dell'Unione di comuni provengano proprio dalla loro categoria.

Queste difficoltà degli amministratori sono riconosciute a tal punto che, tra le attività che potrebbero supportare le Unioni di comuni nella gestione delle attività da svolgere, quelle che hanno ottenuto la media maggiore riguardano l'“organizzazione di momenti di confronto tra gli amministratori di diverse Unioni di comuni” e l'“organizzazione di corsi di formazione per gli amministratori dei comuni appartenenti all'Unione di comuni”; sembrerebbe, quindi, che di fronte al riconoscimento e all'ammissione delle resistenze degli amministratori ci sia, parallelamente, l'intenzione di porre rimedi per superare tali resistenze attraverso il confronto e la formazione. Questo è confermato dall'analisi delle correlazioni tra queste due variabili, laddove sembra che all'aumentare di della “resistenza da parte degli amministratori a condividere obiettivi per il territorio” aumenti anche l'attività di “organizzazione di corsi di formazione per gli amministratori dei comuni appartenenti all'Unione di comuni” e l'attività di “organizzazione di momenti di confronto tra gli amministratori di diverse Unioni di comuni”.

Inoltre, dalle correlazioni tra le attività svolte nella fase di pianificazione strategica e le resistenze riscontrate emerge che l'attività “il processo di definizione degli obiettivi dell'Unione ha previsto il coinvolgimento degli amministratori dei singoli comuni” e l'attività “è stata individuata la missione dell'Unione” sono inversamente proporzionali alla “resistenza da parte degli amministratori a condividere obiettivi per il territorio”; pertanto maggiore è stato il coinvolgimento degli amministratori nel processo di definizione degli obiettivi dell'Unione, minore è stata la resistenza dei singoli amministratori a condividere gli obiettivi del territorio. Così come, se è stata definita la missione dell'unione, allora è minore la resistenza dei singoli amministratori a condividere gli obiettivi del territorio.

Per quanto riguarda il personale dell'Unione di comuni, dall'analisi delle diverse variabili considerate nelle domande del questionario, emerge che tra le principali criticità riscontrate vi sono “I limiti normativi all'assegnazione di dotazioni organiche all'Unione” (media 3.78) e la “scarsità di risorse umane disponibili” (media 3.74); pertanto, i partecipanti al questionario ritengono che ci siano dei limiti normativi e dunque esterni che limitano ad esempio l'assunzione di personale, ma allo stesso tempo riportano una media pari a 3.34 e 3.24 la “resistenza da parte del personale ad accettare di essere trasferito” e la “resistenza dal parte del personale amministrativo a rinunciare agli incarichi dirigenziali”; ciò potrebbe significare che nella gestione delle Unioni di comuni incide, anche se in misura minore rispetto a quella degli amministratori, la resistenza da parte del personale ad essere trasferito. Questo dato era stato messo in evidenza anche durante i focus

group, in cui sia i Presidenti che i Segretari sottolineavano la difficoltà a trasferire il personale in quanto questo “non si sente di appartenere all’Ente Locale Unione”.

Anche nel caso del personale viene indicata l’attività che potrebbe supportare la gestione delle attività dell’Unione, ovvero, “l’organizzazione di momenti di confronto tra il personale” e “l’organizzazione di corsi di formazione per il personale dei Comuni”.

Il fatto che il desiderio (oppure l’esigenza) di confronto e formazione abbiano ottenuto delle medie elevate sia nel caso degli amministratori che del personale può essere interpretato come la volontà di cercare di migliorare la gestione delle attività dell’Unione di comuni attraverso il confronto; la condivisione delle problematiche e delle possibili soluzioni potrebbe essere un elemento di supporto, così come il confrontarsi con realtà che costituiscono degli esempi di “buona prassi” potrebbero aiutare a risolvere determinate problematiche già risolte da altri, e allo stesso tempo può rappresentare un incoraggiamento per la gestione futura, come indicato nel focus group.

Per quanto riguarda il personale è interessante sottolineare che tra i benefici dell’erogazione in forma associata viene indicata anche “la costruzione di professionalità specializzate” a conferma di quanto indicato nella fase dell’analisi della letteratura (Ruggiero, Monfardini, Mussari, 2012) e dell’analisi qualitativa della ricerca (Gamberini, 2012) e nei focus group in cui si sostiene che “la centralizzazione del servizio consentiva la specializzazione del dipendente in quella determinata materia”.

