



CENTRO STUDI[®]
ENTI LOCALI ■■■■■

UNIONE VALDERA

Valutazioni e analisi quantitative e prospettive del sistema
amministrativo locale della Valdera



Centro Studi Enti Locali s.r.l.

Via della Costituente, 15 - 56024 San Miniato (PI) - tel. 0571 469222 - 469230 - fax. 0571 469237
Web: www.entilocaliweb.it - E-mail: segreteria@centrostudientilocali.it - P. IVA 02998820233

INTRODUZIONE

Per implementare al meglio le funzionalità dell'Unione e dei Comuni che ne fanno parte, è necessario effettuare un'attenta e specifica analisi sullo stato attuale dell'Ente Unione Valdera, dei Comuni che la compongono e dei rapporti tra i medesimi. Sulla base di questa valutazione, è possibile individuare i punti di forza e di debolezza del sistema messo in opera in questi anni e delineare quindi un percorso per rendere più efficiente ed efficace l'organizzazione e il funzionamento dell'amministrazione a livello locale.

Con la nascita dell'Unione Valdera, è tornata al territorio ed alle sue rappresentanze la possibilità di confrontarsi e decidere su politiche che assumono valore e significato soltanto a livello di area. Lo sviluppo economico, la promozione del turismo, le politiche educative, sociali, per la salute, la tutela ambientale, etc. hanno infatti senso se trattate ad un livello dimensionale adeguato, che possa attuare quanto elaborato a livello di indirizzo politico; senza contare il ruolo significativo che la Valdera ha assunto in contesti di livello superiore, dove il sindaco delegato è accolto con la considerazione che compete ad un territorio di 120.000 abitanti.

L'Unione Valdera ha necessità di aggiornare la propria strategia di azione per il futuro prossimo, alla luce dell'esperienza sin qui maturata, dei nuovi vincoli normativi, dei processi di fusione attivati da alcuni Comuni aderenti all'Unione. Pur nell'incertezza data dai processi di carattere nazionale e regionale volti a riorganizzare il sistema delle autonomie locali, i sindaci dell'Unione hanno ritenuto necessario commissionare uno studio da cui trarre spunto per il rilancio di questo processo strategico di integrazione dal basso tra Enti territoriali, di cui la realtà della Valdera rappresenta una delle punte più avanzate a livello regionale e nazionale.

Prima di entrare nel merito dello studio, è utile richiamare alcuni elementi salienti del primo quinquennio di attività dell'Unione, in modo da collocare il presente studio nel contesto operativo a cui necessariamente fa riferimento.

La complessità del modello e le sue conseguenze

L'Unione Valdera parte obiettivamente da una situazione molto differenziata al proprio interno, con la presenza di Comuni di diversa dimensione e con capacità economico finanziarie sensibilmente

Centro Studi Enti Locali s.r.l.

Via della Costituente, 15 - 56024 San Miniato (PI) - tel. 0571 469222 - 469230 - fax. 0571 469237
Web: www.entilocaliweb.it - E-mail: segreteria@centrostudientilocali.it - P. IVA 02998820233

divergenti: siamo dunque di fronte ad un *percorso di integrazione complessa*, in cui non è possibile ragionare per omogeneità tra gli Enti¹.

La difformità delle situazioni di partenza non ha impedito di porre l'obiettivo di uniformare i servizi per i cittadini della Valdera come una delle più significative finalità dell'Unione, fin dalla sua costituzione. Nel fornire servizi unificati alla cittadinanza, l'Unione svolge il ruolo di back office per le funzioni ad essa attribuite facendo però salva, seppur in un'ottica di uniformità, la prerogativa di ogni Comune di investire diversamente e autonomamente sui vari servizi. L'Unione ha scelto *il modello a rete*, organizzato su un back office centrale e una serie di sportelli al cittadino, a livello comunale, attraverso i quali è possibile accedere al complesso dei servizi erogati: la polizia locale, il SUAP, la protezione civile, i servizi socio-educativi, funzionano tutti attraverso una direzione/coordinatione centrale e unità 'di erogazione' presso i singoli Comuni. Il modello contempera l'accesso ai servizi distribuito sul territorio con la specializzazione degli operatori ed è evidente che tale impostazione è finalizzata non a conseguire risparmi di spesa, ma ad una migliore qualità del servizio (in particolare per gli Enti più piccoli), derivante dalla specializzazione dei ruoli.

E' proprio la diversità tra gli Enti aderenti che ha spinto l'Unione Valdera ad adottare alcuni indirizzi strategici finalizzati a mantenere un'elevata flessibilità del modello gestionale: ci riferiamo, in particolare, alle cosiddette *geometrie variabili* e alla *struttura direzionale 'leggera'*. La geometria variabile, che ha consentito la partenza della nuova organizzazione in un quadro di elevata flessibilità², ha però spinto i diversi Comuni ad associare ciò che era per loro più conveniente, ostacolando in modo sostanziale anche una programmazione a medio-lungo termine delle attività e della nuova organizzazione. La mancanza di un quadro dirigente articolato ha minimizzato i costi di aggiuntivi di struttura, ma ha di fatto concentrato le responsabilità sulla direzione generale, con conseguente rallentamento del processo di trasferimento delle funzioni.³

La crescita dimensionale dell'Unione rende oggi necessario rivisitare queste decisioni di carattere strategico, senz'altro importanti nella prima fase di sviluppo, ma adesso poco adeguate ai processi di

¹ L'integrazione tra enti molto diversi presenta maggiori difficoltà rispetto all'integrazione tra simili e richiede soluzioni di tipo 'solidaristico' per non gravare troppo sui comuni di minori dimensioni.

² La geometria variabile o cooperazione rafforzata (art. 10 dello Statuto) prevede la possibilità per ciascun comune partecipante di scegliere le funzioni da associare e, per alcune di queste, anche il livello dell'integrazione. Un approccio rigido (tutti i comuni devono partecipare a tutte le funzioni) avrebbe probabilmente inficiato la reale possibilità di costituzione di una Unione di comuni in Valdera.

³ La mancanza di un quadro dirigenziale strutturato ha lasciato maggiori margini di discrezionalità ai funzionari comunali, che non hanno spesso avvertito come vincolanti le direttive tecniche emanate dai funzionari dell'Unione.

Centro Studi Enti Locali s.r.l.

Via della Costituente, 15 - 56024 San Miniato (PI) - tel. 0571 469222 - 469230 - fax. 0571 469237

Web: www.entilocaliweb.it - E-mail: segreteria@centrostudientilocali.it - P. IVA 02998820233

consolidamento da portare a termine.

Le maggiori risorse acquisite

L'Unione ha acquisito, dalla sua costituzione ad oggi, risorse aggiuntive in misura significativa. Si tratta di un fattore fondamentale, che ha permesso in molti casi di mantenere il livello delle prestazioni sociali e dei servizi, nonché di sviluppare la nuova organizzazione senza un significativo incremento dei costi generali ribaltati sui Comuni⁴. A titolo esemplificativo e non esaustivo è possibile ricordare:

- i fondi aggiuntivi per i contributi sugli affitti, nell'ordine di circa 100.000 Euro annui (dal 2009 ad oggi);
- le risorse aggiuntive assegnate dalla Regione per i buoni servizio per l'accesso agli asili nido (oltre 250.000 Euro sull'anno educativo 2011-2012);
- i fondi di incentivazione delle gestioni associate, per oltre 2.000.000 di Euro nel quadriennio 2009-2012;
- il finanziamento dei progetti per il completamento del sistema di telefonia VOIP e l'introduzione di un sistema di video-conferenza tra i Comuni e l'Unione, rispettivamente per 80.000 e 99.000 Euro;
- i fondi europei sull'asse Francia-Mediterraneo, per 95.000 Euro (2011-2012);
- l'acquisizione del finanziamento per il progetto anziano attivo dal Ministero del Welfare, pari a 100.000 Euro;
- la partecipazione a 3 programmi transfrontalieri di confronto su buone pratiche in ambito sociale, educativo e per la sostenibilità ambientale, interamente finanziato da fondi europei, che ha visto diversi esponenti comunali prendere parte alle visite di studio;

In linea generale, risulta evidente che l'Unione è oggi uno strumento estremamente utile per acquisire le risorse relative a bandi e programmi specifici, che vengono erogate in misura crescente a livelli di governo sovra-comunale.

Le economie realizzate

L'Unione ha conseguito delle economie di scala significative negli appalti di servizi, nelle acquisizioni di licenze *software* collettive in luogo di licenze singole, più in generale attraverso l'unificazione delle procedure afferenti le funzioni associate (si pensi ad esempio a bandi, *depliant* e manifesti oggi prodotti

4 I costi generali inerenti la sede, la direzione generale e altri costi di funzionamento non specifici di alcun servizio sono stati coperti in larga parte con i contributi regionali

Centro Studi Enti Locali s.r.l.

Via della Costituente, 15 - 56024 San Miniato (PI) - tel. 0571 469222 - 469230 - fax. 0571 469237
Web: www.entilocaliweb.it - E-mail: segreteria@centrostudientilocali.it - P. IVA 02998820233

in unica commessa rispetto a prima o agli atti amministrativi unici rispetto alla pluralità precedente). Tuttavia, la percezione prevalente che emerge dalle interviste con gli addetti ai lavori è quella che l'Unione “*non genera risparmi nella spesa*” rispetto alla situazione antecedente.

La questione presenta ovviamente diversi angoli visuali, ma un dato mi pare maggiormente significativo: i Comuni non sono provvisti di un sistema di contabilità analitica ed è quindi quanto mai arduo e soprattutto ‘contestabile’ effettuare raffronti sui costi sostenuti per una data funzione. Se a questo elemento oggettivo si aggiunge poi il fatto che in comune si producono servizi immateriali di ogni genere (i bisogni della comunità e le ipotesi di lavoro sono un insieme tendente all’infinito), è difficile anche apprezzare il recupero del tempo lavoro di addetti che non svolgono più una parte delle prestazioni loro richieste fino a ieri.

In questa situazione di fondo, il tema dell’efficienza porta spesso a ragionamenti che non sono collegati ad elementi oggettivi e fondati di valutazione. Certo non ha senso sostenere acriticamente che “*le spese dell’Unione aumentano*”: le spese dell’Unione aumentano e continueranno a farlo in ragione della progressiva espansione delle funzioni ad essa conferite, ma sono le spese dei Comuni che diminuiscono e devono diminuire. Il raffronto logico deve essere tra la sommatoria delle spese sostenute dai Comuni prima e dopo l’operatività dell’Unione⁵, avendo riguardo anche alla qualità delle prestazioni; quanto spendeva il Comune per gli appalti, per i servizi ora integrati, per le stampe in tipografia, etc.? Sono raffronti che devono essere fatti nei bilanci comunali e sarebbe quanto mai interessante farlo, ma, in assenza di un sistema di contabilità analitica, occorre un forte investimento in termini di tempo e di risorse che va oltre le possibilità attuali.

Pur non disponendo di tutti i dati necessari, è tuttavia possibile segnalare:

- il risparmio consistente realizzato nell’acquisizione di applicativi unitari in luogo di applicativi differenziati da Comune a Comune; senza considerare che il rinnovo dell’applicativo ha messo in genere a disposizione strumenti più moderni e performanti, o, in diversi casi, ha introdotto l’uso di applicativi in Comuni che ne erano sprovvisti; il risparmio annuo, sia dai dati reperiti che da studi analoghi effettuati, supera largamente il 50% dei costi ante-integrazione; in Valdera, ad esempio, si è potuto rilevare fino ad adesso:
- il risparmio nei prezzi ottenuti negli appalti esterni: la maggior parte⁶ degli appalti realizzati su scala

⁵ Naturalmente, prima del trasferimento della funzione, le spese saranno risultate collocate in bilancio nella forma di prestazioni di servizi o spesa di personale, mentre dopo assumono la forma di trasferimenti all’Unione.

⁶ Per i servizi a rete o a misura (es. trasporto scolastico, pulizie) i risparmi conseguibili sono ridotti, non essendovi costi

Centro Studi Enti Locali s.r.l.

Via della Costituente, 15 - 56024 San Miniato (PI) - tel. 0571 469222 - 469230 - fax. 0571 469237
Web: www.entilocaliweb.it - E-mail: segreteria@centrostudientilocali.it - P. IVA 02998820233

sovra-comunale hanno evidenziato significative economie di scala rispetto alla situazione antecedente, con particolare riguardo ai servizi di refezione, dove il risparmio annuo si aggira nell'ordine dei 50.000 Euro.

L'analisi effettuata in questo studio evidenzia che anche le spese di personale del sistema Unione-Comuni hanno subito un decremento; dunque l'Unione non è stato un modo per eludere il vincolo sulla spesa, ma uno strumento per razionalizzare le risorse umane impiegate.

E' tuttavia opinione diffusa tra gli addetti ai lavori che l'unificazione dei servizi a trazione interna (cioè fondati prevalentemente sul lavoro tecnico amministrativo di personale interno) non abbia dato reale vantaggio: il rapporto spesa-benefici è ritenuto svantaggioso, in particolare da parte dei Comuni medio-grandi⁷, mentre in diversi ambiti (personale, socio-educativo, protezione civile, etc.) l'intreccio operativo tra i back office dell'Unione e gli operatori comunali (ancorché comandati part-time all'Unione) produce spesso visioni contrastanti e scarso riconoscimento dei ruoli. A conferma che le rappresentazioni e le percezioni sono quasi sempre diverse dalla realtà fattuale.

I nuovi servizi/progetti e l'incremento di efficacia

L'Unione è anche il luogo dove possono essere governate problematiche e situazioni che non potrebbero essere affrontate dai Comuni singolarmente; una struttura organizzata al livello di zona rappresenta una formidabile opportunità per azioni innovative e politiche più efficaci.

Nello specifico, limitandosi alle questioni più rilevanti e senza voler essere quindi esaustivi, è possibile indicare:

- le opere pubbliche, che hanno trovato nell'esercizio associato dell'Unione la possibilità di nuova programmazione, a fronte di un patto di stabilità interno che ha chiuso ogni possibilità di intervento ai singoli Comuni; l'Unione ha adottato un piano in base al quale sono in corso di realizzazione oltre 13.000.000 di Euro di lavori, principalmente in ambito di edilizia scolastica; le ultime gare (n. 4) sono state svolte con il sistema dell'offerta economicamente vantaggiosa e due di queste sono state aggiudicate a ditte toscane;
- il servizio Suap associato, che partecipa a "SOS impresa" e che nel prossimo mese presenterà ai professionisti il nuovo sistema di gestione full digital, cui consegue una consistente semplificazione

fissi significativi imputati su tale genere di commesse.

⁷ Valgono anche in questo caso le considerazioni già svolte al paragrafo 1.5 circa la mancanza di rilevazioni analitiche sul prima e dopo l'integrazione delle funzioni.

Centro Studi Enti Locali s.r.l.

Via della Costituente, 15 - 56024 San Miniato (PI) - tel. 0571 469222 - 469230 - fax. 0571 469237

Web: www.entilocaliweb.it - E-mail: segreteria@centrostudientilocali.it - P. IVA 02998820233

e possibilità di consultazione on-line delle pratiche;

- il regolamento edilizio unitario (in dirittura di arrivo, prevista presentazione a novembre alle categorie professionali per osservazioni) e la modulistica uniforme in materia edilizia, con evidenti vantaggi per i professionisti che lavorano su più Comuni;
- il piano energetico (avviato nel 2012), che ha trovato nell'Unione il luogo naturale in cui incardinare un percorso di monitoraggio e di pianificazione dei bisogni energetici dell'area, in funzione della promozione di sistemi rinnovabili;
- un ripensamento complessivo del trasporto pubblico locale, attraverso uno studio commissionato dall'Unione per integrare forme diversificate e flessibili di trasporto ed evitare così un taglio drastico alla mobilità sul nostro territorio;
- la promozione del turismo, attraverso la costituzione dell'”Osservatorio Turistico di Destinazione”, l'attivazione del portale “InValdera” e, più in generale, l'avvio di un ragionamento a livello territoriale della materia turismo;
- il coordinamento in materia di pianificazione urbanistica e di edilizia scolastica, da concretizzarsi attraverso il lavoro di un gruppo intercomunale di tecnici e la produzione di documenti integrati di pianificazione territoriale;
- il sistema di riscossione coattiva ‘Equivaldera’, adesso in fase di avvio operativo, che sostituirà il lavoro già svolto da Equitalia, con il vantaggio dalla prossimità agli utenti e la conseguente conoscenza delle situazioni realmente problematiche;
- lo sviluppo di un sistema educativo e scolastico integrato, dai 6 mesi ai 19 anni, attraverso un coordinamento formalizzato e costante con le istituzioni scolastiche del territorio, supportate dall'attività del CRED, che assicura coordinamento tecnico, formazione degli insegnanti, supervisione pedagogica, supporto all'inclusione; lo scopo ultimo è realizzare un'offerta formativa pubblica integrata di qualità, costruita anche con gli apporti delle agenzie pubbliche e private presenti sul territorio, che solo in parte sarà legata all'istituzione scolastica ed agli insegnanti coinvolti, ma che avrà anche una comune impostazione territoriale.
- la presenza di un'Agenzia formativa pubblica accreditata presso la Regione Toscana, che offre formazione continua e su misura ai dipendenti dei Comuni dell'Unione e organizza così per adulti in ambiti socialmente sensibili (badanti, settore agricolo, etc.); potrebbe essere pensata una confluenza pubblico-privato in questa materia (anche la regione ci sta pensando), per creare dei poli

Centro Studi Enti Locali s.r.l.

Via della Costituente, 15 - 56024 San Miniato (PI) - tel. 0571 469222 - 469230 - fax. 0571 469237

Web: www.entilocaliweb.it - E-mail: segreteria@centrostudientilocali.it - P. IVA 02998820233

formativi dotati di ampia competenza ed elevata e tempestiva capacità operativa;

- l'instaurazione di un rapporto privilegiato con la Regione toscana, che vede l'Unione presente tra le aree industriali sottoposte a monitoraggio speciale, tra gli Enti sottoscrittori del protocollo per la sperimentazione del 'villaggio digitale', partecipe ai Tavoli regionali per l'implementazione di nuovi applicativi Suap e la costruzione di un modello regionale per l'Agricoltura sociale);
- la presenza di una sede pubblica come punto di riferimento e di incontro delle realtà organizzate presenti sul territorio; in questi due anni e mezzo di funzionamento, si sono incontrate nei nuovi locali dell'Unione migliaia di persone, tra cui soprattutto dipendenti e amministratori comunali, insegnanti di ogni ordine e grado, esponenti di associazioni, enti, cooperative, sindacati, cittadini etc.
- il coordinamento politico in generale a livello di zona Valdera, che funziona perché supportato da un'organizzazione in grado di porre in essere ed elaborare tecnicamente quanto deciso dai sindaci.

L'elenco potrebbe continuare, ma il senso della nuova potenzialità risulta chiaro: l'Unione è lo spazio ideale per sviluppare temi e politiche preclusi agli Enti singoli, ma anche a livelli di governo 'lontani' dal territorio (tra questi, è possibile iscrivere anche la Provincia).

Lo sviluppo dello studio

Lo studio sul campo è organizzato in due macro-sezioni:

- la prima macro-sezione riguarda la spesa di personale dell'Unione, dei Comuni aderenti e dell'aggregato Unione-Comuni, con riferimento al periodo 2008-2011, nonché una prima analisi sul modello ed i parametri da adottare da parte dell'Unione Valdera per l'attribuzione della spesa dei servizi agli stessi Comuni aderenti beneficiari delle attività e dei servizi svolti.
- la seconda macro-sezione è invece rappresentata da un rapporto che descrive il percorso indagine progettato per lo stato dell'Unione dei Comuni della Valdera, a tre anni dalla sua istituzione.

-----00000-----

Vediamo sinteticamente i contenuti principali e la struttura delle due macro-sezioni:

RELAZIONE STUDIO SU SPESA DI PERSONALE

La relazione, partendo dall'analisi di considerazioni e informazioni generali, analizza l'evoluzione della spesa di personale dell'Unione Valdera e dei Comuni che la compongono, evidenziando il fatto che nei

Centro Studi Enti Locali s.r.l.

Via della Costituente, 15 - 56024 San Miniato (PI) - tel. 0571 469222 - 469230 - fax. 0571 469237

Web: www.entilocaliweb.it - E-mail: segreteria@centrostudientilocali.it - P. IVA 02998820233

3 anni dalla sua costituzione, l'Unione Valdera non ha riportato un andamento monotono della propria spesa di personale, che nel complesso risulta notevolmente aumentata.

Di contro, nell'intero quadriennio considerato, la spesa di personale dei soli Comuni nel loro complesso e quella dell'intero territorio della Valdera (Unione Valdera – o Consorzio Alta Valdera – e i Comuni ad essa aderenti) hanno riportato un andamento non monotono (crescente al primo anno e successivamente decrescente) con una diminuzione finale complessiva in entrambi i casi.

Quindi, se da un lato l'Unione consegue progressivi aumenti della spesa di personale, i Comuni riportano progressivamente una riduzione della stessa.

La relazione termina quindi con un'analisi sulla ripartizione delle spese dell'Unione, in cui viene delineata un'ipotesi di sistema di attribuzione delle spese alle funzioni e, successivamente, per ciascuna di esse ai Comuni aderenti all'Unione, nonché di calcolo e di attribuzione delle “*spese perequative e complementari*”.

L'obiettivo è quello di addivenire ad una proposta di attribuzione ragionata a ciascun Comune, sia delle spese generali, sia delle spese dirette per ogni funzione, che metta in grado la Giunta e l'Assemblea dell'Unione, nonché i Comuni, di valutare la correttezza, la condivisibilità e l'incentivazione alla riduzione delle spese e/o alla maggiore efficienza della spesa stessa, dell'azione del soggetto Unione.

Per raggiungere tale finalità, è necessario che:

1. gli Enti aderenti all'Unione conoscano e definiscano nel dettaglio il sistema di ripartizione delle spese e le modalità di attribuzione delle stesse, in modo da condividere a priori il sistema, i pesi ed i parametri che determineranno la propria spesa connessa alla partecipazione all'Unione. In tal modo, risulteranno concordate le attribuzioni e minimizzati gli eventuali disaccordi e le contestazioni.
2. Sia attuata negli anni una semplificazione graduale del sistema di ripartizione delle spese dell'Unione, specie quando effettivamente l'Ente potrà fornire i medesimi servizi a tutti i Comuni aderenti, con l'individuazione di pochi parametri di ripartizione.

STATO DELL'UNIONE 2012

Il percorso di indagine descritto in questo documento è stato progettato con la Direzione Generale dell'Unione, ed è articolato come segue:

1. “DATI DI SFONDO”: Dove si presentano alcuni dati quantitativi disponibili presso l'Unione che sono stati verificati nel corso delle visite in loco presso i Comuni Unione e sono stati organizzati mediante tabelle e grafici di tipo comparativo. A seguire vengono presentate singole

Centro Studi Enti Locali s.r.l.

Via della Costituente, 15 - 56024 San Miniato (PI) - tel. 0571 469222 - 469230 - fax. 0571 469237

Web: www.entilocaliweb.it - E-mail: segreteria@centrostudientilocali.it - P. IVA 02998820233

schede riepilogative per Comune. Questi dati hanno costituito uno sfondo conoscitivo preliminare allo sviluppo del percorso di analisi.

2. “AUDIT”: Dove si presentano i risultati delle visite in loco realizzate nei 14 Comuni aderenti all’Unione nella seconda metà del mese gi giugno 2012. Le visite, che qui chiamiamo Audit con un generico riferimento al termine utilizzate nelle verifiche previste dai sistemi di gestione, sono state articolate in tre sessioni distinte:

2.1 URP

2.2 PIANO STRATEGICO

2.3 FOCUS GROUP

3. “PISTE”: Dove si forniscono una serie di spunti di riflessione per l’attuazione di future iniziative destinate allo sviluppo del modello organizzativo dell’Unione.

Il rapporto quindi delinea, nel suo complesso, il processo di trasformazione del Sistema Amministrativo Locale, in funzione della esistente realtà amministrativa “Unione-Comuni”.



CENTRO STUDI[®]
ENTI LOCALI ■■■■■

**RELAZIONE-STUDIO SU SPESA DI PERSONALE
DELL'UNIONE E DEI COMUNI**

**MODELLO E PARAMETRI PER L'ATTRIBUZIONE
DELLA SPESA DEI SERVIZI**

a cura di Centro Studi Enti Locali
Marzo 2013

Centro Studi Enti Locali s.r.l.

Via della Costituente, 15 - 56024 San Miniato (PI) - tel. 0571 469222 - 469230 - fax. 0571 469237

Web: www.entilocaliweb.it - E-mail: segreteria@centrostudientilocali.it - P. IVA 02998820233

Indice

1.	CONSIDERAZIONI GENERALI.....	5
1.1.	Premessa.....	5
1.2.	Le Convenzioni	5
1.3.	Le Unioni di Comuni.....	7
1.4.	Le “ <i>funzioni fondamentali</i> ” e l’obbligo di gestione associata.....	8
1.5.	I Consorzi.....	16
2.	ANALISI SULL’EVOLUZIONE DELLA SPESA DI PERSONALE DELL’UNIONE VALDERA.....	19
2.1.	Il “ <i>Consorzio Alta Valdera</i> ”	19
2.2.	L’Unione Valdera	19
2.3.	L’evoluzione della “ <i>Pianta organica</i> ” dell’Unione e dei Comuni	21
2.4.	Le modalità di calcolo della spesa di personale.....	24
2.5.	La spesa di personale dell’Unione Valdera	25
2.5.1.	La ripartizione della spesa di personale dell’Unione Valdera tra i vari Comuni	28
2.5.2.	Analisi della spesa di personale per funzioni.....	28
2.6.	La spesa di personale dei singoli Comuni.....	30
2.6.1.	L’evoluzione della spesa di personale dei Comuni.....	32
2.7.	La spesa di personale complessiva sull’intero territorio (Unione Valdera e Comuni aderenti)....	44
2.7.1.	L’evoluzione della spesa di personale complessiva sull’intero territorio.....	44
2.8.	Considerazioni finali.....	50
3.	RIPARTIZIONE DELLE SPESE DELL’UNIONE	54
3.2	Principi per una corretta e condivisa ripartizione delle spese dell’Unione	54
3.3	Suddivisione delle spese dell’Unione fra gli Enti aderenti	58
3.3.1	Obiettivi dell’analisi.....	60
3.3.2	I parametri statutari per la suddivisione delle spese.....	60
3.3.3	Le funzioni dell’Unione Valdera e la contabilità per centri di spesa/entrata	63
3.3.4	Spese dirette (o comuni) per funzione	65
3.3.5	Spese perequative per funzione per i Comuni non partecipanti.....	82



Centro Studi Enti Locali s.r.l.

Via della Costituente, 15 - 56024 San Miniato (PI) - tel. 0571 469222 - 469230 - fax. 0571 469237

Web: www.entilocaliweb.it - E-mail: segreteria@centrostudiantilocali.it - P. IVA 02998820233

3.3.6	Spese generali.....	82
3.4	Problematiche individuate nel sistema di ripartizione delle spese	83
3.5	Conclusioni	84

Delegazioni territoriali ITALIA:

4

Macerata - Jesi - Teramo - Roma - Termoli (CB) - Valverde (CT) - Adria (RO) - Vicenza - Mestrino (PD) - Cagnola di Cartura (PD) - Milano - Cagliari - Savona

Delegazioni territoriali EUROPA:

MALTA: Floriana FRN 1032 - 87, St. Francis Street

Centro Studi Enti Locali s.r.l.

Via della Costituente, 15 - 56024 San Miniato (PI) - tel. 0571 469222 - 469230 - fax. 0571 469237

Web: www.entilocaliweb.it - E-mail: segreteria@centrostudientilocali.it - P. IVA 02998820233

1. CONSIDERAZIONI GENERALI

1.1. Premessa

Nel nostro ordinamento sono previsti diversi istituti per mezzo dei quali i Comuni possono svolgere in forma associata le funzioni ed i servizi di propria competenza.

Già con la Legge n. 142/90, il Legislatore aveva inserito nell'ordinamento una serie di forme di cooperazione tra gli Enti Locali, accanto al tradizionale istituto consortile, tendenti ad arginare il problema della grande frammentazione delle realtà comunali.

La Legge n. 142/90 affrontava il problema dell'inadeguatezza delle Amministrazioni comunali ponendosi come obiettivo quello della riduzione del numero dei Comuni attraverso la previsione di un percorso, anche temporalmente scandito, che avrebbe dovuto condurre alla loro fusione, passando attraverso l'Unione.

Successivamente, è intervenuto il Dlgs. n. 267/00 (*"Testo unico degli Enti Locali"*, cosiddetto *"Tuel"*) che, preso atto delle difficoltà incontrate dal disegno di cooperazione intercomunale così come predisposto dalla Legge n. 142/90, aveva come obiettivo quello di favorire ed incentivare, in maniera graduale e progressiva, l'esercizio associato delle funzioni e dei servizi amministrativi.

Nell'ordinamento italiano sono presenti 3 forme associative distinte tra loro: le Unioni di Comuni, le Convenzioni ed i Consorzi (artt. 30, 31, 32 e 33 del Dlgs. n. 267/00).

1.2. Le Convenzioni

La Convenzione è un istituto associativo previsto per la prima volta dalla Legge n. 142/90, con lo scopo di consentire ai Comuni di avvalersi, per l'esercizio associato dei servizi e delle funzioni di competenza locale, di uno strumento più agevole rispetto ai Consorzi. La Convenzione infatti è lo strumento di cooperazione intercomunale dotato di maggior grado di flessibilità, in quanto agisce in maniera non rilevante sull'assetto amministrativo degli Enti interessati, dando il via ad un processo che si presta ad essere proseguito in modo graduale e che, peraltro, resta nel completo dominio degli Enti Locali convenzionati.

Tale istituto è utilizzabile per lo svolgimento, in maniera associata, di potestà pubbliche o di servizi, attraverso i mezzi strumentali e le risorse umane messe a disposizione dagli Enti Locali. In altri termini,

Centro Studi Enti Locali s.r.l.

Via della Costituente, 15 - 56024 San Miniato (PI) - tel. 0571 469222 - 469230 - fax. 0571 469237
Web: www.entilocaliweb.it - E-mail: segreteria@centrostudientilocali.it - P. IVA 02998820233

le funzioni ed i servizi oggetto dell'accordo, benché svolti in forma associata, restano sempre nella titolarità degli Enti partecipanti alla Convenzione stessa.

Proprio al fine di estendere la portata applicativa dello strumento in esame, la Legge n. 265/99, con disposizione successivamente trasfusa nel Tuel, ha ampliato l'ambito dei soggetti legittimati a porre in essere l'accordo. L'art. 6, della Legge n. 265/99 infatti ha eliminato il riferimento ai soli Comuni e Province, contenuto nell'art. 24 della Legge n. 142/90, consentendo la stipula delle Convenzioni a tutti gli Enti Locali, così come definiti all'art. 2 del Tuel.

L'art. 30 del Tuel oggi definisce e disciplina l'istituto della Convenzione, secondo il quale essa è finalizzata allo svolgimento in modo coordinato di funzioni e servizi determinati. L'art. 30, comma 2, stabilisce che *“le Convenzioni devono stabilire i fini, la durata, le forme di consultazione degli Enti contraenti, i loro rapporti finanziari ed i reciproci obblighi e garanzie”*. Secondo la stessa norma, le Convenzioni possono prevedere anche la costituzione di Uffici comuni, in modo da poter esercitare congiuntamente le funzioni pubbliche per mezzo di personale distaccato dagli Enti partecipanti. Diversamente, le Convenzioni possono prevedere che le stesse funzioni siano attribuite, da parte degli Enti partecipanti, con delega, a favore di uno di essi, che opera in luogo e per conto degli Enti deleganti.

Con riferimento alle ipotesi di costituzione di un Ufficio per lo svolgimento dei compiti messi in comune, occorre riscontrare gli elementi che differenziano tale ipotesi rispetto al Consorzio, il quale dà vita, a differenza della Convenzione, ad un'autonoma struttura dotata di personalità giuridica. Nel caso della costituzione dell'Ufficio comune, invece, l'attività svolta dall'Ufficio continua ad essere giuridicamente imputabile ai Comuni convenzionati, i quali non dismettono la titolarità della funzione o del servizio, che continua ad essere loro imputabile; con la Convenzione, infatti, solo il relativo esercizio avviene in forma associata.

È chiaro che il vantaggio di una simile formula è duplice: da un lato, si evita una duplicazione di uffici; dall'altro, si libera il personale che fino a quel momento nei singoli Enti convenzionati era preposto allo svolgimento dei compiti messi in comune. Occorre solo incidentalmente osservare che il personale preposto all'Ufficio comune rimane dipendente dell'Ente di appartenenza, ed è allo scopo distaccato per lo svolgimento del servizio o della funzione nell'ambito dell'Ufficio comune.

Da ultimo, con riguardo alle Convenzioni si segnala che la competenza alla loro approvazione spetta ai Consigli degli Enti *ex art. 42, comma 2, lett. c)*, del Tuel.

Centro Studi Enti Locali s.r.l.

Via della Costituente, 15 - 56024 San Miniato (PI) - tel. 0571 469222 - 469230 - fax. 0571 469237

Web: www.entilocaliweb.it - E-mail: segreteria@centrostudientilocali.it - P. IVA 02998820233

1.3. Le Unioni di Comuni

Le Unioni di Comuni sono Enti Locali di secondo grado, introdotte nel nostro ordinamento dall'art. 26, della Legge n. 142/90, secondo cui, *“al fine di favorire il processo di riorganizzazione sovracomunale dei servizi, delle funzioni e delle strutture, le Regioni provvedono a disciplinare, con proprie Leggi, nell'ambito del programma territoriale di cui all'art. 11, comma 2¹, le forme di incentivazione dell'esercizio associato delle funzioni da parte dei Comuni, con l'eventuale previsione nel proprio bilancio di un apposito fondo”*.

Successivamente il Dlgs. n. 267/00, recependo la Legge n. 265/99, che già aveva modificato gli artt. 11, 24 e 26 della Legge n. 142/90, aveva disposto l'abrogazione delle stesse norme, introducendo una nuova disciplina in materia di Unioni di Comuni.

Oggi la norma di riferimento in materia è rappresentata dall'art. 32, del Dlgs. n. 267/00, secondo la quale, al comma 1, *“l'Unione di Comuni è l'Ente Locale costituito da due o più Comuni, di norma contermini, finalizzato all'esercizio associato di funzioni e servizi. Ogni Comune può far parte di una sola Unione di Comuni. Le Unioni di Comuni possono stipulare apposite convenzioni tra loro o con singoli Comuni”*.

L'obiettivo delle Unioni di Comuni, dunque, è l'esercizio congiunto di una pluralità di funzioni di competenza dei singoli Enti. Ciò implica che il servizio o la funzione trasferita all'Unione viene sottratta alla titolarità diretta del Comune, e rientra nella titolarità dell'Unione dei Comuni.

La differenza principale tra una Unione di Comuni ed una Convenzione di gestione di servizi sta nel fatto che, in quest'ultimo caso, la titolarità del servizio permane in capo al Comune convenzionato, mentre il Comune capofila semplicemente esercita lo stesso su delega degli altri.

Ai sensi del comma 3 dell'art. 32 citato, *“l'Unione ha autonomia statutaria e potestà regolamentare e ad essa si applicano, in quanto compatibili, i principi previsti per l'ordinamento dei Comuni, con particolare riguardo allo status degli Amministratori, all'ordinamento finanziario e contabile, al personale e all'organizzazione”*.

L'Unione deve avere un atto costitutivo e uno statuto. Lo statuto, da approvare dai singoli Consigli comunali con procedure e maggioranze previste per le modifiche statutarie, deve contenere le funzioni svolte dall'Unione e le risorse di finanziamento.

¹ L'art. 11 della Legge n. 142/1990, rubricato *“Modifiche territoriali, fusione ed istituzione di Comuni”*, come modificato dalla Legge n. 265/99, al comma 2 disponeva che *“le Regioni predispongono, concordandolo con i Comuni nelle apposite sedi concertative, un programma di individuazione degli ambiti per la gestione associata sovracomunale di funzioni e servizi, realizzato anche attraverso le Unioni, che può prevedere altresì la modifica di Circostrizioni comunali e i criteri per la corresponsione di contributi e incentivi alla progressiva unificazione. Il programma è aggiornato ogni 3 anni, tenendo anche conto delle Unioni costituite ai sensi dell'art. 26”*. Nella formulazione originaria, il comma 2, recitava invece che *“le Regioni predispongono un programma di modifica delle Circostrizioni comunali e di fusione dei piccoli Comuni e lo aggiornano ogni 5 anni, tenendo anche conto delle Unioni costituite ai sensi dell'art. 26”*.

Centro Studi Enti Locali s.r.l.

Via della Costituente, 15 - 56024 San Miniato (PI) - tel. 0571 469222 - 469230 - fax. 0571 469237
Web: www.entilocaliweb.it - E-mail: segreteria@centrostudientilocali.it - P. IVA 02998820233

Il Presidente deve essere nominato tra i Sindaci eletti, mentre il Consiglio è composto da un numero di Consiglieri, eletti dai singoli Consigli dei Comuni associati tra i propri componenti, non superiore a quello previsto per i Comuni con popolazione pari a quella complessiva dell'Unione, garantendo la rappresentanza delle minoranze e assicurando, ove possibile, la rappresentanza di ogni Comune.

Atteso che lo statuto individua le funzioni svolte dall'Unione e le corrispondenti risorse, i Comuni conferiscono all'Unione le risorse umane e strumentali necessarie all'esercizio delle funzioni loro attribuite.

La realizzazione delle Unioni di Comuni dovrebbe consentire il raggiungimento di significative economie di scala, in quanto la gestione “*sovracomunale*” dovrebbe permettere di conseguire un dimensionamento dei servizi tale da creare condizioni gestionali più favorevoli per i Comuni.

Le disposizioni di cui all'art. 32, del Dlgs. n. 267/00, avevano l'obiettivo di dettare una nuova disciplina più vantaggiosa per gli Enti Locali di piccole dimensioni.

I Comuni, secondo l'originaria impostazione della Legge n. 142/90 (dal combinato disposto degli artt. 11 e 26), potevano richiedere la fusione immediata (art.11) oppure dar vita alla forma associativa denominata Unione di Comuni (art. 26), la quale costituiva la prima fase del procedimento di fusione.

Molto spesso, nel caso dei piccoli Comuni, la possibilità di accorpate servizi, pur mantenendo la loro identità, può rappresentare un'opportunità concreta, sia in termini di vantaggio economico, sia in termini di vantaggi amministrativi.

L'Unione consente la condivisione di costi fissi di gestione che, altrimenti, sarebbero duplicati su ciascun singolo Ente, e come già detto sono gli Enti aderenti a garantire le risorse umane e finanziarie necessarie all'Unione.

Le novità normative contenute nel Tuel hanno rappresentato un punto di svolta in materia di Unioni di Comuni; prima di allora, infatti, la normativa previgente aveva limitato di fatto il ricorso a tale istituto.

In seguito al Dlgs. n. 267/00 ed alla modifica del Titolo V della Costituzione, numerose Leggi regionali sono intervenute in materia di Unioni di Comuni, prevedendo discipline concorrenti, a volte in aperto contrasto con quella del Tuel.

1.4. Le “*funzioni fondamentali*” e l'obbligo di gestione associata

Recentemente il Legislatore ha inteso accelerare il processo di riordino degli assetti locali, introducendo un nuovo regime di associazionismo obbligatorio per gli Enti di piccole dimensioni. L'art. 14, del Dl. n.

Centro Studi Enti Locali s.r.l.

Via della Costituente, 15 - 56024 San Miniato (PI) - tel. 0571 469222 - 469230 - fax. 0571 469237
Web: www.entilocaliweb.it - E-mail: segreteria@centrostudientilocali.it - P. IVA 02998820233

78/10 prima, e l'art. 16, del Dl. n. 138/11, poi, hanno configurato un sistema di forme associative tra Enti di piccole dimensioni a carattere obbligatorio.

Questo articolato quadro normativo in materia di forme associative obbligatorie è stato recentemente innovato da alcune modifiche introdotte dal Dl. n. 95/12, convertito con modificazioni nella Legge n. 135/12, definita "*Spending Review 2*". Si ritiene utile, al fine del prosieguo della presente analisi, ripercorrere i tratti salienti dell'evoluzione normativa in materia.

In primo luogo, è bene chiarire come la norma preveda una disciplina distinta a seconda della dimensione demografica dei Comuni. Infatti, già nella sua formulazione originaria, la disposizione sanciva per le Civiche Amministrazioni fino a 1.000 abitanti l'esercizio in forma associata mediante un'Unione di Comuni di tutte le funzioni amministrative e di tutti i servizi pubblici loro spettanti, sulla base della legislazione vigente (art. 16, commi 1 e seguenti, del Dl. n. 138/11, convertito con modificazioni dalla Legge n. 148/11), mentre per i Comuni con un numero di abitanti tra i 1.001 e i 5.000 (ovvero i 3.000 se appartenenti o già appartenuti a Comunità montane) sanciva l'obbligo di esercitare la gestione in forma associata, attraverso Convenzione o Unione, delle 6 "*funzioni fondamentali*" previste dall'art. 21, comma 3, della Legge n. 42/09² (art. 14, commi da 25 a 31, del Dl. 31 maggio 2010, n. 78, convertito con modificazioni dalla Legge 30 luglio 2010, n. 122).

Tale impianto normativo, come spesso accade nell'ambito di processi di riforma aventi carattere strutturale, è stato modificato in corso d'opera dal Legislatore, generando ancora una volta incertezze fra gli operatori di settore.

È l'art. 19, commi da 1 a 7, del Dl. 6 luglio 2012, n. 95, convertito con modificazioni dalla Legge 7 agosto 2012, n. 135 (c.d. Decreto "*Spending Review 2*") che ha riformato (tramite la tecnica normativa della novellazione) la materia "*de qua*", disponendo per gli Enti con popolazione fino a 5.000 abitanti³ l'obbligo di gestire, tramite Unione di Comuni o Convezione, la quasi totalità delle "*funzioni fondamentali*" dei Comuni di cui all'art. 117, comma 2, lett. p), della Costituzione.

² Art. 14, comma 26, mai modificato e tuttora vigente, dispone che "*l'esercizio delle 'funzioni fondamentali' dei Comuni è obbligatorio per l'Ente titolare*". Tali funzioni sono individuate in: 1. funzioni generali di amministrazione, di gestione e di controllo, nella misura complessiva del 70% delle spese come certificate dall'ultimo conto del bilancio disponibile alla data di entrata in vigore della presente legge; 2. funzioni di polizia locale; 3. funzioni di istruzione pubblica, ivi compresi i servizi per gli asili nido e quelli di assistenza scolastica e refezione, nonché l'edilizia scolastica; 4. funzioni nel campo della viabilità e dei trasporti; 5. funzioni riguardanti la gestione del territorio e dell'ambiente, fatta eccezione per il servizio di edilizia residenziale pubblica e locale e piani di edilizia nonché per il servizio idrico integrato; 6. funzioni del settore sociale - secondo i principi di economicità, di efficienza e di riduzione delle spese.

³ Ovvero sino a 3.000 abitanti se appartenenti o già appartenuti a Comunità montane.

Centro Studi Enti Locali s.r.l.

Via della Costituente, 15 - 56024 San Miniato (PI) - tel. 0571 469222 - 469230 - fax. 0571 469237
Web: www.entilocaliweb.it - E-mail: segreteria@centrostudientilocali.it - P. IVA 02998820233

La stessa norma ha modificato l'art. 14, comma 27, del Dl. n. 78/10, individuando complessivamente 10 “*funzioni fondamentali*”, di seguito riportate, con l'ultima dell'elenco che viene espunta dall'obbligo di esercizio nelle predette forme associative⁴:

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 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 (art. 14, commi 27 e 28, del Dl. n. 78/10, convertito con modificazioni dalla Legge n. 122/10, così come modificato dall'art. 19 del Dl. n. 95/12, convertito con modificazioni dalla Legge n. 135/12, d'ora in avanti “*Dl. n. 78/10*”).

In proposito è appena il caso di ricordare che l'art. 1, comma 305, della Legge n. 228/12, modificando l'art. 19, comma 1, lett. a), del Dl. n. 95/12, ha integrato l'elenco delle funzioni fondamentali di cui all'art. 14, comma 27, del Dl. n. 78/10, introducendovi, alla lett. l-bis) “*i servizi in materia statistica*”.

In precedenza, poiché le “*funzioni fondamentali*” dei Comuni non erano espressamente definite, la versione previgente dell'art. 14, comma 27, considerava rilevanti per la gestione in forma associata le funzioni utilizzate, nell'ambito della disciplina di cui alla Legge 5 maggio 2009, n. 42 (recante: “*Delega al Governo in materia di Federalismo fiscale, in attuazione dell'art. 119 della Costituzione*”), per “... la determinazione dell'entità e del riparto dei fondi perequativi degli Enti Locali in base al fabbisogno standard o alla capacità fiscale ...”⁵.

⁴ “Tenuta dei registri di Stato civile e di popolazione e compiti in materia di servizi anagrafici nonché in materia di servizi scolastici, nell'esercizio delle funzioni di competenza statale”.

⁵ Ovverosia, le funzioni così come indicate nell'art. 21, comma 3, della citata Legge n. 42/09⁵: “a) funzioni generali di amministrazione, di gestione e di controllo, nella misura complessiva del 70% delle spese come certificate dall'ultimo conto del bilancio disponibile alla data di entrata in vigore della presente legge; b) funzioni di Polizia locale; c) funzioni di istruzione pubblica, ivi compresi i servizi per gli asili

Centro Studi Enti Locali s.r.l.

Via della Costituente, 15 - 56024 San Miniato (PI) - tel. 0571 469222 - 469230 - fax. 0571 469237
Web: www.entilocaliweb.it - E-mail: segreteria@centrostudientilocali.it - P. IVA 02998820233

L'art. 14, comma 29, mai modificato e tuttora vigente, dispone il divieto per i Comuni di svolgere singolarmente le “*funzioni fondamentali*” esercitate in forma associata, così come il divieto di svolgere la stessa funzione con più gestione associate.

Il comma 30, nella formulazione originaria, affidava alla competenza legislativa regionale il compito di individuare le dimensioni territoriali ottimali per l'esercizio delle “*funzioni fondamentali*” di cui al sopra citato art. 21, comma 3, della Legge n. 42/09, “*secondo i principi di economicità, di efficienza e di riduzione delle spese*”.

L'art. 19, comma 1, lett. b), del Dl. n. 95/12, ha modificato tale norma, prevedendo che alle Regioni spetta individuare le dimensioni territoriali ottimali per l'esercizio delle “*funzioni fondamentali*” di cui all'art. 14, comma 28, del Dl. n. 78/10. L'originario art. 14, comma 31, del Dl. n. 98/11, prevedeva che, con Dpcm., venisse individuato il termine entro cui gli Enti Locali erano tenuti a dare attuazione alla disciplina esposta, oltre che il limite demografico minimo che l'insieme dei Comuni erano tenuti ad esercitare le “*funzioni fondamentali*” in forma associata doveva raggiungere.

Successivamente, tale norma è stata integralmente sostituita dall'art. 20, comma 2-*quater*, del Dl. 98/11. Le modifiche apportate individuavano il limite demografico minimo che l'insieme dei Comuni tenuti ad esercitare le “*funzioni fondamentali*” in forma associata in 5.000 abitanti (o nel quadruplo della popolazione del Comune demograficamente più piccolo). Inoltre, la norma individuava i termini temporali in relazione all'attuazione della disciplina, disponendo, rispettivamente, che entro il 31 dicembre 2011 i Comuni attuassero la gestione associata con riguardo ad almeno 2 funzioni, che a decorrere dal 31 dicembre 2012 attuassero la gestione associata con almeno 4 funzioni e, infine, che entro il 31 dicembre 2013 organizzassero la gestione associata con riguardo a tutte e 6 le funzioni previste.

Il successivo Dl. n. 138/11 (“*Manovra di Ferragosto*”), aveva esteso a 10.000 abitanti la dimensione minima che doveva essere raggiunta dalla gestione associata delle “*funzioni fondamentali*” (art. 16, comma 24, del Dl. n. 138/11). La stessa norma, confermando il termine del 31 dicembre 2011 per l'attuazione della gestione associata di 2 “*funzioni fondamentali*”, aveva anticipato al 31 dicembre 2012 l'attuazione della gestione associata di tutte e 6 le “*funzioni fondamentali*”.

nido e quelli di assistenza scolastica e refezione, nonché l'edilizia scolastica; d) funzioni nel campo della viabilità e dei trasporti; e) funzioni riguardanti la gestione del territorio e dell'ambiente, fatta eccezione per il servizio di edilizia residenziale pubblica e locale e piani di edilizia nonché per il 'Servizio idrico integrato'; f) funzioni del Settore sociale.”

Centro Studi Enti Locali s.r.l.

Via della Costituente, 15 - 56024 San Miniato (PI) - tel. 0571 469222 - 469230 - fax. 0571 469237
Web: www.entilocaliweb.it - E-mail: segreteria@centrostudientilocali.it - P. IVA 02998820233

Infine, da ultimo, l'art. 19, comma 1, lett. e), del Dl. n. 95/12, ha sostituito l'intero art. 14, comma 31, confermandone il solo limite demografico minimo di 10.000 abitanti, ed introducendo, al contempo, i commi 31-*bis*, 31-*ter* e 31-*quater*, che contengono un nuovo regime vincolante.

Infatti, il comma 31-*bis* prevede che le Convenzioni abbiano una durata almeno triennale e che devono consentire ai Comuni aderenti il conseguimento di significativi livelli di efficacia ed efficienza nella gestione, pena l'obbligo per gli stessi Comuni di esercitare le "funzioni fondamentali" esclusivamente mediante Unione di Comuni.