Per quanto riguarda la variabile, tipologia di supporto ricevuta dall’Unione in fase di costituzione (amministrativo-gestionale, finanziario o consulenziale), dall’analisi della media degli item della scala delle criticità in base al tipo di supporto ricevuto dall’Unione sembrerebbe che, nessun tipo di supporto sia stato in grado di ridurre le criticità riscontrate in fase di costituzione. Inoltre sembrerebbe che maggiori tipologie di supporto si siano ricevute nella fase di costituzione e maggiori siano state le resistenze riscontrate sia da parte degli amministratori che del personale, cioè sembrerebbe che maggiore è la consapevolezza da parte dei soggetti del ruolo del nuovo Ente e maggiore è la resistenza che viene riscontrata.

Inoltre, un elemento ricorrente nelle diverse fasi della ricerca è la rilevazione della necessità di avere una normativa nazionale e regionale sulle Unioni di comuni che sia chiara e certa, in riferimento alle funzioni e/o servizi da trasferire e alle dotazioni organiche. Riguardo al primo aspetto occorre sottolineare che la normativa nazionale parla

di trasferimento delle funzioni fondamentali, mentre il personale e gli amministratori delle Unioni di comuni ragionano principalmente in termini di servizio trasferito. Da questo elemento è scaturita la necessità di inserire nel questionario i quarantasei servizi costituenti le funzioni indicate dalla legge. Pertanto quando sono state analizzate le risposte alla domanda relativa al numero di servizi erogati, si è compreso che nella maggior parte dei casi non era possibile parlare con i referenti delle Unioni di comuni di funzioni perché effettivamente avevano trasferito solo parte di alcune funzioni (ci sono Unioni che hanno trasferito tre servizi in totale).

Infine una riflessione che può essere fatta, deriva da uno degli obiettivi delle Unioni di comuni, ossia l'erogazione dei servizi che siano quali/qualitativamente migliori rispetto a quelli erogati dal singolo comune e maggiormente in grado di soddisfare i bisogni della cittadinanza. Dai risultati del questionario emerge che il ruolo dei cittadini non è in linea con l'obiettivo dell'Ente laddove l'attività "rilevazione di soddisfazione dei cittadini per i servizi erogati" presenta una media bassa (2.18), quindi, sembra non essere svolta dall'Ente. Pertanto, l'Unione sembra non avere interesse a capire il punto di vista dei propri cittadini; a conferma di questo c'è anche il dato relativo alle iniziative intraprese dalle Unioni di comuni volte ad indagare la percezione dei cittadini che vengono svolte da solo il 17,78 % delle Unioni di comuni che hanno risposto al questionario.

3.5. Limiti e prospettive della ricerca

I limiti della ricerca possono essere ricondotti a problemi di natura normativa, metodologica e contestuale. Infatti, dal punto di vista della normativa, non esiste un quadro certo, soprattutto per quanto riguarda la scadenza dell'obbligo di erogazione delle funzioni fondamentali in forma associata, che nel corso del tempo ha previsto continue proroghe. Questo ha comportato la difficoltà a comprendere lo stato dell'arte del rispetto della normativa in uno specifico momento.

Per ciò che concerne gli aspetti metodologici e contestuali, nella prima fase della ricerca sono stati condotti due focus che hanno coinvolto, quali testimoni privilegiati, un gruppo di Presidenti e un gruppo di Segretari. Da un punto di vista metodologico, la ricerca è riuscita a cogliere il punto di vista di due classi di soggetti, ma non sono state coinvolte

altre classi importanti, quali, per esempio, quella relativa agli stakeholder esterni: i cittadini. La comprensione del punto di vista di questi soggetti, relativa all'appartenenza ad un ente locale sovra comunale e ai problemi percepiti potrebbe essere utile per suggerire campagne di comunicazione, volte a un maggiore coinvolgimento e partecipazione dei cittadini che possano superare le eventuali resistenze da parte di questa classe di soggetti.

Inoltre, i testimoni privilegiati coinvolti nella prima fase, per ragioni di facilità nei contatti e nell'organizzazione dei focus group, sono stati Presidenti e Segretari delle Unioni di comuni della Regione Autonoma della Sardegna. Questo ha comportato il fatto di essere riusciti a cogliere il punto di vista di soggetti che vivono nello stesso contesto economico e sociale e quindi, verosimilmente, delle opinioni uniformi.