Invece, il comma 31-*ter* dispone che, entro il 1° gennaio 2013, i Comuni interessati assicurino l'attuazione della gestione associata di almeno 3 "funzioni fondamentali", mentre entro il 1° gennaio 2014 dovranno aver attivato la gestione associata di tutte le "funzioni fondamentali" di cui al comma 28.

Infine, il comma 31-*quater* prevede che, nel caso in cui i Comuni non rispettino i termini di cui al precedente comma 31-*ter*, il Prefetto assegnerà un nuovo termine perentorio entro il quale provvedere, e, trascorso inutilmente tale termine, si attiva il procedimento per il commissariamento ministeriale di cui all'art. 8, della Legge n. 131/03, inerente al potere sostitutivo di cui all'art. 120 della Costituzione.

Dunque, secondo il nuovo impianto normativo, qualora i Comuni intendano dar corso alla nuova normativa decidendo di esercitare le "funzioni fondamentali" per il tramite di un'Unione, hanno l'obbligo di rispettare le seguenti 2 condizioni:

1. la soglia minima di popolazione complessiva degli Enti aderenti all'Unione non deve scendere sotto i 10.000 abitanti, salvo diverso limite demografico individuato dalle Regioni entro il 1° ottobre 2012 (art. 14, comma 31, del Dl. n. 78/10);
2. nel costituire tal forma associativa, non possono derogare dalla disciplina in tema di Unioni dettata dall'art. 32 del Dlgs. n. 267/00⁶ (art. 14, comma 28-*bis*, del Dl. n. 78/10).

Qualora i Comuni scelgano di esercitare le "funzioni fondamentali" in forma associata a mezzo di Convenzione, tale decisione assume carattere di irreversibilità per almeno un triennio⁷. Siffatta scelta diviene infatti irreversibile per almeno un triennio e va attuata facendo riferimento, se compatibili, alle apposite previsioni normative in tema di Convenzioni contenute nell'art. 30 del Dlgs. n. 267/00. Se però, al termine della scadenza temporale di cui sopra, gli Enti non sono in grado di dimostrare il conseguimento di significativi livelli di efficacia ed efficienza nella gestione in Convenzione delle

⁶ Peraltro, tale disciplina ha subito delle modifiche dall'art. 19, comma 3, del Decreto "Spending Review 2".

⁷ La norma di riferimento in materia è costituita dall'art. 30, del Dlgs. n. 267/00.

Centro Studi Enti Locali s.r.l.

Via della Costituente, 15 - 56024 San Miniato (PI) - tel. 0571 469222 - 469230 - fax. 0571 469237

Web: www.entilocaliweb.it - E-mail: segreteria@centrostudientilocali.it - P. IVA 02998820233

“*funzioni fondamentali*”, avranno l’obbligo di esercitare le funzioni medesime mediante un’Unione di Comuni.

Al fine di poter misurare concretamente le *performance* delle attività svolte nella forma associata della Convenzione, i Comuni prenderanno a riferimento le indicazioni che saranno contenute in un apposito Decreto che il Ministero dell’Interno dovrà emanare, una volta sentita la Conferenza Stato-Città e Autonomie locali, entro il 6 gennaio 2013.

Gli Enti con popolazione inferiore a 1.000 abitanti non sono soggetti al regime finora descritto per l’esercizio in forma associata delle “*funzioni fondamentali*”. Originariamente, l’art. 16, comma 1, del Dl. n. 138/11, così come modificato in sede di conversione dalla Legge n. 148/11, aveva disposto l’obbligo per i Comuni con popolazione fino a 1.000 abitanti di esercitare “*in forma associata tutte le funzioni amministrative e tutti i servizi pubblici loro spettanti sulla base della legislazione vigente mediante un’Unione di Comuni*”⁸. Recentemente, questa norma è stata modificata dall’art. 19 del Dl. n. 95/12, secondo il quale i Comuni “*con popolazione fino a 1.000 abitanti, in alternativa a quanto previsto dall’art. 14 del Decreto Legge 31 maggio 2010, n. 78, convertito con modificazioni dalla Legge 30 luglio 2010, n. 122, e successive modificazioni, e a condizione di non pregiudicare l’applicazione, possono esercitare in forma associata, tutte le funzioni e tutti i servizi pubblici loro spettanti sulla base della legislazione vigente mediante un’Unione di Comuni cui si applica, in deroga all’art. 32, commi 3 e 6, del Decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267, e successive modificazioni, la disciplina di cui al presente articolo*”.

Agli Enti con popolazione inferiore a 1.000 abitanti, dunque, viene concessa la facoltà di gestire in forma associata, in alternativa a quanto previsto dall’art. 14 del Dl. n. 78/10, tutte le funzioni e tutti i servizi pubblici loro spettanti per legge mediante un’Unione di Comuni. Presupposto necessario per poter esercitare tale opzione è che non venga pregiudicata l’applicazione della procedura che porta alla formazione delle Unioni o Convenzioni “*obbligatorie*” delegate, ai sensi del predetto art. 14, a svolgere le “*funzioni fondamentali*” dei Comuni (art. 16, commi 1, del Dl. n. 138/11).

Sulla base delle proposte di aggregazione avanzate dagli stessi Comuni, formalizzate con apposita Delibera consiliare entro il 6 gennaio 2013, le Regioni sanciscono, entro il 31 dicembre 2013, l’istituzione di tutte le Unioni del proprio territorio delegate ad esercitare la totalità delle funzioni e dei

⁸ Il comma 2, dell’art. 16 citato, invece, aveva attribuito ai Comuni con popolazione superiore a 1.000 abitanti la facoltà di aderire alle Unioni dei Comuni di cui al precedente comma 1.

Centro Studi Enti Locali s.r.l.

Via della Costituente, 15 - 56024 San Miniato (PI) - tel. 0571 469222 - 469230 - fax. 0571 469237
Web: www.entilocaliweb.it - E-mail: segreteria@centrostudientilocali.it - P. IVA 02998820233

servizi delle Amministrazioni associate (art. 16, comma 5, del Dl. n. 138/2011, che in tale caso va letto di concerto con l'art. 19, comma 6, del Decreto “*Spending Review 2*”).

Per una simile gestione in forma comune, è richiesto che i Comuni aderenti abbiano una popolazione complessiva superiore a 5.000 abitanti⁹. Tenendo presente che le Regioni avevano la facoltà di intervenire entro lo scorso 6 settembre 2012 per modificare la soglia minima di popolazione complessiva dell'aggregazione associativa di cui trattasi, in luogo di quella stabilita con legge statale (art. 16, comma 4, del Dl. n. 138/11).

Il Legislatore ha previsto, in deroga a quella “ordinaria” contenuta nell'art. 32, del Tuel, una disciplina “speciale” per le Unioni “facoltative” di cui all'art. 16, comma 1, del Dl. n. 138/11, secondo la quale è affidata a tal forma associativa, per conto dei Comuni associati, la programmazione economico-finanziaria e la gestione contabile di cui alla Parte II del Tuel. Un aspetto profondamente innovativo rispetto alla normativa previgente inerisce al fatto che il trasferimento delle funzioni di competenza dei Comuni aderenti all'Unione porta con sé anche il trasferimento della titolarità impositiva sui tributi locali, nonché quella patrimoniale, eventualmente connessa con l'esercizio di tali funzioni. Con un documento programmatico da approvare con Delibera consiliare, entro il 30 novembre di ciascun anno le Civiche Amministrazioni associate concorrono alla predisposizione del bilancio di previsione dell'Unione, facendo riferimento ad un piano generale di indirizzo deliberato dall'aggregazione associativa il precedente 15 ottobre (art. 16, comma 2, del Dl. n. 138/11).

Di seguito si riporta il cronoprogramma degli ulteriori adempimenti che le Amministrazioni locali sono tenute a rispettare per dar vita alle Unioni “facoltative” (per i Comuni fino a 1.000 abitanti), i cui Organi sono identificati nel Consiglio, nel Presidente e nella Giunta (art. 16, comma 2, del Dl. n. 138/11).

Entro 20 giorni dalla data d'istituzione dell'aggregazione di cui trattasi da parte delle Regioni, in sede di prima applicazione della norma, ciascuno dei Consigli comunali degli Enti associati elegge, fra i propri componenti, 2 Consiglieri, che fungeranno, insieme al Sindaco, da membri del Consiglio dell'Unione.

Nei successivi 10 giorni l'Organo consiliare, che a regime sarà composto solamente dai Sindaci degli Enti aderenti ed al quale sono attribuite tutte le competenze proprie del Consiglio comunale, elegge, fra i Sindaci delle Amministrazioni aggregate, il Presidente dell'Unione.

⁹ Ovvero a 3.000 abitanti qualora i Comuni che intendono comporre una medesima Unione appartengano o siano appartenuti a Comunità montane.

Centro Studi Enti Locali s.r.l.

Via della Costituente, 15 - 56024 San Miniato (PI) - tel. 0571 469222 - 469230 - fax. 0571 469237
Web: www.entilocaliweb.it - E-mail: segreteria@centrostudientilocali.it - P. IVA 02998820233

Il Presidente dura in carica 3 anni, rinnovabili, ad esso spettano le medesime competenze del Sindaco, ad eccezione di quelle inerenti ai servizi di competenza statale (art. 16, commi 7 e 8, del Dl. n. 138/11). Il percorso che porta alla composizione degli Organi dell'Unione "*facoltativa*" di cui all'art. 16, comma 1, del Dl. n. 138/11, si completa con la formazione della Giunta i cui membri, scelti tra i Sindaci dei Comuni dell'aggregazione, sono nominati dal Presidente.

A tale Organo di governo spettano le medesime competenze che il Tuel attribuisce alle Giunte dei Comuni e delle Province, ed alla Giunta dell'Unione si applica la cosiddetta clausola "*simul stabunt, simul cadent*", ovvero essa decadrà contestualmente alla cessazione del soggetto che l'ha nominato (art. 16, comma 9, del Dl. n. 138/11).

L'Unione ha autonomia statutaria, il suo statuto individua le modalità di funzionamento degli Organi dell'aggregazione e ne disciplina i rapporti ed è adottato dal Consiglio a maggioranza dei suoi componenti. Secondo la norma, lo statuto dell'Unione "*volontaria*" dovrebbe essere adottato entro 20 giorni dall'istituzione dell'Unione stessa. Ma da un'attenta analisi del cronoprogramma appena descritto si evince che il termine richiesto per l'adozione dello statuto coincide esattamente con quello richiesto ai singoli Consigli comunali per procedere all'elezione dei loro rappresentanti presso il Consiglio dell'Unione. Quanto affermato non appare ragionevole, atteso che lo statuto dovrebbe essere adottato nella stessa seduta in cui viene eletto il Presidente (art. 16, comma 10, del Dl. n. 138/11).

"A decorrere dal giorno della proclamazione degli eletti negli Organi di governo dell'Unione", ossia (presumibilmente) alla data di nomina dei componenti la Giunta da parte del Presidente, in ciascuno dei Comuni associati *"gli Organi di governo sono il Sindaco ed il Consiglio comunale, e le Giunte decadono di diritto"* (art. 16, comma 10, del Dl. n. 138/11), e l'Unione *"succede a tutti gli effetti nei rapporti giuridici (propri degli Enti aderenti) in essere alla data di costituzione"*.

La norma desta qualche perplessità in merito alla corretta interpretazione della "*data di costituzione*" di cui all'art. 16, comma 3, del Dl. n. 138/11. Infatti, è legittimo ritenere al contempo che essa coincida con il momento di costituzione della Giunta, ovvero con il giorno in cui viene ad istituirsi l'Unione stessa. Questa seconda ipotesi interpretativa sembrerebbe supportata dal fatto che la normativa prevede che *"(fino all'elezione del Presidente ... il Sindaco del Comune avente il maggiore numero di abitanti tra quelli ... (associati) ... esercita tutte le funzioni di competenza dell'Unione..."* (art. 16, comma 7, del Dl. n. 138/11); segno questo che già dal momento della sua istituzione l'Unione ha capacità di agire.

Centro Studi Enti Locali s.r.l.

Via della Costituente, 15 - 56024 San Miniato (PI) - tel. 0571 469222 - 469230 - fax. 0571 469237
Web: www.entilocaliweb.it - E-mail: segreteria@centrostudientilocali.it - P. IVA 02998820233

I Comuni con numero di abitanti inferiore a 1.000 possono anche decidere di esercitare in forma associata tutte le funzioni e tutti i servizi pubblici loro spettanti per legge anche mediante una o più Convenzioni ai sensi dell'art. 30 del Tuel. In siffatta ipotesi, valgono le medesime limitazioni temporali e operative sopra esposte previste per le Convenzioni, in ordine all'esercizio delle 9 “*funzioni fondamentali*” dei Comuni.

I Comuni con popolazione inferiore a 5.000 abitanti, componenti di un'Unione di Comuni già costituita, hanno la possibilità di optare, ove ne ricorrano i presupposti, per la disciplina delle “*Unioni obbligatorie*” ex art. 14, del Dl. n. 78/10, o delle “*Unioni facoltative*” ex art. 16, del Dl. n.138/11 (art. 19, comma 4, del Decreto “*Spending Review 2*”).

1.5. I Consorzi

Il Consorzio in passato ha rappresentato la forma associativa esclusiva alla quale gli Enti Locali erano soliti fare ricorso per la cooperazione intercomunale. La costituzione di un Consorzio poteva derivare, sia da una scelta discrezionale degli Enti interessati (Consorzio cd. “*facoltativo*”), sia da una precisa imposizione di carattere legislativo (Consorzio cd. “*obbligatorio*”).

In termini generali, l'istituto consortile comporta la nascita di un distinto soggetto di diritto cui imputare i servizi e le funzioni svolte in forma associata e dà luogo ad un complesso procedimento per la concreta realizzazione.

La norma di riferimento in materia di Consorzi tra Enti locali è l'art. 31 del Tuel, secondo il quale gli Enti Locali, per la gestione associata di uno o più servizi e l'esercizio associato di funzioni, possono costituire un Consorzio secondo le norme previste per le Aziende speciali di cui all'art. 114, del Tuel, in quanto compatibili. Secondo l'art. 31, comma 2, prima di costituire i Consorzi, unitamente allo statuto del Consorzio devono essere approvate apposite Convenzioni ai sensi dell'art. 30, da parte dei rispettivi Consigli comunali, a maggioranza assoluta dei loro componenti, per disciplinare le nomine e le competenze degli Organi consortili coerentemente a quanto disposto dai commi 8, 9 e 10, dell'art. 50 e dell'art. 42, comma 2, lett. m), del Tuel, e prevedere la trasmissione, agli Enti aderenti, degli atti fondamentali del Consorzio; lo statuto, in conformità alla Convenzione, deve disciplinare l'organizzazione, la nomina e le funzioni degli Organi consortili.

L'Assemblea del Consorzio é composta dai rappresentanti degli Enti associati, ciascuno con responsabilità pari alla quota di partecipazione fissata dalla Convenzione e dallo statuto. Compito

Centro Studi Enti Locali s.r.l.

Via della Costituente, 15 - 56024 San Miniato (PI) - tel. 0571 469222 - 469230 - fax. 0571 469237
Web: www.entilocaliweb.it - E-mail: segreteria@centrostudientilocali.it - P. IVA 02998820233

dell'Assemblea è quello di eleggere il Cda e approvarne gli atti fondamentali previsti dallo statuto. Si segnala che l'art. 31 del Tuel, a differenza dell'art. 25 della Legge n. 142/90, ha ampliato il possibile oggetto del Consorzio stesso, consentendo la sua costituzione, non solo per la gestione associata di servizi, ma anche per le funzioni.

Recentemente, la distinzione tra Consorzi “di funzioni” e Consorzi “di servizi” ha assunto un'importanza cruciale, in considerazione dell'art. 2, comma 186, lett. e), della Legge 23 dicembre 2009, n. 191 (“Finanziaria 2010”), come modificato dall'art. 1, comma 1-*quater* del Dl. 25 gennaio 2010, n. 2, convertito dalla Legge 26 marzo 2010, n. 42, che – ai fini del contenimento della spesa pubblica - ha imposto ai Comuni la soppressione dei Consorzi “di funzione” tra gli Enti Locali, ad eccezione dei Bacini imbriferi montani (“Bim”) costituiti ai sensi dell'art. 1, della Legge 27 dicembre 1953, n. 959.

Tale distinzione è stata tracciata con chiarezza dalla Magistratura contabile la quale, tra gli altri, nella Deliberazione n. 627/11 del 28 novembre 2011 della Sezione regionale di controllo per la Lombardia, ha osservato che, “a prescindere dal ‘nomen juris’ utilizzato, l'indagine sulla qualificazione giuridica dell'Organismo partecipato quale Consorzio di funzioni o Consorzio di servizi deve focalizzarsi sul tipo di attività concretamente svolta e sulla diversità dell'agire della P.A. locale”. Pertanto, quando l'attività del Consorzio si esplica mediante atti amministrativi o comportamenti configuranti espressione del potere autoritativo della Pubblica Amministrazione, si ritiene che la natura dell'attività posta in essere costituisca una funzione, ovvero la cura concreta di interessi pubblici finalizzata al raggiungimento di uno scopo tipizzato dalla Legge. Quando, al contrario, l'azione della P.A. consiste nell'erogare un servizio alla collettività, “in attuazione di precetti costituzionali afferenti a diritti soggettivi assoluti, quali il diritto alla salute o all'assistenza domiciliare per gli anziani o per i diversamente abili, si è al cospetto di un consorzio di servizi” (Corte dei conti, Sezione regionale di controllo Piemonte, 25 febbraio 2010, n. 28, e 15 aprile 2011, n. 47).

È stato specificato altresì che la natura del servizio non muta se una frazione non preponderante dell'attività sia gestita secondo atti amministrativi funzionali alla resa del servizio, rientrando nella normale organizzazione di un Consorzio “di servizi” la costituzione di un'unità organizzativa di tipo amministrativo con finalità servente l'ottimale resa del servizio pubblico medesimo. “Partendo da questa premessa, è stata ravvisata la natura di Consorzi di funzioni in quelle forme organizzative che prevedono la gestione associata dei Servizi anagrafici, dei Sistemi informativi automatizzati, delle funzioni di Polizia locale ed amministrativa, della Riscossione di tributi e imposte locali, mentre si è ritenuto che rientrino fra i Consorzi di servizi, gli Organismi consortili che gestiscono i servizi pubblici locali a rilevanza economica, i servizi pubblici locali privi di rilevanza economica

Centro Studi Enti Locali s.r.l.

Via della Costituente, 15 - 56024 San Miniato (PI) - tel. 0571 469222 - 469230 - fax. 0571 469237
Web: www.entilocaliweb.it - E-mail: segreteria@centrostudientilocali.it - P. IVA 02998820233

e i servizi strumentali a più Enti territoriali, quali ad esempio la Raccolta dei rifiuti solidi urbani, il Servizio idrico integrato, il Servizio di depurazione delle acque reflue, il Servizio di trasporto, i Servizi manutentivi di parchi e giardini o di immobili comunali?” (Corte conti, Sezione regionale controllo Lombardia 14 febbraio 2011, n. 15).

Il Consorzio può essere definito come un *“organismo che non dà vita ad una dimensione territoriale comunitaria più ampia”*. Questa definizione consente di distinguerlo dall’istituto delle Unioni di Comuni, che invece è a tutti gli effetti un Ente Locale *ex art. 2 del Dlgs. n. 267/00*, ed al quale pertanto è riconosciuta una potestà statutaria ed impositiva, tutelando altresì la presenza delle minoranze nella composizione degli Organi.

I Consorzi tra Enti locali, quali forme associative tra essi, danno vita a soggetti autonomi, dotati di propria personalità giuridica e qualificabili come Enti pubblici, costituiti, a mente dell’art. 31, comma 1, del Tuel, *“secondo le norme previste per le Aziende speciali di cui all’art. 114, in quanto compatibili?”*.

Per inciso, le Aziende speciali sono Enti pubblici strumentali agli Enti Locali che le hanno costituite. Il richiamo specifico che il Legislatore fa a tale disciplina per i Consorzi non può che evidenziare la strumentalità del Consorzio rispetto agli Enti aderenti e la sua natura di forma associativa predisposta allo scopo di realizzare una struttura tecnicamente idonea ad una migliore gestione dei servizi pubblici. Così come l’Azienda speciale è ente strumentale dell’Ente Locale, ossia ente istituzionalmente dipendente dall’Ente Locale ed elemento del sistema amministrativo facente capo a questo, allo stesso modo il Consorzio, in quanto Azienda speciale degli Enti che l’hanno istituita, è un ente strumentale per l’esercizio in forma associata di servizi pubblici e fa parte del sistema amministrativo di ciascuno degli Enti associati.

Centro Studi Enti Locali s.r.l.

Via della Costituente, 15 - 56024 San Miniato (PI) - tel. 0571 469222 - 469230 - fax. 0571 469237

Web: www.entilocaliweb.it - E-mail: segreteria@centrostudientilocali.it - P. IVA 02998820233

2. ANALISI SULL'EVOLUZIONE DELLA SPESA DI PERSONALE DELL'UNIONE VALDERA

2.1. Il “*Consorzio Alta Valdera*”

Il “*Consorzio Alta Valdera*” era un Consorzio di funzioni tra Enti Locali già costituito alcuni anni prima dell'istituzione dell'Unione Valdera. Gli Enti consorziati erano, nell'ordine, i Comuni di Capannoli, Chianni, Lajatico, Palaia, Peccioli e Terricciola, i quali svolgevano per il suo tramite in forma associata alcune loro funzioni inerenti, rispettivamente, al “*Servizio notifiche*”, alla funzione di “*Polizia municipale*”, alle “*Attività produttive e Snap*”, ai “*Tributi*”, alla “*Raccolta e trasporto nettezza urbana (Rtnu)*”, al “*Regolamento edilizio unitario*”, oltre che alle funzioni di “*Direzione e amministrazione*”.

Successivamente, gli stessi Enti già consorziati nel “*Polo Alta Valdera*” hanno contribuito alla costituzione dell'Unione Valdera, perfezionata nel 2008.

Attraverso l'Unione Valdera, i Comuni già associati nel “*Consorzio Alta Valdera*” hanno potuto mantenere la gestione associata di quegli stessi servizi già oggetto di apposita Convenzione per l'esercizio associato. Peraltro, è appena il caso di ricordare che quasi tutte quelle funzioni già esercitate in forma associata per mezzo del “*Consorzio Alta Valdera*” sono oggi svolte dall'Unione Valdera per conto dei Comuni già consorziati. E' questo il caso del Servizio “*Polizia municipale*”, del Servizio “*Tributi*”, del Servizio “*Raccolta e Trasporto nettezza urbana (Rtnu)*”, “*Servizio notifiche*” e “*Regolamento edilizio unitario*”.

L'Unione Valdera invece svolge le funzioni relative al “*Snap*” per conto di quasi tutti gli Enti partecipanti, fatta eccezione per il Comune di Santa Maria a Monte, il quale, al 31 dicembre 2012, è l'unico tra gli Enti aderenti all'Unione a non partecipare alla gestione associata del Servizio.

2.2. L'Unione Valdera

Le funzioni ed i servizi complessivamente svolti dall'Unione Valdera presentano caratteri fortemente eterogenei, con differenze rilevanti sotto numerosi profili.

Passando da una funzione o servizio all'altra/o, cambiano i Comuni interessati dalla gestione associata, variano le modalità di affidamento e, in alcuni casi, cambia l'articolazione della gestione del medesimo servizio.

Centro Studi Enti Locali s.r.l.

Via della Costituente, 15 - 56024 San Miniato (PI) - tel. 0571 469222 - 469230 - fax. 0571 469237
Web: www.entilocaliweb.it - E-mail: segreteria@centrostudientilocali.it - P. IVA 02998820233

Come da indicazioni statutarie, oggi, complessivamente, l'Unione Valdera svolge 18 funzioni¹⁰, di cui, 2 vengono esercitate in forza di un affidamento diretto: i “*Servizi scolastici*” ed i “*Servizi socio-educativi*”. L'Unione svolge tali funzioni per conto di tutti i 15 Enti associati, seppure permangano alcune differenze nelle modalità di adesione da un Comune all'altro.

La funzione “*Servizi Scolastici*” e la funzione “*Servizi Socio-educativi*”, per la loro importante valenza sociale e per la loro particolare natura afferente dinamiche e problematiche non univoche, non si prestano ad essere svolte attraverso un sistema di gestione standardizzato, ma richiedono modalità di gestione flessibili ed ampiamente articolate.

Per lo svolgimento e l'esercizio della funzione “*Servizi Scolastici*” e la funzione “*Servizi Socio-educativi*”, l'Unione Valdera si è dotata di un sistema di gestione articolato per progetti, tra loro distinti, che ha consentito a ciascun Comune di affidare all'Unione, in via diretta, lo svolgimento di ciascuna delle 2 funzioni, oppure solo di una o più attività ad esse afferenti, riconducibili ad un particolare progetto individuato dall'Unione.

Nonostante le modalità di gestione ed esercizio delle varie funzioni svolte dall'Unione Valdera costituiscano un interessante oggetto di analisi, in questa sede ci limiteremo a fornire un quadro generale circa le funzioni complessivamente svolte ed esercitate dall'Unione, funzionale a consentire una completa comprensione dello scenario evolutivo inerente alla spesa di personale che costituisce l'oggetto d'analisi del presente lavoro.

Le restanti 16 funzioni, invece, vengono esercitate in ragione di Convenzioni appositamente stipulate.

Come sopra evidenziato, l'Unione Valdera non esercita ciascuna delle funzioni che le competono per conto di tutti e 15 i Comuni aderenti.

Questo aspetto, come vedremo meglio successivamente (§ Cfr. 3.3.2 e 3.3.3), costituisce uno dei fattori che ha contribuito con maggiore incidenza alla complessità del “*Sistema Unione Valdera*”.

L'Unione Valdera ha incorporato al proprio interno la struttura, già esistente, del preesistente “*Consorzio Alta Valdera*”, un Consorzio di Enti Locali al quale 6 Comuni avevano affidato la gestione di alcune funzioni. Gli stessi Comuni già consorziati nel “*Consorzio Alta Valdera*” hanno partecipato attivamente alla costituzione dell'Unione Valdera e le funzioni già gestite in forma associata per mezzo del

¹⁰ Statuto Unione Valdera in vigore dal 10 settembre 2012, art. 57.

Centro Studi Enti Locali s.r.l.

Via della Costituente, 15 - 56024 San Miniato (PI) - tel. 0571 469222 - 469230 - fax. 0571 469237
Web: www.entilocaliweb.it - E-mail: segreteria@centrostudientilocali.it - P. IVA 02998820233

Consorzio sono ora svolte attraverso l'Unione Valdera, quasi esclusivamente dai soli Enti già consorziati.

Questo in qualche modo spiegherebbe il fatto che tuttora l'Unione Valdera, oltre alla sede centrale sita in Pontedera, ha anche un'altra sede operativa, denominata "Polo Alta Valdera", presso il Comune di Peccioli, nella stessa struttura che in passato aveva ospitato il Consorzio.

Oltretutto, accanto a questi elementi, di per sé già sufficienti a motivare la complessità della struttura gestionale dell'Unione, occorre tenere presente anche la diversa tempistica di avvenuta adesione di ogni Comune a ciascuna delle funzioni svolte dall'Unione.

Infatti, i vari Comuni non hanno aderito nello stesso momento a ciascuna delle Convenzioni stipulate per la gestione associata delle varie funzioni.

2.3. L'evoluzione della "Pianta organica" dell'Unione e dei Comuni

Le variazioni della pianta organica dei vari Enti interessati possono aiutare a comprendere l'evoluzione della spesa di personale degli stessi. Come presentato nella seguente Tabella 1, al momento della sua costituzione l'Unione Valdera ha stimato un fabbisogno di personale pari a n. 132 dipendenti. Nello stesso anno, il 2009, l'Unione Valdera aveva ricoperto solo n. 24 di quei n. 132 posti disponibili in "Pianta organica", mentre alla fine del 2011 la "Pianta organica" è rimasta invariata ed i posti ricoperti erano saliti a n. 51 sui n. 132 disponibili.

Nel 2008 i posti in "Pianta organica" sul territorio dell'Unione Valdera erano complessivamente stimati in misura pari a n. 889 unità, a cui andrebbero sommati anche i n. 43 posti previsti nella "Pianta organica" del "Consorzio Alta Valdera", in forza dei quali il totale ammontava a n. 932.

Al 31 dicembre 2011, i posti in "Pianta organica" erano pari a n. 876 unità, ad esclusione dei n. 132 previsti nella "Pianta organica" dell'Unione Valdera.

Al 31 dicembre 2008, il numero dei posti ricoperti sull'intero comprensorio ammontavano a n. 789 unità, comprensive anche delle n. 22 unità in forza presso il "Consorzio Alta Valdera", ed alla fine del 2011 complessivamente si contavano n. 792 unità, di cui n. 51 in forza all'Unione Valdera e le restanti n. 741 unità distribuite tra tutti i Comuni aderenti all'Unione.

Considerato che la popolazione presente sull'intero territorio dell'Unione Valdera è pari a circa 121.000 abitanti, il rapporto tra il numero dei dipendenti in organico presso gli Enti e la popolazione è di un dipendente ogni n. 152 abitanti.

Centro Studi Enti Locali s.r.l.

Via della Costituente, 15 - 56024 San Miniato (PI) - tel. 0571 469222 - 469230 - fax. 0571 469237

Web: www.entilocaliweb.it - E-mail: segreteria@centrostudientilocali.it - P. IVA 02998820233

In conseguenza a quanto sopra evidenziato, si possono fare le seguenti considerazioni.

Innanzitutto, occorre rilevare che dal 2008 al 2011, il numero dei posti nella “*Pianta organica*” dei Comuni è passato da n. 889 unità a n. 876, con una diminuzione complessivamente pari a n. 13 unità, laddove invece, considerando da un lato per il 2008 il “*Consorzio Alta Valdera*” e dall’altro lato per il 2011 l’Unione Valdera, i posti previsti in “*Pianta organica*” subiscono un complessivo aumento di n. 76 unità (da 932 a 1076). Diversamente, dal 2008 al 2011 il numero dei posti complessivamente ricoperti su tutti i Comuni aderenti all’Unione Valdera (non considerando nel computo, né il “*Consorzio Alta Valdera*”, né l’Unione Valdera) è diminuito di n. 26 unità (da n. 767 posti ricoperti nel 2008 ai n. 741 nel 2011).

Va altresì evidenziato che, considerando nel computo precedentemente esposto anche i posti ricoperti nel “*Consorzio Alta Valdera*”, nel 2008, e quelli ricoperti nell’Unione Valdera, nel 2011, i posti ricoperti sono complessivamente aumentati di n. 3 unità.

Quanto sopra potrebbe significare che, attraverso l’Unione Valdera, i Comuni hanno potuto ridurre le dotazioni organiche e contestualmente diminuire il numero di dipendenti al proprio servizio. La costituzione dell’Unione Valdera, nel giro di pochi anni, avrebbe consentito ai Comuni di diminuire il numero dei posti ricoperti da n. 767 unità a n. 741 unità, comportando complessivamente un aumento di n. 3 unità rispetto ai dipendenti in servizio sull’intero territorio al 31 dicembre 2008.

Centro Studi Enti Locali s.r.l.

Via della Costituente, 15 - 56024 San Miniato (PI) - tel. 0571 469222 - 469230 - fax. 0571 469237

Web: www.entilocaliweb.it - E-mail: segreteria@centrostudentilocali.it - P. IVA 02998820233

ANNO:	2008		2009		2010		2011		Differenze 2008-2011	
COMUNI:	N° POSTI IN PIANTA ORGANICA	N° POSTI RICOPERTI	N° POSTI IN PIANTA ORGANICA	N° POSTI RICOPERTI	N° POSTI IN PIANTA ORGANICA	N° POSTI RICOPERTI	N° POSTI IN PIANTA ORGANICA	N° POSTI RICOPERTI	N° POSTI IN PIANTA ORGANICA	N° POSTI RICOPERTI
BIENTINA	40	33	40	32	40	32	40	34	0	1
BUTI	37	25	37	27	35	28	35	27	-2	2
CALCINAIA	68	62	68	59	67	62	67	62	-1	0
CAPANNOLI	34	27	34	29	35	27	34	26	0	-1
CASCIANA TERME	27	22	24	22	24	19	24	19	3	-3
CHIANNI	12	11	12	12	12	11	12	11	0	0
CRESPINA	35	30	35	29	35	30	35	30	0	0
LAJATICO	15	12	15	12	14	11	14	11	1	-1
LARI	52	50	54	48	54	49	54	49	2	-1
PALAIA	26	23	26	23	24	22	24	22	-2	-1
PECCIOLI	45	40	42	42	42	41	42	40	-3	0
PONSACCO	80	63	79	61	79	67	79	67	-1	4
PONTERA	306	270	306	264	306	250	306	248	0	-3
SANTA MARIA A MONTE	83	74	83	73	83	71	83	71	0	-3
TERRICCIOLA	29	25	27	25	27	24	27	24	-2	-1
CONSORZIO ALTA VALDERA (fino al 31 dicembre 2008)	43	22							-43	-22
UNIONE VALDERA			132	24	132	50	132	51	132	51
TOTALE	932	789	1014	782	1009	794	1008	792	84	22

Tabella n. 1: "L'evoluzione della Pianta organica"

Nota: i dati si riferiscono per ogni anno al 31 dicembre di ogni anno

Delegazioni territoriali ITALIA:

23

Macerata - Jesi - Teramo - Roma - Termoli (CB) - Valverde (CI) - Adria (RO) - Vicenza - Mestrino (PD) - Cagnola di Cartura (PD) - Milano - Cagliari - Savona

Delegazioni territoriali EUROPA:

MALTA: Floriana FRN 1032 - 87, St. Francis Street

Centro Studi Enti Locali s.r.l.

Via della Costituente, 15 - 56024 San Miniato (PI) - tel. 0571 469222 - 469230 - fax. 0571 469237

Web: www.entilocaliweb.it - E-mail: segreteria@centrostudientilocali.it - P. IVA 02998820233

2.4. Le modalità di calcolo della spesa di personale

Ai fini dell'analisi proposta, l'attività più rilevante è costituita dal processo di reperimento dei dati e delle informazioni di interesse, che rappresenta il momento più delicato. L'importanza del reperimento dei dati trova la sua giustificazione nell'esigenza di avere a disposizione informazioni omogenee e non duplicate.

Dovendosi relazionare con numerosi “*soggetti di informazione*”, il rischio maggiore per il valutatore è rappresentato dall'eventualità che l'elevata eterogeneità delle informazioni reperite renda impossibile l'esecuzione delle comparazioni e delle aggregazioni necessari ai fini delle analisi.

In particolare, con riferimento all'oggetto della presente analisi (la spesa di personale), le modalità di reperimento delle informazioni adottate assumono un'importanza determinante.

Considerando la pluralità dei soggetti d'indagine e la loro differente tipologia (Enti Locali ed Enti sovracomunali), per conseguire un adeguato livello di omogeneità dei dati, è stata fatta una precisa scelta ai fini dell'indagine. Più nel dettaglio, è stato deciso di assumere, quale effettivo oggetto dell'indagine, la spesa di personale complessiva attestata nelle risposte al Questionario della Corte dei conti inviate annualmente dall'organo di revisione di ciascun Ente, calcolata per la verifica del rispetto dei limiti alla spesa di personale per i Comuni, ai sensi dell'art. 1, commi 557 e 562, della Legge n. 296/06 (“*Finanziaria 2007*”), al lordo di tutte le poste escluse¹¹.

Fare riferimento ad un dato la cui rilevazione è obbligatoria per legge consente di avere ampie garanzie, sia con riferimento alla certezza ed alla veridicità delle informazioni, e sia all'omogeneità dei dati.

La composizione della spesa di personale presa come base di riferimento per le opportune rilevazioni differisce rispetto alle modalità di calcolo indicate dalla Magistratura contabile, essendo stato scelto di fare riferimento alla spesa di personale “*lorda*”, considerando anche le poste da escludere ai fini della verifica del rispetto dei limiti della spesa di personale sulla spesa di parte corrente.

Un altro aspetto importante in ordine alla rilevazione dell'oggetto dell'indagine inerisce all'opportunità di evitare la duplicazione delle spese, in considerazione della molteplicità dei soggetti

¹¹ A riguardo, la Magistratura contabile è intervenuta con numerose Deliberazioni per chiarire le corrette modalità di calcolo della spesa corrente da adottarsi al fine delle verifiche di cui all'art.1, comma 557, della Legge n. 296/06. Tra i vari Pareri espressi in materia, occorre citare la Deliberazione della Sezione delle Autonomie della Corte dei conti, n. 6/09.

Centro Studi Enti Locali s.r.l.

Via della Costituente, 15 - 56024 San Miniato (PI) - tel. 0571 469222 - 469230 - fax. 0571 469237

Web: www.entilocaliweb.it - E-mail: segreteria@centrostudientilocali.it - P. IVA 02998820233

dell'indagine: da un lato, il “*Consorzio Alta Valdera*” (con riferimento al solo 2008) e l'Unione Valdera (dal 2009 in poi), dall'altro, i singoli Comuni ad essi aderenti.

Sia per il “*Consorzio Alta Valdera*” che per l'Unione Valdera, la spesa di personale assunta come oggetto di studio è calcolata come la somma tra:

- il totale della spesa di personale di cui all'Intervento 1 delle spese correnti;
- le spese di cui all'Intervento 3 delle spese correnti, con riferimento alle sole spese inerenti al personale;
- il totale dell'Irap inerente alle spese di personale di cui all'Intervento 7 delle spese correnti;

Per ciascun Comune, invece, la spesa di personale presa come base di riferimento della presente analisi è calcolata considerando:

- il totale della spesa di personale di cui all'Intervento 1 delle spese correnti (al netto della quota di personale comandato presso l'Unione Valdera);
- le spese di cui all'Intervento 3 delle spese correnti, con riferimento alle sole spese inerenti al personale;
- il totale dell'Irap afferente le spese di personale di cui all'Intervento 7 delle spese correnti;
- la quota di spesa di personale dell'Unione Valdera imputata all'Ente considerato.

Come si vedrà nel successivo paragrafo § Cfr. 2.7, ai fini delle analisi dell'evoluzione della spesa di personale complessiva sul territorio della Valdera, è stato necessario che i dati rilevati consentissero di evitare la duplicazione delle spese.

Infatti, per evitare la duplicazione delle spese del Consorzio Alta Valdera e dell'Unione Valdera, è stato necessario discernere, nell'ambito delle spese di personale di ciascun Comune, le quote della spesa di personale dell'Ente sovra-comunale annualmente imputategli ed il totale della spesa sostenuta annualmente per il personale da questi comandato presso l'Unione.

2.5. La spesa di personale dell'Unione Valdera

Dai dati analizzati risulta come la spesa di personale, nel periodo, incida sul bilancio dell'Unione per circa un quarto delle spese correnti¹².

¹² Secondo i dati a consuntivo 2010, le spese correnti dell'Unione Valdera ammontano a complessivi Euro 12.648.088,99, mentre la spesa di personale dell'Unione è pari a Euro 3.075.566,56, quindi circa il 24% del totale delle spese correnti.

Centro Studi Enti Locali s.r.l.

Via della Costituente, 15 - 56024 San Miniato (PI) - tel. 0571 469222 - 469230 - fax. 0571 469237

Web: www.entilocaliweb.it - E-mail: segreteria@centrostudientilocali.it - P. IVA 02998820233

Nel presente Paragrafo verrà analizzata l'evoluzione della spesa di personale dell'Unione Valdera dal 2009 al 2011, e l'esame verterà sui dati desunti dai conti di bilancio al 31 dicembre di ciascun anno. La spesa di personale dell'Unione Valdera verrà quindi analizzata in un'ottica di comparazione intertemporale, alla luce dell'evoluzione delle dotazioni organiche e dei profili retributivi. Le somme considerate saranno evidenziate, sia in funzione delle eventuali cessazioni intercorse nell'anno, sia in funzione delle progressioni verticali ed orizzontali eventualmente intervenute da un anno all'altro.

Come si evince dalla Tabella n. 2, la spesa di personale dell'Unione Valdera iscritta nel conto del bilancio 2009 ammonta ad Euro 2.818.379,20, incrementata del 9,13% nel 2010 (ammontare complessivo di Euro 3.075.566,56), con un aumento di oltre Euro 257.000,00, e diminuita nel 2011 ad Euro 3.034.793,12, con un risparmio sull'anno precedente pari a Euro 40.773,00 (- 1,30%).

Vale la pena evidenziare che rispetto all'anno 2009 la spesa di personale dell'Unione 2011 è risultata aumentata di oltre 200.000,00 Euro (circa il 7,7%).

La spesa di personale dell'Unione Valdera ha registrato un aumento consistente nel secondo anno di attività dell'Unione, allorché questa ha più che raddoppiato il numero dei propri dipendenti, passando dai 24 dipendenti in organico nel 2009 ai 50 dipendenti del 2010.

La variazione delle dotazioni organiche non aiuta a comprendere l'assestamento della spesa di personale segnalato nel 2011. Infatti, al 31 dicembre del 2011, i posti in organico dell'Unione coperti sono n. 51, soltanto *uno* in più rispetto all'anno precedente.

Le 2 differenze, da un lato, la variazione della dotazione organica segnalata dal 2010 al 2011, dall'altro, la modesta riduzione della spesa di personale segnalata nello stesso periodo (circa Euro 40.000,00), non sembrerebbero correlate tra di loro.

Nella Tabella seguente (Tabella n. 2) viene indicata anche la spesa di personale attribuita all'ex "Consorzio Alta Valdera" nel 2008.

Centro Studi Enti Locali s.r.l.

Via della Costituente, 15 - 56024 San Miniato (PI) - tel. 0571 469222 - 469230 - fax. 0571 469237

Web: www.entilocaliweb.it - E-mail: segreteria@centrostudientilocali.it - P. IVA 02998820233

Totale Spesa				
Enti	2008	2009	2010	2011
Consorzio Alta Valdera	1.466.884,21	0,00	0,00	0,00
Unione Valdera	0,00	2.818.379,20	3.075.566,56	3.034.793,12

Tabella n. 2: La spesa di Personale del Consorzio Alta Valdera e dell'Unione Valdera

Erroneamente, da una prima analisi dei dati esposti nella precedente Tabella n. 2, sembrerebbe ragionevole sostenere che, a dispetto della piccola variazione tra i posti in pianta organica ricoperti presso la struttura del “*Polo Alta Valdera*” nel 2008, rispetto a quelli ricoperti presso l’Unione Valdera nel 2009 (n. 22 nel 2008 e n. 24 nel 2009), non sarebbe di per sé sufficiente a spiegare l’ampiezza della differenza tra la spesa di personale del “*Polo Alta Valdera*” nel 2008 e la spesa di personale dell’Unione Alta Valdera 2009.

Eppure è opportuno evidenziare che i 2 valori non sono tra loro confrontabili, non trattandosi di dati omogenei, atteso che i valori dell’Unione Valdera presi come base di riferimento sono risultanti dal rendiconto di ciascuno degli anni di riferimento, valutati “Intervento per Intervento” e onnicomprensivi di tutte le tipologie di spesa di personale sostenuta dall’Unione Valdera, mentre il valore della spesa di personale sostenuta dal “*Consorzio Alta Valdera*” nel 2008 è relativo alle valutazioni effettuate in ordine alla verifica del rispetto dei limiti alla spesa di personale imposti dal Patto di stabilità e, pertanto, esso non ricomprende tutte le componenti della spesa di personale escluse da tale specifico aggregato.

Quanto appena affermato non consente di fare valutazioni certe in merito alle variazioni della spesa di personale in oggetto con riferimento al passaggio dall’Ente consortile all’Unione Valdera. Occorre, altresì, ricordare che la spesa di personale del Consorzio è stata interamente assorbita dall’Unione Valdera, allorché quest’ultima, nel momento della sua costituzione, ha incorporato l’intera struttura del “*Consorzio Alta Valdera*”.

E’ da rilevare che, rispetto al “*Consorzio Alta Valdera*”, l’Unione Valdera ha più che raddoppiato, sia il numero delle funzioni svolte, che il numero degli Enti serviti, e da ciò ne è conseguito un incremento del volume della spesa di personale.

Centro Studi Enti Locali s.r.l.

Via della Costituente, 15 - 56024 San Miniato (PI) - tel. 0571 469222 - 469230 - fax. 0571 469237

Web: www.entilocaliweb.it - E-mail: segreteria@centrostudientilocali.it - P. IVA 02998820233

2.5.1. La ripartizione della spesa di personale dell'Unione Valdera tra i vari Comuni

Come indicato nel precedente paragrafo § Cfr. 2.4, ai fini del rispetto del Patto di stabilità, secondo quanto stabilito dall'art. 1, commi 557 e 562, Legge n. 296/06, ciascun Ente ad esso assoggettato *“deve assicurare la riduzione delle spese di personale, al lordo degli oneri riflessi a carico delle Amministrazioni e dell'Irap, con esclusione degli oneri relativi ai rinnovi contrattuali”*, tramite, tra gli altri, la *“riduzione dell'incidenza percentuale delle spese di personale rispetto alle spese correnti, attraverso parziale reintegrazione dei cessati e contenimento della spesa per il lavoro flessibile”*.

Annualmente, ai fini della verifica del rispetto dei limiti alla spesa di personale, l'Unione Valdera ripartisce le spese di personale tra i Comuni aderenti in relazione ad un articolato procedimento di ribaltamento delle spese. Secondo tale procedimento, le spese di personale dell'Unione vengono prima distinte in tre categorie:

- spese di personale dirette;
- spese di personale generali indistinte;
- spese di personale generali specifiche.

Le prime sono le spese di personale direttamente imputabili a ciascuna funzione o centro di spesa. Le altre due, invece, riguardano tutte le spese di personale che non sono direttamente imputabili ad un solo centro di spesa; in particolare, le spese di personale specifiche sono tra loro distinte a seconda che si riferiscano a dipendenti facenti capo alla struttura dell'Unione Valdera oppure a dipendenti in forza al *“Polo Alta Valdera”*.

Come vedremo nel Paragrafo successivo (§ Cfr. 2.5.2), le spese di personale, così distinte ed affluenti, vengono ribaltate per ciascuna funzione o servizio, in relazione ai parametri individuati per ciascuno. La spesa di personale, così ripartita per ciascuna funzione, viene distribuita, funzione per funzione, tra i vari Comuni in ragione di alcuni parametri individuati distintamente per ciascun servizio.

2.5.2. Analisi della spesa di personale per funzioni

Al 31 dicembre del 2011, la spesa di personale complessiva dell'Unione Valdera è stata misurata pari a Euro 3.034.793,12, e di seguito analizzata su 2 profili di indagine.

Infatti, tale spesa sarà studiata, da un lato, secondo la sua ripartizione per le varie funzioni svolte e, dall'altro, alla luce del suo impatto, vale a dire sulla base delle 3 seguenti componenti:

Delegazioni territoriali ITALIA:

Macerata - Jesi - Teramo - Roma - Termoli (CB) - Valverde (CT) - Adria (RO) - Vicenza - Mestrino (PD) - Cagnola di Cartura (PD) - Milano - Cagliari - Savona

Delegazioni territoriali EUROPA:

MALTA: Floriana FRN 1032 - 87, St. Francis Street

Centro Studi Enti Locali s.r.l.

Via della Costituente, 15 - 56024 San Miniato (PI) - tel. 0571 469222 - 469230 - fax. 0571 469237

Web: www.entilocaliweb.it - E-mail: segreteria@centrostudientilocali.it - P. IVA 02998820233

- 1) la spesa diretta (costi diretti);
- 2) la spesa generale (costi generali indistinti);
- 3) altra spesa generale (costi generali specifici).

Funzioni	Spesa diretta	Spese generali	Altre spese generali	Totali	Incidenza spesa per funzioni
Socio educativo	576.138,49	86.842,85	103.045,84	766.027,18	25,42%
Servizio risorse umane	228.731,00	18.609,18	22.081,25	269.421,43	8,94%
Agenzia formativa	66.132,48	6.203,06	7.360,42	79.695,96	2,64%
Servizi informatici e telematici	113.206,44	12.406,12	14.720,83	140.333,39	4,66%
Suap	111.768,82	18.609,18	81.979,01	212.357,01	7,05%
Catasto aree boschive	0,00	3.101,53	3.680,21	6.781,74	0,23%
Appalti forniture e servizi	0,00	3.101,53	13.663,17	16.764,70	0,56%
Servizio tributi	269.862,30	15.507,65	68.315,85	353.685,80	11,74%
Valutazione Impatto Ambientale	0,00	3.101,53	3.680,21	6.781,74	0,23%
Regolamento edilizio	0,00	3.101,53	13.663,17	16.764,70	0,56%
Protezione civile	98.483,42	9.304,59	11.040,63	118.828,64	3,94%
Vincolo idrogeologico	0,00	6.203,06	7.360,42	13.563,48	0,45%
Servizio Polizia municipale	554.412,39	15.507,65	68.315,85	638.235,89	21,18%
Servizi area tecnica	65.944,10	15.507,65	18.401,04	99.852,79	3,31%
Ufficio turistico	27.732,12	3.101,53	3.680,21	34.513,86	1,15%
Servizio Rtnu	205.950,98	6.203,06	27.326,34	239.480,38	7,95%
Totale	2.318.362,54	226.411,70	468.314,45	3.013.088,69	

Tabella n. 3 - La ripartizione per funzioni delle spesa di personale dell'Unione 2011

Delegazioni territoriali ITALIA:

Macerata - Jesi - Teramo - Roma - Termoli (CB) - Valverde (CT) - Adria (RO) - Vicenza - Mestrino (PD) - Cagnola di Cartura (PD) - Milano - Cagliari - Savona

Delegazioni territoriali EUROPA:

MALTA: Floriana FRN 1032 - 87, St. Francis Street

Centro Studi Enti Locali s.r.l.

Via della Costituente, 15 - 56024 San Miniato (PI) - tel. 0571 469222 - 469230 - fax. 0571 469237

Web: www.entilocaliweb.it - E-mail: segreteria@centrostudientilocali.it - P. IVA 02998820233

Questo approccio di indagine consente di apprezzarne, da un lato, l'incidenza di ciascuna funzione sulla spesa di personale dell'Unione, dall'altro, di comprendere, all'interno della spesa di personale di ciascuna funzione, l'incidenza dei costi diretti rispetto a quelli generali dell'Unione ad essa imputati. Come si evince dalla precedente Tabella n. 3, le funzioni che hanno un maggiore impatto in termini di costi di personale sono, nell'ordine, i "Servizi Socio-educativi" ed il Servizio "Polizia municipale", che rappresentano insieme oltre il 46% del totale della spesa di personale, e rispettivamente il 25,42% e il 21,18%. E' invece residuale l'incidenza sulla spesa di personale complessiva dell'Unione, di quella relativa alle funzioni "Catasto, Appalti per forniture e servizi, Via, Regolamento edilizio e Vincolo idrogeologico", le quali non raggiungono neppure l'1% della spesa di personale complessiva, e dell'Ufficio turistico (1%).

Tra il 7% e il 12% si attestano invece il Servizio "Risorse umane, Suap, Servizio Tributi e Servizio Rtnu", mentre i Servizi "Informatici e telematici", il Servizio "Area tecnica" e il Servizio "Protezione civile" incidono intorno al 4%.

La spesa di personale diretta (in relazione ai costi diretti per ciascuna funzione) è complessivamente pari a Euro 2.318.362,54 e nell'insieme costituisce quasi il 77% del totale della spesa di personale sostenuta nel 2011 dall'Unione Valdera.

2.6. La spesa di personale dei singoli Comuni

Come indicato nel precedente § Cfr. 2.2.2, la spesa di personale di ciascun Comune considerata ai fini della presente analisi è calcolata come la somma tra il totale della spesa di personale di cui all'Intervento 1 delle spese correnti, al lordo dei comandi presso l'Unione, il totale delle altre spese cui all'Intervento 3 delle spese correnti (con riferimento alle sole spese inerenti al personale) ed il totale dell'Irap inerente alle spese di personale (di cui all'Intervento 7 delle spese correnti). A queste viene sommata la quota di spesa di personale dell'Unione Valdera imputata all'Ente considerato¹³. Avendo stabilito di fare riferimento, per ciascun Comune, al totale della spesa di personale come calcolata ai fini del questionario della Corte dei conti per il rendiconto (Totale spesa personale "A"), ai fini della nostra analisi è stato necessario adottare alcuni adattamenti.

¹³ Le quote di spesa di personale dell'Unione assegnate a ciascun Comune sono già al netto della spesa dei comandi già sostenuta dai singoli Enti.

Centro Studi Enti Locali s.r.l.

Via della Costituente, 15 - 56024 San Miniato (PI) - tel. 0571 469222 - 469230 - fax. 0571 469237

Web: www.entilocaliweb.it - E-mail: segreteria@centrostudientilocali.it - P. IVA 02998820233

Innanzitutto, il totale della spesa di personale di cui dell'Intervento 1 delle spese correnti comprende anche la spesa di personale sostenuta dal Comune per i dipendenti a comando presso altri Enti. Da queste spese è necessario individuare la quota relativa ai dipendenti a comando presso l'Unione Valdera, poiché tale spesa, pur essendo realmente sostenuta dai Comuni comandanti, viene annualmente a questi rimborsata da parte dell'Unione, con un apposito trasferimento.

Diverso trattamento, invece, è riservato a comandi presso altri Enti, quali Società partecipate o altre Amministrazioni. Tali spese correttamente dovrebbero essere scomutate dalla spesa di personale di ciascuna amministrazione, in quanto soggette a successivo rimborso da parte dell'Ente che effettivamente utilizza tali dipendenti. In realtà non è possibile ridurre correlativamente la spesa di personale per i comandi in altri Enti diversi dall'Unione, non essendo specificati i dati relativi a tale tipologia di spesa¹⁴.

La quota di spesa di personale dell'Unione Valdera imputata ai singoli Comuni, invece, essendo realmente sostenuta dai Comuni, viene inserita ai fini della presente analisi nel computo della spesa di personale di ciascun Ente Locale associato.

L'Unione Valdera ogni anno suddivide la propria spesa di personale tra i vari Comuni ad essa aderenti, imputando a ciascuno una quota, calcolata al netto degli aumenti contrattuali, della spesa per il personale dipendente dei Comuni in posizione di comando presso l'Unione, e del contributo regionale destinato a copertura delle spese di personale.

La scelta di analisi sopra adottata trova la sua giustificazione assumendo che, qualora l'Unione Valdera non fosse stata costituita, ciascun Comune avrebbe dovuto gestire autonomamente tutte le funzioni ed i servizi che ad essa oggi sono affidati, sopportandone i costi, compresi quelli afferenti il personale.

Infatti, in ciascun Comune, i dipendenti che nel 2008 erano impiegati per lo svolgimento di attività inerenti alle funzioni oggi assegnate all'Unione Valdera, a partire dall'anno successivo, sono generalmente stati assegnati ad altri Uffici o servizi, oppure occupati per svolgere solo in via

¹⁴ Nel 2008 la spesa di personale del Comune di Bientina, calcolata come la somma degli interventi 1, 3 e 7, ammonterebbe ad Euro 1.436.674,38. Poiché sul prospetto di calcolo della spesa di personale messo a disposizione dall'Amministrazione di Bientina, alla voce "Costo personale comandato ad altre amministrazioni (e da queste rimborsato)" sono indicati Euro 14.630,39, si è proceduto a ridurre la spesa di personale complessiva dell'Ente per pari importo.

Allo stesso modo, con riguardo al Comune di Casciana Terme, per l'anno 2011 la spesa di personale ammonterebbe ad Euro 1.017.218,73, ma sul documento messo a disposizione ai fini della presente analisi sono indicati Euro 18.084,00 alla voce "spese sostenute per il personale comandato presso altre amministrazioni per le quali è previsto il rimborso dalle amministrazioni utilizzatrici" e pertanto si è proceduto a ridurre la spesa di personale dell'Ente per pari importo.

Centro Studi Enti Locali s.r.l.

Via della Costituente, 15 - 56024 San Miniato (PI) - tel. 0571 469222 - 469230 - fax. 0571 469237

Web: www.entilocaliweb.it - E-mail: segreteria@centrostudientilocali.it - P. IVA 02998820233

residuale le attività che erano già di loro competenza, ovvero, in alternativa, sono stati assegnati o comandati presso l'Unione; in ogni caso, nessuno di loro ha continuato a svolgere le medesime attività presso il Comune.

Conseguentemente, la spesa di personale relativa alle funzioni assegnate all'Unione, seppure non più direttamente sostenuta dai Comuni, viene loro imputata in quota-parte in funzione di un procedimento di ripartizione delle spese basato su un sistema di parametri opportunamente pesati. Seguendo tale approccio, nel computo della spesa di personale sostenuta annualmente da ciascun Comune è ragionevole considerare anche le quote di spesa di personale dell'Unione imputate ad essi. Con riferimento all'oggetto in parola, evidenziamo che le quote di spesa di personale dell'Unione Valdera 2011 imputate a ciascun singolo Comune hanno importo diverso da quelle effettivamente calcolate per la compilazione del Questionario della Corte dei conti richiesto nell'ambito del cosiddetto "controllo collaborativo" di cui all'art. 1, commi 166-168, della Legge n. 266/05. Ciò in quanto, al fine di garantire la completa comparabilità dei dati osservati, è stato opportuno elaborare una riparametrazione della distribuzione della spesa dell'Unione.

2.6.1. L'evoluzione della spesa di personale dei Comuni

Alla luce delle considerazioni esposte nel Paragrafo precedente, si presentano di seguito i dati relativi all'evoluzione della spesa di personale dei Comuni della Valdera, distinti per ciascuna delle annualità considerate.

La spesa di personale del 2008

Nel 2008 la spesa di personale complessiva dei Comuni della Valdera era pari a Euro 32.795.335,64.

Come già evidenziato, tale spesa di personale, per ciascun Comune, è considerata al lordo delle spese sostenute per il personale in comando presso il Consorzio Alta Valdera¹⁵, ma al netto delle rispettive quote di spesa di personale dell'Unione Valdera.

La spesa di personale dei Comuni complessivamente attribuibile al "Consorzio Alta Valdera" è pari ad Euro 1.466.884,21, che peraltro risulta coerente con quanto esposto nel precedente § Cfr. 2.5, della quale il 31% è relativa al personale comandato presso il Consorzio Alta Valdera (complessivamente pari a Euro 448.815,18).

¹⁵ Per comodità, nella Tabelle successive (Tabelle nn. 4, 5, 6, 7 e 8), tali Comuni saranno evidenziati in colore rosa, mentre per gli altri Comuni, segnalati in colore giallo, la spesa di personale considerata coincide con la spesa di personale dell'Ente medesimo.

Centro Studi Enti Locali s.r.l.

Via della Costituente, 15 - 56024 San Miniato (PI) - tel. 0571 469222 - 469230 - fax. 0571 469237

Web: www.entilocaliweb.it - E-mail: segreteria@centrostudientilocali.it - P. IVA 02998820233

È bene evidenziare, fin dall'inizio, che le spese di personale inerenti al "Consorzio Alta Valdera" interessavano soltanto i Comuni di Capannoli, Chianni, Lajatico, Palaia, Peccioli e Terricciola.

Enti	2008			
	Trasferimenti personale comandato presso C.A.V.	Quota rimborso spese di personale C.A.V.	Spesa di personale dell'Ente al netto della quota C.A.V.	Spesa di personale dell'Ente al netto dei Comandi
Bientina	0,00	0,00	1.422.053,99	1.422.053,99
Buti	0,00	0,00	1.250.065,16	1.250.065,16
Calcinai	0,00	0,00	2.313.118,16	2.313.118,16
Capannoli	50.358,93	250.397,21	1.163.116,11	1.363.154,39
Casciana Terme	0,00	0,00	1.010.331,88	1.010.331,88
Chianni	35.846,98	88.207,82	450.029,02	502.389,86
Crespina	0,00	0,00	1.419.413,00	1.419.413,00
Lajatico	38.120,24	78.797,55	504.278,00	544.955,31
Lari	0,00	0,00	1.978.618,00	1.978.618,00
Palaia	97.419,26	224.793,05	1.027.832,70	1.155.206,49
Peccioli	133.248,86	205.692,63	2.831.435,01	2.903.878,78
Ponsacco	0,00	0,00	2.785.668,42	2.785.668,42
Pontedera	0,00	0,00	10.048.770,00	10.048.770,00
Santa Maria a Monte	0,00	0,00	2.850.064,83	2.850.064,83
Terricciola	93.820,91	170.180,77	1.171.287,51	1.247.647,37
Totale Spesa Personale				32.795.335,64

Tabella n. 4: La spesa di personale dei Comuni della Valdera nel 2008

La spesa di personale mediamente sostenuta da ciascun Comune nell'anno 2008 è pari ad Euro 2.186.355,709. È opportuno evidenziare che tale dato medio in realtà non riflette la reale composizione della spesa di personale "individualmente" sostenuta da ciascun Comune, risentendo dell'eccessivo peso esercitato dalla spesa di personale sostenuta dal Comune di Pontedera, avente una dimensione pari a 5 volte il dato medio sopra riportato (Euro 10.048.770,0).

Volendo escludere da queste valutazioni il Comune di Pontedera (avente la spesa di personale considerevolmente più alta) e il Comune di Chianni (avente spesa di personale pari a Euro 502.389,86, nettamente inferiore a quella degli altri Comuni), la spesa di personale media sostenuta risulterebbe pari ad Euro 1.717.332,402.

Delegazioni territoriali ITALIA:

Macerata - Jesi - Teramo - Roma - Termoli (CB) - Valverde (CT) - Adria (RO) - Vicenza - Mestrino (PD) - Cagnola di Cartura (PD) - Milano - Cagliari - Savona

Delegazioni territoriali EUROPA:

MALTA: Floriana FRN 1032 - 87, St. Francis Street

Centro Studi Enti Locali s.r.l.

Via della Costituente, 15 - 56024 San Miniato (PI) - tel. 0571 469222 - 469230 - fax. 0571 469237

Web: www.entilocaliweb.it - E-mail: segreteria@centrostudientilocali.it - P. IVA 02998820233

La spesa di personale appartenente ai 6 Comuni consorziati nel Polo Alta Valdera rappresenta, relativamente all'anno 2008, meno del 24% del totale della spesa di personale sostenuta nello stesso periodo da tutti i Comuni aderenti all'Unione Valdera.

La spesa di personale 2009

A distanza di un anno dalla costituzione dell'Unione Valdera, la spesa di personale complessiva dei Comuni ad essa aderenti, al 31 dicembre 2009, è risultata pari a Euro 33.062.290,26 registrando un aumento dello 0,81 % rispetto al 2008, ovvero di Euro 266.954,62.

Enti	2009			
	Trasferimenti personale comandato presso U.V.	Quota rimborso spese di personale U.V.	Spesa di personale dell'Ente al netto della quota U.V.	Spesa di personale dell'Ente
Bientina	12.000,00	42.303,28	1.506.127,49	1.536.430,77
Buti	12.000,00	31.282,65	1.184.380,89	1.203.663,54
Calcinaia	44.500,00	58.904,54	2.378.902,00	2.393.306,54
Capannoli	77.658,13	318.820,47	1.165.538,86	1.406.701,20
Casciana Terme	12.000,00	17.223,77	1.021.944,12	1.027.167,89
Chianni	43.603,84	105.329,65	519.579,83	581.305,64
Crespina	35.600,00	-537,71	1.375.598,27	1.339.460,56
Lajatico	35.076,26	107.129,64	498.404,50	570.457,88
Lari	76.630,78	64.483,06	2.075.961,18	2.063.813,46
Palaia	85.577,85	305.117,91	1.011.359,51	1.230.899,57
Peccioli	112.880,80	292.065,78	2.842.774,08	3.021.959,06
Ponsacco	48.890,00	81.383,98	2.792.456,46	2.824.950,44
Pontedera	533.847,67	11.933,84	10.099.125,13	9.577.211,30
Santa Maria a Monte	36.700,00	61.050,39	2.924.216,75	2.948.567,14
Terricciola	85.265,27	249.657,33	1.172.003,22	1.336.395,28
Totale Spesa Personale				33.062.290,26

Tabella 5: La spesa di personale dei Comuni della Valdera nel 2009

Centro Studi Enti Locali s.r.l.

Via della Costituente, 15 - 56024 San Miniato (PI) - tel. 0571 469222 - 469230 - fax. 0571 469237

Web: www.entilocaliweb.it - E-mail: segreteria@centrostudientilocali.it - P. IVA 02998820233

Tale aumento è poco indicativo dell'evoluzione della spesa di personale complessivamente registrata dal 31 dicembre 2008 al 31 dicembre 2009. Alla luce delle considerazioni già evidenziate nel precedente § Cfr. 2.5, tale variazione, non può essere ritenuta collegata alla costituzione dell'Unione Valdera. Peraltro l'ampiezza dell'aumento registrato (Euro 266.954,62) non sembra correlato alla differente spesa di personale dell'Unione Valdera del 2009 (Euro 2.818.379,20), di oltre Euro 1.300.000,00 superiore a quella del Consorzio Alta Valdera 2008.

Analizzando i dati registrati dai singoli Comuni e comparando la spesa di personale sostenuta da ciascun Comune nei 2 anni considerati (2008 e 2009), sono opportune le seguenti considerazioni.

Mentre nel 2008 la spesa di personale complessivamente sostenuta dai 6 Comuni aderenti al "Consorzio Alta Valdera" era pari ad Euro 7.717.232,20, ovvero il 23,53% del totale della spesa di personale complessivamente sostenuta dai Comuni della Valdera nello stesso anno, nel 2009 è stata pari ad Euro 8.147.718,63, ovvero il 24,64 % del totale della spesa di personale complessivamente sostenuta dai Comuni della Valdera nello stesso anno.

Quindi, come evidenziato dalla seguente Tabella 6, la spesa di personale dei 6 Comuni già aderenti al Consorzio Alta Valdera è complessivamente aumentata di circa Euro 430.000, mentre la spesa di personale relativa ai Comuni non appartenenti al "Consorzio Alta Valdera" è diminuita di circa Euro 160.000.

	2008	2009	Differenza	Incidenza % ¹⁶
Comuni C.A.V.	7.717.232,20	8.147.718,63	430.486,43	24,64
Comuni non C.A.V.	25.078.103,44	24.914.571,63	-163.531,81	75,36
Totali	32.795.335,64	33.062.290,26	266.954,62	

Tabella n. 6: La spesa di personale dei Comuni Alta Valdera e la spesa di personale dei Comuni non appartenenti ad essa

La successiva Tabella n. 7 evidenzia come l'aumento della spesa di personale complessivamente conseguito dai Comuni della Valdera, nel 2009 rispetto al 2008, potrebbe indurre a valutazioni non corrette qualora si tralasciasse di apprezzare la particolare eterogeneità delle variazioni registrate singolarmente da ciascun Comune.

¹⁶ L'incidenza in termini percentuali riportata nella Tabella n. 6 evidenzia, in relazione al 2009, sia il peso della spesa di personale dei 6 Comuni già appartenenti al "Consorzio Alta Valdera", sia il peso della spesa di personale dei rimanenti 9 Comuni, rispetto alla spesa di personale complessivamente sostenuta dai 15 Comuni della Valdera.

Centro Studi Enti Locali s.r.l.

Via della Costituente, 15 - 56024 San Miniato (PI) - tel. 0571 469222 - 469230 - fax. 0571 469237

Web: www.entilocaliweb.it - E-mail: segreteria@centrostudientilocali.it - P. IVA 02998820233

Enti	Tot. 2009	tot. 2008	Differenze 2008/2009	Variazione percentuale
Bientina	1.536.430,77	1.422.053,99	114.376,78	8,04%
Buti	1.203.663,54	1.250.065,16	-46.401,62	-3,71%
Calcinaia	2.393.306,54	2.313.118,16	80.188,38	3,47%
Capannoli	1.406.701,20	1.363.154,39	43.546,81	3,19%
Casciana Terme	1.027.167,89	1.010.331,88	16.836,01	1,67%
Chianni	581.305,64	502.389,86	78.915,78	15,71%
Crespina	1.339.460,56	1.419.413,00	-79.952,44	-5,63%
Lajatico	570.457,88	544.955,31	25.502,57	4,68%
Lari	2.063.813,46	1.978.618,00	85.195,46	4,31%
Palaia	1.230.899,57	1.155.206,49	75.693,08	6,55%
Peccioli	3.021.959,06	2.903.878,78	118.080,28	4,07%
Ponsacco	2.824.950,44	2.785.668,42	39.282,02	1,41%
Pontedera	9.577.211,30	10.048.770,00	-471.558,70	-4,69%
Santa Maria a Monte	2.948.567,14	2.850.064,83	98.502,31	3,46%
Terricciola	1.336.395,28	1.247.647,37	88.747,91	7,11%
Totali	33.062.290,26	32.795.335,64	266.954,62	0,81%

Tabella n. 7: Comparazione spesa personale 2008-2009

Infatti, a fronte della dimensione della variazione, complessivamente stimata pari al 0,81%, solo 3 dei 15 Comuni dell'Unione hanno registrato nel 2009 una diminuzione rispetto alla spesa di personale sostenuta nel 2008. Tra questi è senza dubbio opportuno evidenziare come il solo Comune di Pontedera abbia riportato una riduzione pari ad oltre Euro 470.000.

In particolare è il caso di sottolineare che, se da un lato 7 Comuni hanno riportato un aumento inferiore al 5%, dall'altro il Comune di Bientina ha registrato un aumento della spesa di personale particolarmente consistente, pari ad Euro 114.376,78, ovvero un aumento superiore all'8% rispetto all'anno 2008, mentre il Comune di Terricciola presenta un aumento pari ad oltre Euro 88.747,91, circa il 7% in più dell'anno prima.

Un caso particolare, invece, riguarda il Comune di Chianni che, sebbene presenti un aumento della spesa di personale pari ad Euro 78.915,78, considerato il modesto volume complessivo della spesa di personale presenta in termini relativi una variazione superiore al 15%.

È da significare che, per ciascun Comune, la spesa di personale considerata include anche la quota di spesa di personale dell'Unione imputata a ciascun Ente e la quota relativa al personale comandato.

Centro Studi Enti Locali s.r.l.

Via della Costituente, 15 - 56024 San Miniato (PI) - tel. 0571 469222 - 469230 - fax. 0571 469237

Web: www.entilocaliweb.it - E-mail: segreteria@centrostudientilocali.it - P. IVA 02998820233

La spesa di personale nel 2010

Per quanto attiene invece al 2010, la spesa di personale sostenuta dai Comuni aderenti all'Unione è stata complessivamente pari a Euro 32.848.125,29, rispettivamente, lo 0,16% in più rispetto al 2008 (complessivamente pari ad Euro 52.789,65) e lo 0,65% in meno rispetto al 2009 (complessivamente pari ad Euro 214.164,97).

Enti	2010			
	Trasferimenti personale comandato presso U.V.	Quota rimborso spese di personale U.V.	Spesa di personale dell'Ente al netto della quota U.V.	Spesa di personale dell'Ente
Bientina	18.000,00	50.260,23	1.546.973,92	1.579.234,15
Buti	45.261,56	38.276,92	1.191.934,56	1.184.949,92
Calcinaia	85.840,45	83.630,06	2.346.635,29	2.344.424,90
Capannoli	94.775,57	287.078,77	1.162.171,58	1.354.474,78
Casciana Terme	32.292,46	23.273,75	1.026.722,28	1.017.703,57
Chianni	40.103,06	104.581,49	517.678,36	582.156,79
Crespina	26.628,99	34.175,55	1.354.384,23	1.361.930,79
Lajatico	40.449,19	106.129,28	526.923,06	592.603,15
Lari	75.718,23	103.542,53	2.120.489,11	2.148.313,41
Palaia	93.502,65	283.764,31	1.035.570,56	1.225.832,22
Peccioli	106.453,32	284.646,96	2.777.424,17	2.955.617,81
Ponsacco	66.464,03	109.963,06	2.744.004,06	2.787.503,09
Pontedera	613.711,92	46.070,14	10.122.026,20	9.554.384,42
Santa Maria a Monte	22.000,00	89.597,86	2.798.282,32	2.865.880,18
Terricciola	100.439,48	222.934,74	1.170.620,85	1.293.116,11
Totale Spesa Personale				32.848.125,29

Tabella n. 8: La spesa di personale dei Comuni della Valdera nel 2010

I Comuni aderiti al “*Consorzio Alta Valdera*” hanno riportato una spesa di personale pari ad Euro 8.003.800,86, complessivamente maggiore rispetto a quella del 2008 (circa Euro 286.000 in più), mentre i Comuni che non appartenevano al “*Consorzio Alta Valdera*” complessivamente hanno registrato una spesa di personale pari ad Euro 24.844.324,43, ovvero il 75,63% del totale della spesa di personale interamente sostenuta dai Comuni della Valdera nello stesso anno (Tabella 9).

Centro Studi Enti Locali s.r.l.

Via della Costituente, 15 - 56024 San Miniato (PI) - tel. 0571 469222 - 469230 - fax. 0571 469237

Web: www.entilocaliweb.it - E-mail: segreteria@centrostudientilocali.it - P. IVA 02998820233

	2008	2010	Differenza	Incidenza %
Comuni C.A.V.	7.717.232,20	8.003.800,86	286.568,66	24,37
Comuni non C.A.V.	25.078.103,44	24.844.324,43	-233.779,01	75,63
Totali	32.795.335,64	32.848.125,29	52.789,65	

Tabella 9: La spesa di personale dei Comuni già partecipanti al Consorzio Alta Valdera e la spesa di personale dei Comuni non appartenuti ad esso (2008-2010)

Come sopra evidenziato e come riportato nella seguente Tabella n. 10, analizzando in un'ottica comparativa i dati relativi alla spesa di personale dei 15 Comuni nel 2008 e nel 2010, si registra un aumento pari allo 0,16%.

A seguito di tali dati, evidenziamo che, a distanza di 2 anni dalla costituzione dell'Unione Valdera, la spesa di personale dei Comuni nel suo complesso è fortemente diminuita rispetto al 2009, ritornando ai livelli registrati nel 2008 (solo Euro 52.789,65 in più), quando ancora l'Unione Valdera non era stata costituita.

Nel 2010, a fronte di una complessiva diminuzione della spesa di personale dei Comuni della Valdera rispetto all'anno 2009, si registra singolarmente, rispetto al 2008, un andamento quasi sempre omogeneo. Fatti salvi 4 Comuni che rispetto al 2008 hanno registrato una diminuzione, tutte le altre Amministrazioni hanno di riportato un aumento più o meno rilevante rispetto al primo anno. Tra queste si differenziano Bientina e Chianni che hanno riportato rispettivamente un aumento dell'11,05% e del 15,88%, in merito alle quali è opportuno fare due distinte osservazioni. Il Comune di Bientina aveva registrato nel 2009 un aumento del 8% circa e nel 2010 ha confermato il trend crescente, sebbene risulti evidente che nel 2010 il suo aumento sia stato meno rilevante che nel 2009. Il Comune di Chianni invece ha praticamente mantenuto inalterata la spesa di personale già conseguita nel 2009, riportando un aumento di Euro 851,00.

Quanto agli altri Enti, hanno riportato un aumento rilevante anche il Comune di Lajatico e il Comune di Lari, rispettivamente del 8,74% e del 8,58%, ovvero Euro 47.000,00 ed Euro 170.000,00 in più rispetto al 2008. Ben 5 Enti hanno registrato un aumento inferiore al 2%.

Centro Studi Enti Locali s.r.l.

Via della Costituente, 15 - 56024 San Miniato (PI) - tel. 0571 469222 - 469230 - fax. 0571 469237

Web: www.entilocaliweb.it - E-mail: segreteria@centrostudientilocali.it - P. IVA 02998820233

Enti	Tot. 2010	tot. 2008	Differenze 2008/2010	Variazione percentuale
Bientina	1.579.234,15	1.422.053,99	157.180,16	11,05
Buti	1.184.949,92	1.250.065,16	-65.115,24	-5,21
Calcinaia	2.344.424,90	2.313.118,16	31.306,74	1,35
Capannoli	1.354.474,78	1.363.154,39	-8.679,61	-0,64
Casciana Terme	1.017.703,57	1.010.331,88	7.371,69	0,73
Chianni	582.156,79	502.389,86	79.766,93	15,88
Crespina	1.361.930,79	1.419.413,00	-57.482,21	-4,05
Lajatico	592.603,15	544.955,31	47.647,84	8,74
Lari	2.148.313,41	1.978.618,00	169.695,41	8,58
Palaia	1.225.832,22	1.155.206,49	70.625,73	6,11
Peccioli	2.955.617,81	2.903.878,78	51.739,03	1,78
Ponsacco	2.787.503,09	2.785.668,42	1.834,67	0,07
Pontedera	9.554.384,42	10.048.770,00	-494.385,58	-4,92
Santa Maria a Monte	2.865.880,18	2.850.064,83	15.815,35	0,55
Terriciola	1.293.116,11	1.247.647,37	45.468,74	3,64
Totali	32.848.125,29	32.795.335,64	52.789,65	0,16

Tabella n. 10: Comparazione spesa personale 2008-2010

In realtà, in termini assoluti, le consistenti variazioni in aumento sopra descritte, sono compensate quasi interamente dalla rilevante riduzione della spesa di personale conseguita dal Comune di Pontedera (il 4,69%, ovvero Euro 494.000,00, in meno rispetto al 2008, circa 20.000,00 in meno rispetto al 2009).

La spesa di personale nel 2011

Dai dati relativi al consuntivo 2011, invece, si attesta che, nel complesso, i Comuni della Valdera hanno conseguito una riduzione pari al 2,84% rispetto al 2010, quindi pari al 2,64% rispetto al 2008. Rispetto al 2008, la spesa di personale complessiva dei Comuni della Valdera è risultata diminuita per Euro 880.386,68, e quindi oltre Euro 930.000,00 in meno rispetto all'anno precedente pari a circa.

Centro Studi Enti Locali s.r.l.

Via della Costituente, 15 - 56024 San Miniato (PI) - tel. 0571 469222 - 469230 - fax. 0571 469237

Web: www.entilocaliweb.it - E-mail: segreteria@centrostudientilocali.it - P. IVA 02998820233

Enti	2011			
	Trasferimenti personale comandato presso U.V.	Quota rimborso spese di personale U.V.	Spesa di personale dell'Ente al netto della quota U.V.	Spesa di personale dell'Ente
Bientina	0,00	53.822,31	1.453.104,00	1.506.926,31
Buti	2.532,00	50.345,46	1.176.709,60	1.224.523,06
Calcinaia	3.548,73	123.179,87	2.276.156,89	2.395.788,03
Capannoli	78.371,12	281.175,77	1.090.710,91	1.293.515,56
Casciana Terme	0,00	44.729,43	1.017.218,73	1.061.948,16
Chianni	33.007,55	112.165,02	513.374,67	592.532,14
Crespina	5.205,39	47.183,59	1.268.896,87	1.310.875,07
Lajatico	31.024,65	109.203,93	512.359,27	590.538,55
Lari	10.531,50	96.827,77	2.062.507,00	2.148.803,27
Palaia	78.621,32	279.465,54	1.011.440,40	1.212.284,62
Peccioli	85.063,90	333.937,16	2.801.539,91	3.050.413,17
Ponsacco	20.073,45	111.748,53	2.667.287,33	2.758.962,41
Pontedera	478.994,95	165.377,37	9.183.580,00	8.869.962,42
Santa Maria a Monte	10.657,15	72.101,15	2.573.003,67	2.634.447,67
Terricciola	74.585,64	230.858,37	1.107.155,79	1.263.428,52
Totale Spesa Personale				31.914.948,96

Tabella n. 11: La spesa di personale dei Comuni della Valdera nel 2011

Come illustrato nella successiva Tabella n. 12, i Comuni già appartenuti al “*Consorzio Alta Valdera*” hanno avuto una spesa di personale di Euro 8.002.712,56, complessivamente maggiore rispetto a quella registrata dagli stessi nel 2008 (Euro 285.480,36), percentualmente pari ad un più 3,69%, mentre al contrario, i Comuni non appartenuti al “*Consorzio Alta Valdera*” hanno riportato una spesa di personale per Euro 1.165.867,04 inferiore rispetto a quella relativa al 2008, ovvero, in termini relativi, il 4,64% in meno rispetto al 2008.

Centro Studi Enti Locali s.r.l.

Via della Costituente, 15 - 56024 San Miniato (PI) - tel. 0571 469222 - 469230 - fax. 0571 469237

Web: www.entilocaliweb.it - E-mail: segreteria@centrostudientilocali.it - P. IVA 02998820233

	2008	2011	Differenza	Incidenza %
Comuni C.A.V.	7.717.232,20	8.002.712,56	285.480,36	25,08
Comuni non C.A.V.	25.078.103,44	23.912.236,40	-1.165.867,04	74,92
Totali	32.795.335,64	31.914.948,96	-880.386,68	

Tabella n. 12: La spesa di personale dei Comuni già partecipanti al Consorzio Alta Valdera e la spesa di personale dei Comuni non appartenuti ad esso (2008-2011)

Dall'analisi comparativa dei dati apprezzati nel 2011 si evidenzia come, a distanza di un anno, i Comuni hanno, nell'intero, ridotto la loro spesa di personale del 2,84%, al lordo delle spese imputate loro dall'Unione Valdera.

Enti	Tot. 2011	Tot. 2008	Differenze 2008/2010	Variazione percentuale
Bientina	1.506.926,31	1.422.053,99	84.872,32	5,97
Buti	1.224.523,06	1.250.065,16	-25.542,10	-2,04
Calcinaia	2.395.788,03	2.313.118,16	82.669,87	3,57
Capannoli	1.293.515,56	1.363.154,39	-69.638,83	-5,11
Casciana Terme	1.061.948,16	1.010.331,88	51.616,28	5,11
Chianni	592.532,14	502.389,86	90.142,28	17,94
Crespina	1.310.875,07	1.419.413,00	-108.537,93	-7,65
Lajatico	590.538,55	544.955,31	45.583,24	8,36
Lari	2.148.803,27	1.978.618,00	170.185,27	8,60
Palaia	1.212.284,62	1.155.206,49	57.078,13	4,94
Peccioli	3.050.413,17	2.903.878,78	146.534,39	5,05
Ponsacco	2.758.962,41	2.785.668,42	-26.706,01	-0,96
Pontedera	8.869.962,42	10.048.770,00	-1.178.807,58	-11,73
Santa Maria a Monte	2.634.447,67	2.850.064,83	-215.617,16	-7,57
Terricciola	1.263.428,52	1.247.647,37	15.781,15	1,26
Totali	31.914.948,96	32.795.335,64	-880.386,68	-2,68

Tabella n. 13: Comparazione spesa personale 2008-2011

Volendo analizzare i dati dei vari Comuni singolarmente rispetto all'anno 2008, possiamo significare come ben 9 Comuni abbiano conseguito un aumento della spesa di personale.

Centro Studi Enti Locali s.r.l.

Via della Costituente, 15 - 56024 San Miniato (PI) - tel. 0571 469222 - 469230 - fax. 0571 469237

Web: www.entilocaliweb.it - E-mail: segreteria@centrostudientilocali.it - P. IVA 02998820233

Rispetto al 2008, in tutto, 3 Comuni hanno presentato una variazione inferiore al 3%, mentre ben 6 Comuni hanno conseguito una variazione molto rilevante, superiore al 7%.

Il Comune di Bientina ha riportato rispetto al 2008 un aumento complessivo di circa Euro 84.000,00, invertendo l'andamento crescente evidenziato nel 2009 e nel 2010 e dimezzando di fatto la dimensione della variazione registrata proprio nel 2010. Il Comune di Chianni, invece, ha riportato un aumento di Euro 10.000,00 rispetto al 2010, aumentando la spesa di personale fino al 17,94% in più rispetto al 2008 (ovvero Euro 90.000 circa).

Lajatico e Lari confermano la variazione relativa già descritta, superiore all'8% (rispetto al 2010, rispettivamente Euro 2.000,00 in meno ed Euro 489,00 in più).

Calcinaia, Palaia e Peccioli, invece, rispetto al 2008 hanno riportato una variazione in aumento compresa tra il 3% e il 5%.

Il Comune di Pontedera, invece, ha duplicato la riduzione già evidenziata, conseguendo una riduzione complessivamente pari ad Euro 1.178.807,58, ovvero l'11,73% in meno rispetto al 2008. Tra gli altri Enti che hanno registrato una riduzione, si evidenziano i Comuni di Capannoli, Crespina e Santa Maria a Monte, i quali hanno riportato una riduzione rispetto al 2008 compresa tra il 5% e il 7%.

Per un'analisi dell'evoluzione della spesa di personale riportata dai Comuni della Valdera nei 4 anni considerati, si rimanda alla seguente Tabella 14.

Il quadro descritto dalla Tabella n. 14 risulta essere un quadro fortemente disomogeneo.

Infatti, se, come già evidenziato, da un lato il Comune di Pontedera ha riportato nei 4 anni considerati un trend monotono, sempre decrescente, dall'altro, si evidenzia come il Comune di Chianni e il Comune di Lari abbiano registrato nello stesso periodo un trend monotono crescente. Esclusi i tre casi sopra descritti, gli altri Comuni hanno riportato un andamento discontinuo nei quattro anni considerati.

Come già visto, nel 2009 solo 3 Comuni hanno conseguito una riduzione della spesa di Personale, si tratta dei Comuni di Buti, Crespina e Pontedera. Dei 3, solo i Comuni di Buti e Pontedera hanno confermato l'andamento decrescente anche nel 2010. Nel 2011 il Comune di Buti ha aumentato la propria spesa di personale, mentre il Comune Crespina ha conseguito nuovamente una riduzione.

Tra i 12 Comuni che nel 2009 avevano registrato un aumento della spesa di personale, solo 4 hanno confermato il trend crescente anche nel 2010: oltre ai Comuni di Chianni e Lari, infatti, anche i

Centro Studi Enti Locali s.r.l.

Via della Costituente, 15 - 56024 San Miniato (PI) - tel. 0571 469222 - 469230 - fax. 0571 469237

Web: www.entilocaliweb.it - E-mail: segreteria@centrostudientilocali.it - P. IVA 02998820233

Comuni di Bientina e Lajatico hanno riportato un aumento anche nel 2010, ma questi ultimi, a differenza dei primi, nel 2011 hanno riportato un andamento decrescente.

Gli altri 8 Enti, dopo l'aumento del 2009, hanno riportato, nel 2010, una riduzione della spesa di personale. Tra questi solo 5 Enti¹⁷ hanno confermato il trend decrescente anche nel 2011, mentre i Comuni di Calcinaia, Casciana Terme e Peccioli dopo la diminuzione del 2010 hanno registrato un nuovo aumento nel 2011.

In conclusione, la spesa di personale sostenuta dai Comuni della Valdera non ha avuto un *trend* monotono e particolarmente marcato.

Enti	2008	2009	2010	2011
Bientina	1.422.053,99	1.536.430,77	1.579.234,15	1.506.926,31
Buti	1.250.065,16	1.203.663,54	1.184.949,92	1.224.523,06
Calcinaia	2.313.118,16	2.393.306,54	2.344.424,90	2.395.788,03
Capannoli	1.363.154,39	1.406.701,20	1.354.474,78	1.293.515,56
Casciana Terme	1.010.331,88	1.027.167,89	1.017.703,57	1.061.948,16
Chianni	502.389,86	581.305,64	582.156,79	592.532,14
Crespina	1.419.413,00	1.339.460,56	1.361.930,79	1.310.875,07
Lajatico	544.955,31	570.457,88	592.603,15	590.538,55
Lari	1.978.618,00	2.063.813,46	2.148.313,41	2.148.803,27
Palaia	1.155.206,49	1.230.899,57	1.225.832,22	1.212.284,62
Peccioli	2.903.878,78	3.021.959,06	2.955.617,81	3.050.413,17
Ponsacco	2.785.668,42	2.824.950,44	2.787.503,09	2.758.962,41
Pontedera	10.048.770,00	9.577.211,30	9.554.384,42	8.869.962,42
Santa Maria a Monte	2.850.064,83	2.948.567,14	2.865.880,18	2.634.447,67
Terricciola	1.247.647,37	1.336.395,28	1.293.116,11	1.263.428,52
Totale Spesa Personale	32.795.335,64	33.062.290,26	32.848.125,29	31.914.948,96

Tabella n. 14: La spesa di personale dei Comuni Valdera nel dal 2008 al 2011.

A distanza di un anno dalla costituzione dell'Unione Valdera, la spesa di personale dei soli Comuni dell'Unione Valdera era complessivamente aumentata di Euro 266.954,62, nel 2010 rispetto al 2009 era diminuita di Euro 214.164,97, mentre nel 2011 la diminuzione è stata più marcata, pari ad Euro

¹⁷ I Comuni di Capannoli, Palaia, Ponsacco, Santa Maria a Monte e Terricciola infatti hanno registrato un aumento nel 2009 e poi, nei due anni successivi, hanno mantenuto un trend sempre decrescente.

Centro Studi Enti Locali s.r.l.

Via della Costituente, 15 - 56024 San Miniato (PI) - tel. 0571 469222 - 469230 - fax. 0571 469237

Web: www.entilocaliweb.it - E-mail: segreteria@centrostudientilocali.it - P. IVA 02998820233

933.176,33. Nel complesso la spesa di personale dei 15 Comuni della Valdera a distanza di 3 anni dalla costituzione dell'Unione hanno riportato una riduzione della spesa di personale pari ad Euro 880.386,68.

2.7. La spesa di personale complessiva sull'intero territorio (Unione Valdera e Comuni aderenti)

L'evoluzione della spesa di personale complessiva sull'intero territorio dell'Unione Valdera costituisce il terzo profilo d'indagine del presente lavoro, ed analizzarne l'evoluzione consente di valutarne l'andamento della spesa di personale nel suo complesso, considerando l'Unione Valdera e tutti i Comuni ad essa aderenti.

Come già espresso nel precedente Paragrafo § Cfr. 2.4, l'aspetto più delicato inerisce alla necessità di evitare la duplicazione delle spese, il cui rischio interessa il fatto che, da un lato, le spese di personale dell'Unione sono realmente sostenute, in via indiretta e parziale, dai singoli Comuni, e dall'altro, ai Comuni si imputano direttamente gli oneri relativi al personale comandato presso l'Unione, salvo poi essere rifondati di tali spese con apposito trasferimento.

In realtà, nell'ambito del complesso dei rapporti economici e finanziari tra i Comuni e l'Unione, gli oneri relativi ai comandi vengono imputati ai costi di personale dell'Unione e, come questi ultimi, ripartiti, dapprima, tra le varie funzioni, e successivamente, tra i vari Comuni.

Ai fini della presente analisi, la spesa di personale di ciascun Comune viene quantificata al netto, sia della quota relativa ai comandi, sia delle quota di spesa di personale dell'Unione imputata allo stesso. Dall'altro lato, la spesa di personale dell'Unione è perimetrata nella sua interezza, comprensiva degli oneri relativi al personale comandato presso l'Unione stessa.

La spesa complessiva viene, quindi, calcolata come la sommatoria tra la spesa di personale dell'Unione e la spesa di personale di ciascun Comune, determinate sulla base dei 2 diversi criteri sopra indicati.

2.7.1. L'evoluzione della spesa di personale complessiva sull'intero territorio

Dato atto delle osservazioni e delle considerazioni esposte nel Paragrafo precedente, si presentano di seguito i dati relativi all'evoluzione della spesa di personale dei Comuni della Valdera, illustrando i dati relativi a ciascuna delle annualità considerate.

Delegazioni territoriali ITALIA:

Macerata - Jesi - Teramo - Roma - Termoli (CB) - Valverde (CT) - Adria (RO) - Vicenza - Mestrino (PD) - Cagnola di Cartura (PD) - Milano - Cagliari - Savona

Delegazioni territoriali EUROPA:

MALTA: Floriana FRN 1032 - 87, St. Francis Street

Centro Studi Enti Locali s.r.l.

Via della Costituente, 15 - 56024 San Miniato (PI) - tel. 0571 469222 - 469230 - fax. 0571 469237

Web: www.entilocaliweb.it - E-mail: segreteria@centrostudientilocali.it - P. IVA 02998820233

È opportuno evidenziare che, rispetto all'indagine presentata nel precedente § Cfr. 2.6., la spesa di personale totale è calcolata in maniera diversa. Nelle successive Tabelle¹⁸ i totali di ciascuna riga differiranno rispetto ai rispettivi totali indicati nella Tabella 4, nella Tabella 5, nella Tabella 8 e nella Tabella 11.

La spesa della Valdera nel 2008

Nel 2008 la spesa di personale della Valdera è complessivamente risultata pari ad Euro 33.244.150,82, dei quali, Euro 1.466.884,21 di competenza del "Consorzio Alta Valdera".

Enti	2008		
	Spesa di personale sostenuta per personale in posizione di Comando presso U.V. o C.A.V.	Spesa di personale dell'Ente al netto della quota C.A.V.	Spesa di personale complessiva al netto dei comandi e delle quote di Rimborso
Bientina	0,00	1.422.053,99	1.422.053,99
Buti	0,00	1.250.065,16	1.250.065,16
Calcinai	0,00	2.313.118,16	2.313.118,16
Capannoli	50.358,93	1.163.116,11	1.112.757,18
Casciana Terme	0,00	1.010.331,88	1.010.331,88
Chianni	35.846,98	450.029,02	414.182,04
Crespina	0,00	1.419.413,00	1.419.413,00
Lajatico	38.120,24	504.278,00	466.157,76
Lari	0,00	1.978.618,00	1.978.618,00
Palaia	97.419,26	1.027.832,70	930.413,44
Peccioli	133.248,86	2.831.435,01	2.698.186,15
Ponsacco	0,00	2.785.668,42	2.785.668,42
Pontedera	0,00	10.048.770,00	10.048.770,00
Santa Maria a Monte	0,00	2.850.064,83	2.850.064,83
Terricciola	93.820,91	1.171.287,51	1.077.466,60
Unione Valdera	448.815,18	-	1.466.884,21
Totale Spesa Personale			33.244.150,82

Tabella n. 15: La spesa di personale della Valdera nel 2008.

¹⁸ Dalla Tabella n. 15 alla Tabella n. 18.

Centro Studi Enti Locali s.r.l.

Via della Costituente, 15 - 56024 San Miniato (PI) - tel. 0571 469222 - 469230 - fax. 0571 469237

Web: www.entilocaliweb.it - E-mail: segreteria@centrostudientilocali.it - P. IVA 02998820233

La spesa della Valdera nel 2009

Nel 2009 la spesa di personale complessivamente sostenuta dai Comuni e dall'Unione Valdera è risultata pari a 32.526.837,93, facendo quindi registrare un aumento della stessa di Euro 890.370,06 rispetto al 2008.

Enti	2009		
	Spesa di personale sostenuta per personale in posizione di Comando presso U.V. o C.A.V.	Spesa di personale dell'Ente al netto della quota U.V.	Spesa di personale complessiva al netto dei comandi e delle quote di Rimborso
Bientina	12.000,00	1.506.127,49	1.494.127,49
Buti	12.000,00	1.184.380,89	1.172.380,89
Calcinaia	44.500,00	2.378.902,00	2.334.402,00
Capannoli	77.658,13	1.165.538,86	1.087.880,73
Casciana Terme	12.000,00	1.021.944,12	1.009.944,12
Chianni	43.603,84	519.579,83	475.975,99
Crespina	35.600,00	1.375.598,27	1.339.998,27
Lajatico	35.076,26	498.404,50	463.328,24
Lari	76.630,78	2.075.961,18	1.999.330,40
Palaia	85.577,85	1.011.359,51	925.781,66
Peccioli	112.880,80	2.842.774,08	2.729.893,28
Ponsacco	48.890,00	2.792.456,46	2.743.566,46
Pontedera	533.847,67	10.099.125,13	9.565.277,46
Santa Maria a Monte	36.700,00	2.924.216,75	2.887.516,75
Terricciola	85.265,27	1.172.003,22	1.086.737,95
Unione Valdera	1.252.230,60	-	2.818.379,20
Totale Spesa Personale			34.134.520,88

Tabella n. 16: La spesa di personale della Valdera nel 2009

Nella precedente Tabella n. 16 viene indicata la spesa sostenuta da ciascun Comune in relazione ai propri dipendenti in posizione di comando presso l'Unione Valdera, e, al contempo, viene evidenziata per ciascuno la spesa sostenuta per il personale in comando presso l'Unione Valdera.

L'ultima colonna contiene il totale della spesa di ciascun Ente, calcolata in maniera difforme per i Comuni rispetto all'Unione, in modo da evitare la duplicazione delle spese per i comandi. Infatti, mentre per l'Unione si considera la spesa di personale da essa sostenuta, al lordo dei trasferimenti da

Delegazioni territoriali ITALIA:

Macerata - Jesi - Teramo - Roma - Termoli (CB) - Valverde (CT) - Adria (RO) - Vicenza - Mestrino (PD) - Cagnola di Cartura (PD) - Milano - Cagliari - Savona

Delegazioni territoriali EUROPA:

MALTA: Floriana FRN 1032 - 87, St. Francis Street

Centro Studi Enti Locali s.r.l.

Via della Costituente, 15 - 56024 San Miniato (PI) - tel. 0571 469222 - 469230 - fax. 0571 469237

Web: www.entilocaliweb.it - E-mail: segreteria@centrostudientilocali.it - P. IVA 02998820233

essa operati per il personale comandato dai Comuni presso l'Unione stessa, per i Comuni il totale della spesa di personale è calcolata come la differenza tra la spesa di personale di propria competenza (come desunta dal Totale "A" del prospetto inerente il Questionario della Corte dei conti – somma tra l'Intervento 1, l'Intervento 3 e l'Intervento 7, ovvero al netto delle rispettive quote di spesa dell'Unione Valdera), e la spesa sostenuta per il personale in posizione di comando presso l'Unione.

Vale la pena evidenziare che il totale della spesa per il personale comandato ammonta ad Euro 1.252.230,60, ovvero il 38,04% della spesa di personale dell'Unione. Con il passaggio dal Consorzio Alta Valdera all'Unione Valdera, il totale della spesa per personale in comando presso i due Enti sovracomunali.

La spesa di personale della Valdera nel 2010

Come mostrato dalla seguente Tabella 17, nel 2010 la spesa di personale complessivamente sostenuta sul territorio dell'Unione Valdera è risultata pari ad Euro 34.055.766,20, facendo registrare quindi una diminuzione della stessa pari a Euro 78.754,68 rispetto al 2009, a differenza del confronto con il 2008, con il quale la variazione è positiva e pari ad Euro 811.615,38.

Nel 2010 il totale della spesa di personale per i dipendenti comandati presso l'Unione è stato di Euro 1.461.640,91, pari al 47,52% del totale della spesa di personale di questa, ed in termini assoluti Euro 209.410,31 in più rispetto al 2009.

Nel 2010, a fronte di un aumento della spesa di personale complessiva dell'Unione pari a circa 257.000. Euro rispetto all'anno precedente, abbiamo assistito ad un contestuale aumento delle quote di rimborso riaddebitate ai Comuni pari ad Euro 230.000 ed, al contempo, ad un aumento della spesa per personale comandato di circa Euro 209.000.