Per ovviare a questo limite, la ricerca potrebbe svilupparsi e arricchire l'analisi qualitativa effettuata attraverso delle interviste a testimoni privilegiati individuati nell'ambito del contesto nazionale, cercando di riuscire a raccogliere le opinioni di Presidenti e Segretari che operano nelle diverse aree geografiche del Paese, in modo da avere in questo modo una visione più completa del panorama nazionale.

Un ulteriore limite della ricerca, che concerne la parte quantitativa, riguarda il fatto che i risultati del questionario si basano su misure di percezione, non accompagnate da uno studio oggettivo che fotografhi, in un dato momento, la situazione delle Unioni di comuni italiane in merito all'avvenuto trasferimento di funzioni e di servizi, le modalità di erogazione degli stessi, il personale coinvolto, le risorse utilizzate, ecc. Sarebbe interessante, non appena la normativa metterà un punto fermo sull'obbligatorietà del trasferimento di funzioni alle Unioni di Comuni, analizzare la situazione oggettiva delle Unioni a seguito dell'adempimento normativo.

Inoltre sarebbe interessante, attraverso ricerche future individuare le Unioni di comuni che in base alle risposte fornite al questionario risultano in una fase avanzata in termini di servizi erogati alla collettività e dunque di risultati raggiunti e su queste realtà effettuare dei casi di studio che permettano di comprendere nel dettaglio quali possano essere i fattori che determinano una gestione più efficace ed efficiente dell'Ente Unione di comuni. In tal modo sarebbe possibile capire se è possibile individuare dei fattori, delle attività, dei comportamenti che generano dei risultati positivi.

Un altro elemento che potrebbe essere studiato riguarda il calcolo del costo di alcuni servizi erogati in forma associata, per cercare di comprendere se effettivamente c'è un risparmio in termini di risorse impiegate rispetto all'erogazione dei servizi dai comuni singolarmente. In modo da cercare di comprendere se nel caso delle Unioni di comuni italiane è possibile ottenere delle economie di scala.

Bibliografia

Abels, M., (2012), Managing through Collaborative Networks: A Twenty-First Century Mandate for Local Government, *The Official Journal of the Section on Intergovernmental Administration & Management (SIAM) of ASPA*, pp. 29-43.

Ancitel la rete dei Comuni italiani, (2012), *Le gestioni associate promosse mediante Convenzione* (art. 30 T.U.E.L.).

Andrews, R., & Boyne, G. A., (2009), Size, structure and administrative overheads: An empirical analysis of English local authorities, *Urban Studies*, 46, pp. 739-759.

Andrews, R., & Boyne, G., (2012), Structural change and public service performance: The impact of reorganization process in English local government, *Public Administration*, 90, 297-312.

Balaguer-Coll, M. T., Prior, D., Tortosa-Ausina, E., (2010), Devolution dynamics of Spanish local government, *Environment and Planning A 2010, volume 42*, pp. 1476 -1495.

Balaguer-Coll. M. T., Prior, D., (2009), Tortosa-Ausina. E., Decentralization and efficiency of local government, pp.571-601.

Baldi, B., Xilo, G, (2012), Dall'Unione alla fusione dei Comuni: le ragioni, le criticità e le forme, *Istituzioni del federalismo, Quaderni, volume 1*.

Barzelay, M., (1992), *Breaking through bureaucracy: A new vision for managing in government*, Berkeley: University of California Press.

Barzelay, M., (2001), *The new public management: Improving research and policy dialogue*, Berkeley: University of California Press.

Bayle K.D.(2006b), *Metodi della ricerca sociale. L'inchiesta*, ed it.Rossi M., Bologna:Il Mulino

Bianco, A., (2011), *La gestione associata tra i piccoli Comuni*, Maggioli Editore, Santarcangelo Di Romagna.

Blumer H. (1969), *Symbolic Interactionism. Perspective and Method*, Englewood Cliffs, Prentice-Hall

Bobbio L., (2000), Produzione di politiche a mezzo di contratti nella pubblica amministrazione italiana, in «*Stato e Mercato*», 58, p. 192.

Bobbio L., (2002), Produzione di politiche a mezzo di contratti nella pubblica amministrazione italiana, in «*Stato e Mercato*», p. 47.

Brian, J., (2009), Developing performance management in a local strategic partnership: context and issues, *International Journal of Public Sector Management* Vol. 22 No. 5, pp. 432-444.

- Chapman, R., (1995), 'Amalgamations, Modernisation and Efficiency Gains — The Tasmanian Experience', *paper presented at National Conference of Local Government Grants Commission*, November, Hobart.
- Christensen, J. G., (2000), The dynamics of decentralization and recentralization, *Public Administration*, 78 (2), pp. 389–407.
- Corbetta P. (2003a), *La ricerca sociale:metodologia e tecniche. I paradigmi di riferimento*, Il Mulino
- Corbetta P. (2003b), *La ricerca sociale:metodologia e tecniche. Le tecniche quantitative*, Il Mulino
- Corbetta P. (2003c), *La ricerca sociale:metodologia e tecniche. Le tecniche qualitative*, Il Mulino
- Dawes, S., and Préfontaine, L., (2003), Understanding new models of collaboration for delivering government services, *Communications of the ACM*, 46(1), pp. 40-42.
- Denters B. e Rose E, (2005), (a cura di), *Comparing Local Governance. Trends and Developments*, Palgrave Macmillan.
- Doherty, M., and Erne, E., (2010), Mind the gap: national and local partnership in the Irish public sector, *Industrial Relations Journal* 41:5, pp. 461–478.
- Dollery, B., & Robotti, L. (Eds.), (2008), *The theory and practice of local government reform*, Cheltenham, UK: Edward Elgar.
- Dollery, B., Byrnes, J., & Allan, P, (2007), Optimal structural reform in Australian local government: An empirical analysis of economies of scale by council function in New South Wales, *Urban Policy and Research*, 25, 473-486.
- Dollery, B., Byrnes, J., & Crase, L., (2008), Australian local government amalgamation: A conceptual analysis population size and scale economies in municipal service provision. *Australasian Journal of Regional Studies*, 14, 167-175.
- Dollery, B., Crase, L., & Johnson, A., (2006), *Australian local government economics*. Sydney, Australia: UNSW Press.
- Drew,J., Kortt, M.A., Dollery, B., (2012), Economies of Scale and Local Government Expenditure: Evidence From Australia, *Administration & Society*, pp. 1-22.
- Edward C. LeSage Jr., E. C., McMillan, M. L., Hepburn, N., (2008), Municipal shared service collaboration in the Alberta Capital Region: The case of recreation, *Canadian Public Administration / Administration publique du Canada volume 51, NO. 3*, pp. 455–473.
- Eyob, E., (2004), “E-government: breaking the frontiers of inefficiencies in the public sector”, *Electronic Government*, Vol. 1 No. 1, pp. 107-14.

- Fattore G. (2005), *Metodi di ricerca in economia aziendale*, Egea, Milano
- Faulk, D. G., & Hicks, M. J., (2011), *Local government consolidation in the United States*. New York, NY: Cambria Press.
- Fedele, M., Moini, G., (2006), Cooperare conviene? Intercomunalità e politiche pubbliche, *Rivista Italiana di Politiche Pubbliche N. 1*, pp. 71-98.
- Ferro. E., Sorrentino, (2010), M., Can intermunicipal collaboration help the diffusion of E Government in peripheral areas? Evidence from Italy, *Government Information Quarterly*, pp. 17-25.
- Frieri, F. R., Gallo, L., Mordenti, M., (2012), *Le Unioni di Comuni*, Maggioli Editore, Santarcangelo Di Romagna.
- Gambi L. – Merloni F., (1995), *Amministrazioni pubbliche e territorio in Italia*, Bologna, Il Mulino.
- Germà, B., and Xavier, F., Between privatization and intermunicipal cooperation: Small municipalities, scale economies and transaction costs¹, *Urban Public Economics Review | Revista de Economía Pública Urbana*, pp.13-31.
- Gheller, S., (2010), Project Hetura: Reflections on an international local government partnership, *Commonwealth Journal of Local Governance Issue 7*, pp. 205-212.
- Gordon Murray, J., and Rentell, P. G., Geere, D., (2008), Procurement as a shared service in English local government, *International Journal of Public Sector Management Vol. 21 No. 5*, pp. 540-555.
- Gruening, G., (1998), Origini e basi teoriche del New Public Management, *Azienda Pubblica*, 6, pp. 669–691.
- Haward, M., Zwart, I., RESEARCH & EVALUATION Institute of Antarctic and Southern School of Government Ocean Studies University of Tasmania.
- Hodges, R., and Grubnic, S., (2010), Local authority e-government partnerships in England: a case study, *Financial Accountability & Management*, 26(1), pp. 42-64.
- Hoggett, P., (1996), New modes of control in the public service, *Public Administration*, 74, pp. 9–32.
- Hood, C. C., (1991), A Public Management for All Seasons?, *Public Administration*.
- HOOD, C., (1995), The "new public management" in the 1980s: variations on a theme, *Accounting Organization and Society Vol. 20, No. U3*, pp. 93-109.
- Hulst, R., and van Montfort, A. (Eds.), (2007b), *Inter-Municipal Cooperation in Europe*. Dordrecht, The Netherlands: Springer.