Delegazioni territoriali ITALIA:

Macerata - Jesi - Teramo - Roma - Termoli (CB) - Valverde (CT) - Adria (RO) - Vicenza - Mestrino (PD) - Cagnola di Cartura (PD) - Milano - Cagliari - Savona

Delegazioni territoriali EUROPA:

MALTA: Floriana FRN 1032 - 87, St. Francis Street

Centro Studi Enti Locali s.r.l.

Via della Costituente, 15 - 56024 San Miniato (PI) - tel. 0571 469222 - 469230 - fax. 0571 469237

Web: www.entilocaliweb.it - E-mail: segreteria@centrostudientilocali.it - P. IVA 02998820233

Enti	2010		
	Spesa di personale sostenuta per personale in posizione di Comando presso U.V. o C.A.V.	Spesa di personale dell'Ente al netto della quota U.V.	Spesa di personale complessiva al netto dei comandi e delle quote di Rimborso
Bientina	18.000,00	1.546.973,92	1.528.973,92
Buti	45.261,56	1.191.934,56	1.146.673,00
Calcinaia	85.840,45	2.346.635,29	2.260.794,84
Capannoli	94.775,57	1.162.171,58	1.067.396,01
Casciana Terme	32.292,46	1.026.722,28	994.429,82
Chianni	40.103,06	517.678,36	477.575,30
Crespina	26.628,99	1.354.384,23	1.327.755,24
Lajatico	40.449,19	526.923,06	486.473,87
Lari	75.718,23	2.120.489,11	2.044.770,88
Palaia	93.502,65	1.035.570,56	942.067,91
Peccioli	106.453,32	2.777.424,17	2.670.970,85
Ponsacco	66.464,03	2.744.004,06	2.677.540,03
Pontedera	613.711,92	10.122.026,20	9.508.314,28
Santa Maria a Monte	22.000,00	2.798.282,32	2.776.282,32
Terricciola	100.439,48	1.170.620,85	1.070.181,37
Unione Valdera	1.461.640,91	-	3.075.566,56
Totale Spesa Personale			34.055.766,20

Tabella 17: La spesa di personale della Valdera nel 2010

La spesa della Valdera nel 2011

Nel 2011 la spesa di personale della Valdera complessivamente sostenuta è risultata pari ad 32.837.620,81, con un'ulteriore diminuzione della stessa, rispetto al 2010, pari a Euro 1.218.145,39 (-3,58%), ed una diminuzione di Euro 406.530,01 nei confronti del 2008 (una diminuzione dello 1,22%).

La spesa relativa ai comandi si è notevolmente ridotta rispetto agli anni precedenti, essendo pari ad Euro 912.217,35, ovvero il 30,06% del totale della spesa di personale dell'Unione, e

Delegazioni territoriali ITALIA:

Macerata - Jesi - Teramo - Roma - Termoli (CB) - Valverde (CT) - Adria (RO) - Vicenza - Mestrino (PD) - Cagnola di Cartura (PD) - Milano - Cagliari - Savona

Delegazioni territoriali EUROPA:

MALTA: Floriana FRN 1032 - 87, St. Francis Street

Centro Studi Enti Locali s.r.l.

Via della Costituente, 15 - 56024 San Miniato (PI) - tel. 0571 469222 - 469230 - fax. 0571 469237

Web: www.entilocaliweb.it - E-mail: segreteria@centrostudientilocali.it - P. IVA 02998820233

complessivamente Euro 549.423,56 in meno rispetto al 2010, ovvero il 18,10% del totale della spesa di personale dell'Unione Valdera, con un incremento di Euro 463.402,17 sul 2008¹⁹.

Enti	2011		
	Spesa di personale sostenuta per personale in posizione di Comando presso U.V. o C.A.V.	Spesa di personale dell'Ente al netto della quota U.V.	Spesa di personale complessiva al netto dei comandi e delle quote di Rimborso
Bientina	0,00	1.453.104,00	1.453.104,00
Buti	2.532,00	1.176.709,60	1.174.177,60
Calcinaia	3.548,73	2.276.156,89	2.272.608,16
Capannoni	78.371,12	1.090.710,91	1.012.339,79
Casciana Terme	0,00	1.017.218,73	1.017.218,73
Chianni	33.007,55	513.374,67	480.367,12
Crespina	5.205,39	1.268.896,87	1.263.691,48
Lajatico	31.024,65	512.359,27	481.334,62
Lari	10.531,50	2.062.507,00	2.051.975,50
Palaia	78.621,32	1.011.440,40	932.819,08
Peccioli	85.063,90	2.801.539,91	2.716.476,01
Ponsacco	20.073,45	2.667.287,33	2.647.213,88
Pontedera	478.994,95	9.183.580,00	8.704.585,05
Santa Maria a Monte	10.657,15	2.573.003,67	2.562.346,52
Terricciola	74.585,64	1.107.155,79	1.032.570,15
Unione Valdera	912.217,35	-	3.034.793,12
Totale Spesa Personale			32.837.620,81

Tabella n. 18: La spesa di personale della Valdera nel 2011.

Quanto sopra esposto, evidenziato peraltro nella precedente Tabella n. 18, implica che, rispetto al 2010, a fronte di una diminuzione della spesa di personale complessiva dell'Unione pari a Euro 1.218.145,39, abbiamo assistito ad una contestuale diminuzione della spesa per personale comandato di circa Euro 549.423,56, e contemporaneamente, ad una crescita delle quote di rimborso ripartite ai Comuni, pari ad Euro 244.195,62, per lo stesso periodo.

¹⁹ Al contempo si segnala che il totale delle quote di spesa di personale dell'Unione imputate a ciascun Comune è aumentato rispetto al 2010 di Euro 244.195,62, e rispetto al 2008 Euro 365.972,69.

Centro Studi Enti Locali s.r.l.

Via della Costituente, 15 - 56024 San Miniato (PI) - tel. 0571 469222 - 469230 - fax. 0571 469237

Web: www.entilocaliweb.it - E-mail: segreteria@centrostudientilocali.it - P. IVA 02998820233

2.8. Considerazioni finali

Come evidenziato dal seguente Grafico n. 1, l'Unione Valdera, a distanza di 3 anni dalla sua costituzione, dopo aver registrato, dopo appena un anno, un aumento della spesa di personale (Euro 2.818.379,20 circa nel 2009 e Euro 3.075.566,56 circa nel 2010), ha mantenuto nel 2011 lo stesso livello di spesa (circa Euro 3.034.000), ovvero 40.000,00 Euro in meno rispetto al 2010, ma oltre Euro 200.000,00 in più rispetto al 2009.

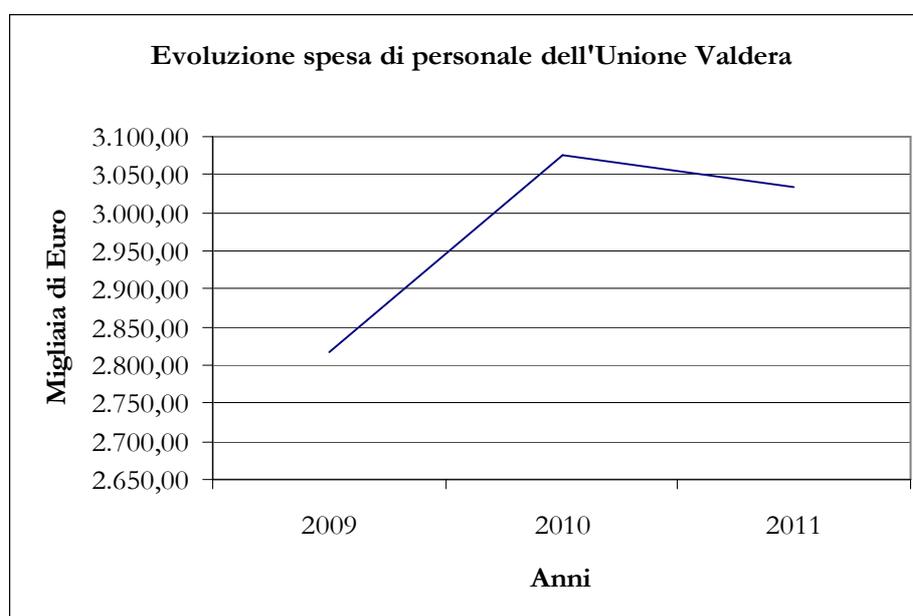


Grafico n. 1

Il precedente Grafico n. 1, non prende in considerazione la spesa di personale sostenuta nel 2008 dal Consorzio Alta Valdera; ciò in quanto, essendo questo composto da soli 6 dei 15 Comuni oggi aderiti nell'Unione Valdera, non può avere una dimensione comparabile con essa, anche in termini di spesa di personale.

Come mostrato dal seguente Grafico n. 2, le quote di spesa di personale dell'Unione ripartite tra i Comuni hanno avuto complessivamente un *trend* sempre crescente dal 2009 al 2011.

Infatti, come illustrato nelle pagine precedenti, si è passati da Euro 1.746.148,58 del 2009 a Euro 2.112.121,27 del 2011.

Centro Studi Enti Locali s.r.l.

Via della Costituente, 15 - 56024 San Miniato (PI) - tel. 0571 469222 - 469230 - fax. 0571 469237

Web: www.entilocaliweb.it - E-mail: segreteria@centrostudientilocali.it - P. IVA 02998820233

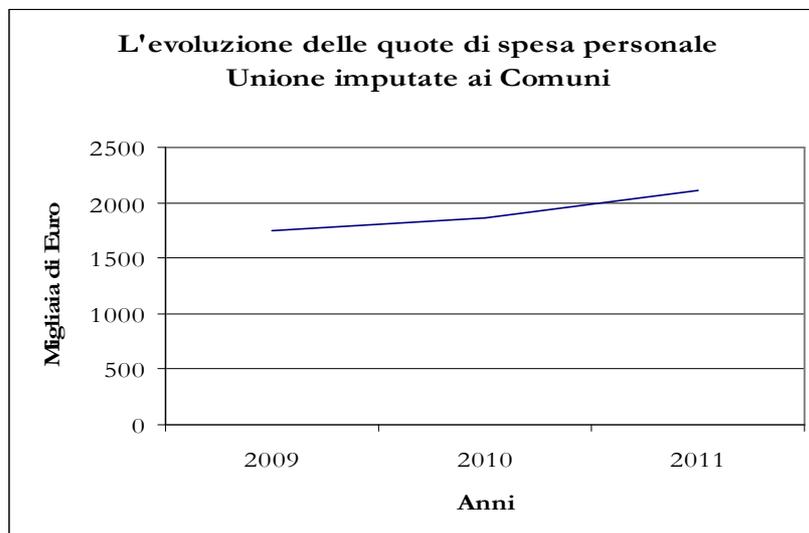


Grafico 2

Invece, la spesa relativa al personale dipendente dei Comuni in comando presso l'Unione Valdera, sebbene sia complessivamente diminuita passando da Euro 1.252.230,60 del 2009 a Euro 912.217,35 del 2011, non ha avuto un andamento monotono, come descritto nel seguente Grafico n. 3, il quale mostra come tali spese, dopo essere cresciute nel 2010 di circa Euro 209.000, siano poi diminuite nel 2011 di circa Euro 549.000.

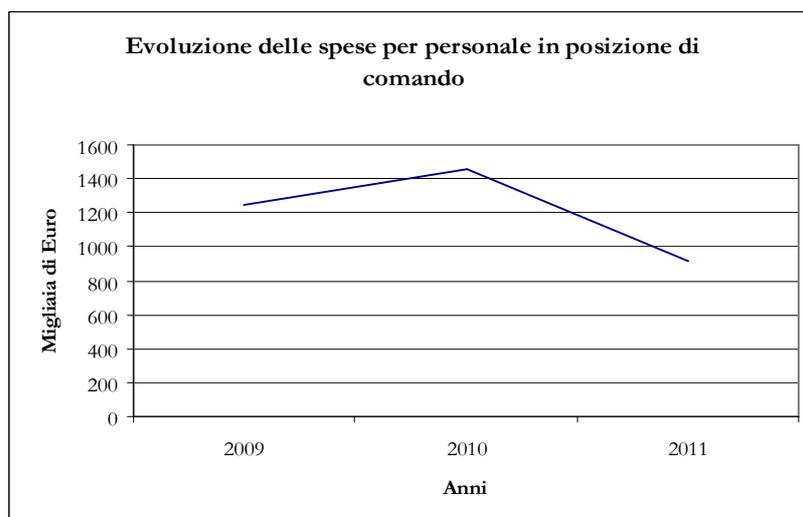


Grafico n. 3

Centro Studi Enti Locali s.r.l.

Via della Costituente, 15 - 56024 San Miniato (PI) - tel. 0571 469222 - 469230 - fax. 0571 469237
Web: www.entilocaliweb.it - E-mail: segreteria@centrostudientilocali.it - P. IVA 02998820233

Il successivo Grafico n. 4, invece, descrive l'andamento della spesa di personale dei soli Comuni aderenti all'Unione, dal 2008 al 2011. Come mostrato dal Grafico 4, e peraltro già evidenziato nel precedente § Cfr. 2.6.1, a seguito dell'aumento registrato nel 2009 di Euro 266.954,62, la spesa di personale dei soli Comuni ha avuto, nei due anni successivi, un *trend* decrescente, fino a conseguire, nel 2011, una diminuzione pari a Euro 880.386,68, rispetto al 2008, ovvero una riduzione del 2,68% in 3 anni, a far data dalla costituzione dell'Unione Valdera (2008-2011).

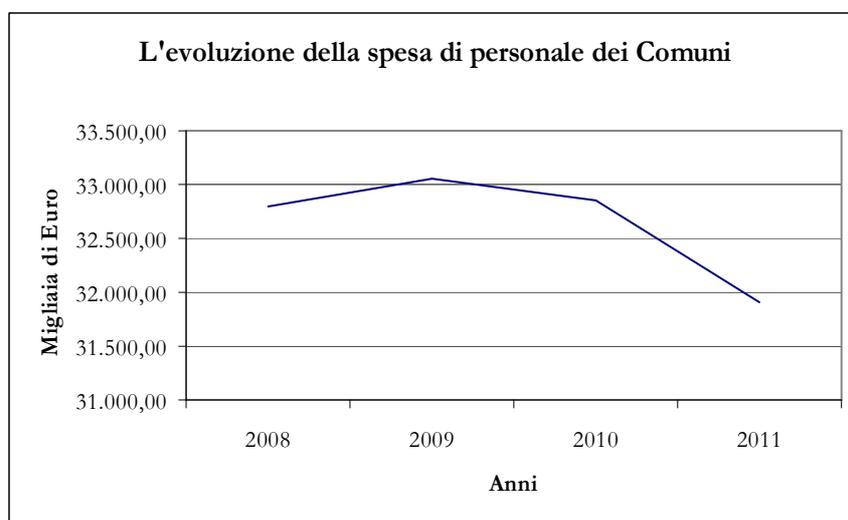


Grafico n. 4

Quanto sopra può essere affermato anche per la spesa di personale complessivamente registrata sull'intero territorio della Valdera, vale a dire considerando, sia la spesa di personale dei singoli Comuni aderenti all'Unione, che la spesa di personale dell'Unione stessa, il cui andamento nel triennio era stato analizzato nel precedente § Cfr. 2.7.1.

Dal successivo Grafico n. 5 si può notare come la spesa di personale sostenuta sull'intero territorio dell'Unione Valdera sia notevolmente aumentata dopo il primo anno (circa Euro 890.000,00, ovvero un incremento del 2,68%) e poi progressivamente diminuita nei successivi 2 esercizi, tanto da conseguire, complessivamente nel quadriennio, una riduzione pari ad Euro 406.530,01. Infatti, al 31 dicembre 2011, la spesa di personale complessivamente sostenuta dagli Enti presenti sul territorio della Valdera è risultata pari ad Euro 32.837.620,81, ovvero l'1,21% in meno rispetto al 31 dicembre 2008.

Centro Studi Enti Locali s.r.l.

Via della Costituente, 15 - 56024 San Miniato (PI) - tel. 0571 469222 - 469230 - fax. 0571 469237

Web: www.entilocaliweb.it - E-mail: segreteria@centrostudientilocali.it - P. IVA 02998820233

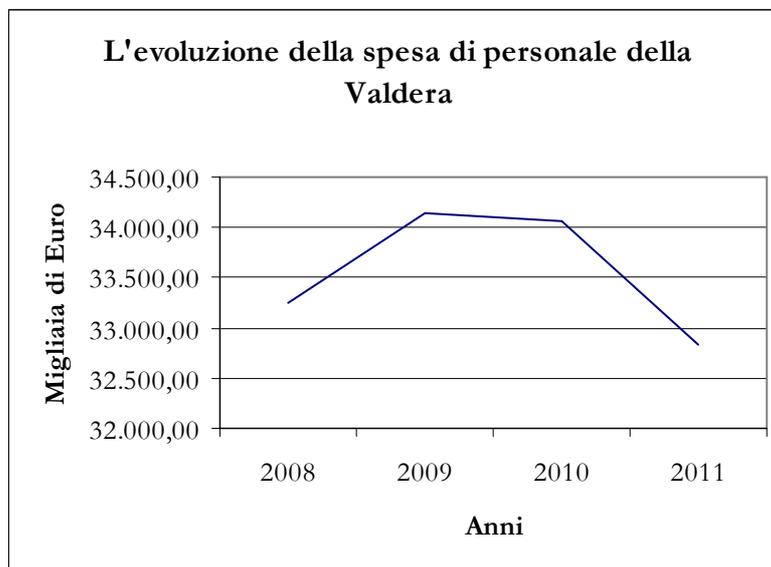


Grafico n. 5

Alla luce dei dati esposti, è da ritenere che, nei 3 anni dalla sua costituzione, l'Unione Valdera non ha riportato un andamento monotono della propria spesa di personale, che nel complesso risulta notevolmente aumentata.

Di contro, nell'intero quadriennio considerato, la spesa di personale dei soli Comuni nel loro complesso e quella dell'intero territorio della Valdera (Unione Valdera – o Consorzio Alta Valdera – e i Comuni ad essa aderenti) hanno riportato un andamento non monotono (crescente al primo anno e successivamente decrescente) con una diminuzione finale complessiva in entrambi i casi.

Quindi, se da un lato l'Unione consegue progressivi aumenti della spesa di personale, i Comuni riportano progressivamente una riduzione della stessa. I diversi andamenti non consentono di valutare l'evoluzione della spesa di personale qui descritta apprezzandone i nessi causali.

A tale proposito, al fine di valutare correttamente la riduzione della spesa di personale ed il suo impatto in termini di efficienza sulle dinamiche gestionali degli Enti, occorrerà apprezzare ed analizzare le variazioni determinate in termini di qualità e quantità dei servizi prodotti.

Centro Studi Enti Locali s.r.l.

Via della Costituente, 15 - 56024 San Miniato (PI) - tel. 0571 469222 - 469230 - fax. 0571 469237
Web: www.entilocaliweb.it - E-mail: segreteria@centrostudientilocali.it - P. IVA 02998820233

3. RIPARTIZIONE DELLE SPESE DELL'UNIONE

3.1 Premessa

La presente Relazione fornisce una prima analisi delle diverse tipologie di spesa dell'Unione: spese generali, spese direttamente imputabile ad ogni singola funzione/servizio attivato dall'Unione, e spese comuni a più funzioni/servizi.

Nel presente lavoro viene delineata un'ipotesi di sistema di attribuzione delle spese alle funzioni e, successivamente, per ciascuna di esse ai Comuni aderenti all'Unione, nonché di calcolo e di attribuzione delle "spese perequative e complementari".

Le indicazioni che seguono rispettano il dettato dell'art. 57 del nuovo Statuto dell'Unione Valdera, esecutivo dallo scorso 10 settembre 2012.

Si provvede, altresì, ad indicare i principi ispiratori del presente lavoro, e a fornire suggerimenti per addivenire alla stesura di un "Manuale operativo" concernente l'attribuzione delle spese per le singole funzioni ai vari Comuni aderenti all'Unione, commentando i parametri adottati secondo le previsioni statutarie inerenti l'attribuzione delle spese per ogni singola funzione.

L'obiettivo della Relazione è quello di fornire agli Amministratori dell'Unione Valdera un primo riferimento su cui basarsi per approfondire gli aspetti complessi inerenti l'attribuzione delle spese dell'Unione ai Comuni aderenti e risolvere le eventuali criticità.

In successivi passi, tenuto conto di un probabile scenario futuro nel quale si addiverrà ad un consolidamento dei servizi effettuati per un sempre maggior numero di Comuni aderenti all'Unione, ed anche una più diffusa e puntuale determinatezza dei dati contabili e tecnici riferibili alle gestioni *ex* comunali, gli Amministratori potrebbero individuare differenti modalità e criteri di ripartizioni da essi ritenute più efficaci con riferimento alle esigenze informative dell'Ente e all'effettiva utilità ritratta da ciascun Comune.

Tutto quanto esplicitato in un sistema omogeneo di parametri e di criteri di ripartizione condivisi da tutti i Comuni aderenti all'Unione e dall'Unione stessa.

3.2 Principi per una corretta e condivisa ripartizione delle spese dell'Unione

La suddivisione delle spese fra i Comuni aderenti presuppone l'implementazione di una contabilità analitica dei costi e dei ricavi, e pertanto l'implementazione di una contabilità economico-patrimoniale.

Centro Studi Enti Locali s.r.l.

Via della Costituente, 15 - 56024 San Miniato (PI) - tel. 0571 469222 - 469230 - fax. 0571 469237
Web: www.entilocaliweb.it - E-mail: segreteria@centrostudientilocali.it - P. IVA 02998820233

Qualora invece, come risulta sinora, l'Ente adotti soltanto la contabilità finanziaria, dovrà farsi riferimento a spese ed entrate.

Attraverso l'impiego dei dati risultanti della contabilità analitica risulta possibile determinare il valore delle risorse consumate in relazione alle diverse unità economiche di riferimento (servizi/funzioni attivate dall'Ente). La contabilità analitica per oggetti di costo/ricavo o, meglio, per centri di costo/ricavo, permetterebbe di conoscere l'effettivo costo unitario di un dato oggetto dell'Ente Unione, laddove la contabilità per centri di spesa/entrata su base finanziaria, come oggi adottata dall'Unione Valdera, consenta invece di conoscere l'ammontare della spesa sostenuta dall'Ente imputabile ad un particolare oggetto dell'Unione.

I potenziali oggetti di costo/spesa sono numerosi. Tra questi, la “*sub-unità*” organizzativa ed il prodotto finale rappresentano senza dubbio i principali ai quali può essere riferito il valore dei fattori produttivi consumati dall'Ente.

L'Unione Valdera correttamente ha individuato come centri di spesa da monitorare con la contabilità analitica i macro-servizi prodotti (funzioni), sostanzialmente corrispondenti alle unità organizzative interne, in modo funzionale a rintracciare informazioni utili agli Amministratori, sia per le valutazioni attinenti alla propria gestione, sia per elaborare parametri di riferimento per l'attribuzione della spesa ai singoli Comuni aderenti.

I servizi individuati per l'elaborazione della contabilità per centri di spesa hanno per oggetto le funzioni svolte dall'Unione per conto dei Comuni ad essa aderenti. Al momento, tali oggetti di spesa non risultano pienamente coerenti con le funzioni ed i servizi indicati all'art. 57 del nuovo Statuto dell'Unione, visto che in esso sono individuate almeno 18 funzioni e per ciascuna di esse sono indicati i relativi parametri di massima da applicare per una corretta ripartizione delle spese necessarie alla produzione dei servizi tra i Comuni aderenti.

In proposito, sarebbe opportuno individuare una correlazione diretta fra centro di spesa (servizio prodotto) e responsabile di riferimento, al fine di reindirizzare periodicamente l'attività svolta secondo una corretta definizione delle responsabilità.

Comunque, per effettuare correttamente le attribuzioni di spesa, l'Unione abbisognerebbe di una contabilità economica in grado di individuare costi e ricavi per competenza, ossia con preciso riferimento ad un esercizio sociale. La contabilità finanziaria, in considerazione degli sfasamenti temporali connessi all'evidenziazione delle manifestazioni finanziarie dei costi e dei ricavi ed alla

Centro Studi Enti Locali s.r.l.

Via della Costituente, 15 - 56024 San Miniato (PI) - tel. 0571 469222 - 469230 - fax. 0571 469237
Web: www.entilocaliweb.it - E-mail: segreteria@centrostudientilocali.it - P. IVA 02998820233

manca rilevazione di costi e ricavi pluriennali, potrebbe comportare slittamenti ed anticipazioni dei costi in esercizi precedenti e/o successivi, inducendo ad attribuire la spesa in modo non strettamente coerente con i costi/ricavi effettivi di ogni esercizio. Occorrerà quindi fare attenzione soprattutto ai costi per ammortamento ed all'effettiva competenza economica di impegni ed accertamenti.

La contabilità finanziaria, pur con le problematiche sopra individuate, deve necessariamente permettere l'attribuzione per competenza (meglio se economica) delle spese dirette effettuate per ogni singolo servizio, delle spese comuni a più servizi e delle spese generali.

Il presente lavoro ha l'intendimento d'individuare i parametri ed i rispettivi pesi per una corretta e coerente ripartizione delle spese sull'oggetto di analisi determinato (i servizi prodotti), definendo il responsabile (l'Ufficio) di riferimento ed i dati ritenuti necessari per il corretto ribaltamento dei costi comuni e generali, nonché per l'individuazione delle spese indicate statutariamente come “*complementari e perequative*”, quindi soggette ad una diversa ripartizione fra gli Ente aderenti e non aderenti all'Unione.

Nella presente Sezione del Documento si è cercato di rappresentare le attuali criticità del sistema informativo e le possibili soluzioni migliorative, ma anche semplificative, che potrebbero portare a regime all'implementazione di una contabilità dei costi utile per una corretta e coerente ripartizione degli stessi fra gli Enti aderenti.

Gli Amministratori avranno naturalmente la necessità e la possibilità di valutare e selezionare i pesi da attribuire ai diversi parametri utilizzati per la ripartizione delle spese di ogni funzione, così da addivenire ad una ripartizione dei costi condivisa.

I dati elaborati potrebbero poi permettere anche l'individuazione di costi specifici, di servizi ritenuti rilevanti, per l'effettuazione di analisi temporali e spaziali, sia all'interno dell'Unione che con riferimento ad altre omogenee realtà toscane ed italiane (i cosiddetti “*studi di settore*”, tra l'altro già elaborati ed utilizzati dalla Sezione regionale di controllo della Corte dei conti nell'ambito del proprio “*controllo collaborativo*” ex art. 7, comma 8, della Legge n. 131/03 - Legge “*La Loggia*” - alimentato con i dati contenuti nei Questionari sul bilancio di previsione e sul rendiconto della gestione che l'Organo di revisione economico-finanziaria di ciascun Ente Locale inviati annualmente alla stessa Sezione regionale ex art. 1, commi 166-168, della Legge n. 266/05 (“*Finanziaria 2006*”).

In futuro, l'analisi dei dati della contabilità analitica permetterà di effettuare analisi storiche e di efficacia ed efficienza ed in grado di aiutare/supportare gli Amministratori a reindirizzare la gestione per il futuro.

Centro Studi Enti Locali s.r.l.

Via della Costituente, 15 - 56024 San Miniato (PI) - tel. 0571 469222 - 469230 - fax. 0571 469237
Web: www.entilocaliweb.it - E-mail: segreteria@centrostudientilocali.it - P. IVA 02998820233

L'introduzione di questo strumento gestional-contabile, se da un lato consentirebbe di rispondere in maniera completa e di massima utilità agli obblighi del nuovo regime amministrativo-contabile e bilancistico da introdurre a partire dal 1° gennaio 2015, come risultante dalla riforma dell'armonizzazione dei sistemi contabili della Pubblica Amministrazione - introdotta, per Enti Locali e Regioni e loro Organismi partecipati, dal Dlgs. n. 118/11 di attuazione della delega contabile contenuta nell'art. 2, comma 1 e comma 2, lett. h), della Legge n. 42/09, oltre che dell'art. 1, comma 4, e dell'art. 2, comma 6, della Legge 31 dicembre 2009, n. 196 (recante la Legge di contabilità e finanza pubblica) ed, in applicazione dei principi sanciti dall'art. 119 della Costituzione –, dall'altro agevolerebbe Amministratori e tecnici nella conoscenza di informazioni amministrativo-contabili aggiuntive in grado di esprimere i reali costi dei servizi comunali e di prevedere con maggior sensibilità e precisione gli impatti economici che le scelte strategiche e gestionali potrebbero produrre e poi produrranno sui cittadini della comunità e sul bilancio dell'Ente Locale.

Per di più, questa strumentazione agevolerebbe anche la predisposizione della cosiddetta “*Relazione di fine mandato*” ex art. 4, del Dlgs. n. 149/11, nuovo adempimento a cui sono chiamati Amministratori, tecnici e Revisori alla fine della Legislatura, secondo quanto indicato dal Decreto interministeriale 26 aprile 2013, così come la costruzione dei sistemi obbligatori di controllo interno recentemente introdotti per tutti gli Enti Locali dall'art. 3, comma 1, lett. d), del Dl. n. 174/12 (Decreto “*Salva Enti Locali*”), con la modifica dell'art. 147 e l'inserimento degli artt. 147-*bis*, 147-*ter*, 147-*quater* e 147-*quinquies*, nel Tuel.

Purtroppo, ad oggi sono pochi gli Enti che hanno implementato efficientemente una contabilità analitica dei costi. Nella quasi totalità dei casi si tratta di Enti di medio-grandi dimensioni, con risultati non sempre soddisfacenti. La sperimentazione nel tempo e l'attenzione costante a tali metodologie permetterebbe certamente una migliore conoscenza delle attività e dei servizi prodotti dagli Enti Locali e porterebbe, sia ad una più efficace valutazione dei risultati raggiunti (“*performance*”) dagli Amministratori e dei Responsabili delle funzioni (con riflessi informativi positivi anche con riguardo all'attribuzione della retribuzione di risultato), nonché ad una maggiore consapevolezza da parte degli stessi dell'azione e delle decisioni finora intraprese, con possibilità di conoscere e valutare errori e permettere di reindirizzare tempestivamente la gestione.

Centro Studi Enti Locali s.r.l.

Via della Costituente, 15 - 56024 San Miniato (PI) - tel. 0571 469222 - 469230 - fax. 0571 469237

Web: www.entilocaliweb.it - E-mail: segreteria@centrostudientilocali.it - P. IVA 02998820233

3.3 Suddivisione delle spese dell'Unione fra gli Enti aderenti

Come preannunciato, di seguito individuiamo, implementiamo ed illustriamo un sistema operativo per la suddivisione delle spese dell'Unione Valdera fra i diversi Comuni ad essa aderenti.

L'obiettivo è quello di addivenire ad un sistema coordinato di criteri di ripartizione delle spese coerente, che risulti condivisibile a tutti i Comuni aderenti, nel rispetto dei seguenti principi:

- correlazione tra i benefici ed i servizi forniti dall'Unione,
- gradualità nel processo di valutazione dei risultati, sia con riferimento allo scenario di passaggio dalla gestione comunale alla gestione unificata, sia in correlazione ad uno scenario futuro caratterizzato dal progressivo passaggio di un numero sempre maggiore di servizi dai Comuni all'Unione,
- corretta e definita individuazione dei costi delle funzioni in relazione alla contabilità per centri di ricavo/costo o centri di entrata/spesa;
- utilizzo prevalente dei dati già presenti nei sistemi informativi dell'Unione e/o dei Comuni;
- progressiva semplificazione del sistema;
- utilizzabilità sia per derivazione dalla contabilità finanziaria che per derivazione dalla contabilità economica.

Il presente lavoro rappresenta un ipotesi di modello elaborato sulla base delle disposizioni statutarie approvate recentemente, con Determinazione 11 giugno 2012, n. 56, esecutiva dal 10 settembre 2012, indicanti le modalità di determinazione e di ripartizione delle spese dell'Unione, attraverso un processo di definizione condiviso e partecipato da tutti i Comuni.

Infatti, l'art. 57 del nuovo Statuto stabilisce che ogni Comune partecipata alle spese dell'Unione secondo una triplice ripartizione delle stesse:

- spese generali;
- spese direttamente imputabili allo svolgimento delle funzioni associate a cui il Comune aderente partecipa;
- spese per lo svolgimento delle funzioni a cui il Comune aderente non partecipa.

Quest'ultima tipologia di spese corrisponde a quota-parte delle prime 2 tipologie e dovrà essere attribuita ai Comuni sulla base dei criteri perequativi che la Giunta dell'Ente andrà ad individuare.

Lo Statuto prevede che le spese generali debbano essere ripartite fra i Comuni in rapporto a parametri oggettivi individuati in base all'incidenza effettiva dei costi generali su ciascun servizio o, in mancanza, in proporzione ai relativi volumi di attività in termini finanziari. Inoltre, lo Statuto stesso individua, per

Centro Studi Enti Locali s.r.l.

Via della Costituente, 15 - 56024 San Miniato (PI) - tel. 0571 469222 - 469230 - fax. 0571 469237
Web: www.entilocaliweb.it - E-mail: segreteria@centrostudientilocali.it - P. IVA 02998820233

ognuna delle 18 funzioni previste, i parametri di ripartizione delle rispettive spese nei confronti dei Comuni che beneficiano in via diretta dei servizi inerenti ad ogni specifica funzione.

La Giunta dell'Ente è deputata ad esplicitare e quantificare, oltre a tali parametri, anche quelli aggiuntivi, cosiddetti “di perequazione”, i quali permettano di tener conto delle diverse situazioni e/o potenzialità di ciascun Comune. Infine, lo Statuto dell'Unione individua, quale criterio residuale, la proporzionalità alla popolazione residente di ciascun Comune.

Per di più, risulta possibile l'implementazione anche di nuove funzioni, per le quali occorrerà mano a mano individuare e quantificare, da parte della Giunta, i relativi parametri di ripartizione delle spese.

Vale la pena evidenziare come, attualmente, non è consentito un perfetto allineamento fra le funzioni previste dallo Statuto dell'Ente, i servizi effettivamente prodotti, ed i centri di entrata/spese ad oggi individuati ed implementati nella contabilità finanziaria per centri di spesa e di entrata adottata dall'Ente. Infatti, a fronte delle 18 funzioni già previste statutariamente, alle quali potranno aggiungersene altre non previste (vedasi Servizio “Raccolta e Trasporto nettezza urbana” e Servizio “Formazione”), la contabilità finanziaria adottata dall'Ente individua 16 centri di entrata/spesa, i quali peraltro non risultano sempre collegabili con le suddette 18 funzioni. Inoltre, i servizi effettivamente resi sono riconducibili secondo le risultanze della contabilità adottata ai 16 centri di entrata/spesa, mentre non appare puntuale la loro individuazione con riguardo alle funzioni statutariamente previste.

E' quindi opportuno, in primo luogo, operare un allineamento tra quanto previsto statutariamente, i servizi effettivamente resi ed i centri di entrata/spesa individuati, possibilmente anche mediante l'elaborazione di un “Manuale operativo” che ne permetta una chiara ed univoca individuazione, e che, correlatamente, spieghi le ragioni di tale mancata coincidenza.

Detto “Manuale” dovrà riportare anche tutti i criteri adottati, inerenti a:

- le modalità di ribaltamento delle spese generali e comuni;
- le metodologie di calcolo del fondo per l'attribuzione ai Comuni della spesa complementare e perequativa;
- il processo d'individuazione e costruzione dei parametri utili per la ripartizione delle spese.

Quanto sopra evidenziato renderebbe la ripartizione delle spese di ciascuna funzione più chiara e trasparente, oltre che più facile da operare.

Centro Studi Enti Locali s.r.l.

Via della Costituente, 15 - 56024 San Miniato (PI) - tel. 0571 469222 - 469230 - fax. 0571 469237
Web: www.entilocaliweb.it - E-mail: segreteria@centrostudientilocali.it - P. IVA 02998820233

Ai fini della definizione del sistema di ripartizione delle spese dell'Unione Valdera fra i diversi Comuni qui ideato, alla luce delle considerazioni fin qui esposte, è stato ritenuto più utile al momento utilizzare quasi esclusivamente i dati già presenti nei sistemi informativi dell'Ente Unione e/o dei Comuni.

Premettiamo che, per non rendere eccessivamente farraginoso il sistema di attribuzione delle spese, è consigliabile pervenire con il tempo ad una semplificazione e ad una riduzione dei parametri previsti, cosa che certamente dovrà avvenire in maniera graduale e condivisa.

Sarebbe auspicabile anche l'adeguamento e l'implementamento del sistema di rilevazione analitica dei costi adottato dall'Unione, anche tenendo conto dell'obiettivo di addivenire in modo trasparente, conveniente e semplificato, alla definizione delle spese (dei costi) di ciascuna funzione e dei parametri di ribaltamento delle stesse rispetto ai Comuni aderenti.

Ogni valutazione del modello di ripartizione da parte di ciascun Comune su ogni singolo parametro potrà portare a conclusioni di vantaggio e svantaggio in correlazione con gli altri Enti, mentre un esame generale del sistema di ripartizione delle spese attenuerebbe tali differenziazioni, in special modo allorché la Giunta dell'Unione proceda con la ponderazione e la taratura dei numerosi parametri adottati.

L'Ente Unione, ribadiamo, dovrà altresì redigere un Manuale/Regolamento per il ribaltamento delle spese (costi) e per la loro completa ripartizione nei confronti dei Comuni aderenti, in modo da rendere più trasparenti le attribuzioni delle spese, anche con riferimento al susseguirsi degli esercizi sociali.

3.3.1 Obiettivi dell'analisi

L'obiettivo del presente elaborato è quello di addivenire ad una proposta di attribuzione ragionata a ciascun Comune, sia delle spese generali, sia delle spese dirette per ogni funzione, che metta in grado la Giunta e l'Assemblea dell'Unione, nonché i Comuni, di valutare la correttezza, la condivisibilità e l'incentivazione alla riduzione delle spese e/o alla maggiore efficienza della spesa stessa, dell'azione del soggetto Unione.

3.3.2 I parametri statutarî per la suddivisione delle spese

Il nuovo Statuto dell'Unione Valdera, approvato dalla Giunta con Deliberazione 11 giugno 2012, n. 56), ed in vigore dal 10 settembre 2012, all'art. 57, rubricato "*Modalità di determinazione e ripartizione delle spese*", stabilisce, in relazione all'attribuzione delle spese ai Comuni aderenti all'Ente Unione, che:

Centro Studi Enti Locali s.r.l.

Via della Costituente, 15 - 56024 San Miniato (PI) - tel. 0571 469222 - 469230 - fax. 0571 469237

Web: www.entilocaliweb.it - E-mail: segreteria@centrostudientilocali.it - P. IVA 02998820233

“1. Ogni Comune aderente all’Unione partecipa:

- a) alle spese direttamente imputabili allo svolgimento delle funzioni associate a cui il Comune partecipa;*
- b) alle spese per lo svolgimento delle funzioni cui eventualmente non partecipa, sulla base dei criteri perequativi stabiliti dalla Giunta dell’Unione e comunque in forme assolutamente complementari e residuali rispetto ai Comuni effettivamente partecipanti alle funzioni;*
- c) alla quota di spese generali dell’unione attribuibili alle stesse funzioni.*

2. Le spese indirette (o generali) sono ripartite tra i Comuni in rapporto ai parametri oggettivi individuati in base all’incidenza effettiva dei costi generali su ciascun servizio. In mancanza di analisi multifattoriale, i costi generali sono imputati alle singole funzioni in proporzione ai relativi volumi di attività in termini finanziari.

3. I parametri di ripartizione individuati sono quelli indicati a fianco di ciascuna tipologia di servizi:

- a. **funzioni del settore sociale:** popolazione, indice di varianza rispetto alla media nell’Unione del fenomeno considerato;*
- b. **le funzioni di polizia locale:** numero di contravvenzioni e di altre sanzioni, estensione territoriale, popolazione;*
- c. **funzioni di istruzione pubblica,** compresi i servizi per gli asili nido, di assistenza scolastica, trasporto e refezione, nonché l’edilizia scolastica: popolazione target del servizio (per fasce d’età), numero utenti dei servizi, numero presidi scolastici;*
- d. **la gestione delle biblioteche, degli archivi storici e dei musei:** localizzazione e comuni beneficiari, volumi di attività;*
- e. **i servizi e i progetti per l’educazione degli adulti, gli interventi educativi e di orientamento per gli adolescenti e i giovani:** popolazione target del servizio (per fasce d’età), numero utenti dei servizi, numero presidi dedicati sul territorio;*
- f. **servizi informatici:** numero e complessità delle apparecchiature in carico, numero di dipendenti, numero di servizi attivi;*
- g. **servizi scolastici:** popolazione, numero richieste specifiche;*
- h. **funzioni nel campo della viabilità e dei trasporti,** inclusa l’organizzazione dei servizi di trasporto pubblico locale: estensione della rete considerata, numero ed incidenza dei servizi attivi;*
- i. **funzioni riguardanti la gestione del territorio e dell’ambiente,** inclusa la valutazione di impatto ambientale, **il Sistema Informativo Territoriale, la protezione civile, il vincolo idrogeologico:** numero servizi resi, popolazione, estensione territoriale;*

Centro Studi Enti Locali s.r.l.

Via della Costituente, 15 - 56024 San Miniato (PI) - tel. 0571 469222 - 469230 - fax. 0571 469237

Web: www.entilocaliweb.it - E-mail: segreteria@centrostudientilocali.it - P. IVA 02998820233

- j. **funzioni generali di amministrazione, di gestione e di controllo** (segreteria degli organi e generale, servizi del personale, servizi finanziari, provveditorato, controllo interno e di gestione): numero dipendenti Comune, volume finanziario bilancio, numero funzioni attribuite;*
- k. **tributi e servizi fiscali**: valore delle entrate, numero posizioni contributive, popolazione;*
- l. **gestione beni demaniali e patrimoniale, ufficio tecnico**: numero progetti, numero e valore dei beni gestiti;*
- m. **anagrafe, stato civile, elettorale**: popolazione;*
- n. **cooperazione internazionale allo sviluppo e sostegno operativo alle iniziative per la pace**: numero progetti attivi e loro entità;*
- o. **sportello unico per le attività produttive, gestione Pip e Peep**: numero esercizi e insediamenti produttivi;*
- p. **attività turistiche**: numero turisti anno precedente, numero servizi attivi sul territorio;*
- q. **riscossione coattiva**: numero ingiunzioni, volumi finanziari riscossi, popolazione;*
- r. **svolgimento delle gare**: numero di gare espletate, popolazione.*

4. I parametri di cui sopra sono ulteriormente esplicitati e quantificati dalla Giunta dell'Unione, cui spetta la facoltà di indicare i parametri relativamente a nuove funzioni trasferite, nonché, per ciascuna funzione, parametri aggiuntivi di perequazione che tengano conto delle diverse situazioni e potenzialità di ciascun Ente.

5. Le spese per le quali non sono indicati dal presente Statuto i criteri di attribuzione delle risorse finanziarie sono sostenuti da trasferimenti dei Comuni quantificati in misura proporzionale alla popolazione.

6. E' sempre possibile per ciascun Comune aderente trasferire risorse aggiuntive all'Unione, rispetto a standard comuni determinati, in cambio di maggiori prestazioni per i cittadini residenti nel proprio territorio."

In ragione di quanto sopra e per le finalità inerenti al presente elaborato, risulta obbligatorio preliminarmente addivenire ad un sistema di ripartizione delle spese dell'Unione in 3 categorie, distinte fra spese generali (per tutte le funzioni o per la generalità dell'Ente Unione Valdera) e spese per funzioni. Inoltre, all'interno di quest'ultima categoria, è opportuno discernere le spese a seconda che siano specificatamente afferenti, in via diretta od in via indiretta, uno o più servizi.

In secondo luogo, occorrerà individuare i parametri ed i pesi riguardanti le spese generali, in relazione ad ogni singola funzione, che permettano il ribaltamento delle stesse proprio su ogni funzione attivata.

Il passo successivo consta nella determinazione dei parametri e dei pesi di ciascun parametro utile per l'imputazione ai singoli Comuni delle spese inerenti ad ogni singola funzione, sempre nel rispetto dei

Centro Studi Enti Locali s.r.l.

Via della Costituente, 15 - 56024 San Miniato (PI) - tel. 0571 469222 - 469230 - fax. 0571 469237

Web: www.entilocaliweb.it - E-mail: segreteria@centrostudientilocali.it - P. IVA 02998820233

principi sopra indicati e con l'obiettivo di non appesantire l'Ente di adempimenti burocratici finalizzati alla sola ripartizione delle spese. Pertanto, i parametri elaborati dovranno essere calcolati utilizzando i dati che gli Uffici dell'Ente hanno già trattato o che siano da questi facilmente individuabili (con cadenza periodica, meglio se annuale), nonché di parametri che in fase di definizione necessitano di un limitato studio *una tantum*, ma che potranno essere fruiti in futuro senza ulteriori necessità di elaborazione.

In applicazione dell'art. 57, comma 1, lett. b), dello Statuto dell'Unione Valdera, la soluzione da privilegiare per gli estensori di questo Documento consiste nell'individuare la quota di spese per lo svolgimento delle funzioni cui i Comuni non partecipano come un fondo pari ad una piccola quota percentuale di tutte le spese (ipotizziamo una percentuale modesta, l'1% o il 2%), da decurtare proporzionalmente dalle spese (al lordo delle spese generali) individuate per ogni funzione. Tale fondo dovrebbe essere attribuito pro-quota a tutti i Comuni aderenti l'Unione essenzialmente sulla base della popolazione residente in ognuno di essi alla data del 31 dicembre precedente a quello di riferimento. Con tale metodo di semplice applicazione, nel rispetto dello Statuto, si addiverrà ad attribuire in modo perequativo spese/costi in maniera più che proporzionale a quei Comuni aderenti che partecipano ad un numero minore di servizi/funzioni.

Infine, va posta attenzione all'implementazione di nuove funzioni ed al criterio residuale della popolazione residente, sempre in un'ottica di progressiva e graduale semplificazione del metodo di ripartizione che tenga però conto delle differenze di utilizzo dei servizi da parte dei residenti in un Comune rispetto ad altri.

3.3.3 Le funzioni dell'Unione Valdera e la contabilità per centri di spesa/entrata

Statutariamente, come sopra evidenziato, l'Unione ha previsto la ripartizione delle spese dell'Ente con riferimento a 18 funzioni:

1. funzioni del settore sociale;
2. funzioni di polizia locale;
3. funzioni di istruzione pubblica;
4. gestione delle biblioteche, degli archivi storici e dei musei;
5. servizi e i progetti per l'educazione degli adulti, gli interventi educativi e di orientamento per gli adolescenti e i giovani;

Centro Studi Enti Locali s.r.l.

Via della Costituente, 15 - 56024 San Miniato (PI) - tel. 0571 469222 - 469230 - fax. 0571 469237
Web: www.entilocaliweb.it - E-mail: segreteria@centrostudientilocali.it - P. IVA 02998820233

6. servizi informatici;
7. servizi scolastici;
8. funzioni nel campo della viabilità e dei trasporti, inclusa l'organizzazione dei servizi di trasporto pubblico locale;
9. funzioni riguardanti la gestione del territorio e dell'ambiente, inclusa la valutazione di impatto ambientale, il Sistema Informativo Territoriale, la protezione civile, il vincolo idrogeologico;
10. funzioni generali di amministrazione, di gestione e di controllo;
11. tributi e servizi fiscali;
12. gestione beni demaniali e patrimoniale, ufficio tecnico;
13. anagrafe, stato civile, elettorale;
14. cooperazione internazionale allo sviluppo e sostegno operativo alle iniziative per la pace;
15. sportello unico per le attività produttive, gestione Pip e Peep;
16. attività turistiche;
17. riscossione coattiva;
18. svolgimento delle gare.

L'attuale modalità di rilevazione contabile dell'Unione permette la suddivisione della spesa fra 16 centri di imputazione da ricondurre fra le 18 funzioni indicate statutariamente, come precisato nell'elenco sotto riportato:

- 1) Contributi e servizi alle famiglie: riconducibile alle "Funzioni del Servizio Sociale" (1),
- 2) Progetti interventi sociale: riconducibile alle "Funzioni del Servizio Sociale" (1),
- 3) Servizi scolastici: riconducibile a "Servizi Scolastici" (7),
- 4) Servizi educativi per ogni età: riconducibile al Servizio "Progetti per educazione degli adulti" (5),
- 5) Reti cultura, biblioteche, musei: riconducibile al Servizio "Gestione biblioteche, degli archivi storici e dei musei" (4),
- 6) Agenzia formativa Unione Valdera: riconducibile al Servizio "Formazione personale" (Servizio non previsto dallo Statuto),
- 7) Servizio risorse umane: riconducibile alla funzione "Amministrazione, gestione e controllo" (10),
- 8) Servizi generali: riconducibile all'aggregato "Spese generali",
- 9) Servizio finanziario: riconducibile al Servizio "Amministrazione, gestione e controllo" (10),
- 10) Polizia locale: riconducibile alle "Funzioni di Polizia locale" (2),

Centro Studi Enti Locali s.r.l.

Via della Costituente, 15 - 56024 San Miniato (PI) - tel. 0571 469222 - 469230 - fax. 0571 469237

Web: www.entilocaliweb.it - E-mail: segreteria@centrostudientilocali.it - P. IVA 02998820233

- 11) Servizio raccolta e trasporto nettezza urbana: riconducibile al Servizio “*Raccolta e Trasporto nettezza urbana*” (Servizio non previsto dallo Statuto),
- 12) Suap: riconducibile al Servizio “*Suap, Pip, Peep*” (15),
- 13) Servizio informatica: riconducibile ai “*Servizi informatici*” (6),
- 14) Servizio tributi: riconducibile al Servizio “*Tributi e Servizi Fiscali*” (11),
- 15) Area servizi tecnici: riconducibile al Servizio “*Gestione del territorio e ambiente*” (9),
- 16) Protezione civile: riconducibile al Servizio “*Gestione del territorio e ambiente*” (9).