Hulst, R., and van Montfort, A., (2007a), Inter-municipal cooperation: a widespread phenomenon, *In R. Hulst & A. van Montfort (Eds.), Inter-Municipal Cooperation in Europe (pp. 1-21). Dordrecht, The Netherlands: Springer.*

Janssen, M., Joha, A., (2006), Motives for establishing shared service centers in public administrations, *International Journal of Information Management* 26, pp. 102–115.

Johnston, E. W., Hicksy, D., Nanz, N., Auer, J. C., (2013), Managing the Inclusion Process in Collaborative Governance, *Downloaded from <http://jpart.oxfordjournals.org/> at Università di Cagliari*, pp. 699–721.

Kirk Emerson, K., Nabatchi, T., Balogh, S., (2013), An Integrative Framework for Collaborative Governance, *Downloaded from <http://jpart.oxfordjournals.org/> at Università di Cagliari*, pp. 1-29.

Likert R, (1932), *A Technique for the Measurement of Attitudes*, in *Archives of Psychology*, 140 monografia

Local Government in Tasmania: Reform and Restructuring *Australian Journal of Public Administration* • 59(3):34–48, September 2000 © National Council of the Institute of Public Administration, Australia 2000, Published by Blackwell Publishers, 108 Cowley Road, Oxford OX4 1JF, UK, and 350 Main Street, Malden 02148, USA.

Martín-Pérez, N.-J. and Berger, M., (2004), “Organisation und Steuerung von internen Dienstleistungseinheiten in multinationalen Unternehmen”, *Discussion Paper 04-01, International Management Innovation, Stuttgart.*

Martin, J., and Scorsone, E. A., (2011), Cost ramifications of municipal consolidation: a comparative analysis, *J. of public budgeting, accounting & financial management*, 23 (3), pp. 311-337.

Merton R.K., Fiske M.O, Kendall P.L. (1965), *The Focused Interview*, New York, The Free Press

Niehaves, B., Krause, A., (2010), Shared service strategies in local government – a multiple case study exploration, *Transforming Government: People, Process and Policy Vol. 4 No. 3*, pp. 266-279.

Ongaro, E., (2006), The dynamics of devolution processes in legalistic countries: Organizational change in the Italian public sector, *Public Administration*, 84(3), pp. 737–770.

Pizzetti, F., (2008), Piccoli comuni e grandi compiti: La specificità italiana di fronte ai bisogni delle società mature, *Pubblicato in D. Formiconi (a cura di), Comuni, insieme, più forti, EDK*, pp. 1-19.

Pollitt, C., (2005), Decentralization. A central concept in contemporary public management, *In E. Ferlie, L.E. Lynn, Jr., & C. Pollitt (Eds.), The Oxford handbook of public*

management (pp. 371–397), Oxford: Oxford University Press.

Pollitt, C., Van Thiel, S., Homburg, (2007), V., *New Public Management in Europe*, Published: October 2007 in *Management Online REview*, www.moreexpertise.com.

Raišiene, A.G., (2011), Public servants' approach to the success factors of partnership in local government, *Public Policy and Administration*, Vol.10(4), pp.659-667

Raišienė., A. G., (2011), Public Servants' Approach to Success Factors of Partnership in Local Government, *VIEŠOJI POLITIKA IR ADMINISTRAVIMAS PUBLIC POLICY AND ADMINISTRATION 2011, T. 10, Nr. 4 / 2011, Vol. 10, No 4, pp. 659–667.*

Ramukumba, T., Mmbengwa, V.M., Mwamayi, K.A., Groenewald, J.A., (2011), Analysis of local economic development (LED) initiated partnership and support services for emerging tourism entrepreneurs in George municipality, Western Cape Province, RSA, *Tourism Management Perspectives* 2-3, pp. 7–12.