Ricapitolando, i centri di spesa sono suddivisibili in un “*centro per spese generali*”, in 13 centri di spesa corrispondenti alle specifiche funzioni individuate statutariamente, e a 2 centri di spesa relativi a servizi non elencati nell’art. 57 del nuovo Statuto (Servizio “*RTnu*” e Servizio “*Formazione personale*”).

Pertanto, a fronte di almeno 20 funzioni (le 18 previste dallo Statuto ed i Servizi “*RTnu*” e “*Formazione personale*”), vi sono dati disponibili provenienti dalla contabilità analitica con riferimento a 15 di essi, mentre un centro di spesa/entrata risulta afferente a spese generali da ribaltare ed imputare a singole funzioni.

Non risulterebbero quindi attivati centri di spesa per le seguenti 5 funzioni:

- Istruzione pubblica
- Viabilità e trasporti
- Gestione patrimonio
- Cooperazione internazionale
- Anagrafe, Stato civile ed Elettorale.

3.3.4 Spese dirette (o comuni) per funzione

Le spese che afferiscono specificatamente ad una funzione sono imputate direttamente a tale singola funzione, mentre le spese che rilevano soltanto per 2 o per alcune funzioni devono essere attribuite a tali funzioni interessate mediante criteri oggettivi di ripartizione, da qualificare per singola fattispecie e su base annuale.

Tali spese/costi comuni devono essere chiaramente individuati e deve essere valutata la loro rilevanza rispetto ad ogni singola funzione, in modo da stabilire un idoneo criterio oggettivo, coerente e condiviso, per effettuare il ribaltamento su ogni singola funzione. Le spese di ogni funzione devono

Centro Studi Enti Locali s.r.l.

Via della Costituente, 15 - 56024 San Miniato (PI) - tel. 0571 469222 - 469230 - fax. 0571 469237
Web: www.entilocaliweb.it - E-mail: segreteria@centrostudientilocali.it - P. IVA 02998820233

essere attribuite pro-quota ai soli Comuni aderenti all'Unione che hanno attivato, anche parzialmente, i servizi prodotti per ogni singola funzione.

I Comuni che non usufruiscono dei servizi di una o più funzioni devono, in base alle prescrizioni statutarie, essere gravati aggiuntivamente di una quota di spesa definita “*complementare e perequativa*”.

Per ogni singola funzione attualmente attivata dall'Unione Valdera (prevista o meno dall'art. 57 dello Statuto), di seguito viene fornita una descrizione dei parametri adottabili, ricomprendendo tutti quelli individuati nel suddetto art. 57 dello Statuto, per l'attribuzione diretta delle spese ai Comuni aderenti.

1) Funzioni del “Settore Sociale”

L'Unione svolge in affidamento diretto interventi e servizi alle famiglie, interventi e servizi agli anziani, interventi e servizi agli immigrati, interventi e servizi ai minori e alle donne, nonché gestisce i contributi affitti e alcuni progetti. I parametri statuari individuati per le attribuzioni delle specifiche spese della funzione del Settore Sociale sono la popolazione residente al 31 dicembre dell'anno precedente all'esercizio di riferimento e l'indice di varianza rispetto alla media nell'Unione del fenomeno considerato.

Indice di varianza rispetto alla media nell'Unione

L'indice deve misurare la variabilità dei “*Servizi Sociali*” forniti nei diversi Comuni ogni 1.000 abitanti, rispetto alla media rilevabile nell'intera Unione, o meglio nei Comuni nei quali i servizi della funzione “*Sociale*” sono stati attivati da parte dell'Unione Valdera. Tale indice dovrà consentire di attribuire le spese della funzione in modo più che proporzionale ai Comuni che presentano situazione di fruizione oltre la media dei “*Servizi Sociali*” attivati con l'Unione. Il peso di tale indice non dovrà essere eccessivamente elevato, specie nel caso in cui vi sia un'omogeneità delle situazioni riscontrate dal Servizio presenti sul territorio dei diversi Comuni aderenti all'Unione.

L'elaborazione dell'indice dovrà essere effettuata periodicamente (è ipotizzabile una volta all'anno, nei primi mesi dell'esercizio successivo a quello di riferimento), dall'Ufficio “*Sociale*” dell'Unione, sulla base dei servizi e degli interventi effettuati con riferimento ai “*Servizi Sociali*” nell'esercizio di riferimento.

Popolazione

In ipotesi di situazioni non molto differenziate presenti nei Comuni riguardo la fruizione dei servizi d'interesse, tale parametro dovrà essere considerato preponderante, in quanto si potrebbe assumere che vengano forniti servizi per quantità e qualità omogenea in rapporto al numero degli abitanti del Comune. In tal caso, il peso di tale indice dovrebbe assumere un valore relativo elevato.

Centro Studi Enti Locali s.r.l.

Via della Costituente, 15 - 56024 San Miniato (PI) - tel. 0571 469222 - 469230 - fax. 0571 469237

Web: www.entilocaliweb.it - E-mail: segreteria@centrostudientilocali.it - P. IVA 02998820233

Nel caso invece in cui vi siano situazioni molto differenziate fra i diversi Comuni, occorrerà ridurre il peso di tale indice, incrementando quello dell'indice di varianza, con il quale viene tenuto conto proprio di tale disomogeneità degli interventi sul territorio dei vari Comuni.

La rilevazione del dato risulta di semplicissimo rintracciamento (sito **internet** dell'Istat) e può essere effettuata direttamente dall'Ufficio "Ragioneria".

2) Funzioni di "Polizia locale"

L'Unione svolge per conto dei 6 Comuni che precedentemente facevano parte del "Consorzio Alta Valdera" il Servizio di "Polizia locale".

I parametri statuari individuati per l'attribuzione, ai Comuni aderenti e partecipanti all'attività della funzione stessa, delle specifiche spese della funzione di "Polizia locale", sono, rispettivamente, la popolazione residente al 31 dicembre dell'anno precedente all'esercizio di riferimento, il numero di contravvenzioni e delle altre sanzioni comminate dal Corpo di "Polizia locale" dell'Unione, e l'estensione territoriale di ciascun Comune.

Numero di contravvenzioni e di altre sanzioni

Tale parametro rappresenta un dato estremamente significativo per differenziare l'attribuzione delle spese che fanno riferimento alla funzione di "Polizia locale", in quanto rappresentativo, sia dell'attività esterna effettuata dal personale e dell'utilizzo dei mezzi assegnati, e sia dell'attività interna connessa al lavoro di studio normativo e di quello materiale inerente la gestione amministrativa concernente i procedimenti di riscossione e accertamento.

Riteniamo che debba essere attribuito a tale parametro un peso relativamente elevato.

I dati, consistenti nel numero di sanzioni elevate dal Corpo di "Polizia locale" dell'Unione, dovranno essere forniti annualmente dall'Ufficio "Polizia locale".

Estensione territoriale di ciascun Comune

Per quanto attiene alla presente funzione, il parametro risulta rilevante principalmente riguardo ai tempi dei prolungati spostamenti e degli interventi da effettuarsi dal Corpo di "Polizia locale" e per l'effettuazione di controlli particolari diversi da quelli attinenti il "Codice della strada", come il controllo dell'applicazione dei Regolamenti comunali riguardo all'attività edilizia e rurale.

Il peso da attribuire a tale parametro reputiamo non debba essere elevato. I dati necessari per la ripartizione pro-quota delle spese, o sono già disponibili, o sono facilmente reperibili anche dall'Ufficio "Ragioneria".

Centro Studi Enti Locali s.r.l.

Via della Costituente, 15 - 56024 San Miniato (PI) - tel. 0571 469222 - 469230 - fax. 0571 469237

Web: www.entilocaliweb.it - E-mail: segreteria@centrostudientilocali.it - P. IVA 02998820233

Popolazione

Anche tale parametro, seppur significativo, è rilevante soltanto ad integrazione del numero di sanzioni comminate dal Corpo di “*Polizia locale*” e potrebbe essere introdotto per tener conto della maggior attività di servizi diversi (servizi controllo feste patronali e mercati, chiusura strade per manifestazioni e funerali, ecc.) svolta dal personale con riferimento a nuclei abitativi più ampi.

Il peso da attribuire a tale parametro reputiamo non debba essere elevato.

3) Funzioni di “Istruzione pubblica”

La funzione Servizi scolastici comprende l'erogazione dei servizi di assistenza scolastica (servizi di mensa scolastica, trasporto scolastico, sorveglianza sugli scuolabus, sorveglianza pre e scuola) nelle varie modalità di gestione (gestione diretta, in appalto, mista), compresa l'acquisizione di forniture e servizi tramite procedure di gara e la gestione dell'attività di bollettazione nelle due diverse modalità di pagamento delle tariffe (post-pagato con l'invio dei bollettini di ccp e pre-pagato con il pagamento presso dei punti di ricarica individuati).

Il Servizio svolge principalmente l'attività di programmazione Zonale annuale della rete scolastica (anche per 5 Comuni non appartenenti all'Unione Valdera), gestisce vari progetti educativi e formativi, il convenzionamento con le scuole materne private paritarie e il sistema integrato pubblico-privato dei servizi per la prima infanzia.

I parametri statuari individuati per la ripartizione delle specifiche spese della funzione sono, nell'ordine, la popolazione *target*, il numero degli utenti serviti, ed il numero dei presidi scolastici.

Popolazione *target* del servizio (per fasce d'età)

Tale indice dovrà essere elaborato con cadenza periodica, meglio se annuale, in modo da ponderare la diversità per fasce d'età degli utenti che utilizzano i servizi di istruzione pubblica dell'Unione. La diversificazione dell'utenza comporta diverse modalità di svolgimento dei servizi connessi alla presente funzione e, pertanto, la necessità di tenerne conto ai fini della ripartizione della spesa, con una ponderazione meditata. Il parametro in questione dovrà essere pesato in modo da considerare con sensibilità e correttezza la stratificazione e la diversificazione della popolazione scolastica rilevata.

L'Ufficio “*Scuola*” dovrà elaborare periodicamente (annualmente) in proposito un idoneo indice, valutando ogni volta le modificazioni della tipologia di utenti presente. Le modalità di elaborazione dell'indice dovranno essere opportunamente illustrate nel “*Manuale*” per la ripartizione delle spese.

Numero utenti dei servizi

Centro Studi Enti Locali s.r.l.

Via della Costituente, 15 - 56024 San Miniato (PI) - tel. 0571 469222 - 469230 - fax. 0571 469237

Web: www.entilocaliweb.it - E-mail: segreteria@centrostudientilocali.it - P. IVA 02998820233

Questo parametro di riferimento è certamente rappresentativo della quantità dei servizi offerti agli utenti con riferimento ad ogni singolo Comune. Riteniamo che per numero di utenti debba intendersi il numero di questi per ogni servizio reso sommati fra loro, in modo da tener conto anche dell'identità di un singolo utente rispetto a servizi distinti.

Il peso da assegnare a tale parametro dovrebbe essere rilevante.

I dati suddivisi per Comune dovrebbero essere già elaborati dall'Unione, in quanto utilizzati per la determinazione delle rette dei servizi, ed essere forniti annualmente dall'Ufficio "Scuola".

Numero presidi scolastici

Il parametro dovrà permettere di imputare le spese del servizio in maniera più che proporzionale a quei Comuni che presentano un numero più frammentato di presidi scolastici, proprio in quanto tale frazionamento, in rapporto alla popolazione scolastica, risulta essere nella maggior parte dei casi fonte di maggiori costi di gestione.

Il peso riconosciuto a tale indice non dovrebbe essere rilevante.

Il dato sul numero dei presidi scolastici dovrebbe essere nelle disponibilità dell'Ufficio "Scuola", o comunque facilmente rintracciabile.

4) "Gestione delle biblioteche, degli archivi storici e dei musei"

L'Unione, per conto dei propri Comuni, si occupa, rispettivamente, della rete museale della Valdera, della rete documentaria provinciale "Bibliolandia", della rete archivistica provinciale, delle biblioteche comunale di Pontedera, dell'archivio di deposito.

I parametri statuari individuati per la ripartizione delle specifiche spese della funzione sono 2: localizzazione e Comuni beneficiari, ed i volumi di attività.

Localizzazione e Comuni beneficiari

Tale parametro dovrà permettere di tener conto della localizzazione delle biblioteche, degli archivi storici e dei musei, con riferimento ai benefici connessi all'utenza, sostanzialmente corrispondente al Comuni di localizzazione.

Il peso relativo alla funzione da attribuire al parametro non dovrà essere consistente.

L'Ufficio dell'Unione preposto dovrà costruire il presente parametro ed aggiornarlo periodicamente.

Nel "Manuale" di riferimento dovrà essere data appropriata spiegazione circa le modalità di costruzione del parametro.

Volumi di attività (volumi prestati e accessi al museo)

Centro Studi Enti Locali s.r.l.

Via della Costituente, 15 - 56024 San Miniato (PI) - tel. 0571 469222 - 469230 - fax. 0571 469237
Web: www.entilocaliweb.it - E-mail: segreteria@centrostudientilocali.it - P. IVA 02998820233

Questo parametro quantitativo permette di ponderare le spese ai volumi di attività di ogni specifico servizio, per il quale è ipotizzata correttamente una correlazione positiva fra spese e volumi di attività.

Il peso di tale parametro dovrebbe essere significativo.

I dati da utilizzare vengono già elaborati dall'Ufficio.

5) “Servizi e progetti per l'educazione degli adulti, gli interventi educativi e di orientamento per gli adolescenti e i giovani”

L'Unione svolge, per conto dei Comuni soci, nell'ordine, il servizio di programmazione e gestione dei progetti relativi al “Piano di zona” degli interventi di educazione non formale dell'infanzia, dell'adolescenza e dei giovani, la programmazione della rete scolastica, la progettazione e gestione del “Piano annuale progetti integrati di area”, la gestione del “Sistema integrato pubblico-privato dei servizi educativi per la prima infanzia”, il convenzionamento e sostegno alle Scuole materne private paritarie, la progettazione e gestione del Progetto regionale “Pegaso”-Sezioni aggiuntive di scuola dell'infanzia, il coordinamento pedagogico unitario dei servizi infanzia della Valdera, il supporto all'attività della “Tavola della pace”.

I parametri statutari individuati per la ripartizione delle specifiche spese della funzione sono, precisamente, la popolazione, il numero degli utenti serviti, il numero dei presidi scolastici.

Numero utenti dei servizi

Il parametro in questione è certamente rappresentativo della quantità dei servizi offerti agli utenti con riferimento ad ogni singolo Comune. Riteniamo che per numero di utenti debba intendersi il numero di utenti per ogni servizio reso aggregati fra loro, in modo da tener conto anche dell'identità di un singolo utente rispetto a servizi distinti.

Il peso da assegnare a tale parametro dovrebbe essere rilevante.

I dati suddivisi per Comune, già conosciuti in quanto utilizzati per le rette dei servizi, dovranno essere forniti annualmente dall'Ufficio “Scuola” dell'Unione.

Numero presidi dedicati sul territorio

Il parametro dovrà permettere di imputare le spese del servizio in maniera più che proporzionale a quei Comuni che presentano un numero più frammentato di presidi, proprio in quanto tale frazionamento in rapporto alla popolazione scolastica risulta essere nella maggior parte dei casi fonte di maggiori costi di gestione.

Il peso da attribuire a tale indice non dovrà essere rilevante.

Centro Studi Enti Locali s.r.l.

Via della Costituente, 15 - 56024 San Miniato (PI) - tel. 0571 469222 - 469230 - fax. 0571 469237

Web: www.entilocaliweb.it - E-mail: segreteria@centrostudientilocali.it - P. IVA 02998820233

Il dato sul numero dei presidi scolastici dovrebbe essere già a disposizione dell'Ufficio "Scuola" dell'Unione, o comunque facilmente rintracciabile.

Popolazione

La significatività di tale parametro deve essere valutata tenendo conto dei servizi effettivamente svolti, ossia dovrà essere valutato se la ponderazione della spesa anche riguardo alla popolazione residente consenta di addivenire ad una più corretta ripartizione della spesa della presente funzione.

Il peso da attribuire a tale parametro reputiamo non debba essere elevato.

6) "Servizi informatici"

L'Unione svolge per i Comuni associati, nell'ordine, servizi di assistenza, manutenzione e sviluppo delle reti *hardware*, del sito *internet*, delle caselle di posta elettronica, delle applicazioni specifiche utilizzate, delle reti interne fra Comuni, delle interconnessioni alle reti telematiche della Regione Toscana, nonché il servizio ottimizzazione delle risorse informatiche esistenti e la razionalizzazione degli acquisti di servizi e forniture, il servizio di realizzazione di banche-dati informatiche e di gestione del Programma "Si", e la erogazione di altri servizi di *e-government*.

I parametri statuari individuati per la ripartizione delle specifiche spese della funzione sono rappresentati, rispettivamente, dal numero e la complessità delle apparecchiature in carico, dal numero dei dipendenti e dal numero dei servizi attivi.

Numero e complessità delle apparecchiature in carico

Per quanto attiene al parametro in parola, questo dovrebbe essere preso a riferimento per la ripartizione delle spese della funzione a patto di trovare uno *standard* di unità di apparecchiatura in relazione alla sua complessità. Il "Servizio informatico" avrà quindi il compito di elaborare, in un primo momento, tale *standard*, ed imputare ogni unità di apparecchiatura ad ogni Comune aderente. La modalità di calcolo dello *standard* e l'imputazione delle apparecchiature dovranno risultare dal "Manuale".

Il peso da attribuire al parametro dovrebbe essere preponderante con riferimento al servizio, ed i dati di riferimento elaborati ed aggiornati annualmente.

Numero di dipendenti dei Comuni

Occorre chiarire cosa debba intendersi per "numero di dipendenti del Servizio" in relazione all'attribuzione delle spese ai diversi Comuni. Infatti, la spesa dei servizi in commento risulta certamente correlabile e direttamente proporzionale al numero di dipendenti di ciascun Comune, in quanto ad un Comune con

Centro Studi Enti Locali s.r.l.

Via della Costituente, 15 - 56024 San Miniato (PI) - tel. 0571 469222 - 469230 - fax. 0571 469237

Web: www.entilocaliweb.it - E-mail: segreteria@centrostudientilocali.it - P. IVA 02998820233

più dipendenti corrispondono un numero maggiore di postazioni informatiche ed una maggiore complessità tecnologica delle apparecchiature.

Tenuto conto di quanto sopra, il peso da assegnare al parametro deve essere stabilito anche in relazione alle determinazioni indicate con riferimento al parametro precedente.

I dati base per la ripartizione sono in questo caso facilmente rintracciabili.

Numero di servizi attivi

Anche per tale parametro occorrerà preventivamente analizzare la tipologia dei servizi resi per arrivare alla costruzione di un parametro *standard* utile alla corretta attribuzione delle spese ai singoli Comuni. Nel “*Manuale*” per la ripartizione delle spese dovranno essere indicate le modalità di costruzione e di riferimento del parametro.

Per la presente funzione, tale parametro dovrà assumere un valore idoneo per valutare proprio la numerosità dei servizi informativi attivati per ogni Comune.

I dati di riferimento dovranno essere elaborati dall’Ufficio e annualmente aggiornati.

7) “Servizi scolastici”

L’Unione esercita, per conto dei Comuni, l’attività di gestione e riscossione dei Servizi di “*Refezione scolastica*”, “*Trasporto scolastico*”, “*Sorveglianza pre-scuola*” e “*Bollettazione Servizio*”.

I parametri statuari individuati per la ripartizione delle specifiche spese della funzione sono 2: la popolazione ed il numero delle richieste specifiche di attivazione dei servizi.

Popolazione

Il presente parametro pare significativo per una corretta ripartizione della spesa di riferimento del Servizio, in quanto teoricamente il servizio stesso viene fornito in maniera uniforme nei confronti delle Comunità amministrative.

Al questo parametro dovrebbe essere assegnato un peso rilevante in ipotesi di omogeneità di effettuazione per i diversi Comuni che hanno attivato il servizio.

Il reperimento dei dati di riferimento sono di facile rintracciabilità.

Numero richieste specifiche

Nel “*Manuale*” per la ripartizione delle spese dovrà essere specificato cosa debba intendersi per “*numero di richieste specifiche*” e conseguentemente valutare la significatività del parametro, anche ai fini dell’assegnazione del relativo peso.

I dati di riferimento dovranno essere elaborati dall’Ufficio e annualmente aggiornati.

Centro Studi Enti Locali s.r.l.

Via della Costituente, 15 - 56024 San Miniato (PI) - tel. 0571 469222 - 469230 - fax. 0571 469237

Web: www.entilocaliweb.it - E-mail: segreteria@centrostudientilocali.it - P. IVA 02998820233

8) **“Funzioni nel campo della viabilità e dei trasporti, inclusa l’organizzazione dei Servizi di Trasporto pubblico locale”**

L’Unione Valdera non svolge momentaneamente alcuna attività in relazione a tale funzione, ma è prevista in futuro la gestione di alcune attività attualmente di competenza provinciale.

I parametri statuari individuati per la ripartizione delle specifiche spese della funzione sono, l’estensione della rete viaria del Comune di riferimento del servizio di che trattasi ed il numero e l’incidenza dei servizi attivi.

Estensione della rete considerata

Il parametro risulta appropriato in relazione agli interventi che l’Unione deve effettuare nell’ambito del servizio. Nel “*Manuale*” si dovrà stabilire le tipologie di strade da considerare e da escludere, applicando poi tale regola omogeneamente a tutti i Comuni interessati.

Il peso da assegnare al presente parametro riteniamo debba essere rilevante, ma comunque da valutare tenendo conto anche in relazione svolte per il successivo

Il reperimento dei dati risulta agevole, in quanto gli Uffici “*Tecnici*” generalmente dispongono di dati aggiornati riguardo alla rete viaria del Comune.

Numero ed incidenza dei servizi attivi

Anche per tale parametro occorrerà preventivamente analizzare la tipologia dei servizi resi per addivenire alla costruzione di un parametro *standard* che agevoli la corretta attribuzione delle spese ai singoli Comuni. Nel “*Manuale*” per la ripartizione delle spese dovranno essere indicate le modalità di costruzione e di riferimento del parametro.

Il peso del parametro dovrà essere valutato in considerazione proprio della numerosità e dell’incidenza dei servizi considerato sulla spesa complessiva del servizio ed anche, come detto, in rapporto con il precedente parametro.

I dati di riferimento dovranno essere elaborati dall’Ufficio di riferimento e annualmente aggiornati.

9) **Funzioni riguardanti la “Gestione del territorio e dell’ambiente”**

Fanno parte della gestione della funzione in oggetto, lo svolgimento delle procedure di Valutazione d’impatto ambientale (“*Via*”) relativamente ai progetti, la tenuta del Catasto aree percorse dal fuoco, il Servizio di “*Protezione civile*”, il Servizio “*Sil*” ed i servizi connessi al Vincolo idrogeologico.

I parametri statuari individuati per la ripartizione delle specifiche spese della funzione sono 3: il numero dei servizi resi, la popolazione e l’estensione territoriale.

Centro Studi Enti Locali s.r.l.

Via della Costituente, 15 - 56024 San Miniato (PI) - tel. 0571 469222 - 469230 - fax. 0571 469237

Web: www.entilocaliweb.it - E-mail: segreteria@centrostudientilocali.it - P. IVA 02998820233

Numero servizi resi

Anche in questo caso occorre preventivamente analizzare la tipologia dei servizi resi e giungere alla costruzione di un parametro *standard* idoneo alla corretta attribuzione delle spese ai singoli Comuni. Nel “*Manuale*” per la ripartizione delle spese dovranno essere indicate le modalità di costruzione e di riferimento del parametro.

Per la presente funzione, questo parametro dovrà assumere un valore considerevole.

I dati di riferimento dovranno essere elaborati dall’Ufficio e annualmente aggiornati.

Estensione territoriale

L’estensione territoriale dovrebbe consentire un corretto rapporto di proporzionalità diretta delle spese con i servizi attivati presso l’Unione, anche tenuto conto della consistenza e del valore degli stessi.

Il peso da attribuire dovrebbe essere valutato insieme a quello stabilito appena sopra.

Nessuna difficoltà nel reperire il dato di riferimento per i Comuni che avranno attivo il servizio.

Popolazione

Occorre valutare la rilevanza e la significatività del parametro “*popolazione*” per la funzione in parola.

Il peso da attribuire non dovrebbe essere rilevante.

Nessuna difficoltà nel reperire il dato di riferimento per i Comuni che hanno attivato il servizio.

10) “Funzioni generali di amministrazione, di gestione e di controllo”

L’Unione Valdera svolge, nell’ambito di tale servizio, l’elaborazione dei cedolini paga e delle certificazioni attinenti il personale dell’Unione e dei Comuni, le funzioni di “*Segreteria generale e degli organi dell’Ente*”, il “*Provveditorato ed il controllo interno e di gestione*”; rientra in tale funzione l’attività del Servizio “*Finanziario*”.

I parametri statutari individuati per la ripartizione delle specifiche spese della funzione sono 3: il numero dei dipendenti dei Comuni, i volumi finanziari di bilancio ed il numero delle funzioni attribuite.

Numero dipendenti Comune

Il parametro risulta corretto in considerazione dell’attuale attività di servizio svolta nei confronti dei Comuni, specie riguardo all’elaborazione dei cedolini paga.

Il peso del parametro andrà valutato in relazione proprio ai servizi svolti all’interno della funzione.

I dati risultano di facile riferimento proprio per il fatto che l’Unione elabora i cedolini paga dei dipendenti del Comune.

Volume finanziario bilancio

Centro Studi Enti Locali s.r.l.

Via della Costituente, 15 - 56024 San Miniato (PI) - tel. 0571 469222 - 469230 - fax. 0571 469237
Web: www.entilocaliweb.it - E-mail: segreteria@centrostudientilocali.it - P. IVA 02998820233

Il parametro risulta un termine di riferimento corretto per la ripartizione di alcune spese afferenti il Servizio, essendo queste ultime proporzionali proprio ai volumi finanziari di ciascun Comune.

Il peso del parametro andrà valutato in relazione ai servizi svolti all'interno della funzione.

Il reperimento dei dati di riferimento è di facile rintracciabilità da parte dell'Ufficio "Ragioneria".

Numero funzioni attribuite

E' necessario preventivamente analizzare la tipologia delle funzioni attribuite ad ogni Comune aderente e arrivare alla elaborazione di un parametro *standard* che consenta la corretta attribuzione delle spese. Nel "Manuale" per la ripartizione delle spese dovranno essere indicate le modalità di costruzione e di riferimento del parametro.

Per la presente funzione, il peso di tale parametro dovrà assumere un valore ragionato, valutato in relazione proprio ai servizi svolti all'interno della funzione.

I dati di riferimento dovranno essere elaborati dall'Ufficio e annualmente aggiornati.

11) "Tributi e Servizi Fiscali"

L'Unione si occupa della gestione delle attività di accertamento e riscossione diretta di Ici, Tarsu, Tosap, Diritto di affissione e Imposta di pubblicità, per conto dei 6 Comuni che precedentemente facevano parte del "Consorzio Alta Valdera".

I parametri statuari individuati per la ripartizione delle specifiche spese della funzione sono, il valore delle entrate, il numero delle posizioni contributive, e la popolazione.

Valore delle entrate

Il parametro, che dovrebbe riferirsi al valore delle entrate tributarie connesse all'attività del servizio, risulta certamente il riferimento più oggettivo per l'imputazione delle spese ai Comuni, poiché esprime sinteticamente le quantità dell'attività svolta. Conseguentemente, reputiamo che il peso da attribuire al parametro debba essere elevato.

Il reperimento dei dati di riferimento dovrà essere indicato dall'Ufficio "Tributi" ed aggiornato annualmente.

Numero posizioni contributive

Di rilievo per valutare l'attività svolta dall'Unione è certamente anche il numero delle posizioni contributive che l'Ufficio "Tributi" ha in carico e deve gestire. Teoricamente, tale parametro dovrebbe muoversi per intensità nella stessa direzione del precedente, ma eventualmente anche esprimere le differenze del gettito medio di ogni posizione contributiva.

Centro Studi Enti Locali s.r.l.

Via della Costituente, 15 - 56024 San Miniato (PI) - tel. 0571 469222 - 469230 - fax. 0571 469237

Web: www.entilocaliweb.it - E-mail: segreteria@centrostudientilocali.it - P. IVA 02998820233

Il peso del parametro dovrebbe essere non troppo elevato, a meno che non venga individuato un gettito medio per posizione contributiva molto variegato all'interno dei diversi Comuni dell'Unione.

I dati di riferimento sono conosciuti dall'Ufficio dell'Unione.

Popolazione

In relazione all'attività svolta tale parametro, seppure in assoluto molto significativo, non dovrebbe accrescere il livello di significatività delle rilevazioni rispetto ai dati misurati con gli altri parametri indicati per la ripartizione delle spese afferenti alla presente funzione. Potrebbe assumere un rilevante livello di significatività qualora vi siano situazioni molto difformi, nel qual caso, in relazione al rapporto fra il numero delle posizioni contributive e la popolazione, rappresenta un utile indice della diversa consistenza della tipologia di base imponibile dei vari tributi gestiti (per esempio, presenza di numerose seconde case e/o di fabbricati non abitativi).

Il peso del parametro dovrà essere stabilito alla luce di quanto appena affermato.

I dati sono conosciuti.

12) "Gestione beni demaniali e patrimoniale, Ufficio 'Tecnico'"

L'Unione Valdera svolge l'attività di progettazione e di realizzazione di opere pubbliche complesse, nonché l'attività di gestione delle aree Pip e Peep, relativamente ai Comuni che in passato costituivano il Consorzio Sviluppo Valdera (Pontedera-Ponsacco-Lari-Calcinai), per Capannoli, inseritosi nella gestione associata nel corso dell'anno 2012, e per Casciana Terme, che ha aderito alla gestione associata ad Aprile 2013.

I parametri statuari individuati per la ripartizione delle specifiche spese della funzione sono il numero dei progetti ed il numero ed il valore dei beni gestiti.

Numero progetti

Tale parametro risulta da elaborare anche in questa casistica in modo standardizzato, sebbene sia da valutare il numero dei progetti ed i connessi riflessi per l'attribuzione delle spese ai singoli Comuni.

Il peso del parametro andrà valutato in relazione a quanto sopra.

I dati di riferimento dovranno essere costruiti ed aggiornati annualmente dall'Ufficio patrimonio.

Numero e valore dei beni gestiti

Il parametro dovrebbe esprimere un indice quantitativo e significativo per l'attribuzione delle spese del Servizio, in modo da tener conto della diversa consistenza del patrimonio mobiliare ed immobiliare per il quale sono svolte le attività previste dall'Unione.

Centro Studi Enti Locali s.r.l.

Via della Costituente, 15 - 56024 San Miniato (PI) - tel. 0571 469222 - 469230 - fax. 0571 469237

Web: www.entilocaliweb.it - E-mail: segreteria@centrostudientilocali.it - P. IVA 02998820233

Il peso del parametro andrà valutato in relazione a quanto sopra e con riferimento al precedente.

I dati di riferimento dovranno essere costruiti ed aggiornati annualmente dall'Ufficio "Patrimonio".

13) **"Anagrafe, Stato civile, Elettorale"**

L'Unione Valdera non svolge momentaneamente alcuna attività afferente tale funzione.

L'unico parametro statutario individuato per la ripartizione delle specifiche spese della funzione è la popolazione.

Popolazione

Tale parametro costituisce certamente il riferimento principale in relazione alla funzione in parola, in quanto interessante la generalità dei cittadini residenti nei Comuni di riferimento.

14) **"Cooperazione internazionale allo sviluppo e sostegno operativo alle iniziative per la pace"**

L'Unione Valdera per tale funzione svolge l'attività di supporto, organizzativo e amministrativo, alle iniziative della "Tavola della Pace e della cooperazione" ed è *partner* di progetti di cooperazione internazionale.

L'unico parametro individuato dallo Statuto per la ripartizione delle specifiche spese della funzione sono il numero dei progetti attivi e la loro entità.

Numero progetti attivi e loro entità

Occorrerà costruire un parametro con riguardo al numero dei progetti gestiti, soprattutto tenendo conto delle somme finanziarie assegnate.

La costruzione del parametro dovrà essere riportata nel "Manuale".

L'Ufficio "Cooperazione" dovrà annualmente indicare i dati per il parametro in commento.

15) **"Sportello unico per le attività produttive, gestione Pip e Peep"**

L'Unione Valdera si occupa di uniformare le procedure, i regolamenti e la modulistica, e svolgere le attività di marketing territoriale e di sviluppo strategico del sostegno alle imprese.

Il Servizio viene svolto in 2 sedi: le attività generali di coordinamento e le attività direzionali inerenti al Servizio vengono espletate presso la sede principale dell'Unione, sita nella Città di Pontedera, mentre presso la sede di Peccioli vengono gestite le pratiche "Suap", in via residuale, per conto dei soli 6 Comuni che erano già consorziati nel "Polo Alta Valdera".

I parametri statutari individuati per la ripartizione delle specifiche spese della funzione sono, il numero degli esercizi commerciali, ed il numero degli insediamenti produttivi.

Numero esercizi commerciali

Centro Studi Enti Locali s.r.l.

Via della Costituente, 15 - 56024 San Miniato (PI) - tel. 0571 469222 - 469230 - fax. 0571 469237
Web: www.entilocaliweb.it - E-mail: segreteria@centrostudientilocali.it - P. IVA 02998820233

Parametro corretto per pesare la ripartizione delle spese del servizio, con una rilevanza relativa da assegnare certamente significativa sebbene inferiore a quella assegnata al successivo.

Numero insediamenti produttivi

Parametro corretto per pesare la ripartizione delle spese del Servizio, il cui peso dovrà essere superiore a quello del precedente parametro, in considerazione del maggior carico di lavoro dell'Ufficio in relazione alle pratiche attinenti proprio gli insediamenti produttivi.

I dati di riferimento dovrebbero essere facilmente elaborabili dal "Suap".

16) Servizio "Attività turistiche"

L'Unione Valdera, per tale funzione svolge attività di coordinamento delle politiche e delle azioni di promozione turistica del territorio. Vengono gestite presso la sede dell'Unione Valdera le pratiche relative alle strutture turistico-ricettive ed alle professioni del turismo per tutti i Comuni associati al Servizio.

I parametri statuari individuati per la ripartizione delle specifiche spese della funzione sono, rispettivamente, il numero dei turisti presenti sul territorio nell'anno di riferimento ed il numero di servizi attivi sul territorio.

Numero turisti anno precedente

Il parametro dovrebbe consentire di mostrare oggettivamente il maggior carico dei lavoro degli Uffici in conseguenza del maggior afflusso di turisti nelle strutture ricettive situate sul territorio del Comune di riferimento. Il parametro risulta proporzionale anche alle maggiori entrate dei diversi Comuni connesse alle attività alberghiere (Addizionali, Tosap, Pubblicità, ecc.).

L'importanza relativa del parametro andrà valutata tenendo conto anche del numero dei servizi attivi sul territorio.

I dati di riferimento sono generalmente elaborati dai Comuni.

Numero servizi attivi sul territorio

L'Ufficio dovrà elaborare, anche in questo caso, un parametro oggettivo per pesare i servizi attivi sul territorio. La costruzione del parametro dovrà essere illustrata nel citato "Manuale", mentre il suo peso sarà valutato in base alla numerosità dei servizi attivi sul territorio e rispetto al precedente quanto indicato in relazione all'altro parametro indicato per la ripartizione delle spese della funzione.

I dati di riferimento dovranno essere forniti dall'Ufficio "Turismo" ed aggiornati annualmente.

17) "Riscossione coattiva"

Centro Studi Enti Locali s.r.l.

Via della Costituente, 15 - 56024 San Miniato (PI) - tel. 0571 469222 - 469230 - fax. 0571 469237

Web: www.entilocaliweb.it - E-mail: segreteria@centrostudientilocali.it - P. IVA 02998820233

L'attività della presente funzione consiste nella riscossione coattiva dei crediti dell'Unione Valdera o dei Comuni aderenti. L'attività dell'ufficio è disciplinata dal regolamento del servizio di riscossione coattiva, che definisce e suddivide i compiti tra gli uffici tributi dei Comuni dell'Unione Valdera e l'Ufficio della riscossione.

I parametri statuari individuati per la ripartizione delle specifiche spese della funzione sono 3: il numero di ingiunzioni emesse, i volumi finanziari riscossi coattivamente, e la popolazione.

Numero ingiunzioni

Atteso che lo strumento che la normativa attuale consente di utilizzare con riguardo alla riscossione coattiva delle entrate dell'Unione e dei Comuni è l'ingiunzione, il parametro previsto, quale indicatore della pratiche aperte nell'ambito dell'esercizio di riferimento, valutiamo possa esprimere correttamente il carico di lavoro dell'Ufficio, utile per addivenire alla ripartizione delle relative spese.

Il peso da attribuire al parametro dovrebbe essere preponderante con riferimento al presente Servizio.

L'Ufficio "Riscossione coattiva" è a conoscenza del numero delle pratiche attivate e dell'oggetto delle stesse in relazione a ciascun territorio comunale, da prendere come riferimento per ponderare fra i Comuni le spese del Servizio.

Volumi finanziari riscossi coattivamente

Il parametro in parola contiene una proporzionalità diretta simile a quella del precedente, ma risulta significativa e da prendere autonomamente in considerazione qualora il valore di ciascuna differisca rilevantemente fra i diversi Comuni per i quale il Servizio risulta attivo.

Il peso relativo da attribuire al parametro dovrebbe essere minore di quello precedente. L'Ufficio "Riscossione coattiva" conosce annualmente il valore delle pratiche attivate e l'oggetto delle stesse con riguardo a ciascun territorio comunale, da prendere come riferimento per ponderare fra i Comuni le spese del Servizio.

Popolazione

In questo caso, il parametro "popolazione" assume valore residuale per la ripartizione della spesa del Servizio.

Risulta da valutare in concreto la significatività del parametro e conseguentemente stabilirne il limitato peso relativo.

18) "Svolgimento delle gare"

Centro Studi Enti Locali s.r.l.

Via della Costituente, 15 - 56024 San Miniato (PI) - tel. 0571 469222 - 469230 - fax. 0571 469237
Web: www.entilocaliweb.it - E-mail: segreteria@centrostudientilocali.it - P. IVA 02998820233

L'Unione gestisce le procedure di gara con modalità *on line* per l'appalto di lavori dei Comuni di Lari, Ponsacco, Calcinaia e Pontedera, e l'Ufficio "*Gare ed appalti*" dell'Unione si occupa di redigere i contratti dell'Unione Valdera.

I parametri statuari individuati per la ripartizione delle specifiche spese della funzione, sono il numero delle gare espletate, e la popolazione.

Numero di gare espletate

L'Ufficio "*Gare*" è certamente in grado di elaborare i dati suddivisi per Comune, a partire dalle operazioni effettuate. Dovrà essere individuata una modalità di gara *standard* per consentire di valutare relativamente le altre ed attribuire un dato complessivo a ciascun Comune in relazione all'attività dell'Ufficio.

Le modalità di costruzione del parametro dovranno essere indicate nel "*Manualè*".

Il peso da attribuire al parametro deve essere certamente importante per la funzione. I dati di riferimento dovranno essere elaborati direttamente dall'Ufficio "*Gare*".

Popolazione

Correttamente la ripartizione della spesa ricavata con il solo parametro precedente non terrebbe conto del maggior o minore impatto del procedimento di gara in relazione alla diversa popolazione dei Comuni. Pertanto, occorrerà tener conto anche della numerosità relativa dei cittadini che beneficeranno dell'attività dell'Ufficio.

Il peso del presente parametro andrà attentamente valutato in relazione anche alle modalità di rappresentazione del parametro precedente.

19) Servizio "*Raccolta e Trasporto nettezza urbana*" (aggiuntivo, non previsto statutariamente)

L'Unione svolge il servizio di "*Raccolta e Trasporto nettezza urbana*" per conto dei Comuni già consorziati nel precedente "*Polo Alta Valdera*".

I parametri individuati per la ripartizione delle specifiche spese della funzione sono, nell'ordine, la quantità in termini di peso dei rifiuti raccolti con il servizio e l'estensione territoriale.

Peso dei rifiuti raccolti

Il parametro più indicativo per il presente Servizio risulta senz'altro essere la quantità di rifiuti raccolti in termini di peso degli stessi.

Il peso relativo maggiore per il Servizio dovrà essere assegnato al presente parametro quantitativo.

L'Ufficio deputato a monitorare il Servizio è in grado di conoscere i dati di riferimento.

Centro Studi Enti Locali s.r.l.

Via della Costituente, 15 - 56024 San Miniato (PI) - tel. 0571 469222 - 469230 - fax. 0571 469237
Web: www.entilocaliweb.it - E-mail: segreteria@centrostudientilocali.it - P. IVA 02998820233

Estensione territoriale

Parametro utile per la corretta attribuzione delle spese potrebbe essere quello dell'estensione territoriale, in quanto l'effettuazione del Servizio su di un territorio più ampio comporta necessariamente maggiori costi operativi di gestione.

Il peso del parametro dovrebbe essere consistentemente inferiore a quello assegnabile al precedente.

Ulteriore parametro utile potrebbe essere quello dei chilometri percorsi dai mezzi del Servizio in relazione alla raccolta effettuata in ogni Comune. La suddivisione per singolo Comune di tale dato potrebbe essere non facilmente rintracciabile.

20) Servizio “*Formazione personale*” (aggiuntivo, non previsto statutariamente)

La funzione ha il compito di fornire ai dipendenti dell'Unione Valdera e dei Comuni aderenti attività di formazione e aggiornamento professionali; a tale scopo attua la rilevazione dei fabbisogni formativi e la progettazione dei corsi formativi, predisporre i piani di formazione, monitora l'attività formativa.

L'Ufficio Comune della Valdera, in qualità di agenzia formativa accreditata presso la Regione Toscana e certificata secondo le norme UNI EN ISO 9001-2008, realizza corsi formativi, anche in *partnership* con altre agenzie formative pubbliche e private.

I parametri individuati per la ripartizione delle specifiche spese della funzione sono, il numero dei dipendenti dell'Unione e dei Comuni partecipanti alle attività di formazione organizzati dall'Unione stessa.

Numero dipendenti partecipanti alla formazione

Tale parametro, elaborato in termini di numero di presenze alle attività formative dell'Unione, costituisce il riferimento più corretto per attribuire la spesa del servizio.

Il peso relativo da attribuire al parametro dovrà essere molto alto.

L'Ufficio “*Formazione*” dovrà fornire annualmente il dato di riferimento.

Popolazione o numero dipendenti del Comune

Da valutare la possibilità di parametrare parzialmente l'attribuzione delle spese anche alla popolazione residente o al numero di dipendenti dei Comuni, in modo da tener conto anche di una maggiore attività preparatoria e di studio per l'elaborazione dei progetti formativi in relazione alla dimensione e alla complessità delle diverse realtà.

Centro Studi Enti Locali s.r.l.

Via della Costituente, 15 - 56024 San Miniato (PI) - tel. 0571 469222 - 469230 - fax. 0571 469237

Web: www.entilocaliweb.it - E-mail: segreteria@centrostudientilocali.it - P. IVA 02998820233

3.3.5 Spese perequative per funzione per i Comuni non partecipanti

L'analisi approfondita del sistema di rilevazione contabile presente nell'Ente e l'obiettivo di una futura semplificazione della formula di attribuzione delle spese ai singoli Enti aderenti portano a ricercare la definizione di criteri semplici per ottemperare al dettato dell'art. 57, comma 1, lett. b), dello Statuto, ossia all'attribuzione di spese con criteri perequativi e forme assolutamente complementari ai Comuni aderenti riguardo alle funzioni alle quali, per il momento, non stanno partecipando.

Si propone in proposito la costituzione di un fondo pari a 2% delle spese complessive, ovvero al 2% delle spese per ogni singola funzione attivata dall'Unione, e la sua ripartizione solo sulla base del parametro della popolazione residente in ciascun Comune aderente.

In questo modo, ai Comuni che hanno aderito ad un numero ristretto di Servizi, si vedranno imputate quote del fondo perequativo in proporzione alla sua popolazione, al pari di come accade per i Comuni che hanno attivato tutte le funzioni, con il risultato che tale divisione del fondo risulterà "*sovrapesata*" proprio per i Comuni che partecipano ad un limitato numero di Servizi, in quanto in assenza di tale fondo avrebbero dovuto partecipare solo alla ripartizione delle spese dei Servizi attivati; ciò risulta essere un limitato e complementare incentivo, in ottemperanza alle prescrizioni statutarie, affinché tutti i Comuni partecipino alla maggior parte dei Servizi prodotti dall'Unione, con il fine primario di conseguire consistenti economie di scala e la riduzione dei costi per singola unità di servizio prodotta.

Il parametro perequativo e complementare ritenuto più idoneo per la suddetta finalità è stabilito nella popolazione residente. Il dato è facilmente rintracciabile anche dal personale dell'Ufficio "*Ragioneria*", mentre l'unicità del parametro non consente la pesatura dello stesso.

3.3.6 Spese generali

Le spese generali, così come le spese perequative, devono essere attribuite pro-quota ad ogni singolo servizio/funzione prodotta in base a parametri stabiliti e pesati dalla Giunta dell'Ente, nonché tenendo conto delle prescrizioni statutarie.

A parere di chi scrive, in proposito il parametro-guida da prendere in considerazione dovrebbe essere la spesa lorda effettuata per ogni singola funzione, in quanto potenzialmente rappresentativa di un corretto parametro di riferimento per il ribaltamento delle spese generali (anche per quelle di personale). Può essere valutata aggiuntivamente anche l'ipotesi di "*sovrapesare*" o "*sottopesare*" ogni singola funzione, attribuendo a ciascuna di esse un peso di ripartizione, in moda da tener conto di

Centro Studi Enti Locali s.r.l.

Via della Costituente, 15 - 56024 San Miniato (PI) - tel. 0571 469222 - 469230 - fax. 0571 469237
Web: www.entilocaliweb.it - E-mail: segreteria@centrostudientilocali.it - P. IVA 02998820233

eventuali spese per servizi totalmente affidati in appalto e con evidente bassa ricaduta sull'attività degli Uffici e del personale dell'Ente, e quindi sulle spese generali.

3.4 Problematiche individuate nel sistema di ripartizione delle spese

In primo luogo ribadiamo le difficoltà connesse all'adozione da parte dell'Unione Valdera della contabilità finanziaria. La contabilità finanziaria non permette la suddivisione dei costi per esercizio in base alla loro effettiva competenza, in quanto risultano non rilevati alcuni costi e ricavi (ammortamenti, opere in corso di realizzazione, ecc.) e sono possibili registrazioni di costi e ricavi con sfasamenti temporali tali da non consentire una totale coincidenza fra benefici per i servizi effettuati in un esercizio e spesa da addebitare ai Comuni aderenti.

- Parametri

L'attività di definizione dei parametri ha tenuto principalmente conto delle indicazioni statutarie dettate in proposito, mentre per i ribaltamenti sono stati ipotizzati parametri e pesi che, pur rispettando i principi ispiratori del presente lavoro, dovranno essere accuratamente vagliati e valutati dagli Amministratori dell'Unione, nonché illustrati e condivisi dagli Amministratori degli Enti aderenti all'Unione.

- Pesi

Anche i pesi da assegnare ai parametri individuati per la ripartizione della spese di ogni singola funzione dovranno essere selezionati, stabiliti e verificati dagli Amministratori dell'Unione, utilizzando le informazioni generali fornite dalla contabilità analitica e dagli Uffici, nonché le "sensibilità" politiche di cui sono portatori, in modo da ottenere una condivisione di massima con la totalità dei Comuni aderenti.

Naturalmente tutto il modello di parametri e pesi dovrà essere monitorato ed aggiornato di esercizio in esercizio, in particolar modo nei primi anni, nonché dovranno essere valutate eventuali problematiche che emergeranno.

L'aggiornamento, in quanto attuato su un procedimento di imputazione di spese a valenza annuale, dovrà avvenire in modo tempestivo, ossia nei primissimi mesi dell'anno, in modo tale da non incidere sulla ripartizione quando numerosi dati, utili alla ripartizione delle spese, sono già in parte conosciuti.

- Reperimento dei dati

Centro Studi Enti Locali s.r.l.

Via della Costituente, 15 - 56024 San Miniato (PI) - tel. 0571 469222 - 469230 - fax. 0571 469237
Web: www.entilocaliweb.it - E-mail: segreteria@centrostudientilocali.it - P. IVA 02998820233

Gli Uffici dell'Unione dovranno elaborare i parametri annuali tempestivamente e/o proporre aggiustamenti motivati circa le modalità di calcolo, anche in relazione agli strumenti di contabilità analitica presenti nel sistema informativo dell'Ente.

Per la prima applicazione del sistema, necessiterà definire la tipologia di ogni dato da fornire, nonché elaborare i parametri per i quali l'Unione non dispone già di informazioni utilizzabili, come per esempio, nei casi dell'individuazione di indici *standard* sui progetti differenziati, della popolazione *standard* per la funzione di "Istruzione pubblica", ecc..

- Semplificazione

Come indicato nei principi ispiratori del presente lavoro, il sistema di ripartizione della spesa dovrà essere nel tempo semplificato, così da non essere percepito dagli Uffici come un adempimento aggiuntivo e temporalmente e finanziariamente costoso, anche tenendo conto della prevista uniformazione della fornitura di servizi nei confronti di tutti Comuni aderenti. Gli Amministratori dell'Unione e dei Comuni dovranno, in pochi anni, pervenire a regole di ripartizione delle spese dell'Unione Valdera semplificate con la previsione di pochi parametri, e fra questi quelli maggiormente utili per ampliare e potenziare la collaborazione e l'uniformità dei servizi sul territorio.

3.5 Conclusioni

L'implementazione del presente modello di ripartizione delle spese dell'Unione Valdera ai singoli Comuni ad essa aderenti, accompagnata da un'attenta e meditata pesatura di tutti i parametri adottati, potranno condurre ad una ripartizione delle spese coerente con il costo dei servizi forniti ad ogni Ente partecipante all'Unione Valdera.

Il modello di ripartizione proposto dovrà permettere la costruzione di un modello di calcolo con il quale risulti possibile effettuare simulazioni, al fine d'individuare un condiviso sistema di indicatori (parametri e pesi).

L'elaborazione corretta, attenta e condivisa del sistema di ripartizione delle spese dell'Unione Valdera potrebbe consentire di raggiungere una pluralità di obiettivi.

In primo luogo risulta possibile addivenire ad un'attribuzione delle spese dell'Unione Valdera ai singoli Comuni in modo da evitare eventuali variazioni repentine e rilevanti della spesa complessiva dei servizi, conseguente il passaggio da una gestione comunale ad una gestione da parte dell'Ente Unione Valdera.

Centro Studi Enti Locali s.r.l.

Via della Costituente, 15 - 56024 San Miniato (PI) - tel. 0571 469222 - 469230 - fax. 0571 469237
Web: www.entilocaliweb.it - E-mail: segreteria@centrostudientilocali.it - P. IVA 02998820233

Sarà opportuno che la spesa (il costo) complessivo della singola funzione non si discosti significativamente da quanto in precedenza sostenuto da ogni Comune per il correlativo servizio che è o andrà ad essere attuato a mezzo dell'Unione Valdera. Nei primi anni di applicazione del sistema occorrerà selezionare parametri e pesi che permettano, per quanto possibile e con riferimento ad ogni Ente Locale, la variazione graduale dell'attribuzione delle spesa per ogni singolo servizio, fino ad addivenire alla sua coerente determinazione con riferimento alle spese sostenute.

Il metodo di ripartizione della spesa descritto nel presente lavoro consente un'ampia manovrabilità dei criteri e dei pesi di ripartizione della spesa e, quindi, permette di adattare nel tempo il sistema, per tener conto delle mutate situazioni e delle "dinamiche interne" all'Unione Valdera.

L'utilizzo di dati presenti nel sistema informativo dell'Unione Valdera o di dati facilmente elaborabili dagli Uffici dell'Ente dovrebbe consentire di agevolare i Responsabili interni nell'accettazione e nell'assimilazione del modello di calcolo utilizzato per il ribaltamento delle spese dell'Unione Valdera agli Enti aderenti, contribuendo a qualificarlo come semplice adempimento utile alla valutazione del proprio operato ed all'attribuzione di quote di retribuzione variabile, e non anche come "attività aggiuntiva" o un mero appesantimento burocratico.

L'elaborazione del prospetto conclusivo di ripartizione della spesa dell'Unione Valdera ai Comuni dovrà diventare un normale adempimento da svolgere a cura di un Ufficio di staff della Direzione (Ufficio "*Controllo di gestione*"), con la collaborazione, reputiamo non molto onerosa in termini di impiego della risorsa tempo, da parte degli altri Uffici interessati.

Gli Enti aderenti all'Unione dovranno conoscere e definire nel dettaglio le regole di ripartizione delle spese e le modalità di attribuzione delle stesse, in modo da condividere a priori il sistema, i pesi ed i parametri, che determineranno la propria spesa connessa alla partecipazione all'Unione Valdera; in tal modo risulteranno concordate le attribuzioni e probabilmente minimizzati gli eventuali disaccordi e le contestazioni da parte dei diversi Comuni aderenti.

Ultimo aspetto da considerare riguarda la possibilità e l'utilità di addivenire negli anni ad una semplificazione graduale del modello di ripartizione delle spese dell'Unione, specie quando effettivamente l'Ente potrà fornire i medesimi servizi a tutti i Comuni aderenti, con l'individuazione di minori parametri di ripartizione della spesa/costo.



STATO DELL'UNIONE 2012

UNIONE VALDERA

Valutazione del processo di trasformazione del Sistema Amministrativo Locale

A cura di Giovanni Paci e Riccardo Romiti per conto di C.S.E.L.

Con la collaborazione di Tiziana Mannello per l'analisi scientifica dei dati dei focus

dicembre 2012

INDICE

INTRODUZIONE	2
1. DATI DI SFONDO	4
2. AUDIT	23
2.1 URP	23
2.2 PIANO STRATEGICO	28
2.3 FOCUS GROUP	39
3. PISTE	64

INTRODUZIONE

Lo studio sullo Stato dell'Unione è una delle azioni previste dal Piano Strategico.

Gli audit presso i Comuni aderenti all'Unione costituiscono l'azione portante dell'analisi condotta da Giovanni Paci e Riccardo Romiti per conto del CSEL, sullo Stato dell'Unione dei Comuni della Valdera, a tre anni dalla sua istituzione.

Il percorso di indagine descritto in questo documento è stato progettato con la Direzione Generale dell'Unione e ha seguito queste fasi:

- Analisi preliminare dei dati disponibili presso l'Unione relativi ai Comuni Partecipanti
- Elaborazione della strumentazione di rilevazione e del disegno di ricerca
- Audit presso i 14 Comuni. Distinta in tre sezioni
 - Analisi del funzionamento degli URP
 - Conoscenza e autovalutazione dell'adesione del Comune al Piano Strategico
 - Focus Group su autovalutazione dell'esperienza triennale dell'Unione
- Elaborazione dei dati raccolti attraverso la costruzione di schede per singolo Comune e tabelle e grafici comparativi
- Elaborazione delle scale di autovalutazione di adesione al Piano Strategico
- Elaborazione dei contenuti dei focus: attraverso specifico software di analisi del contenuto e considerazioni "a caldo" dei ricercatori.
- Individuazione di "Piste" per lo sviluppo organizzativo del modello dell'Unione.

Parallelamente al disegno di ricerca è stata impostata la mappatura dei procedimenti attraverso la costruzione di un apposito database. La mappatura è in corso ed è coordinata dall'URP dell'Unione.

Questo rapporto è articolato dunque nelle seguenti sezioni:

1. DATI DI SFONDO

Dove si presentano alcuni dati quantitativi disponibili presso l'Unione che sono stati verificati nel corso delle visite in loco e sono stati organizzati mediante tabelle e grafici di tipo comparativo. A seguire vengono presentate singole schede riepilogative per Comune. Questi dati hanno costituito uno sfondo conoscitivo preliminare allo sviluppo del percorso di analisi.

2. AUDIT

Dove si presentano i risultati delle visite in loco realizzate nei 14 Comuni aderenti all'Unione nella seconda metà del mese di giugno 2012. Le visite, che qui chiamiamo Audit con un generico

riferimento al termine utilizzate nelle verifiche previste dai sistemi di gestione, sono state articolate in tre sessioni distinte

2.1 URP

2.2 PIANO STRATEGICO

2.3 FOCUS GROUP.

2.1 URP

Dove si fa il punto sullo stato di attuazione di questa caratteristica distintiva del modello dell'Unione (*Front-Back*) attraverso la verifica della presenza e delle modalità di funzionamento degli URP presso i Comuni. Una prima rilevazione era stata realizzata già dall'Urp dell'Unione mediante un questionario che ha costituito la base per questa verifica.

2.2 PIANO STRATEGICO

Dove si presentano i risultati dell'attività di autovalutazione realizzata dai partecipanti ai focus nei Comuni relativa all'adesione dell'ente a quanto prospettato dal Piano strategico definito a seguito dell'iniziativa Valdera 2020. L'autovalutazione è stata condotta mediante intervista strutturata utilizzando una scheda di rilevazione contenente gli indicatori descritti nel Report Valdera 2020 in relazione alle quattro aree di sviluppo territoriale individuate in quel documento: Istituzionale, welfare, sviluppo economico e ambiente, pianificazione del territorio.

2.3 FOCUS

Dove si riporta l'analisi qualitativa scientifica dei testi dei focus group realizzati presso i 14 Comuni e si evidenzia gli elementi emersi in termini organizzativi e identitari, definendo alcuni presupposti utili per i futuri sviluppi organizzativi.

3. PISTE

Dove si forniscono una serie di spunti di riflessione per l'attuazione di future iniziative destinate allo sviluppo del modello organizzativo dell'Unione.

1. DATI DI SFONDO

ELABORAZIONE DATI QUANTITATIVI

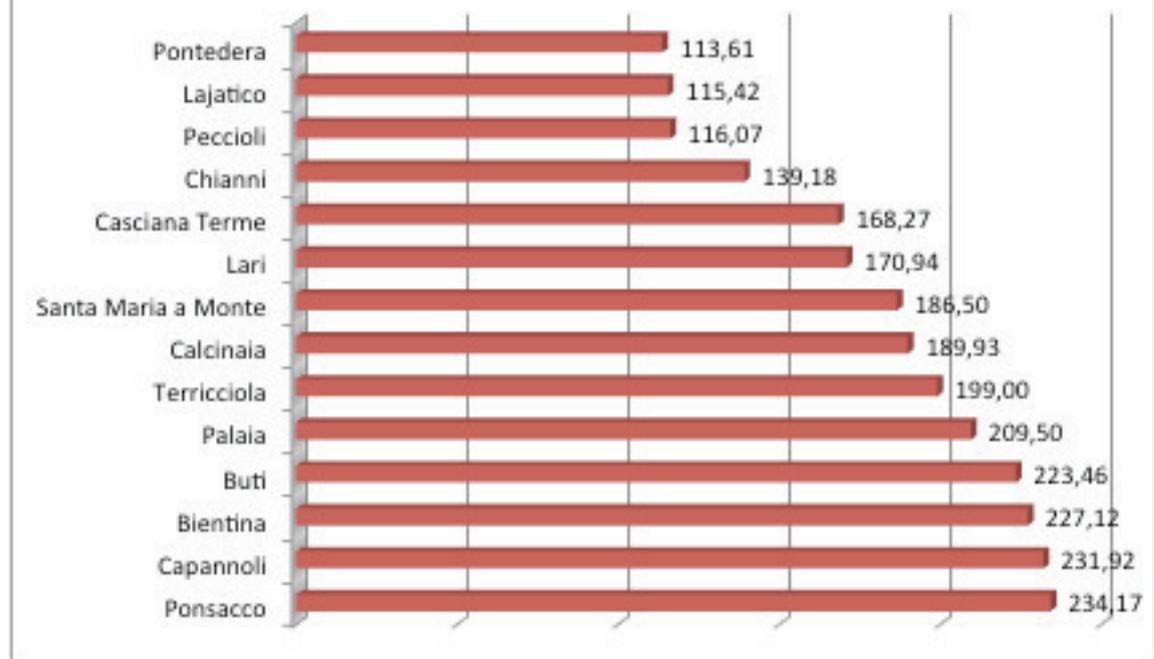
Tabella Master

Comune	Abitanti	KM2	Densità	Distanza	Personale dipendenti	Personale di cui comandati	Costo	Costo + rimborsi	PC
Bientina	7.495	29,24	256,33	7	33	0	1.469.901,31	1.469.901,31	39
Buti	5.810	23,08	251,73	11	26	0,5	1.099.133,04	1.101.665,04	25
Calcinaia	11.396	14,99	760,24	4	60	0,08	2.359.867,72	2.363.416,45	60
Capannoli	6.030	22,67	265,99	12	26	1,84	999.046,21	1.077.417,33	16
Casciana Terme	3.702	36,44	101,59	18	22	0	874.994,75	874.994,75	20
Chianni	1.531	62,02	24,69	25	11	1	484.477,42	517.484,97	9
Lajatico	1.385	72	19,24	26	12	1	467.149,32	498.173,97	12
Lari	8.718	45,14	193,13	15	51	1,14	1.983.937,00	1.994.468,50	
Palaia	4.609	73,53	62,68	18	22	2	945.975,17	1.024.596,49	18
Peccioli	4.991	92	54,25	16	43	2	2.716.476,01	2.801.539,91	56
Ponsacco	15.455	19	813,42	7	66	2,5	2.429.975,86	2.450.049,31	76
Pontedera	29.198	45,04	648,27	0	257	12,15	9.289.635,16	9.768.630,11	260
Santa Maria a Monte	12.682	38	333,74	10	68	2	2.670.199,89	2.680.857,04	69
Terricciola	4.776	43	111,07	21	24	2	1.074.492,25	1.149.077,89	23

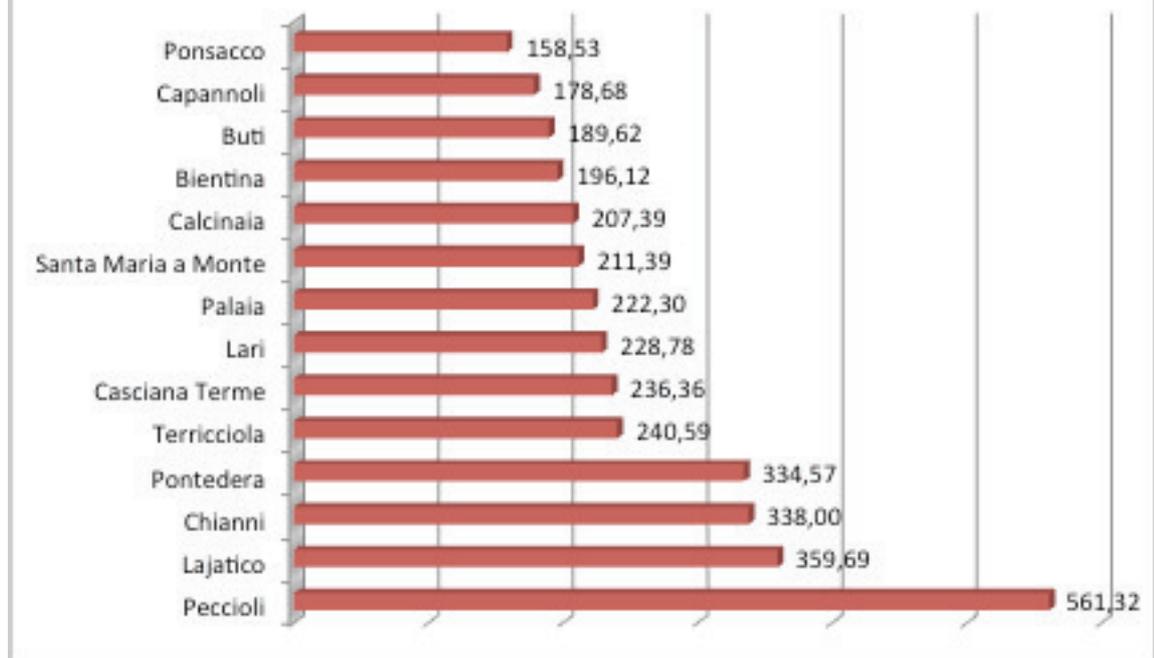
Tabella Indicatori

Comune	Abitanti per unità di personale	PC per unità di personale	Costo medio personale	Costo medio personale con comandati	Costo personale per abitante
Ponsacco	234,17	1,89	38.267,34	37.121,96	158,53
Capannoli	231,92	0,66	41.351,25	41.439,13	178,68
Bientina	227,12	1,18	44.542,46	44.542,46	196,12
Buti	223,46	0,98	43.103,26	42.371,73	189,62
Palaia	209,50	0,90	47.298,76	46.572,57	222,30
Terriciola	199,00	1,05	48.840,56	47.878,25	240,59
Calcinaia	189,93	1,00	39.383,64	39.390,27	207,39
Santa Maria a Monte	186,50	1,05	40.457,57	39.424,37	211,39
Lari	170,94	0,00	39.790,15	39.107,23	228,78
Casciana Terme	168,27	0,91	39.772,49	39.772,49	236,36
Chianni	139,18	0,90	48.447,74	47.044,09	338,00
Peccioli	116,07	1,37	66.255,51	65.152,09	561,32
Lajatico	115,42	1,09	42.468,12	41.514,50	359,69
Pontedera	113,61	1,06	37.940,11	38.010,23	334,57

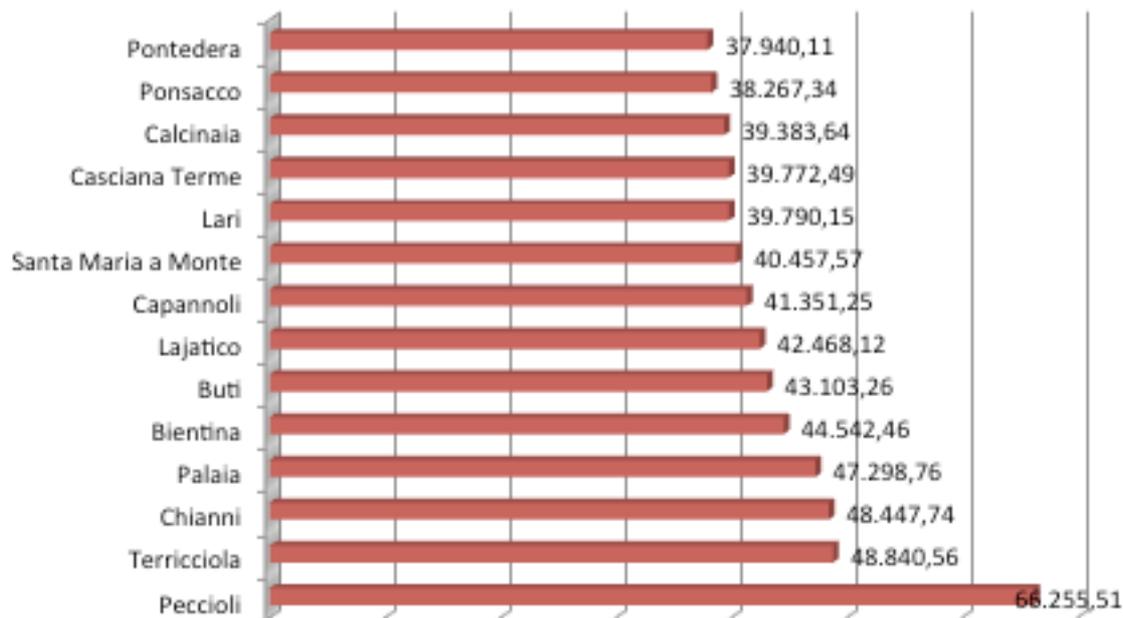
Abitanti per unità di personale



Costo personale per abitante



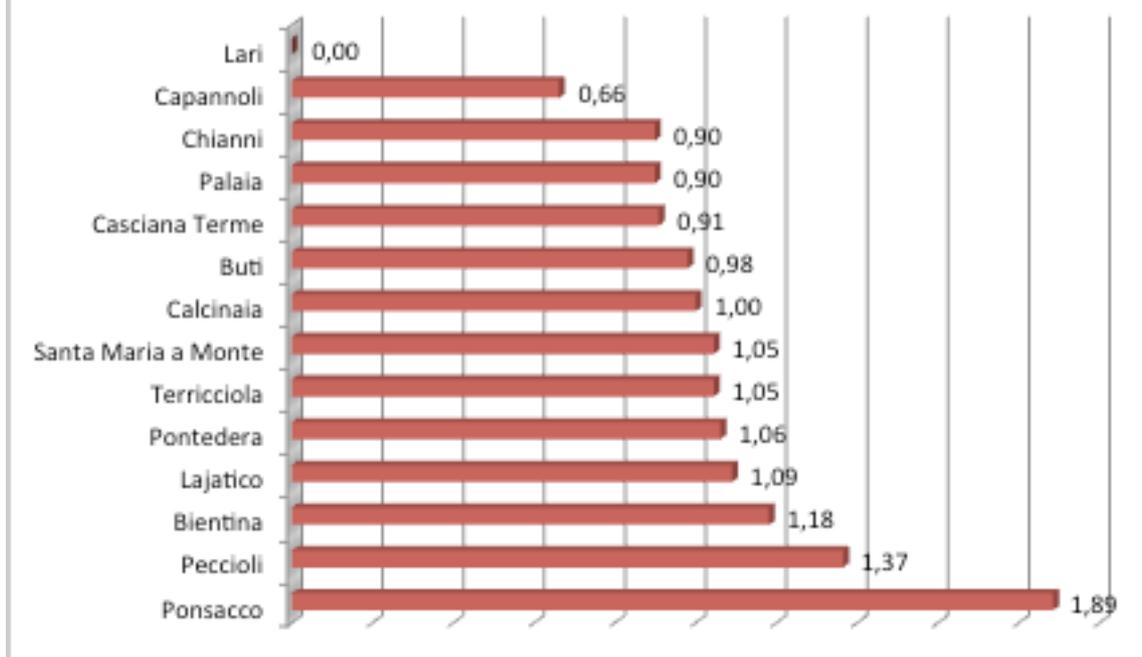
Costo medio personale



Costo medio personale con comandi



PC per unità di personale



Schede per Comuni

COMUNE DI BIENTINA	
Popolazione	7495
Kmq	29,24
Densità	256
Distanza da Polo Unione	7
PERSONALE	
Dirigenti	
P.O.	
D	11
C	11
B+A	11
Totale al netto dei comandi	33
Trasferito a Unione	
Comandato a Unione	
Costo personale al netto dei rimborsi	1.469.901
DOTAZIONE INFORMATICA	
Monitor	37
Personal Computer	39
Stampanti	8
Fax	
Altre periferiche	8
Server	1
Networking	4
ALTRO	
URP	SI
Organigramma	sito
Sito Web integrato con Unione	
INDICATORI	
Popolazione/Personale	113,56
PC/Personale	0,59
Dotazione informatica/Personale	1,47
Costo personale/Personale	44.542,46
Costo personale/Abitanti	196,12

COMUNE DI BUTI	
Popolazione	5810
Kmq	23,08
Densità	252
Distanza da Polo Unione	11
PERSONALE	
Dirigenti	
P.O.	3
D	2
C	15
B+A	6
Totale al netto dei comandi	25,5
Trasferito a Unione	
Comandato a Unione	0,5
Costo personale al netto dei rimborsi	1.099.133
DOTAZIONE INFORMATICA	
Monitor	25
Personal Computer	25
Stampanti	22
Fax	1
Altre periferiche	3
Server	
Networking	2
ALTRO	
URP	
Organigramma	sito
INDICATORI	
Popolazione/Personale	111,73
PC/Personale	0,48
Dotazione informatica/Personale	1,50
Costo personale/Personale	43.103,26
Costo personale/Abitanti	189,18

COMUNE DI CALCIAIA	
Popolazione	11396
Kmq	14,99
Densità	760
Distanza da Polo Unione	4
PERSONALE	
Dirigenti	
P.O.	5
D	16
C	17
B+A	22
Totale al netto dei comandi	59,92
Trasferito a Unione	
Comandato a Unione	0,08
Costo personale al netto dei rimborsi	2.359.868
DOTAZIONE INFORMATICA	
Monitor	
Personal Computer	60
Stampanti	22
Fax	
Altre periferiche	
Server	
Networking	
ALTRO	
URP	SI
Organigramma	
INDICATORI	
Popolazione/Personale	94,97
PC/Personale	0,50
Dotazione informatica/Personale	0,68
Costo personale/Personale	39.383,64
Costo personale/Abitanti	207,08

COMUNE DI CAPANNOLI	
Popolazione	6030
Kmq	22,67
Densità	266
Distanza da Polo Unione	12
PERSONALE	
Dirigenti	
P.O.	4
D	
C	11
B+A	11
Totale al netto dei comandi	24,16
Trasferito a Unione	
Comandato a Unione	1,84
Costo personale al netto dei rimborsi	999.046
DOTAZIONE INFORMATICA	
Monitor	17
Personal Computer	16
Stampanti	19
Fax	
Altre periferiche	1
Server	2
Networking	2
ALTRO	
URP	
Organigramma	pianta organica
INDICATORI	
Popolazione/Personale	115,96
PC/Personale	0,31
Dotazione informatica/Personale	1,10
Costo personale/Personale	41.351,25
Costo personale/Abitanti	165,68

COMUNE DI CASCIANA TERME	
Popolazione	3702
Kmq	36,44
Densità	102
Distanza da Polo Unione	18
PERSONALE	
Dirigenti	
P.O.	2
D	1
C	10
B+A	9
Totale al netto dei comandi	22
Trasferito a Unione	
Comandato a Unione	
Costo personale al netto dei rimborsi	874.995
DOTAZIONE INFORMATICA	
Monitor	19
Personal Computer	20
Stampanti	18
Fax	1
Altre periferiche	3
Server	1
Networking	2
ALTRO	
URP	SI
Organigramma	sito
INDICATORI	
Popolazione/Personale	84,14
PC/Personale	0,45
Dotazione informatica/Personale	1,45
Costo personale/Personale	39.772,49
Costo personale/Abitanti	236,36

COMUNE DI CHIANNI	
Popolazione	1531
Kmq	62,02
Densità	25
Distanza da Polo Unione	25
PERSONALE	
Dirigenti	
P.O.	2
D	2
C	3
B+A	4
Totale al netto dei comandi	10
Trasferito a Unione	
Comandato a Unione	1
Costo personale al netto dei rimborsi	484.477
DOTAZIONE INFORMATICA	
Monitor	9
Personal Computer	9
Stampanti	10
Fax	
Altre periferiche	
Server	1
Networking	
ALTRO	
URP	
Organigramma	cartaceo
INDICATORI	
Popolazione/Personale	69,59
PC/Personale	0,41
Dotazione informatica/Personale	1,32
Costo personale/Personale	48.447,74
Costo personale/Abitanti	316,45

COMUNE DI LAJATICO	
Popolazione	1385
Kmq	72
Densità	19
Distanza da Polo Unione	26
PERSONALE	
Dirigenti	
P.O.	2
D	
C	4
B+A	6
Totale al netto dei comandi	11
Trasferito a Unione	
Comandato a Unione	1
Costo personale al netto dei rimborsi	467.149
DOTAZIONE INFORMATICA	
Monitor	11
Personal Computer	12
Stampanti	15
Fax	
Altre periferiche	
Server	
Networking	1
ALTRO	
URP	
Organigramma	
INDICATORI	
Popolazione/Personale	57,71
PC/Personale	0,50
Dotazione informatica/Personale	1,63
Costo personale/Personale	42.468,12
Costo personale/Abitanti	337,29

COMUNE DI LARI	
Popolazione	8718
Kmq	45,14
Densità	193
Distanza da Polo Unione	15
PERSONALE	
Dirigenti	
P.O.	5
D	8
C	24
B+A	14
Totale al netto dei comandi	49,86
Trasferito a Unione	
Comandato a Unione	1,14
Costo personale al netto dei rimborsi	1.983.937
DOTAZIONE INFORMATICA	
Monitor	
Personal Computer	
Stampanti	
Fax	
Altre periferiche	
Server	
Networking	
ALTRO	
URP	
Organigramma	sito
INDICATORI	
Popolazione/Personale	85,47
PC/Personale	0,00
Dotazione informatica/Personale	0,00
Costo personale/Personale	39.790,15
Costo personale/Abitanti	227,57

COMUNE DI PALAIA	
Popolazione	4609
Kmq	73,53
Densità	63
Distanza da Polo Unione	18
PERSONALE	
Dirigenti	
P.O.	4
D	
C	8
B+A	10
Totale al netto dei comandi	20
Trasferito a Unione	
Comandato a Unione	2
Costo personale al netto dei rimborsi	945.975
DOTAZIONE INFORMATICA	
Monitor	17
Personal Computer	18
Stampanti	10
Fax	2
Altre periferiche	3
Server	2
Networking	1
ALTRO	
URP	SI
Organigramma	cartaceo
INDICATORI	
Popolazione/Personale	104,75
PC/Personale	0,41
Dotazione informatica/Personale	1,20
Costo personale/Personale	47.298,76
Costo personale/Abitanti	205,25

COMUNE DI PECCIOLI	
Popolazione	4991
Kmq	92
Densità	54
Distanza da Polo Unione	16
PERSONALE	
Dirigenti	1
P.O.	3
D	5
C	19
B+A	15
Totale al netto dei comandi	41
Trasferito a Unione	
Comandato a Unione	2
Costo personale al netto dei rimborsi	2.716.476
DOTAZIONE INFORMATICA	
Monitor	50
Personal Computer	56
Stampanti	34
Fax	2
Altre periferiche	7
Server	5
Networking	7
ALTRO	
URP	
Organigramma	
INDICATORI	
Popolazione/Personale	58,03
PC/Personale	0,65
Dotazione informatica/Personale	1,87
Costo personale/Personale	66.255,51
Costo personale/Abitanti	544,27

COMUNE DI PONSACCO	
Popolazione	15455
Kmq	19
Densità	813
Distanza da Polo Unione	7
PERSONALE	
Dirigenti	
P.O.	6
D	9
C	25
B+A	26
Totale al netto dei comandi	40,3
Trasferito a Unione	
Comandato a Unione	25,7
Costo personale al netto dei rimborsi	2.429.976
DOTAZIONE INFORMATICA	
Monitor	65
Personal Computer	76
Stampanti	63
Fax	1
Altre periferiche	6
Server	22
Networking	21
ALTRO	
URP	SI
Organigramma	cartaceo
INDICATORI	
Popolazione/Personale	117,08
PC/Personale	0,58
Dotazione informatica/Personale	1,92
Costo personale/Personale	60.297,17
Costo personale/Abitanti	157,23

COMUNE DI PONTEDERA	
Popolazione	29198
Kmq	45,04
Densità	648
Distanza da Polo Unione	0
PERSONALE	
Dirigenti	5
P.O.	
D	65
C	78
B+A	109
Totale al netto dei comandi	244,85
Trasferito a Unione	
Comandato a Unione	12,15
Costo personale al netto dei rimborsi	9.289.635
DOTAZIONE INFORMATICA	
Monitor	232
Personal Computer	260
Stampanti	91
Fax	32
Altre periferiche	67
Server	20
Networking	74
ALTRO	
URP	SI
Organigramma	sito
INDICATORI	
Popolazione/Personale	56,81
PC/Personale	0,51
Dotazione informatica/Personale	1,51
Costo personale/Personale	37.940,11
Costo personale/Abitanti	318,16

COMUNE DI SANTA MARIA A MONTE	
Popolazione	12682
Kmq	38
Densità	334
Distanza da Polo Unione	10
PERSONALE	
Dirigenti	
P.O.	5
D	14
C	29
B+A	20
Totale al netto dei comandi	66
Trasferito a Unione	
Comandato a Unione	2
Costo personale al netto dei rimborsi	2.670.200
DOTAZIONE INFORMATICA	
Monitor	55
Personal Computer	69
Stampanti	30
Fax	5
Altre periferiche	5
Server	6
Networking	4
ALTRO	
URP	SI
Organigramma	
INDICATORI	
Popolazione/Personale	93,25
PC/Personale	0,51
Dotazione informatica/Personale	1,28
Costo personale/Personale	40.457,57
Costo personale/Abitanti	210,55

COMUNE DI TERRICCIOLA	
Popolazione	4476
Kmq	43
Densità	111
Distanza da Polo Unione	21
PERSONALE	
Dirigenti	
P.O.	3
D	3
C	8
B+A	10
Totale al netto dei comandi	22
Trasferito a Unione	
Comandato a Unione	2
Costo personale al netto dei rimborsi	1.074.492
DOTAZIONE INFORMATICA	
Monitor	23
Personal Computer	23
Stampanti	9
Fax	
Altre periferiche	2
Server	1
Networking	3
ALTRO	
URP	
Organigramma	pianta organica
INDICATORI	
Popolazione/Personale	93,25
PC/Personale	0,48
Dotazione informatica/Personale	1,27
Costo personale/Personale	48.840,56
Costo personale/Abitanti	240,06

2. AUDIT

Come descritto anche nell'INTRODUZIONE, questa sezione è divisa in tre parti.

2.1 AUDIT – URP

2.2 AUDIT – PIANO STRATEGICO

2.3 AUDIT – FOCUS GROUP

2.1 AUDIT - URP

Ad inizio 2012 l'URP dell'Unione ha condotto una breve indagine preliminare sul funzionamento degli URP dei Comuni mediante un questionario.

Una parte dell'attività di audit presso i Comuni è stata dedicata a verificare le informazioni ottenute da questa indagine e l'effettiva esistenza e funzionamento degli URP.

La metà dei Comuni esaminati (7 su 14) dichiara l'esistenza di un URP che opera in collaborazione con altri servizi o uffici. In questi Comuni la presenza dell'URP, inteso come ufficio e struttura, è chiaramente identificata e segnalata e gli Uffici sono facilmente accessibili per l'Utente.

Nell'altra metà dei Comuni la funzione di relazione con il pubblico è affidata implicitamente, ovvero senza che sia dichiarata nè segnalata, al primo ufficio fisicamente accessibile dagli utenti (protocollo, centralino). Il che non significa che possa essere svolta o sia effettivamente svolta. In un solo caso tra questi, di fronte al tavolo del protocollo era presente un cartello recante l'indicazione Relazioni Esterne.

Nella pratica quotidiana, nei Comuni che non hanno istituito un URP, il cittadino che accede alla sede comunale non incontra uno spazio di accoglienza e di orientamento. Se è un cittadino pratico ed esperto del luogo, salta il passaggio e si reca da chi conosce già personalmente, o da chi ritiene abbia conoscenza o competenza per la questione che presenta. Se non lo è si rivolge a chi c'è. Se chi c'è non si reputa competente per quella richiesta può darsi che lo indirizzi specificamente da qualcuno o da qualche parte, come può darsi anche che lo indirizzi genericamente altrove (*“senta su”, “provi a chiedere a loro”*). Se non c'è nessuno, può aggirarsi per la sede comunale per un tempo indeterminato, cercando da sè l'interlocutore o semplicemente curiosando qua e là. Può anche, se lo desidera, consultare documenti di lavoro presenti sulle scrivanie.

Se si considera le visite effettuate in occasione di questo studio come esempio generico di attività di pertinenza del Comune, ovvero attività che richiedono che la macchina comunale sia a conoscenza e in grado di rispondere, si nota che nei Comuni dove l'URP è dichiarato esistente, tranne in un caso, in cui la persona referente per l'URP era assente, i referenti URP erano informati dell'attività, disponevano della documentazione e sono stati in grado di identificare le persone coinvolte e di allestire il contesto dell'audit velocemente e senza esitazione, predisponendo i locali, avvertendo i

partecipanti e, in un caso, lavorando anche preliminarmente alla compilazione del documento predisposto per l'audit. Insomma hanno agito in modo efficace ed efficiente.

Negli altri Comuni sono state incontrate situazioni abbastanza diverse.

- Mancanza completa di informazioni sull'attività di Audit da parte degli uffici situati all'ingresso con generico rimando ad altri uffici o servizi.
- Assenza di personale di accoglienza.
- Fornitura di informazioni errate sull'attività, con esiti anche comici.
- Presa in carico dell'attività da parte di personale con incarichi diversi e comunque informato sui fatti.

L'attività di audit è stata dunque realizzata dopo che queste persone hanno predisposto il contesto, raccolto la documentazione e radunato le persone.

Nei Comuni che dichiarano di non aver allestito il Servizio denominato URP, previsto dal disegno organizzativo dell'Unione, le ragioni addotte per questa scelta sono:

- a. L'URP è una struttura che serve solo nei Comuni medio grandi e non è necessaria nei piccoli.
- b. Non c'è personale sufficiente per svolgere le funzioni previste per l'URP all'interno di un URP.
- c. Il personale addetto ad un URP come quello previsto dal disegno dell'Unione dovrebbe essere di livello medio alto per svolgere, oltre alla semplice accoglienza, anche la preliminare istruzione dei procedimenti, la ricerca della documentazione, l'immissione dei dati e il controllo delle prime fasi istruttorie.
- d. Le funzioni dell'URP, nei piccoli Comuni, sono comunque svolte dal personale di tutti gli uffici, ciascuno per la sua competenza e il cittadino è abituato ad interagire direttamente con questo personale, secondo modalità che in tre occasioni (in tre Comuni) sono state definite, non senza originalità, "URP diffuso".

Alcune osservazioni

I documenti programmatori che descrivono il modello organizzativo dell'Unione considerano l'URP non un semplice sportello per informazioni al pubblico, ma una vera e propria "Centrale Informativa", se così possiamo dire, orientata ad accogliere e orientare domande e bisogni, rintracciare le possibili risposte, fornendone direttamente alcune anche attraverso la diretta istruzione di procedimenti e accedendo a banche dati *on line*. "Centrale Informativa" destinata, infine, a garantire una funzione di interfaccia dall'Unione verso l'interno di ogni Ente e di monitoraggio della qualità percepita del servizio. La mancata realizzazione nella metà dei Comuni di questa funzione fondamentale per il modello organizzativo dell'Unione rende non praticabile una valutazione argomentata dell'efficacia del modello stesso ed è probabilmente una delle cause, se non la principale, di alcune debolezze di funzionamento che il modello presenta, almeno secondo alcuni pareri di persone intervenute negli

audit. Questa considerazione sarà ripresa in seguito anche con l'utilizzo dei materiali dei focus group che concludevano l'audit, ma si può già anticipare che una serie di problematiche descritte sono riconducibili a difetti di comunicazione, scarsa condivisione di informazioni e assenza di pianificazioni documentate; problematiche che risentono appunto dell'assenza di un'interfaccia, per così dire, strategico, che sia in grado di tenere insieme i numerosi processi in atto nell'interazione tra Unione e Comuni. Si può aggiungere che, in questo senso, la mancata costituzione di un URP, o anche la sottovalutazione della sua funzione di interfaccia e di termometro dell'organizzazione e dei bisogni del cittadino, replica a livello di Unione lo stesso fenomeno che si verifica talora in Comuni di grandi dimensioni, laddove appunto l'URP non sia progettato con questa funzione strategica, ma solo allestito per rispondere ad una prescrizione normativa.

Gli argomenti a. (URP solo per i grandi enti) e b. (scarsità di personale nei piccoli) si scontrano con i dati stessi della rilevazione: dei 7 Comuni che l'hanno istituito, 4 sono classificabili come grandi o medi, (rispetto alle dimensioni medie dei Comuni dell'Unione), e 3 come piccoli; di questi 3, 2 sono sotto i 5.000 abitanti; (anche se in uno di essi la costituzione dell'URP appare solo formale e non è stata sviluppata nell'ottica del modello dell'Unione). Per quanto attiene al personale, dei 7 che hanno deciso di non istituirlo, solo due Comuni hanno un numero di dipendenti inferiore al più piccolo degli altri 7, mentre due ne hanno il doppio. Dunque, dimensioni e personale non sono variabili che spiegano la scelta di non istituire l'URP.

L'argomento c. (l'URP così come inteso dal modello richiede personale di livello medio alto) è pertinente e utile per immaginare scelte di sviluppo organizzativo. Il modello dell'Unione, con gli URP intesi come interfaccia strategici verso tutti i servizi, sia del Comune stesso che dell'Unione, oltre che verso il cittadino, richiede personale competente ad ampio spettro (non specialistico, ma piuttosto gestionale/organizzativo). Medio alto, dunque in termini di capacità, anche se non automaticamente in termini di inquadramento contrattuale. Questo aspetto è ripreso in una delle piste di riflessione successive perchè riguarda selezione e formazione del personale.

L'argomento d. (URP cosiddetto diffuso) è stato descritto bene dai partecipanti agli audit. Nelle sue diverse implicazioni. Una di esse è che i piccoli Comuni non hanno bisogno degli URP perchè l'accessibilità ai loro servizi e al loro personale è storicamente garantita ai cittadini che sono abituati a interazioni fortemente personalizzate. In altre parole, il piccolo Comune non ha bisogno di un URP perchè è esso stesso un URP. I suoi servizi sono sempre a disposizione e sempre garantiti e non necessitano di filtri o di funzioni accessorie. Naturalmente questa caratteristica di totale disponibilità è squisitamente teorica, se non illusoria. La stessa scarsità di risorse di personale, dichiarata come ragione per la mancata costituzione, determina l'impossibilità di garantire un accesso generalizzato e costante ai servizi, proprio per la possibile assenza delle persone, o per il fatto che esse siano impegnate nelle loro ordinarie attività di ufficio. E infatti l'accessibilità da parte del cittadino a tutti gli uffici comunali, e dunque alle persone che vi lavorano, è stata commentata come una intrinseca

difficoltà per lo svolgimento regolare del lavoro specialistico degli uffici stessi, a causa delle frequenti interruzioni. Del resto, se si esclude le richieste di prestazioni semplici e tendenzialmente automatizzate, che saranno sempre più gestite per via telematica e dunque senza la necessaria presenza di un operatore specializzato, l'accessibilità al servizio che i Comuni senza URP dichiarano come requisito chiave del loro funzionamento e della loro capacità di accogliere e soddisfare, per mere ragioni di prossimità, le esigenze del territorio e dei cittadini, può non corrispondere ad un'effettiva capacità di risposta per adempimenti complessi. L'accessibilità sembra dunque costituire piuttosto un elemento dell'identità culturale del municipio, un sedimento di abitudini con un valore relazionale, che non una variabile con un valore di tipo organizzativo o tecnico. Siccome sono le parole che fanno le cose, una ragione della mancata costituzione dell'URP previsto dal modello è forse da ricercare nell'utilizzo stesso del termine URP, il quale evoca l'idea di una struttura che i piccoli Comuni considerano eccessiva date le loro dimensioni e le abitudini quotidiane degli operatori (parlare di modello organizzativo è forse eccessivo). Se si considera il termine URP, invece, come definizione di una funzione di accoglienza ed orientamento (funzione non struttura) allora anche i piccoli Comuni dichiarano di essere nelle condizioni di svolgerla, di svolgerla secondo le proprie possibilità e che, comunque, è necessario che sia svolta per soddisfare le esigenze dei cittadini.

Come coniugare dunque la resistenza a definire una struttura con l'esigenza dichiarata di disporre della funzione? Ci sono quattro passi, progressivi, da considerare.

- I. Un primo passo può essere quello di verificare le competenze del personale presente e selezionare qualcuno su cui investire in termini di formazione. Questa strada può essere percorsa da quei Comuni, tra i 7 che non hanno costituito il servizio, che dispongono di personale in misura eguale o superiore agli altri. Tutti tranne due, insomma.
- II. Un secondo passo può essere quello di aggregare la funzione costituendo anche la struttura fisica dell'URP, cioè l'Ufficio vero e proprio, in un'unica sede per più Comuni già facenti parte di una aggregazione (l'Alta Valdera al Polo di Peccioli, la media a Perignano per Lari e Ponsacco, l'Oltrarno a Bientina per Buti), tenendo conto anche del fatto che la relativa bassa densità di alcuni territori determina una possibile equivalenza spaziale negli spostamenti e quindi poche differenze in termini di tempo e risorse da impiegare "per andare in Comune", rispetto ad "andare all'URP".
- III. Un terzo passo, che si caratterizza come strategico nell'ottica di ciò che si potrebbe chiamare Unione Diffusa, può essere quello di addestrare una squadra di Uomini e donne URP di pertinenza dell'Unione che girano per i punti dell'Unione presso i Comuni offrendo così il servizio ai Comuni, ai quali non resta che allestire una postazione di lavoro e i relativi orari di funzionamento. Questa azione risponderebbe anche ad una lamentazione diffusa circa il fatto che l'Unione stessa, costituitasi come Centrale di servizio per i Comuni, è ancora percepita in alcuni

settori, o meglio, da alcune persone, piuttosto come un “Cliente Centrale”, verso il quale sono aumentati, anziché diminuire, prestazioni e adempimenti.

- IV. Un quarto passo riguarda il *turn over*. Nei Comuni dove sono previsti pensionamenti entro tempi brevi si potrebbe procedere alla selezione di personale con competenze utili alla gestione degli URP locali, evitando in particolare di sostituire i profili tecnici specialistici relativi a quei processi che si sono attivati stabilmente in integrazione con l'Unione.

2.2 AUDIT – PIANO STRATEGICO

La seconda sessione dell'Audit si è dedicata alla conoscenza e all'autovalutazione del Piano Strategico pubblicato a seguito dell'iniziativa denominata Valdera 2020.

I gruppi dei partecipanti hanno compilato, insieme ai consulenti, una scheda appositamente preparata.

La struttura della scheda è costituita da quattro aree di indagine derivanti dal Piano Strategico. Per un totale di 36 ITEM che descrivono altrettanti indicatori qui indicati come PUNTI.

Ogni ITEM può ricevere un punteggio su una scala a quattro punti ai quali corrispondono i seguenti stati di attuazione (in quel determinato Comune).

Stato 1 - Per niente attuato

Il Punto non è inserito in programmi operativi e non sono previste attività.

Stato 2 - Appena attuato

Il punto è inserito nel PEG, sono quindi state assegnate risorse umane, finanziarie e strumentali, ma non sono in corso attività.

Stato 3 - Parzialmente attuato

Il punto è inserito nel PEG, sono state assegnate risorse umane, finanziarie e strumentali e il Comune ha in corso attività proprie.

Stato 4 - Del tutto attuato

Il punto è inserito nel PEG, sono state assegnate risorse umane, finanziarie e strumentali e il Comune ha in corso attività gestite con riferimento al modello organizzativo previsto per l'Unione.

I punteggi teorici della scheda (Campo di Variazione) possono essere dunque così distribuiti.

Area Istituzionale – ITEM 1 - 7 (Campo di variazione = 7 - 28)

Area del Welfare – ITEM 8 - 17 (Campo di variazione = 10 - 40)

Area Sviluppo Economico e Ambiente – ITEM 18 - 27 (Campo di variazione = 10 - 40)

Area Pianificazione del Territorio – ITEM 28 - 36 (Campo di variazione = 9 - 36)

Punteggio generale (Campo di variazione = MIN 36 – MAX 144)

I punteggi attribuiti dai partecipanti agli ITEM del Piano forniscono informazioni utili per valutare diversi aspetti.

- l'adesione dichiarata del singolo Ente alla missione dell'Unione
- i livelli di comunicazione e integrazione interna

- la cultura organizzativa prevalente
- la conoscenza e la comprensione degli indirizzi politici del proprio Comune e la loro diffusione

Naturalmente si tratta di autovalutazioni di un agire organizzativo più o meno connesso a tali punti, e più o meno sviluppato rispetto a tali punti. Il che significa che il dato potrebbe non rispecchiare l'effettiva azione organizzativa dell'Ente, specialmente in riferimento a segmenti specifici di attività. Nondimeno, poiché l'agire organizzativo dipende comunque dalla rappresentazione e dalla narrazione che di esso ne forniscono gli attori e i partecipanti, si può considerare le risposte alla scheda come un primo elemento di lettura dell'orientamento dei Comuni partecipanti rispetto alla vicenda del Piano Strategico dell'Unione.

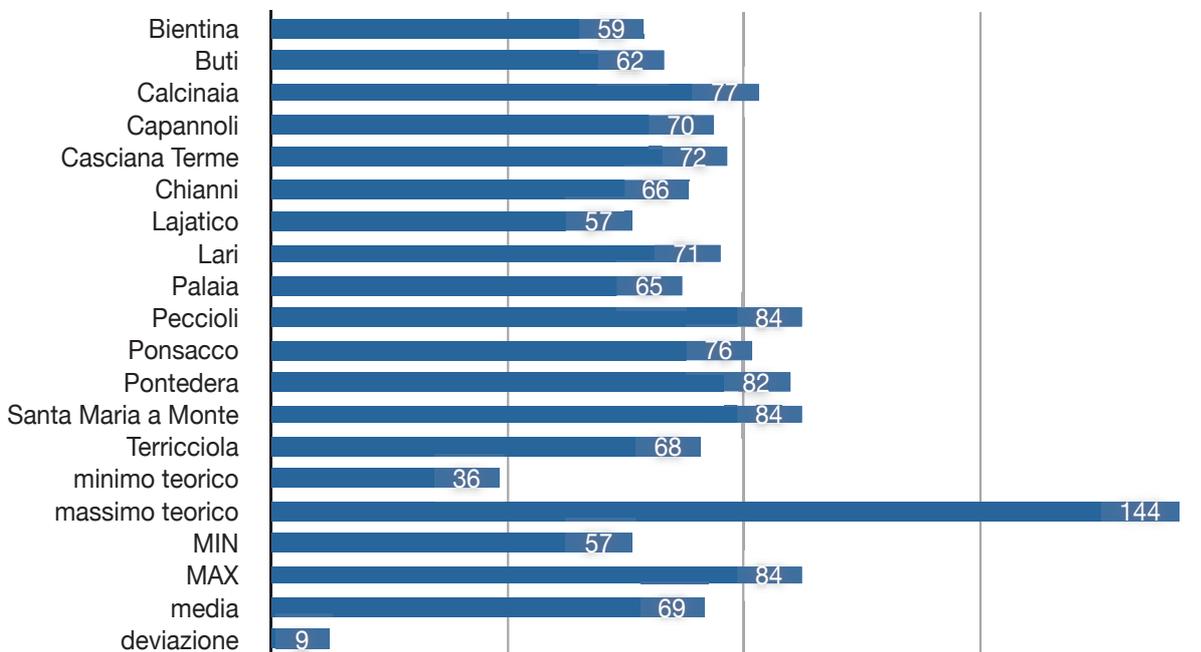
Di seguito sono riportati i risultati più significativi, Comune per Comune.