Roodenrys, R., (1995), *'Local Government Reform: The Tasmanian Experience'* *Australian Local Government Yearbook*, Canberra: pp. 28–33.

Ruggiero, P., Monfardini, P., Mussari, R., (2012), Territorial Boundaries as Limits: A Foucauldian Analysis of the Agglomeration of Municipalities, *International Journal of Public Administration*, 35, pp. 492–506.

Ruggiero, P., Monfardini, P., Mussari, R., (2012), Territorial Boundaries as Limits: A Foucauldian Analysis of the Agglomeration of Municipalities, *International Journal of Public Administration*, 35, pp. 492–506.

Schulz, V., and Brenner, W., (2010), Characteristics of shared service centers, *Transforming Government: People, Process and Policy Vol. 4 No. 3*, pp. 210-219.

Schuman H., Presser S., (1981), *Questions and Answers in Attitude Survey*, New York, Academic Press

Silberstein, J., and Soguel, N. C., Ex-post survey on the consequences and perceptions about amalgamation, The case of two Swiss municipalities. *Urban Public Economics Review | Revista de Economía Pública Urbana*, pp. 42-59.

Silvia, C., (2011), Collaborative Governance Concepts for Successful Network Leadership, *The Official Journal of the Section on Intergovernmental Administration & Management (SIAM) of ASPA*, pp. 66-71.

Sorrentino, M., Simonetta, M., (2012), Assessing local partnerships: an organisational perspective, *Transforming Government: People, Process and Policy Vol. 6 No. 2*, pp. 188-205.

Sorrentino, M., Spano, A., Bellò, B., (2011), Evaluating local partnership incentive policies: Roadmap of a research project, *tGov Workshop '11 (tGOV11) March 17 – 18 2011, Brunel*

University, West London, UB8 3PH, pp. 1-12.

Southwick, L., (2012), Economies of Scale in Local Government: General Government Spending, *iBusiness*, , pp. 265-278.

Spalla, F., (2006), L'accorpamento dei Comuni in Europa e la controtendenza italiana, in *AMMINISTRARE / a. XXXVI, n. 1/2, gennaio-agosto*.

Spano, A., Sorrentino, M., (2012), Collaborative governance in pratica: i servizi locali in forma associata, *Paper presentato V Workshop Nazionale di Azienda Pubblica, Equilibrio aziendale ed equilibrio di sistema pubblico, Teorie, politiche e strumenti operativi per un sistema di amministrazioni pubbliche al servizio dei cittadini e di uno sviluppo economico e sociale sostenibile*.

Thompson, N., (2005), Inter-institutional relations in the governance of England's national parks: A governmentality perspective, *Journal of Rural Studies*, 21, pp. 323–334.

Vandelli L., (2004), *Il sistema delle autonomie locali*, Bologna, Il Mulino.

Walsh, P., Mcgregor-Lowndes, M. and Newton, C.J., (2008), "Shared services: lessons from the public and private sectors for the nonprofit sector", *Australian Journal of Public Administration*, Vol. 67, p. 200.

Wamsteeker, A., & Vuuren, M., (2011), Impliciete en expliciete communicatiestrategieën tijdens organisatieveranderingen, *Tijdschrift voor Communicatiewetenschap — 39 [4]*, pp. 42-57.

Ward, Victoria M., Bertrand, Jane T e Brown, Lisanne F (1991), The comparability of Focus Group and Survey Results: Three Case Studies, *Evaluation Review* 15:266-83

Warm, D., (2011), Local Government Collaboration for a New Decade: Risk, Trust, and Effectiveness, *The Official Journal of the Section on Intergovernmental Administration & Management (SIAM) of ASPA*, pp. 60-65.

Warner, M. E., (2010), The Future of Local Government: Twenty-First-Century Challenges, *Public Administration Review; Dec 2010; 70, S1; ProQuest Central*, pp. S145-S147.

Warner, M., and Hebdon, R., (2001), Association for Public Policy Analysis and Management, *Journal of Policy Analysis and Management*, Vol. 20, No. 2, pp. 315-336.

Wereda, W., Zaćlona, T., Wołowiec, T., (2011), Role of public private partnerships in investment project management in local government units, *3-4 November, 2011 The 4th International Conference*, pp. 269-275.

Yin R. K. (2003), *Case Study Research. Design and Methods*, Sage Publications, London; 3th ed.; ed. It., Pinnelli S. (2005), *Lo studio di caso nella ricerca scientifica*, Roma: Armando Editore