I punteggi totali

I punteggi per area

La distribuzione dei punteggi per item

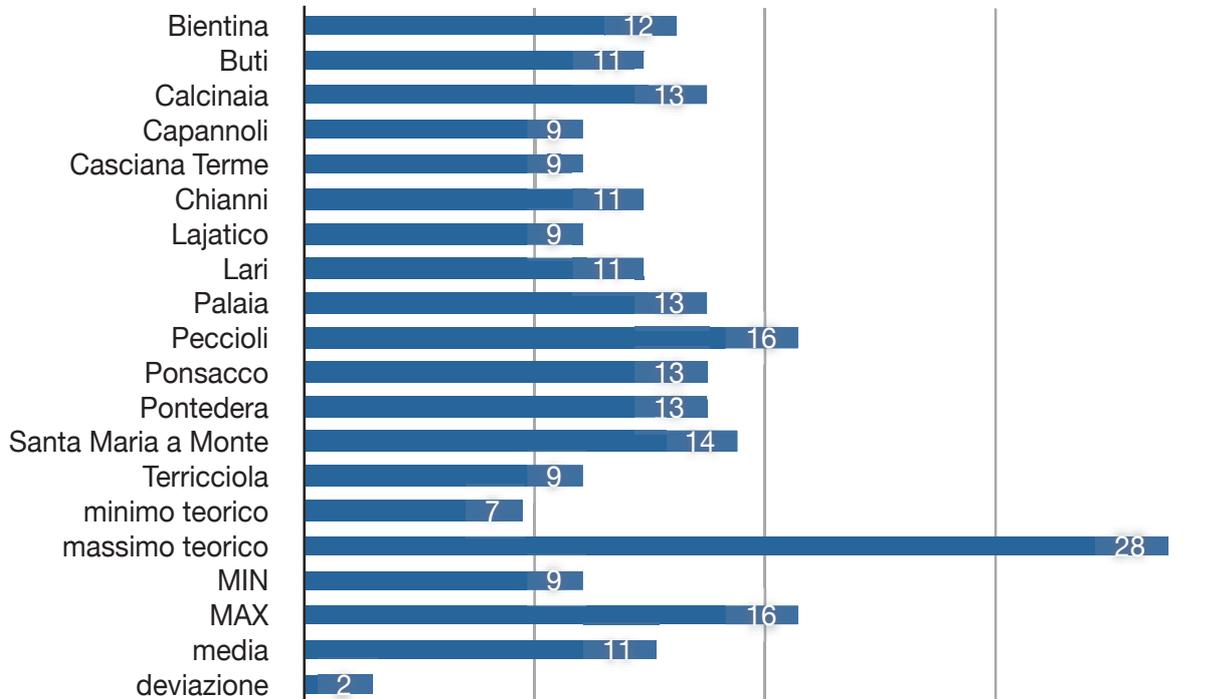
PUNTEGGI TOTALI PER COMUNE



I Comuni più grandi, insieme a Peccioli, esprimono punteggi più alti.

AREA ISTITUZIONALE

PUNTEGGI TOTALI PER COMUNE



L'Area ISTITUZIONALE è articolata in 7 ITEM

1. Esistenza di un Piano della comunicazione
2. Realizzazione di procedure e modulistica uniforme con gli altri Comuni
3. Esistenza di procedure on-line
4. Indicatori di efficienza riportati in piani annuali
5. Procedura per assunzione di una posizione unitaria con l'Unione in ambiti sovra-ordinati
6. Sperimentazione di strumenti di democrazia deliberativa
7. Redazione della Carta dei Servizi

AREA ISTITUZIONALE

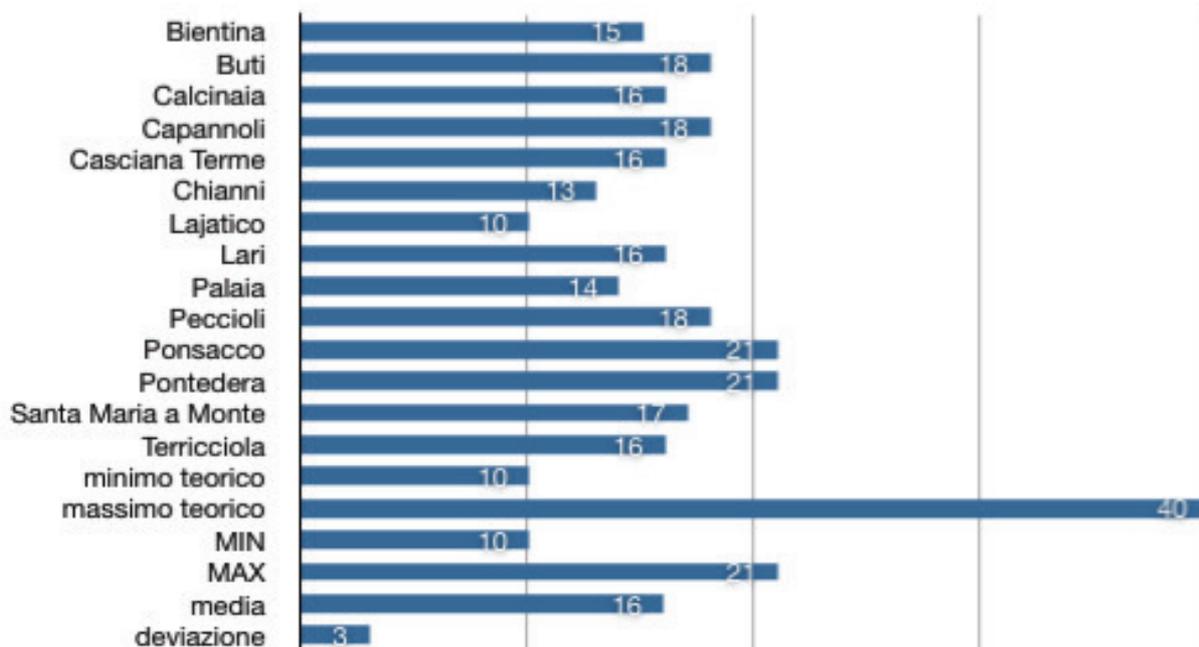
DISTRIBUZIONE DEI PUNTEGGI PER ITEM E PER COMUNE

	IST 1	IST 2	IST 3	IST 4	IST 5	IST 6	IST 7	TOT IST
Bientina	1	4	4	3	1	1	2	12
Buti	1	4	4	3	1	1	1	11
Calcinaia	1	4	4	3	1	3	1	13
Capannoli	1	4	4	1	1	1	1	9
Casciana Terme	1	4	4	1	1	1	1	9
Chianni	1	4	4	1	1	3	1	11
Lajatico	1	4	4	1	1	1	1	9
Lari	1	4	4	1	1	3	1	11
Palaia	1	4	4	3	1	3	1	13
Peccioli	1	4	4	3	4	3	1	16
Ponsacco	2	4	4	1	1	3	2	13
Pontedera	1	4	4	4	1	2	1	13
Santa Maria a Monte	1	4	4	1	4	3	1	14
Terricciola	1	4	4	1	1	1	1	9
TOTALE ITEM	15	56	56	27	20	29	16	
MEDIA ITEM	1,1	4,0	4,0	1,9	1,4	2,1	1,1	

Nell'area Istituzionale, gli item che concorrono ad alzare un punteggio complessivo relativamente basso sono legati all'esperienza della elaborazione di procedure e modulistica ed alla loro accessibilità *on line*.

AREA WELFARE

PUNTEGGI TOTALI PER COMUNE



L'area del WELFARE è articolata in 10 ITEM

8. Sviluppo di progetti innovativi in campo sociale ed educativo basati su principi di solidarietà e partecipazione diffusa
9. URP comunali detentori effettivi di informazioni su tutto il sistema dei servizi
10. Incremento delle conoscenze in tema di corretti stili di vita
11. Collaborazioni tra mondo delle imprese e PA a sostegno dei processi di inclusione
12. Esistenza di un patto comunitario per il welfare
13. Indagine sulle competenze chiave tra i giovani
14. Misurazione della dispersione scolastica
15. Iniziative extra-scolastiche in ambito scolastico
16. Iniziative interculturali
17. Iniziative sulla pratica delle attività motorie e sportive

AREA WELFARE

DISTRIBUZIONE DEI PUNTEGGI PER ITEM E PER COMUNE

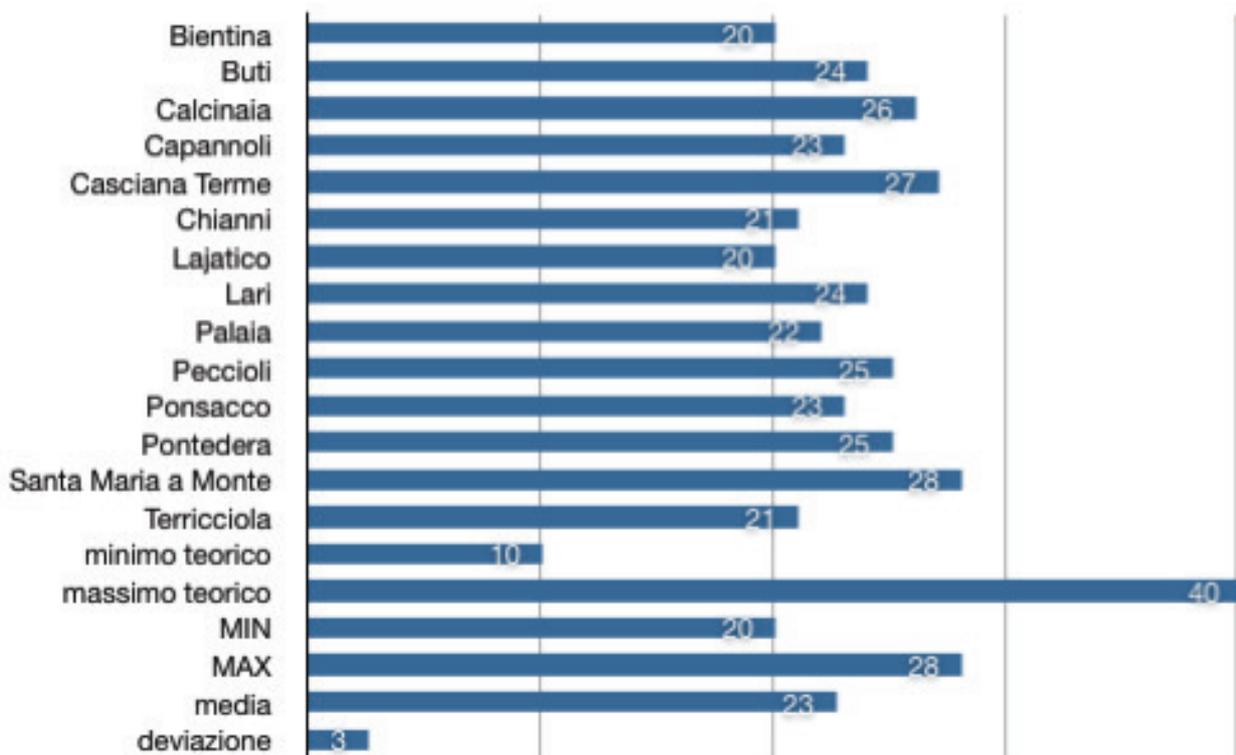
	WEL 8	WEL 9	WEL 10	WEL11	WEL 12	WEL 13	WEL 14	WEL 15	WEL 16	WEL 17	TOT WEL
Bientina	3	3	3	1	1	1	1	3	1	4	15
Buti	1	1	3	3	1	1	1	3	3	3	18
Calcinaia	3	3	3	3	1	1	1	3	1	3	16
Capannoli	3	1	3	3	1	1	1	3	3	3	18
Casciana Terme	3	3	3	1	1	1	1	3	3	3	16
Chianni	1	1	1	1	1	1	1	3	2	3	13
Lajatico	1	1	1	1	1	1	1	3	1	1	10
Lari	3	2	3	1	1	1	1	4	1	4	16
Palaia	4	1	3	3	1	1	1	3	1	1	14
Peccioli	3	1	3	3	1	1	1	3	3	3	18
Ponsacco	3	4	3	3	1	4	1	3	3	3	21
Pontedera	4	4	4	3	1	1	1	4	4	3	21
Santa Maria a Monte	3	4	4	3	1	1	1	2	4	1	17
Terricciola	3	1	4	1	1	1	1	3	2	3	16
TOTALE ITEM	38	30	41	30	14	17	14	43	32	38	
MEDIA ITEM	2,7	2,1	2,9	2,1	1,0	1,2	1,0	3,1	2,3	2,7	

Nell'area del welfare alcuni punteggi (item 12, 13 e 14) esprimono, per differenza, una sorta di delega piena all'Unione su temi di rilevanza strategica.

Altri punti (item 8, 10, 15, 17) esprimono un'idea di integrazione già in atto e, non a caso, in relazione alle esperienze socio educative che hanno costituito, con le gestioni associate, il primo embrione di modello di Unione.

AREA SVILUPPO

PUNTEGGI TOTALI PER COMUNE



L'area dello SVILUPPO è articolata in 10 ITEM

18. Predisposizione di un Piano energetico
19. Incremento degli utenti collegati in banda larga veloce
20. Incremento dei punti/zone di accesso alla banda larga veloce
21. Incremento produzione energetica da fonti rinnovabili
22. Nascita di nuove imprese o reti di imprese
23. Nuove azioni in campo culturale
24. Partecipazione alle piattaforme per lo sviluppo di intelligenza territoriale
25. Iniziative per l'incremento della raccolta differenziata
26. Evoluzione impronta ecologica
27. Indagini sulle percezioni dei cittadini relativamente al benessere effettivo

AREA SVILUPPO DISTRIBUZIONE DEI PUNTEGGI PER ITEM E PER COMUNE

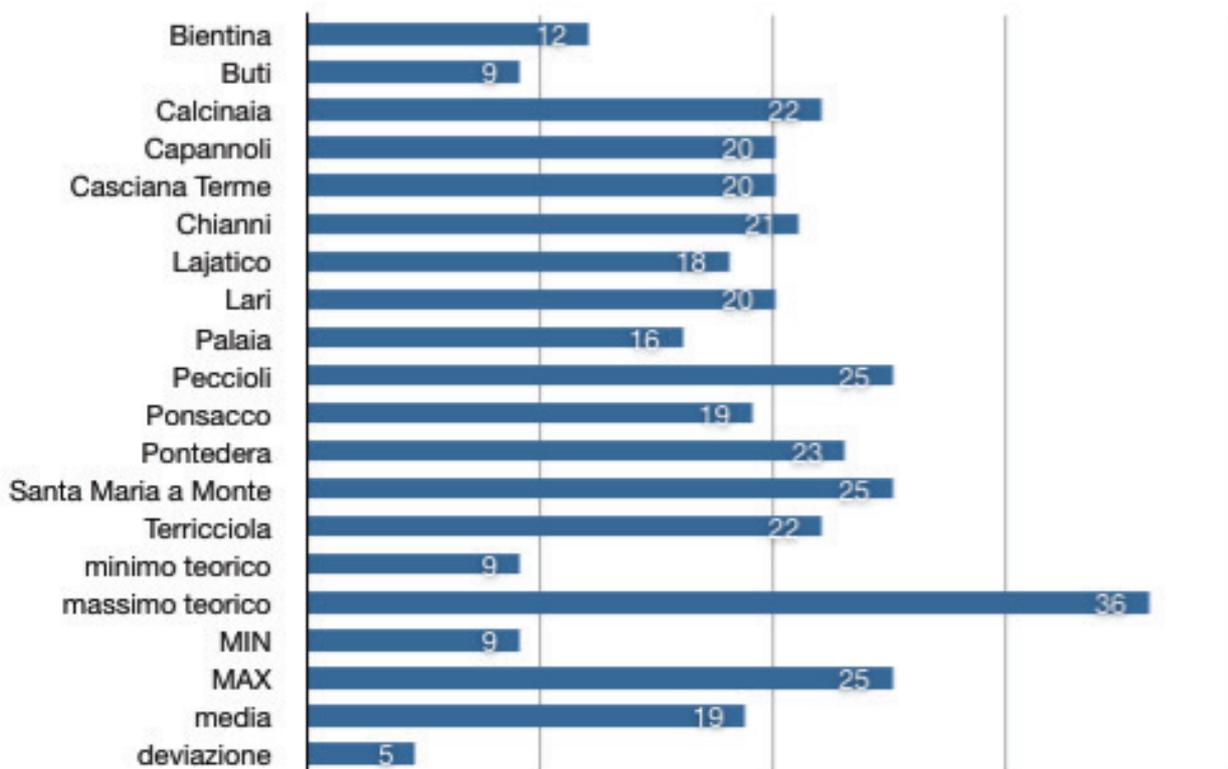
	SVIL 18	SVIL 19	SVIL 20	SVIL 21	SVIL 22	SVIL 23	SVIL 24	SVIL 25	SVIL 26	SVIL 27	
Bientina	1	1	1	3	3	3	3	3	2	3	20
Buti	1	3	3	3	1	4	3	3	3	1	24
Calcinaia	4	3	3	3	1	3	3	3	3	1	26
Capannoli	1	3	3	3	3	3	1	3	3	1	23
Casciana Terme	1	3	3	3	3	3	4	4	3	1	27
Chianni	1	3	3	3	1	3	1	3	3	1	21
Lajatico	1	3	3	3	1	2	1	3	3	1	20
Lari	2	3	3	3	1	3	3	3	3	1	24
Palaia	1	3	3	2	1	4	2	3	3	1	22
Peccioli	1	3	3	3	3	3	3	3	3	1	25
Ponsacco	1	3	3	4	1	3	1	3	4	1	23
Pontedera	1	3	3	3	3	3	3	3	3	1	25
Santa Maria a Monte	4	2	2	4	3	4	3	3	3	3	28
Terricciola	1	3	3	3	1	3	1	3	3	1	21
TOTALE ITEM	21	39	39	43	26	44	32	43	42	18	
MEDIA ITEM	1,5	2,8	2,8	3,1	1,9	3,1	2,3	3,1	3,0	1,3	

In questa area, e nella successiva area Pianificazione i punteggi riportano valori proporzionalmente più alti rispetto alle prime due.

Gli item che concorrono a questo esito sono legati ad energia, ambiente e innovazione tecnologica. Questo andamento sembra esprimere la consapevolezza che questi temi sono perseguibili meglio con massa critica di risorse disponibili e di rappresentanza politica.

AREA PIANIFICAZIONE

PUNTEGGI TOTALI PER COMUNE



L'area della PIANIFICAZIONE è articolata IN 9 ITEM

28. Realizzazione del piano strutturale
29. Armonizzazione dei regolamenti edilizi
30. Variazione/Estensione delle piste ciclabili
31. Variazione/Estensione superfici boschive
32. Variazione delle superfici adibite ad agricoltura
33. Recupero aree dismesse
34. Incremento dell'effettivo consumo di suolo
35. Nuovi insediamenti con caratteristiche di sostenibilità
36. Elaborazione di un piano della mobilità sostenibile

AREA PIANIFICAZIONE

DISTRIBUZIONE DEI PUNTEGGI PER ITEM E PER COMUNE

	PIAN 28	PLAN 29	PLAN 30	PLAN 31	PLAN 32	PLAN 33	PLAN 34	PLAN 35	PLAN 36	
Bientina	1	1	2	1	1	2	1	2	1	12
Buti	1	1	1	1	1	1	1	1	1	9
Calcinaia	4	4	2	3	1	2	3	2	1	22
Capannoli	4	4	3	1	1	2	1	3	1	20
Casciana Terme	3	1	1	2	3	2	3	2	3	20
Chianni	3	3	1	3	3	3	3	1	1	21
Lajatico	3	4	3	2	1	1	1	2	1	18
Lari	3	3	1	3	1	3	3	2	1	20
Palaia	3	3	1	1	1	2	3	1	1	16
Peccioli	3	4	3	3	3	1	3	2	3	25
Ponsacco	3	3	1	3	1	4	1	2	1	19
Pontedera	4	4	3	1	1	3	3	3	1	23
Santa Maria a Monte	4	4	1	3	3	3	3	3	1	25
Terricciola	3	4	1	1	3	3	3	3	1	22
TOTALE ITEM	42	43	24	28	24	32	32	29	18	
MEDIA ITEM	3,0	3,1	1,7	2,0	1,7	2,3	2,3	2,1	1,3	

Analoga considerazione della precedente area Sviluppo.

Contribuiscono gli item rispetto ai quali sono già in atto iniziative integrate legate agli obiettivi strategici del Piano.

UN COMMENTO

Occorre precisare che la composizione dei gruppi di partecipanti non è stata ovunque ampiamente rappresentativa delle figure apicali dei Comuni e, nei Comuni in cui il Sindaco è stato presente all'Audit, il tema del Piano Strategico è stato più approfonditamente dibattuto; in questo senso l'Audit ha costituito una prima occasione collettiva di analisi delle scelte politiche strategiche.

In generale, infatti, i partecipanti all'audit dispongono al giugno 2012 di una conoscenza limitata del Piano e dei suoi dettagli; in particolare:

- in nessun Comune è stata effettuata un'apposita conferenza di servizio per illustrarlo e per illustrarne i contenuti
- una parte cospicua dei partecipanti ha dichiarato di non essere al corrente dell'esistenza di un documento denominato Piano Strategico
- coloro che ne hanno sentito parlare tendono a confonderlo con l'iniziativa Valdera 2020
- solo poche persone ne conoscono l'esistenza in quanto documento e sanno dove reperirne copia
- una sola persona ha dichiarato di averlo letto perché impegnata in un'azione specifica del Piano

Questa generale sottovalutazione del documento non significa di per sé la non adesione alle azioni del Piano, come dimostrano in effetti le risposte alle domande della scheda.

Se ne può dedurre, tuttavia, una generale difficoltà da parte del personale di interpretare e far proprie le novità provenienti dalla vicenda dell'Unione, se le istanze di cambiamento che esse intrinsecamente rappresentano non sono sostenute da un'adeguata azione politica di accompagnamento e chiarimento.

Poiché, come vedremo più avanti nell'analisi qualitativa dei contenuti dei focus group, una parte delle criticità descritte dai partecipanti si riferisce a variabili di natura identitaria e di appartenenza, oltre che di minaccia alla posizione, si può ipotizzare che la mancata diffusione di un chiaro convincimento politico da parte degli amministratori, deducibile dalla mancata diffusione capillare del Piano, costituisca un fattore di rallentamento dei processi di integrazione, anche laddove si riesca a raggiungere soluzioni organizzative efficaci.

Infine, la pubblicazione del Piano è del marzo 2012 e le visite nei Comuni sono state fatte nel giugno del 2012. Questo spiega naturalmente i punteggi relativamente bassi degli stati di attuazione dichiarati: i punti elencati nel Piano sono considerati strategici e dunque di medio lungo periodo.

Non spiega tuttavia perché il documento non sia stato ufficialmente presentato nei tre mesi successivi alla sua pubblicazione e, soprattutto, perché non sia stato correlato alla propria programmazione.

2.3 AUDIT – FOCUS GROUP

PREMESSA

Questa parte dell'analisi indaga le rappresentazioni condivise dal personale dei Comuni aderenti circa l'esperienza dell'Unione in termini di opportunità, minacce e bisogni di cambiamento considerando sia la dimensione organizzativa che quella dell'appartenenza e dell'identità.

Sono stati svolti 14 *focus group* con i principali ruoli chiave di ciascun Comune dell'Unione.

I *focus group* sono stati audio registrati e sottoposti all'analisi interpretativa del contenuto tramite il software scientifico ATLAS.ti., strumento che permette di svolgere una rigorosa analisi qualitativa del contenuto delle conversazioni.

Questa analisi qualitativa si è articolata in tre fasi.

1. PIANIFICAZIONE DEL DISEGNO DELL'ANALISI (Aprile – Giugno 2012):
 - Definizione degli obiettivi, dei metodi, degli strumenti conoscitivi e delle attività di indagine.
2. RILEVAZIONE DELLE INFORMAZIONI (Giugno 2012):
 - Selezione dei partecipanti, pianificazione del calendario e svolgimento dei focus group.
3. ANALISI DELLE INFORMAZIONI (Luglio – Settembre 2012):
 - Analisi qualitativa dei focus group con ATLAS.ti ed elaborazione del report di indagine.

La ricerca qualitativa e la strategia di indagine

Si è scelto di utilizzare una **strategia di ricerca di tipo qualitativo** riconosciuta a livello internazionale (Denzin, Lincoln, 1994) perché efficace nel garantire una comprensione approfondita dei fenomeni e dei processi sociali nei loro contesti di svolgimento e perché si intendeva ricostruire in modo ragionato i diversi significati attribuiti all'esperienza concreta dell'Unione dal punto di vista di persone che ne sono attualmente protagoniste.

La natura circoscritta dell'oggetto di questa indagine qualitativa, costituito da situazioni sociali specifiche e contestualizzate, permette di orientare la scelta ragionata di dimensioni di indagine destinate a descrivere come un fenomeno sociale si sviluppa in quelle situazioni; quali sono le soluzioni utili per affrontare i problemi posti da quelle date situazioni; quali sono i fenomeni e i problemi significativi; quali sono le teorie situate, cioè contesto-specifiche, prodotte dagli attori coinvolti (Cicognani, 2002; Chiarolanza, De Gregorio, 2007). Per questo sono state scelte le dimensioni "organizzazione" e "identità".

La finalità conoscitiva di questa analisi è dunque l'elaborazione di una mappatura generale dei significati condivisi dal personale coinvolto nell'indagine (rappresentativo dei ruoli chiave dei Comuni dell'Unione della Valdera) circa le potenzialità, le difficoltà e i bisogni di cambiamento connessi all'esperienza stessa dell'Unione, sia in riferimento agli aspetti organizzativi che a quelli culturali e identitari.

L'indagine è stata guidata da un assunto **interpretativo-costruzionista** secondo il quale non si può comprendere adeguatamente un sistema organizzativo complesso indipendentemente dalla cultura

che lo caratterizza e dunque dai significati socialmente costruiti al suo riguardo da parte degli attori che ne fanno parte (Pontecorvo, Zucchermaglio, Ajello, 1995; Telfener, 2011). Tali significati prendono anche il nome di teorie implicite.

Nella logica della consulenza di processo (Schein, 2001), approfondire la conoscenza delle teorie implicite elaborate circa lo stato di sviluppo dell'Unione e le diverse direzioni di cambiamento auspicate, può favorire un'azione di sviluppo organizzativo più coerente con le esigenze e con le culture organizzative espresse dagli attori del sistema sovra-comunale della Valdera.

Dal punto di vista della **strategia di analisi**, si è scelto di adottare:

- il **focus group** quale tecnica di rilevazione delle informazioni, "*basata sulla discussione tra un piccolo gruppo di persone, alla presenza di uno o più moderatori, focalizzata su un argomento che si vuole indagare in profondità*" (Corrao, 2000, p. 25); essa permette ai soggetti intervistati di esprimere le loro opinioni in un contesto interattivo molto simile ai contesti quotidiani in cui le persone, discutendo insieme, scambiano idee e punti di vista intorno a temi per loro rilevanti (Annese, Mininni, 2002);
- l'**analisi interpretativa del contenuto** quale metodo di analisi qualitativa, orientata a dare un senso a grandi quantità di informazioni che non possono essere analizzate in modo significativo da approcci statistici quantitativi; essa permette di identificare schemi concettuali, ridondanze di significato, relazioni tra categorie a diversi livelli d'astrazione (Cicognani, 2002);
- l'approccio **Grounded Theory**, o della "teoria emergente" che mira a connettere il materiale informativo raccolto ed analizzato in una teoria coerente con il contesto da cui le informazioni sono estratte, piuttosto che in una teoria derivata dalle speculazioni teoriche del ricercatore (Chiarolanza, De Gregorio, 2007);
- il **software scientifico ATLAS.ti**, un potente strumento di lavoro per l'analisi qualitativa di una vasta gamma di dati testuali, grafici, audio e video. **ATLAS.ti** offre un ambiente intuitivo ed efficace, garantendo rapidità di trattamento di grandi quantità di informazioni, automatismi nella gestione delle fasi dell'analisi, miglioramento del rigore metodologico, agevolando il lavoro condotto da più ricercatori (Muhr, 2004; De Gregorio, Mosiello, 2004; Chiarolanza, De Gregorio, 2007).

Lo svolgimento dei focus group

Sono stati realizzati 14 focus group nei Comuni di: Bientina, Buti, Calcinaia, Capannoli, Casciana Terme, Chianni, Lajatico, Lari, Palaia, Peccioli, Ponsacco, Pontedera, Santa Maria a Monte e Terricciola.

Le finalità operative della ricerca qualitativa ed il livello di generalizzabilità delle sue teorie non prescrivono una rappresentatività scientifica dei campioni che partecipano all'indagine. Questo requisito, centrale nell'approccio ipotetico-deduttivo della ricerca quantitativa tradizionale, perde di rilevanza nell'indagine qualitativa a favore di un'attenzione pragmatica verso scelte di campionamento il più possibile efficienti (Cicognani, 2002), che non influenzano la validità dei dati raccolti.

Le persone invitate a partecipare a ciascun *focus group* sono state comunque scelte in base a criteri intenzionali di rappresentatività istituzionale ed organizzativa in seno a ciascun Comune e all'Unione Valdera; hanno dunque partecipato Sindaci, Segretari, Responsabili dei Servizi (e.g. Affari generali, Relazioni con il Pubblico, Servizi al Cittadino, Urbanistica, Finanziario, Scolastici, Educativi, Sociali, Polizia Municipale).

Tutti i *focus group* sono stati svolti nel mese di Giugno 2012 e hanno visto la partecipazione di un numero di persone variabile da 3 a 11, con una media di circa 6 soggetti per focus ed un totale di **87 partecipanti**. Sono stati condotti dai due consulenti con una **modalità d'intervista** semi strutturata e hanno avuto una durata variabile da 40' a 70'. Le conversazioni sono state interamente audio registrate e salvate in formato mp3 per la successiva analisi qualitativa del contenuto mediante software **ATLAS.ti**.

L'analisi qualitativa del contenuto

L'analisi qualitativa svolta con **ATLAS.ti** prevede due livelli di lavoro reciprocamente interconnessi:

- **il livello testuale [codifica aperta]**, suddiviso in tre azioni
 - segmentazione delle trascrizioni verbali in citazioni (*Quotations*)
 - codifica delle citazioni selezionate attraverso codici riassuntivi dei significati in esse contenuti (*Codes*)
 - aggiunta di commenti e note ai rispettivi passaggi (*Memos*);
- **il livello concettuale [codifica assiale e codifica selettiva]**, che prevede la costruzione dei modelli teorico-interpretativi:
 - il raggruppamento di più codici in categorie concettuali ad un più elevato livello di astrazione (*Code families*),
 - la costruzione di categorie concettuali superiori (*Super families*) che raggruppano le famiglie di codici con elementi di significato che è utile sintetizzare ai fini dell'analisi,
 - la costruzione di relazioni tra codici o tra famiglie di codici visualizzabili graficamente all'interno di reti concettuali (*Network views*).

Al livello testuale della **codifica aperta**, si è scelto di operare una **codifica per temi narrativi** in base alla quale l'unità di analisi, cioè la porzione di testo da selezionare con le citazioni (*Quotations*), non è definita a priori dalle dimensioni del testo (ad es., parola, riga, paragrafo), ma in base alla compiutezza concettuale e alla salienza rispetto agli obiettivi della ricerca (Silverman, 2005; Chiarolanza, De Gregorio, 2007).

Le citazioni selezionate come significative sono dunque costituite da sequenze conversazionali, paragrafi o frasi, in cui sono esplicitati in modo compiuto i significati espressi dai partecipanti.

Tale scelta, pur non esente da limiti connessi alla valutazione del ricercatore, ha l'evidente vantaggio di garantire meglio la coerenza e validità della codifica rispetto alla complessità dei contenuti espressi e dunque la sua pertinenza rispetto agli interessi conoscitivi dell'indagine.

I due diversi livelli di codifica sono stati integrati da due tipi di procedure:

- una **codifica di tipo bottom-up** (dal basso verso l'alto) per la creazione di codici "indigeni" cioè radicati nei testi, indicativi dei significati costruiti dagli intervistati e formulati con termini simili alle parole da essi utilizzate per esprimerli;
- una **codifica di tipo top-down** (dall'alto verso il basso) in cui, ad un livello più astratto, sono state utilizzate categorie concettuali predefinite, "costruite dall'analista" sulla base delle aree tematiche che si è inteso indagare.

Date le finalità conoscitive di questo lavoro, le categorie predefinite ad un più elevato livello d'astrazione (nel linguaggio del software **ATLAS.ti** sono chiamate *famiglie di codici*) sono cinque: 1. Organizzazione, 2. Identità, 3. Opportunità, 4. Minacce, 5. Bisogni.

Queste Famiglie di codici appartengono a due dimensioni di indagine diverse tra loro: in particolare, le prime due (1. Organizzazione e 2. Identità) si riferiscono alla

A. descrizione delle caratteristiche organizzative e culturali-identitarie dell'Unione per come descritte da parte dei partecipanti;

le seconde tre (3. Bisogni, 4. Minacce, 5. Opportunità) si riferiscono alle

B. criticità e potenzialità attuali e ai bisogni di cambiamento da esse stesse evidenziati.

Uno stesso codice può essere attribuito ad entrambe le due dimensioni (A e B), ma – all'interno di ciascuna di esse – solo ad una delle famiglie di codici che la compongono: ad esempio, il codice relativo alla porzione di significato presente nel contenuto dei focus in questa forma: "*sistemi di gestione informatica inefficaci*", è stato attribuito alla famiglia A.1. Organizzazione e alla famiglia B.4 Minacce.

Per facilitare l'elaborazione teorica e l'interpretazione dei significati condivisi dai partecipanti ai focus group, sono state definite sei ulteriori categorie concettuali più astratte denominate super famiglie: 1. Identità e Bisogni, 2. Identità e Minacce, 3. Identità e Opportunità, 4. Organizzazione e Bisogni, 5. Organizzazione e Minacce, 6. Organizzazione e Opportunità.

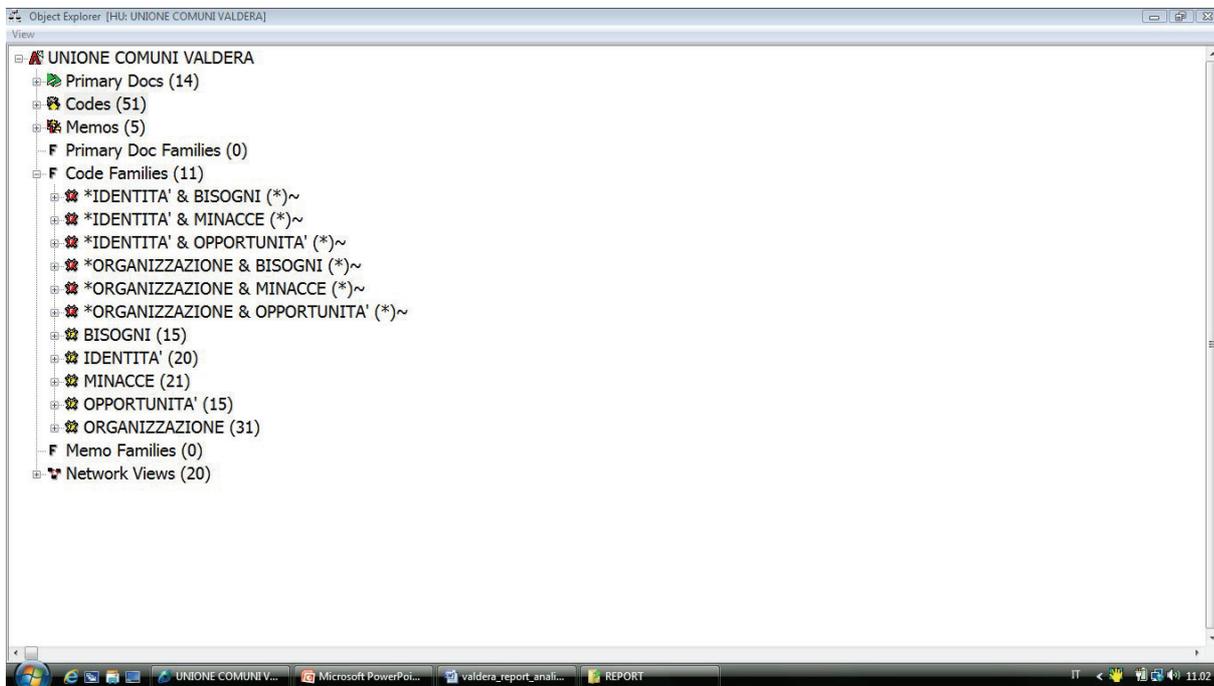
Ciascuna super famiglia raggruppa i codici attribuiti ad entrambe le due famiglie che la compongono; ad esempio, nella super famiglia "ORGANIZZAZIONE & MINACCE" troviamo il codice "sistemi di gestione informatica inefficaci" precedentemente attribuito ad entrambe le famiglie corrispondenti.

Questa struttura dell'analisi ci permette di esplorare i contenuti dei focus in modo molto sintetico ed immediato, esplorando le diverse dimensioni considerate e le interconnessioni reciproche.

I principali risultati

Per familiarizzare con il linguaggio del *software* e rendere più comprensibili i risultati dell'analisi, si veda la figura 1 che visualizza i principali "oggetti" di cui è composta l'Unità ermeneutica UNIONE VALDERA, vale a dire il contenitore massimo che racchiude tutti gli elementi dell'analisi.

Fig. 1: L'Unità ermeneutica "Unione Valdera": immagine estratta da ATLAS.ti con la funzione Object explorer



L'Unità ermeneutica UNIONE VALDERA è costituita da:

- **14 documenti primari** (*Primary Docs*) cioè i 14 focus group audio registrati e analizzati in formato audio mp3;
- **513 citazioni** (*Quotations, non visualizzate nella figura*), cioè frammenti audio selezionati poiché ritenuti significativi ai fini dell'analisi;
- **51 codici** (*Codes*), le etichette verbali riassuntive del contenuto delle citazioni;
- **5 famiglie di codici** (*Code Families, simbolo giallo nella figura*), le categorie concettuali ad un più elevato livello d'astrazione definite in base agli scopi dell'analisi;
- **6 super famiglie** (*simbolo rosso*) che integrano le categorie sopra considerate;
- **20 network view** che consentono di visualizzare in modo immediato le relazioni e le co-occorrenze tra codici e famiglie di codici.

Infine, per garantire la cosiddetta attendibilità tra valutatori (*interrater reliability*) le porzioni di testo contenute nei brani audioregistrati in formato mp3 sono state codificate da una ricercatrice "indipendente" e "cieca" rispetto alla vicenda dell'Unione in generale e all'attività di audit sul campo in particolare.

Mappatura generale

In via preliminare è stata realizzata una mappatura generale dei 51 codici selezionati (tab. 1), per raccogliere i significati condivisi dai partecipanti intorno alle principali aree tematiche dell'intervista.

I 51 codici selezionati sono stati ricondotti alle Famiglie di codici e alle Super famiglie secondo una distribuzione riassunta nella seguente tabella a doppia entrata che distingue i codici in riga secondo la dimensione Minacce-Opportunità-Bisogni ed in colonna secondo la dimensione Organizzazione-Identità.

All'interno delle celle, sono indicati:

- a) il numero dei codici appartenenti a ciascuna famiglia o superfamiglia;
- b) la lista di codici in ordine di frequenza, preceduti dalla lettera "I" o dalla lettera "O" a seconda che si riferiscano alla dimensione identitaria-culturale o a quella organizzativa e seguiti dal numero delle frequenze;
- c) il numero delle citazioni a cui sono riferiti i codici sopraindicati.

Tab. 1: Distribuzione dei codici attraverso le famiglie e le super famiglie

	ORGANIZZAZIONE	IDENTITÀ
MINACCE	Codes (14): O: Confusione competenze responsabilità procedimenti [48] O: Mancata condivisione decisioni [33] O: Procedure integrate Unione ha diminuito efficienza/economie [32] O: Difficoltà Comunicazione [26] O: Difficoltà org del personale [17] O: Minore Efficacia [17] O: Gestione complessità [14] O: Aumento costi per comuni già virtuosi/piccoli [13] O: Confusione iniziale [13] O: Organizzazione non sistematica della struttura [12] O: Sistemi informatici inadeguati/inefficienti [10] O: Minori Economie [8] O: Vincoli normativi [6] O: Minore collaborazione [4] Quotation(s): 231	Codes (7): I: Minaccia alla posizione [37] I: Conflittualità [25] I: Potere decisionale [21] I: Confusione identità/mission Unione[19] I: Difficoltà contatto col cittadino [12] I: Scarso senso di appartenenza/gruppo Unione [9] I: Mancanza di prospettiva politica chiara [5] Quotation(s): 115
OPPORTUNITÀ	Codes (6): O: Maggiore Efficacia [23]	Codes (9): I: Incremento di professionalità [17]

	O: Maggiore Collaborazione [12] O: Capacità di reperire finanziamenti [11] O: Maggiori Economie[7] O: Settori integrati con storia funzionano meglio[6] O: Nuovi servizi associati funzionano meglio [2] Quotation(s): 65	I: Finalità Unione razionalizzazione efficacia efficienza [13] I: Politiche integrate di area [8] I: Contatto col cittadino[7] I: Maggiore rappresentatività territoriale Unione [7] I: Progetto unione ambizioso [6] I: Occasione di sviluppo comuni [7] I: Superamento localismi [3] I: Maggiore potere negoziale [2] Quotation(s): 65
BISOGNI	Codes (11): O: Esigenza procedure più operative [18] O: Esigenza ridefinire ambiti territoriali più limitati [18] O: Esigenza maggiore integraz per evitare duplicazioni [16] O: Esigenza analisi organizzativa [16] O: Esigenza differenziare servizi accorpabili/non accorpabili [10] O: Esigenza maggiore attenzione costi rendiconti economie [9] O: Esigenza poteri decisionali decentrati [6] O: Esigenza differenziare livelli programmaz ed erogaz servizi [6] O: Esigenza personale più qualificato per l'unione [5] O: Esigenza ridefinire piano dei trasferimenti/costi [5] O: Esigenza gestione associata controllo di gestione [2] Quotation(s): 103	Codes (4): I: Esigenza maggiore rispetto per autonomie e specificità [15] I: Esigenza chiarezza obiettivi strategici Unione [4] I: Esigenza maggiore trasparenza verso i cittadini [4] I: Esigenza integrare potenzialità di sviluppo e prossimità territoriale [3] Quotation(s): 37

La gran parte dei codici sintetizza dunque le valutazioni dei partecipanti sugli aspetti più specificamente organizzativi dell'Unione Valdera (Famiglia di codici "Organizzazione" [31]) e sugli elementi di criticità percepiti come minacce al sistema sovra-comunale (Famiglia di codici "Minacce" [21]).

Gli elementi di criticità più numerosi sono quelli inerenti la struttura ed il funzionamento dell'organizzazione Unione Valdera (Super famiglia "Organizzazione & Minacce" [14]), meno rappresentati quelli relativi all'identità sovra-comunale (Super famiglia "Identità & Minacce" [7]); Lo stesso per i bisogni di cambiamento individuati dai partecipanti: quelli relativi agli aspetti organizzativi sono decisamente più numerosi rispetto a quelli inerenti il livello identitario-culturale (Super famiglia "Organizzazione & Bisogni" [11] vs. Super famiglia "Identità & Bisogni" [4]). Rispetto, invece, agli elementi di risorsa ad ai vantaggi percepiti la proporzione si inverte, risultando più numerosi quelli riguardanti la dimensione identitario culturale (Super famiglia "Identità & Opportunità [9]) rispetto a quelli strettamente organizzativi (Super famiglia "Organizzazione & Opportunità [6]).

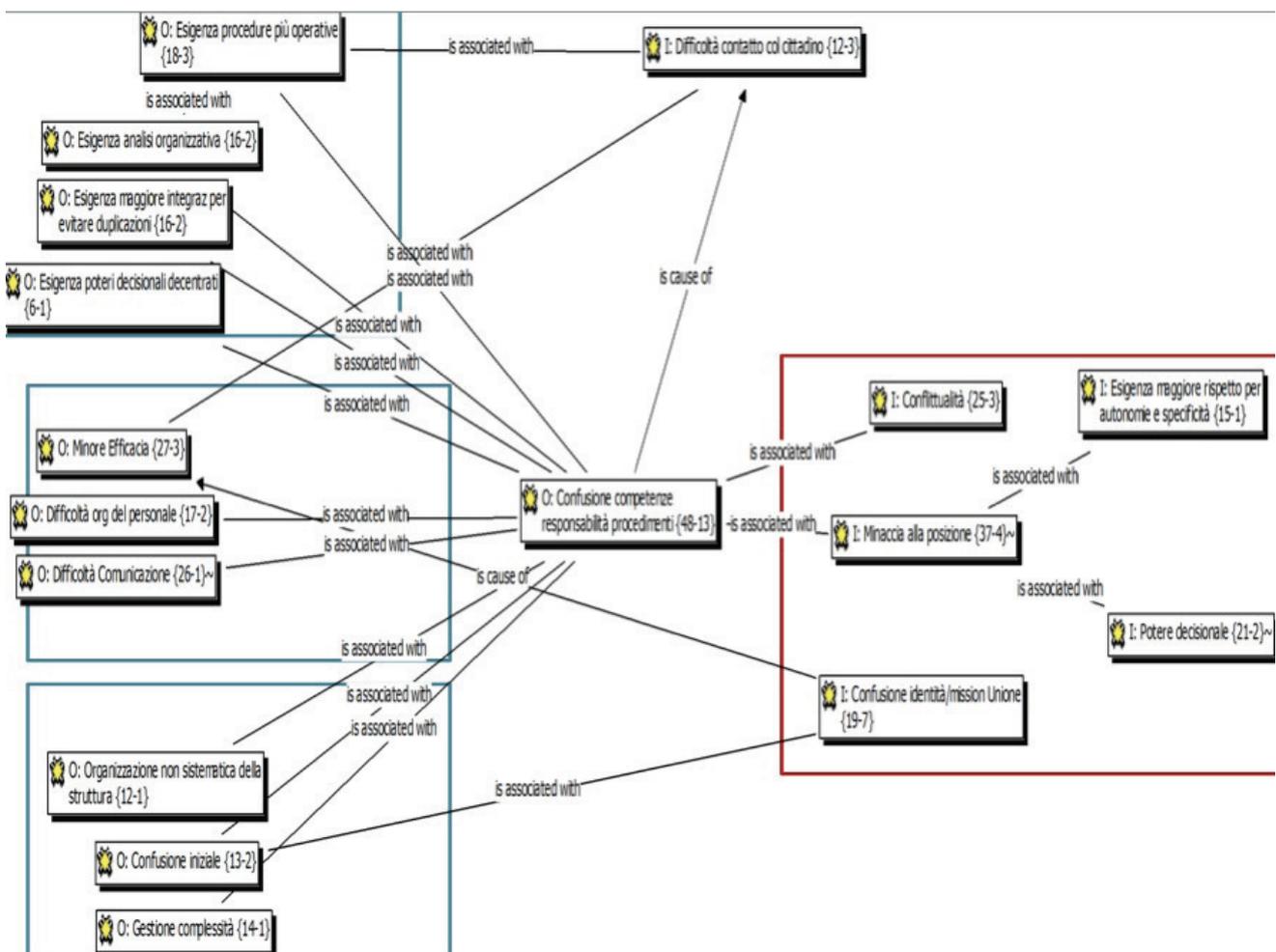
I principali nuclei tematici

L'analisi dei codici con maggiore ricorrenza consente di individuare e descrivere i principali nuclei tematici intorno a cui si sono organizzate spontaneamente le discussioni dei focus. Nei grafici che seguono i codici riguardanti le dimensioni identitario-culturali sono in rosso ed in blu quelle inerenti la dimensione organizzativa.

Il codice in assoluto più frequente in tutta l'Unità ermeneutica appartiene alla Super famiglia "Organizzazione e minacce" ed è il seguente: "O: Confusione competenze, responsabilità, procedimenti" [48]. Esso appartiene alla dimensione organizzativa e descrive la confusione percepita nella struttura e nel funzionamento dell'Ente sovra comunale e nell'interazione con i Comuni aderenti, in relazione sia alla distinzione tra le competenze dei singoli Comuni e dell'Unione, sia alle responsabilità operative e alle procedure all'interno e tra i singoli Servizi/Uffici/Aree associati.

Come si può osservare dalla *Network View* (fig.2), il codice principale ha svolto la funzione di organizzatore tematico di una serie di concetti altrettanto salienti dal punto di vista qualitativo: esso, infatti, co-occorre con altri codici molto frequenti, relativi sia agli aspetti organizzativi connessi alla confusione descritta, sia alle sue implicazioni sul progetto più ampio dell'Unione Valdera.

Fig. 2: Network view: O: Confusione competenze, responsabilità e procedimenti



Esplorando la rete concettuale da sinistra a destra, la confusione di competenze, responsabilità e procedimenti è percepita come associata, da un lato, alla gestione di un sistema estremamente complesso, costituito da un numero elevato di Comuni estremamente diversi tra loro per popolazione, estensione ed economia del territorio, organizzazione e funzionamento amministrativo, obbligatorietà o meno di costituirsi in forma associata secondo le recenti prescrizioni normative; (*O: Gestione complessità [14]*); dall'altro, ad una confusione sia programmatica che di implementazione operativa avvertita nelle fasi iniziali della costituzione dell'Ente (*I: Confusione identità/mission Unione [19]*; *O: Confusione iniziale [13]*). Questi elementi di incertezza iniziale del progetto Unione Valdera sono riferiti in particolare ad un assetto non sistematico dei Servizi associati, individuati e strutturati via via: privi cioè, nella rappresentazione dei partecipanti ai focus, di un piano di sviluppo strategico coerente e condiviso (*O: Organizzazione non sistematica della struttura [12]*). Secondo il parere degli intervistati, la confusione di competenze, responsabilità e procedimenti è ricorsivamente connessa sia alle difficoltà di organizzazione e gestione del personale, in particolare alle difficoltà di individuazione del personale da trasferire/comandare parzialmente o totalmente all'Unione e alla distinzione tra le funzioni da esso espletate per conto dell'Ente comunale o per conto dell'Ente sovra-comunale; sia ai problemi di comunicazione tra i comuni e l'Unione, legati anche alla difficoltà di individuare i principali referenti dei Servizi e i responsabili dei procedimenti operativi. L'insieme di tali fattori inciderebbe negativamente, nelle percezioni degli intervistati, sull'efficacia dei Servizi associati e sul rapporto con il cittadino. Dal punto di vista dei bisogni di cambiamento che tale confusione organizzativa implica, le principali esigenze individuate si riferiscono:

- alla necessità di definire procedure operative che stabiliscano in modo chiaro non solo le attribuzioni di competenze e funzioni ai diversi enti comunali o associati, ma anche le responsabilità operative dei processi organizzativi in atto (chi fa che cosa) e le responsabilità dei procedimenti espletati (chi risponde di che cosa) (*O: Esigenza procedure più operative [18]*);
- alla necessità di un'analisi organizzativa che aiuti a definire secondo criteri di efficacia ed efficienza le aree da integrare in una gestione associata e le modalità d'integrazione (*O: Esigenza analisi organizzativa [16]*).

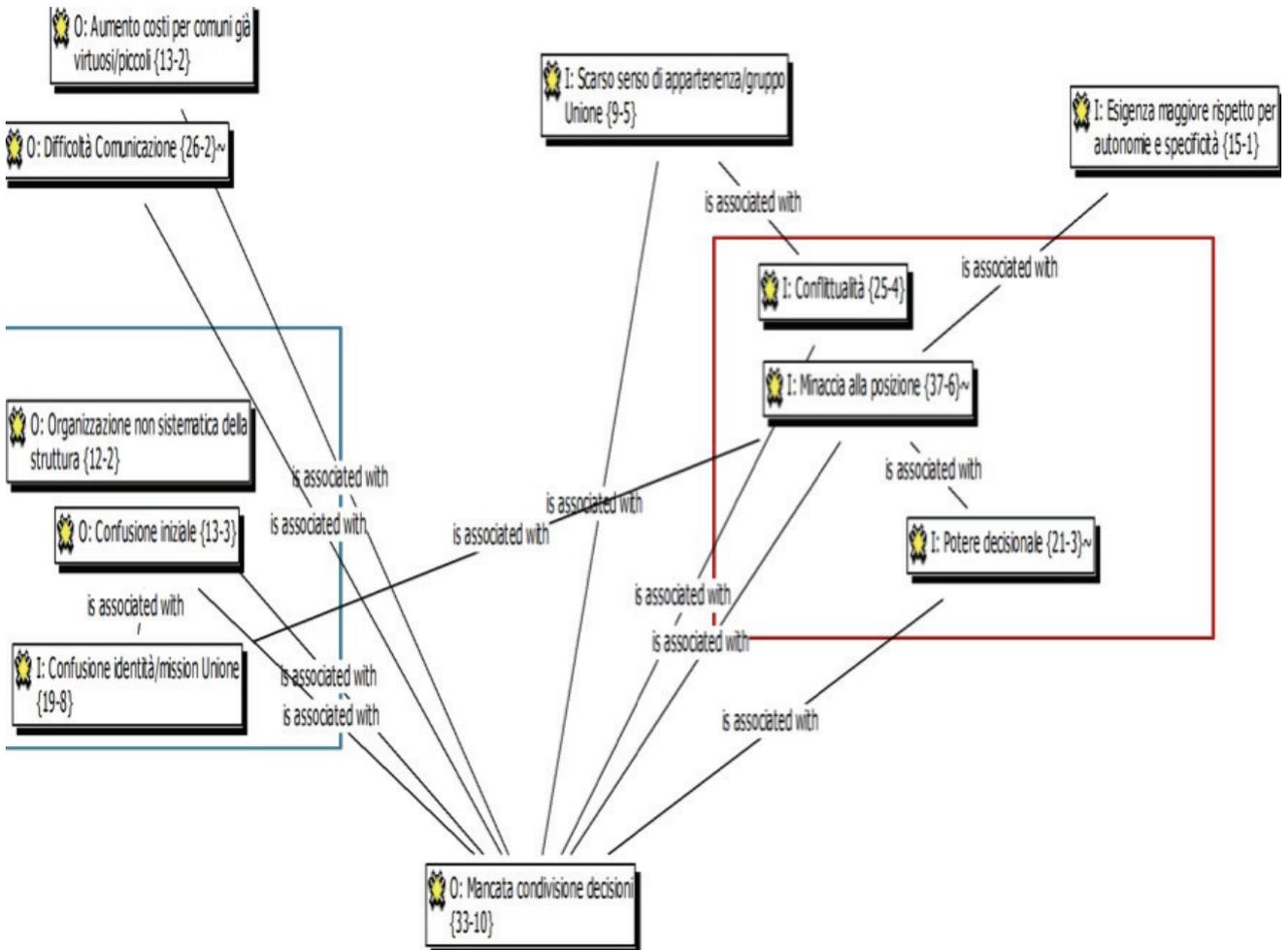
Le dimensioni identitario-culturali connesse alla percezioni di confusione organizzativa sono descritte dai codici co-occorrenti visualizzati nella parte destra della *network view*. Essi corrispondono ai codici più frequenti nell'intera Unità ermeneutica appartenenti alla famiglia "Identità". Quando i partecipanti ai focus group discutono della confusione organizzativa percepita e delle sue diverse implicazioni, si riferiscono spesso anche alla percezione di perdita di importanza della posizione personale, dell'identità e delle prerogative del proprio Comune rispetto agli altri Comuni dell'Unione e/o all'Unione stessa (*I: Minaccia alla posizione [37]*), al decremento percepito del potere decisionale su questioni di interesse particolare o generale (*I: Potere decisionale [21]*), alla conflittualità in corso tra Comuni di piccole dimensioni e Comuni più grandi (*I: Conflittualità [25]*).

Un altro codice tra i più frequenti della Super famiglia "Organizzazione e minacce" usato come organizzatore tematico è stato "*O: Mancata condivisione delle decisioni [33]*" (fig. 3).

Tale codice si riferisce a tutte le porzioni di testo in cui i partecipanti hanno descritto un deficit nei processi di condivisione delle decisioni organizzative, sia ad un livello macro di scelta delle

aree/servizi da associare e delle modalità d'integrazione, che a livello micro di operatività dei singoli Servizi associati.

Fig. 3: Network view: O: Mancata condivisione decisioni



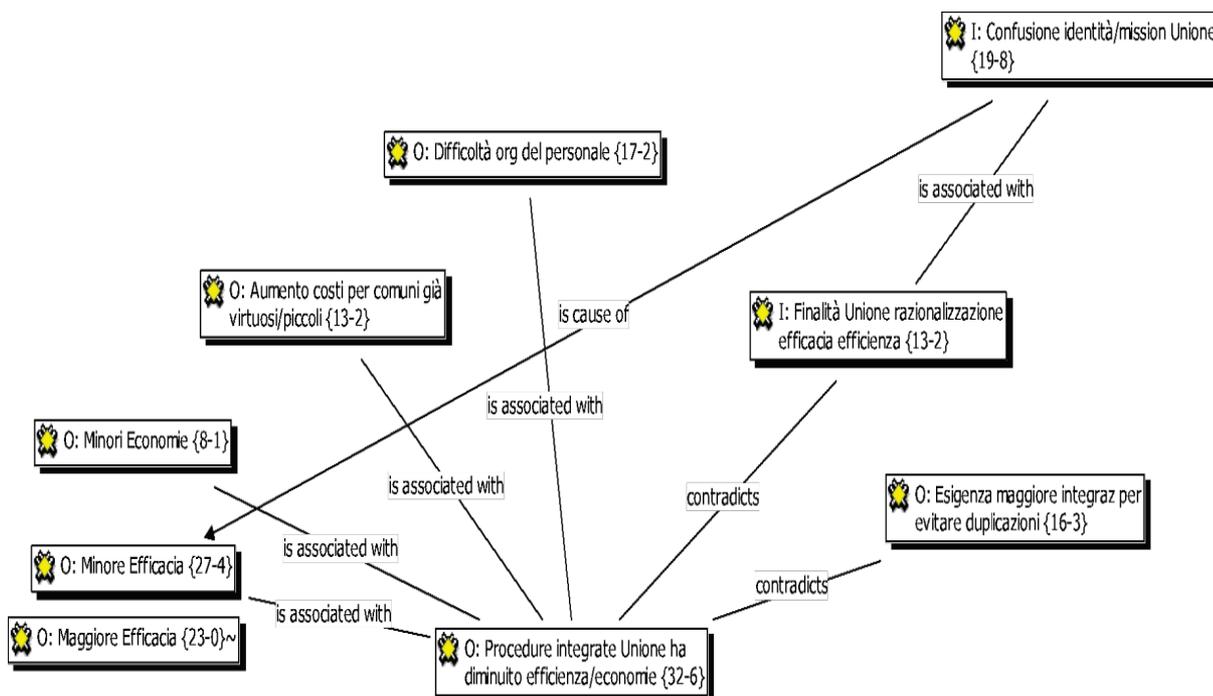
In particolare, la mancata condivisione delle decisioni è descritta come “tendenza a calare le decisioni dall’alto” senza un processo preliminare di negoziazione dei punti di vista, delle posizioni, delle esigenze e degli interessi dei Comuni aderenti. Secondo i partecipanti, la mancata condivisione decisionale ha riguardato soprattutto la fase di *start-up* dell’Unione, in corrispondenza con la confusione programmatica ed organizzativa iniziale e sembra attualmente in via di rimodulazione, grazie anche all’adozione recente di una metodologia più concertativa per l’integrazione dei nuovi Servizi associati; essa risulta connessa alla strutturazione non sistematica dell’Ente e alle difficoltà di comunicazione tra i diversi livelli comunale e sovra-comunale. Questo nucleo concettuale è condiviso in particolare dai Comuni di più piccole dimensioni, secondo i quali la mancanza di condivisione delle scelte programmatiche ed organizzative è in relazione con una strutturazione dell’Unione in cui ha contato molto il peso politico, organizzativo e decisionale dei Comuni più grandi e rischia di compromettere il senso di identità/appartenenza all’Unione in particolare dei Comuni più piccoli. Questa relazione di significato è confermata dalle co-occorrenze di questo codice con i codici più salienti e frequenti della Super famiglia “Identità e minacce”: *I: Minaccia alla posizione [37]*, *I: Conflittualità [25]* e *I: Potere decisionale [21]*, *I: scarso senso di appartenenza al gruppo/Unione [9]*,

nonché dalle co-occorrenze con il codice più frequente della famiglia “Identità e bisogni” “I: Esigenza maggiore rispetto per le autonomie e le specificità [15]).

Restando sempre in ambito organizzativo, un terzo nucleo concettuale che assume rilevanza è rappresentato dal codice “O: Procedure integrate Unione ha diminuito efficienza/economie [32]” (fig. 4).

La salienza qualitativa di questo codice è dovuta, oltre che alla sua elevata frequenza, anche alle sue implicazioni per le due dimensioni: organizzazione e identità. Per la dimensione organizzativa, l’osservazione secondo la quale l’integrazione fin qui raggiunta in seno all’Unione ha determinato una riduzione dell’efficienza di funzionamento dei singoli servizi associati è confermata – nelle rappresentazioni degli intervistati - dai codici che si riferiscono genericamente ad una riduzione dell’efficacia e delle economie successivamente alla gestione associata della Valdera (O: *Minore Efficacia* [27], O: *Minori economie* [8]); essa, inoltre, è particolarmente avvertita dai Comuni di piccole dimensioni, o dai Comuni già virtuosi nelle singole aree sottoposte ad integrazione, in quanto, a fronte di costi più elevati, essi non hanno percepito un miglioramento corrispondente della qualità dei servizi erogati (O: *Aumento costi per comuni piccoli/virtuosi* [13]).

Fig. 4: Network view: O: Procedure integrate Unione ha diminuito efficienza/economie



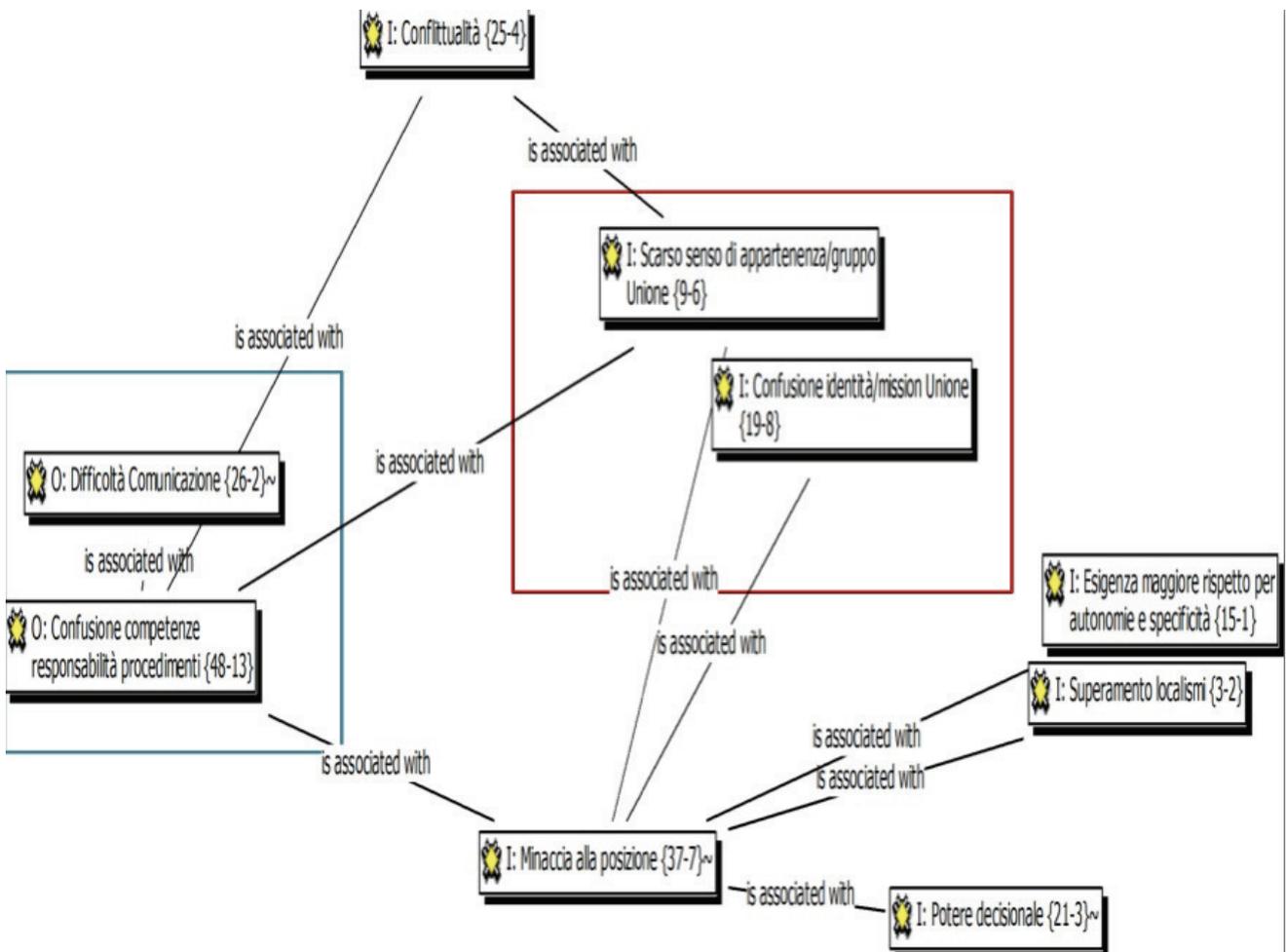
Nella dimensione identità assume particolare rilevanza il codice “I: Minaccia alla posizione” [37], il più frequente codice della famiglia “Identità” in tutta l’Unità ermeneutica che possiede un elevato numero di co-occorrenze con altri codici significativi.

Nella dimensione identità, tale percezione di minaccia si collega anche al senso stesso dell’Unione, le cui finalità sono l’ottimizzazione, la razionalizzazione e la maggiore efficacia ed efficienza dei

servizi (I: finalità Unione razionalizzazione, efficacia, efficienza [13], I: Confusione identità/mission Unione [19]).

L'insieme delle connessioni associate a questo codice suggerisce insomma come il senso di appartenenza al sistema sovra-comunale sia minacciato dalla percezione del rischio di veder ridimensionata l'importanza della posizione personale e dell'identità professionale, così come delle prerogative e del potere decisionale del proprio Comune di fronte agli altri Comuni dell'Unione e di fronte all'Unione stessa. Questo rischio è particolarmente avvertito dai Comuni di più piccole dimensioni. Secondo alcuni partecipanti esso è amplificato dalle difficoltà di comunicazione, dalla confusione a livello organizzativo, dalle differenze che contraddistinguono i Comuni aderenti e che rendono difficoltosa l'omogenizzazione delle finalità dell'Unione e delle aspettative in essa riposte; tale minaccia alla posizione, inoltre, rischia di intaccare il significato stesso dell'Unione come Ente fondato su una *mission* di collaborazione tra pari e di condivisione di opportunità di razionalizzazione e sviluppo.

Fig. 5: Network view: I: Minaccia alla posizione



Le minacce

Dopo questa breve rassegna dei principali nuclei tematici, una descrizione sistematica delle principali famiglie di codici che segue l'articolazione semantica Minacce-Opportunità-Bisogni, ritenuto più dinamico e coerente con le finalità operative della ricerca qualitativa e con le finalità di sviluppo organizzativo retrostanti allo studio sullo Stato dell'Unione.

Come già anticipato, i principali nuclei tematici intorno ai quali si è focalizzata la discussione di gruppo hanno riguardato le minacce all'unione Valdera, percepite a livello organizzativo ed identitario-culturale; tali nuclei tematici corrispondono ai 21 codici che costituiscono la famiglia "Minacce" e che sono sintetizzati nella prima riga della tabella 1.

È stato già osservato che la macro-categoria concettuale "Minacce" risulta molto densa dal punto di vista quantitativo e qualitativo e comprende i sei codici più frequenti dell'intera Unità ermeneutica; ciò a conferma di come le discussioni libere dei gruppi si siano soffermate prevalentemente su questi argomenti, a partire dai quali si sono organizzati i successivi scambi conversazionali. Inoltre tra i codici di questa famiglia sono emerse numerose co-occorrenze, ad illustrazione delle reciproche interconnessioni concettuali tra gli aspetti di criticità presi in esame e della ricchezza delle argomentazioni a riguardo.

Per comodità l'area di significato delle minacce è analizzata attraverso le due Super famiglie di codici "*Organizzazione & Minacce*" e "*Identità & Minacce*".

Organizzazione e minacce

Nella superfamiglia Organizzazione e Minacce si distinguono più nuclei tematici (si veda la figura 6):

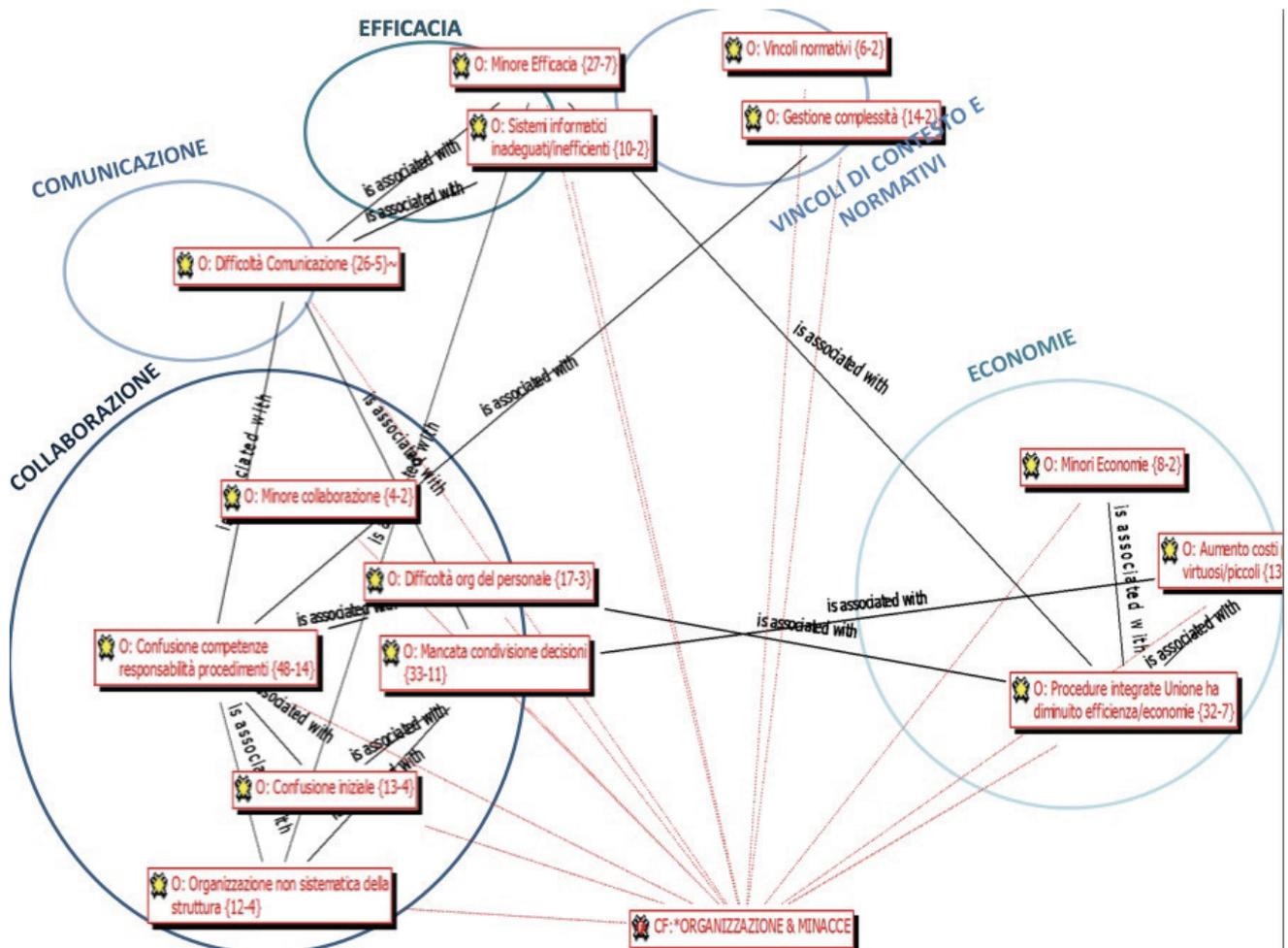
- collaborazione
- comunicazione
- efficacia
- vincoli normativi e di contesto
- economie

La gran parte delle ricorrenze attiene al nucleo della **collaborazione**, intesa come capacità di definire con precisione gli ambiti di responsabilità reciproca – tra Unione e Comuni – e di rispondere alle esigenze del cliente interno – da parte dell'Unione verso i Comuni e viceversa.

A questo nucleo appartengono i codici seguenti: *O: Organizzazione non sistematica della struttura* [12], *O: Confusione iniziale* [13], *O: Confusione competenze responsabilità procedimenti* [48], *O: Mancata condivisione decisioni* [33], *O: Difficoltà org del personale* [17] e *O: Minore collaborazione* [4].

Si può osservare nel reticolo non solo la densità di connessioni interna, ma anche le co-occorrenze e relazioni di significato con tutti gli altri nuclei.

Fig. 6: Network view: Super famiglia di codici “Organizzazione &Minacce”



Un altro nucleo riguarda la **comunicazione**, intesa come capacità di collegare e rendere noti in modo chiaro e trasparente gruppi di lavoro, persone e attività.

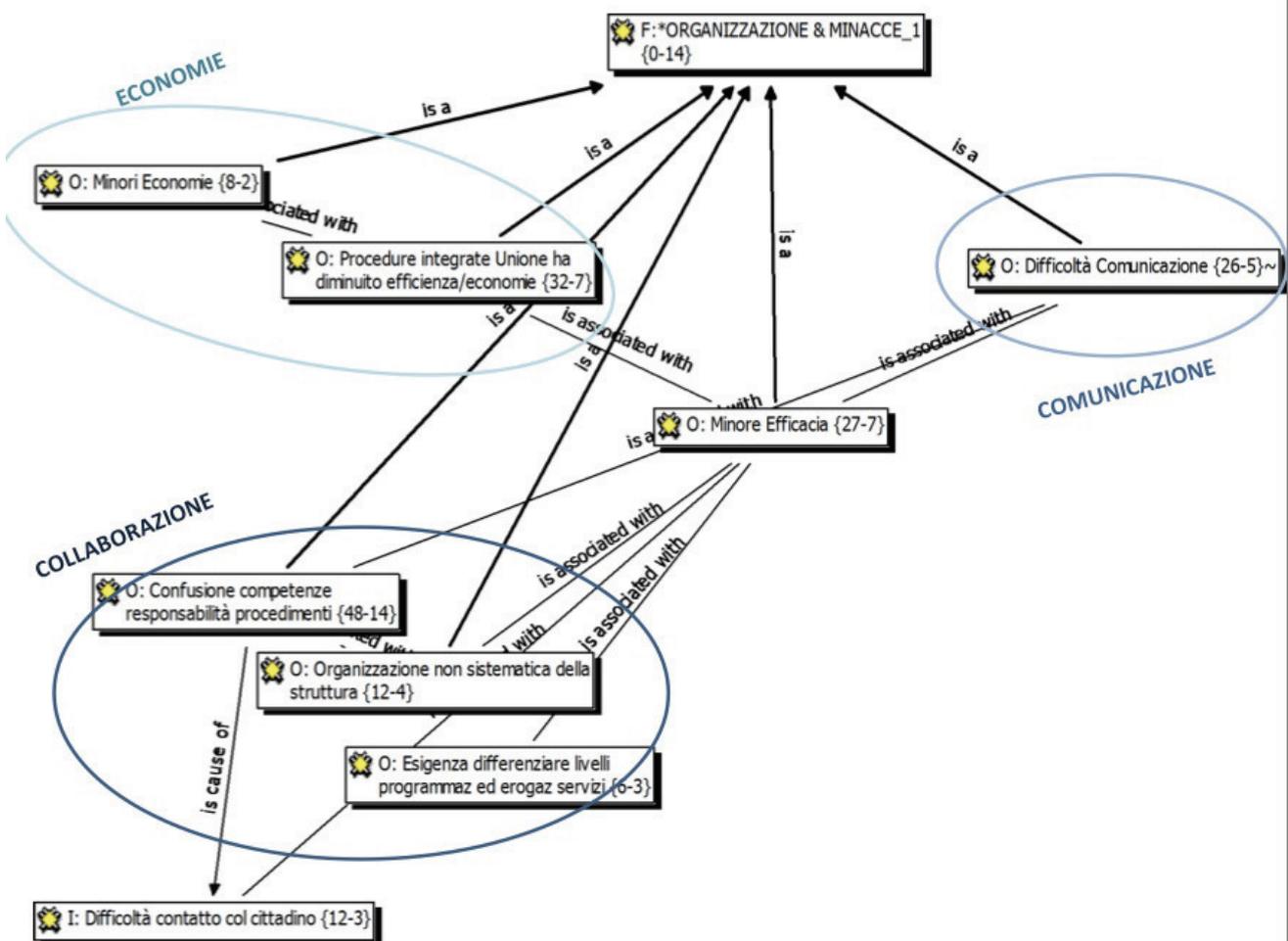
Il codice “O: Difficoltà di comunicazione” [26] riassume tutte le porzioni di testo in cui i partecipanti ai focus group hanno esplicitato difficoltà riguardanti i processi comunicativi tra gli Enti comunali e l’Ente sovra-comunale, tra il personale dei Servizi comunali ed associati.

I problemi di comunicazione sono percepiti in relazione a:

- confusione di competenze, responsabilità e procedimenti e processi decisionali non condivisi;
- minore efficacia dei servizi, anche connessa con la presenza di software informatici non adeguati.

Altro nucleo raccoglie la **percezione di inefficacia** dei servizi associati, intesa come minore capacità di rispondere alle esigenze del territorio e dei suoi cittadini in modo tempestivo e professionale. Il nucleo tematico comprende i codici O: *Minore Efficacia* [17] e O: *Sistemi informatici inadeguati/inefficienti* [10]. Essi sono in relazione sia con i codici che descrivono i problemi nei nuclei della collaborazione e della comunicazione che con quelli descrittivi di una minore efficienza dei servizi integrati (fig.7).

Fig. 7: Network view: Minore efficacia



Anche i **vincoli di contesto e normativi** sono descritti dai partecipanti come elementi di criticità della dimensione organizzativa; essi si riferiscono, in particolare, alla complessità del sistema Unione Valdera determinata dalla numerosità e differenziazione dei Comuni aderenti e dalle norme nazionali e regionali riguardanti l'obbligo a costituirsi in forma associata per i comuni con meno di 5.000 abitanti. I codici corrispondenti sono: *O: Gestione complessità [14]* e *O: Vincoli normativi [6]*

La complessità del sistema, come abbiamo già osservato, influisce sulla confusione tra competenze, responsabilità e procedimenti, affaticando il funzionamento dei Servizi associati e la collaborazione tra gli Enti.

L'obbligo normativo per i Comuni con meno di 5.000 abitanti di costituirsi in forma associata contribuisce ad aumentare la complessità del sistema, essendo presenti all'interno dell'Unione sia comuni con meno di 5.000 abitanti che comuni con una popolazione maggiore. L'introduzione del principio della geometria variabile, secondo cui non tutti i Comuni aderenti devono necessariamente associare i propri servizi/aree, se non prescritto dalla legge, ha determinato la situazione per cui non tutti aderiscono a tutti i servizi confluiti in seno all'Unione Valdera.

Questa condizione, nella percezione dei partecipanti, non solo ha influenze negative sull'organizzazione del sistema sovra-comunale e sulla sua efficacia, ma anche sul senso identitario e sulla coesione interna all'Unione.

L'ultimo nucleo tematico della dimensione organizzazione e minacce espresso dai partecipanti riguarda **la minore efficienza dei servizi associati e le minori economie**.

A questo specifico significato di minaccia organizzativa fa riferimento uno dei codici più frequenti nell'intera Unità ermeneutica e maggiormente in grado di fungere da organizzatore tematico della discussione; si tratta del codice *O: Procedure integrate Unione ha diminuito efficienza/economie [32]* che descrive il parere secondo cui l'esperienza Unione, a tre anni dal suo avvio, non ha ancora favorito una maggiore capacità del sistema di migliorare i servizi erogati senza aumento dei costi.

A rappresentare le valutazioni condivise in particolare dai Comuni più piccoli circa l'efficienza del Sistema Unione è il codice *O: Aumento costi per comuni già virtuosi/piccoli [13]*: è opinione diffusa tra i partecipanti ai focus group che l'integrazione di alcuni Servizi municipali abbia penalizzato in particolare i Comuni più piccoli, a fronte del costo di partecipazione alla gestione associata da essi sostenuto, della loro impossibilità di trasferire/comandare personale all'Unione, a causa dell'esiguità degli organici a disposizione; della minore efficacia percepita nel funzionamento dei servizi associati e della minore soddisfazione della cittadinanza rispetto ai tempi allungati di erogazione.

E' da sottolineare l'associazione tra la percezione di minore efficienza dei servizi associati e la percezione di mancato coinvolgimento nei processi decisionali, entrambe particolarmente avvertite dai Comuni di piccole dimensioni. Questi aspetti sono, da un lato, considerati come minacce alla posizione assunta da ciascun comune all'interno dell'Unione; dall'altro, come elementi che mettono in discussione il senso di appartenenza al sistema sovra-comunale e la sua identità di struttura finalizzata a raggiungere obiettivi di razionalizzazione, efficacia ed efficienza attraverso un approccio politico ed operativo di collaborazione e compartecipazione.

In breve, la lettura che i partecipanti ai focus group forniscono delle difficoltà organizzative tende a descrivere come prevalenti le criticità sul versante della collaborazione, ritenute in grado di influire negativamente sugli altri aspetti del funzionamento del sistema sovra-comunale.

In particolare, la confusione di competenze, responsabilità e procedimenti – che è la criticità organizzativa descritta più frequentemente - e la mancata condivisione delle decisioni sono associate alle difficoltà comunicative attraverso relazioni di causalità circolare: la confusione organizzativa e la percezione di scarsa partecipazione ai processi decisionali sono favorite e favoriscono interattivamente le difficoltà comunicative ai diversi livelli dell'ente sovra-comunale.

Infine, la scarsa condivisione delle decisioni è associata alla percezione di un aumento dei costi a carico dei comuni più piccoli o già virtuosi e, indirettamente, alla percezione di una diminuzione dell'efficacia ed efficienza dei Servizi associati e dell'intero sistema Unione.

Identità e minacce

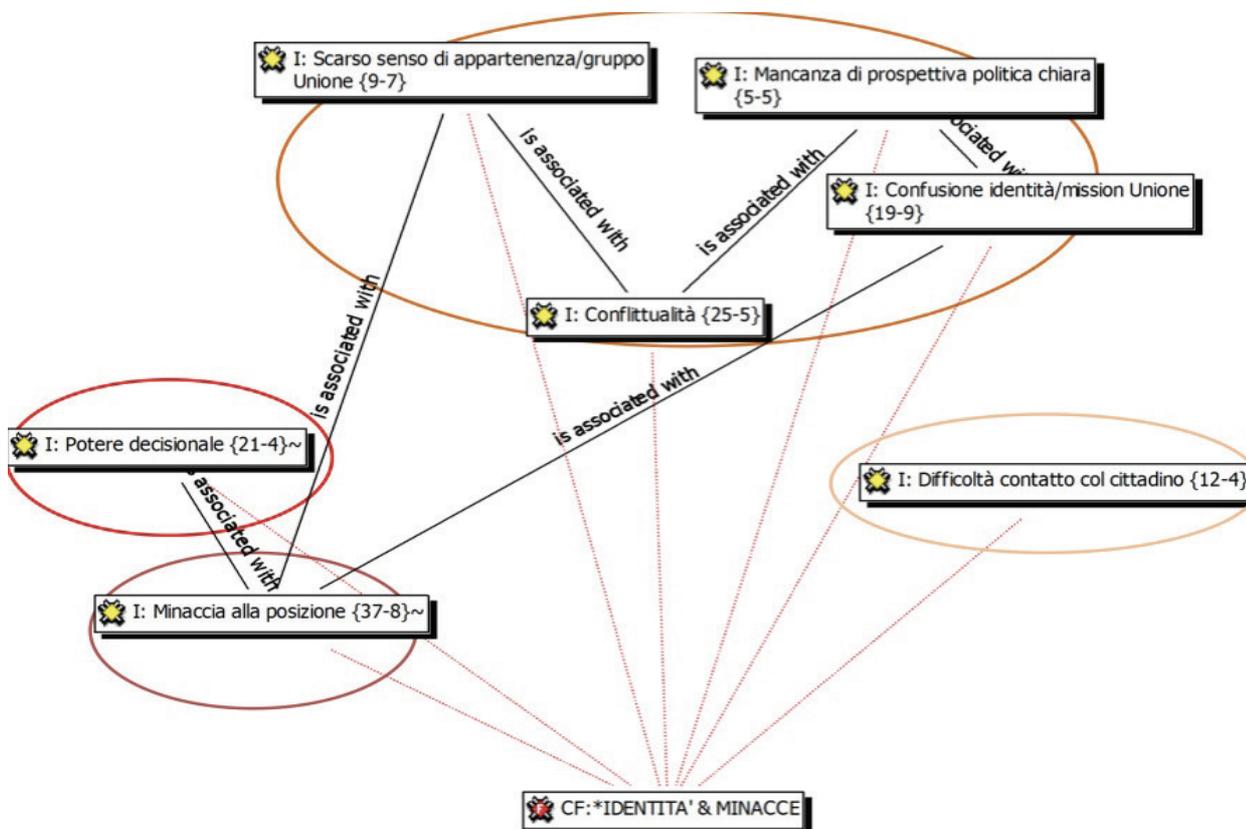
Come ricordato, tra gli elementi di criticità ravvisati a livello dell'identità, del senso di appartenenza e della cultura del Sistema Unione si ritrovano alcuni dei codici più frequenti in tutta l'Unità

ermeneutica ad indicazione dell'importanza di questi argomenti di discorso nella discussione di gruppo.

Le principali minacce al senso identitario dell'Unione Valdera sono costituite da (si veda la figura 8):

- la **minaccia alla posizione**, cioè la percezione di perdita di importanza della propria posizione da parte del personale dei Comuni aderenti e di perdita di identità e prerogative dell'organizzazione municipale (*I: Minaccia alla posizione [37]*);
- il **decremento del potere decisionale** percepito dai Comuni rispetto al loro potere decisionale su questioni di interesse particolare o generale (*I: Potere decisionale [21]*);
- le **conflittualità** tra le diverse componenti del Sistema (Comuni, Aree, Servizi, personale) (*I: Conflittualità [25]*);
- la **confusione identitaria, lo scarso senso di appartenenza all'Unione e la carenza di coesione**, associate all'assenza di una prospettiva politica chiara, alla minaccia alla posizione e alla conflittualità (*I: Scarso senso di appartenenza/gruppo Unione [9]*, *I: Mancanza di prospettiva politica chiara [5]*, *I: Confusione identità/mission Unione[19]*);
- le **difficoltà di contatto con il cittadino** intese come la minore capacità di presidiare il territorio, rilevare i bisogni dei cittadini, rispondervi e costituire un punto di riferimento (*I: Difficoltà contatto col cittadino [12]*).

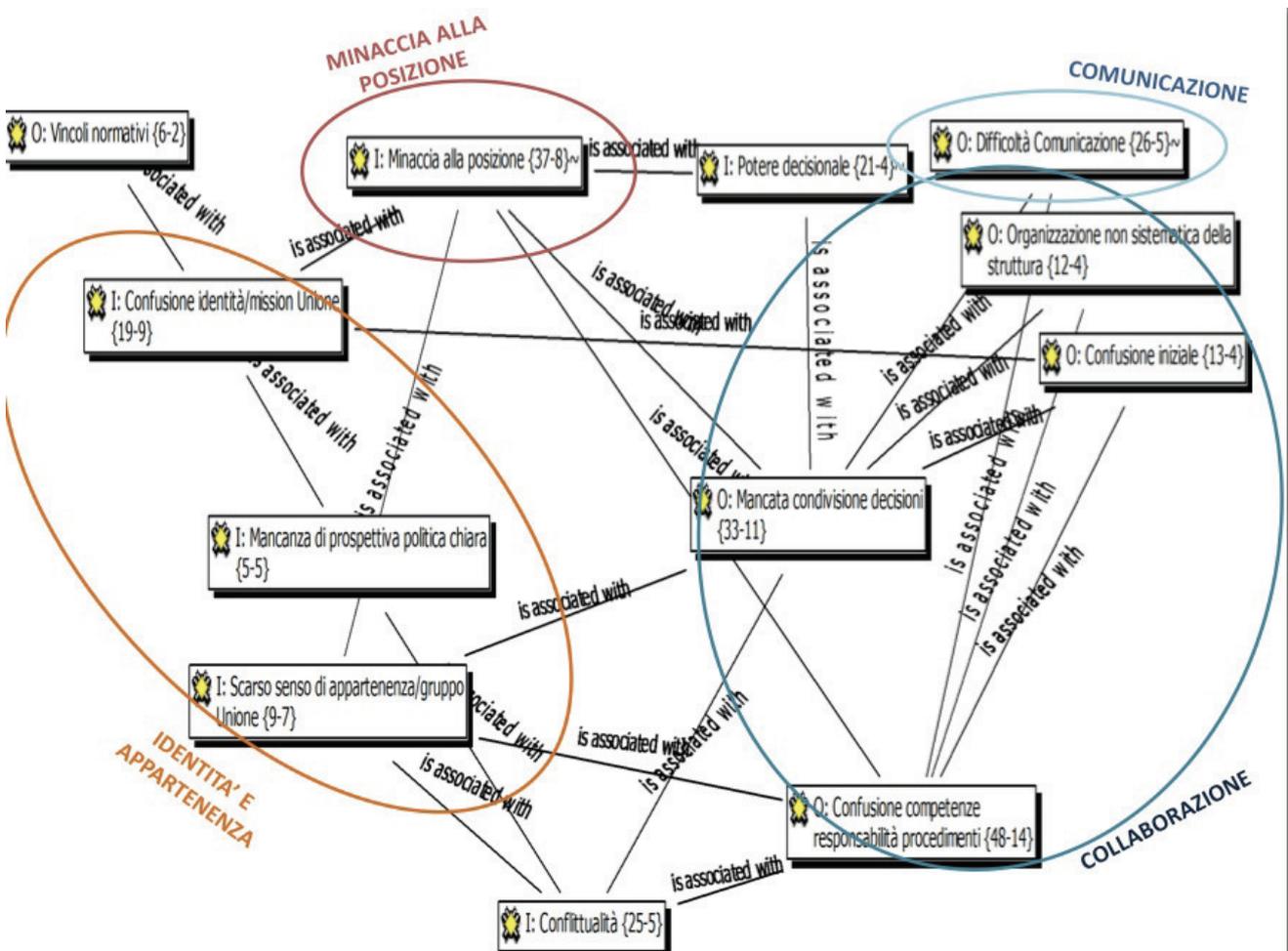
Fig. 8: Network view: Super famiglia di codici "Identità & Minacce"



È forse utile approfondire il tema della conflittualità all'interno del Sistema Unione, sia per la salienza qualitativa e quantitativa del codice corrispondente, sia per le implicazioni operative che tale approfondimento può avere per lo sviluppo organizzativo (fig. 9).

- a livello organizzativo, il conflitto in seno all'Unione Valdera è espresso in relazione con le difficoltà di collaborazione e comunicazione tra i Comuni aderenti; nello specifico con:
 - la percezione da parte di comuni, in particolare di quelli con meno di 5.000 abitanti, di una loro scarsa partecipazione nei processi decisionali imposti dall'alto,
 - la confusione tra competenze, responsabilità e funzioni ai diversi livelli del sistema,
 - la confusione organizzativa venutasi a creare nelle prime fasi dell'esperienza sovra-comunale e la conseguente strutturazione non sistematica dei servizi associati;
- a livello identitario-culturale, il conflitto è in relazione con lo scarso senso di appartenenza al sistema sovra-comunale, con la confusione rispetto alla sua mission e identità, con la percezione di minaccia alle posizioni e alle prerogative dei singoli comuni

Fig. 9: Network view: Conflittualità



In sostanza, la teoria implicita che i partecipanti alle discussioni di gruppo hanno elaborato intorno al conflitto organizzativo riconosce particolare rilevanza all'effetto della confusione percepita sia nel

Nella dimensione “Organizzazione”, le opportunità di sviluppo del sistema Unione sono principalmente ricondotte alle **potenzialità di efficacia dei servizi associati** (*O: Maggiore Efficacia [23]*), a loro volta connesse a:

- **l’incremento di professionalità** che l’esperienza triennale ha fin qui consentito di maturare (*I: Incremento di professionalità [17]*),
- **la spinta culturale** impressa dal progetto Unione, fondato su finalità di maggiore efficacia, efficienza e razionalizzazione dei servizi (*I: Finalità unione razionalizzazione efficacia efficienza [13]* *O: Maggiori Economie[7]*);
- **la maggiore capacità di intercettare finanziamenti** pubblici per effetto di una maggiore rappresentatività ed influenza dell’Unione a livello territoriale e regionale (*O: Capacità di reperire finanziamenti [11]*, *I: Maggiore rappresentatività territoriale Unione [7]*),
- **le più recenti esperienze di integrazione di servizi** che hanno potuto contare su un approccio operativo maggiormente collaborativo e più sistematico rispetto a quanto non sia avvenuto nelle fasi iniziali di start-up dell’Unione (*O: Maggiore Collaborazione [12]*, *O: Nuovi servizi associati funzionano meglio [2]*, *O: Settori integrati con storia funzionano meglio[6]*).

Nella dimensione “Identità”, le potenzialità di sviluppo sono riferite principalmente all’**incremento di professionalità** favorito dall’esperienze triennale dell’Unione Valdera. Infatti, l’ampliamento della dimensione organizzativa, l’estensione del raggio d’azione territoriale, la complessificazione dei servizi erogati, la specializzazione delle competenze richieste per erogarli e le maggiori opportunità di confronto e collaborazione tra colleghi con diversi retroterra professionali hanno costituito occasioni favorevoli per lo sviluppo di nuove conoscenze e competenze che sarebbe stato altrimenti difficile promuovere in una dimensione organizzativa ristretta al solo ambito municipale. Ricorsivamente, l’incremento di professionalità viene percepito come fattore di sviluppo sia della collaborazione operativa tra colleghi, sia dell’efficacia e della qualità dei servizi erogati, sia – infine, ma non da ultimo – dei rapporti col cittadino.

Altro aspetto saliente è **la rappresentazione dell’Unione Valdera come sistema unitario** in grado di:

- **esercitare una maggiore influenza politica nei tavoli provinciali e regionali**, così da poter intercettare maggiori finanziamenti a vantaggio delle municipalità associate e da favorire una programmazione territoriale integrata capace d’imporsi all’attenzione locale più allargata;
- **costituire un’occasione di sviluppo dei Comuni**, non solo nei termini di maggiore efficacia ed efficienza dei servizi erogati alla cittadinanza, ma anche nei termini di superamento dei campanilismi tradizionali che contraddistinguono la cultura del territorio e che, però, rischiano di risultare anacronistici a fronte delle nuove spinte normative e politico-amministrative verso la gestione associata, l’integrazione e la fusione delle municipalità.

I bisogni di cambiamento

L'area tematica relativa ai bisogni di cambiamento è stata concettualizzata dai codici della famiglia "Bisogni" costituita da 15 elementi; di questi, quelli appartenenti alla super famiglia "Organizzazione & Bisogni" [11] sono più numerosi di quelli della superfamiglia "Identità & Bisogni" [4].

La maggiore frequenza con cui gli intervistati hanno elaborato argomentazioni sulle esigenze di cambiamento organizzativo, piuttosto che identitario-culturale, è in relazione alla focalizzazione prevalente delle discussioni di gruppo sulle criticità organizzative del sistema Valdera. Infatti, le riflessioni sulle minacce al funzionamento dell'organizzazione sovra-comunale hanno spontaneamente fatto emergere valutazioni condivise circa i bisogni di cambiamento connessi a tali problematiche. I concetti sintetizzati nelle due famiglie "Minacce" e "Bisogni" sono dunque risultati strettamente interrelati, sia nei termini di co-occorrenze tra codici che di relazioni di significato.

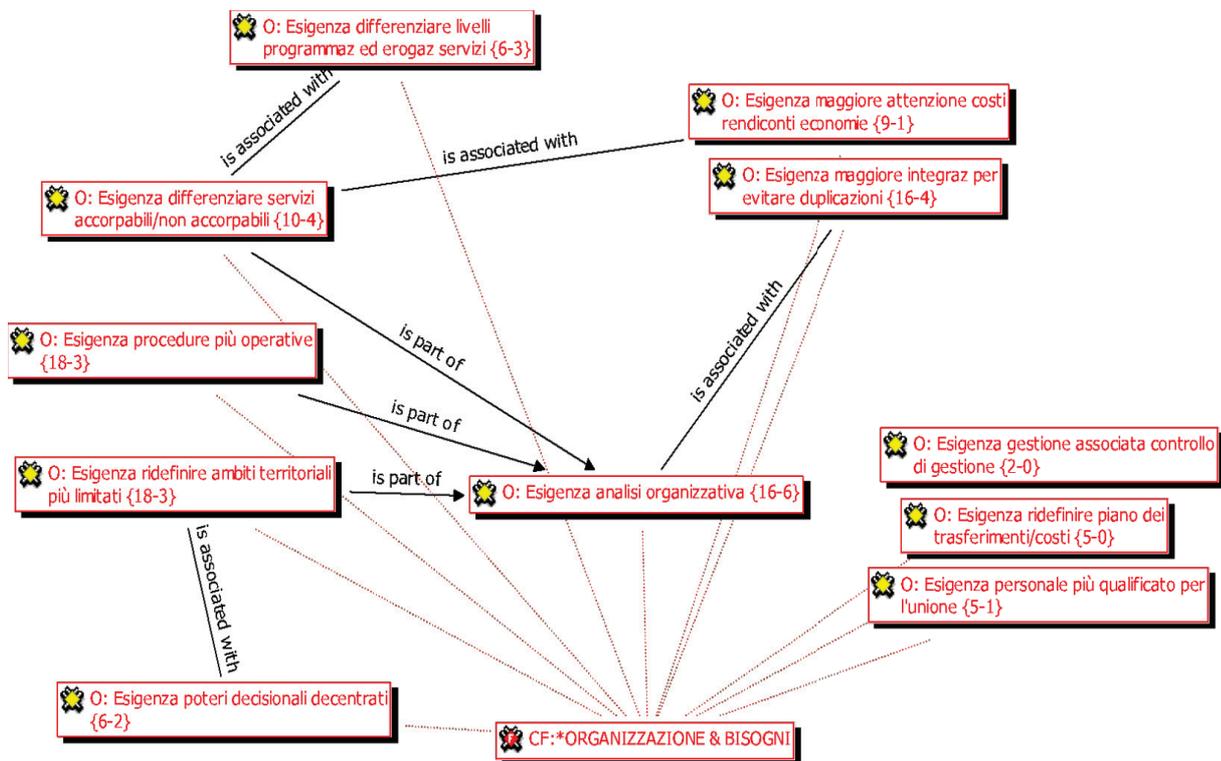
Organizzazione e bisogni

Specularmente alle criticità organizzative sul piano della collaborazione reciproca tra Unione e comuni, i bisogni di cambiamento più frequentemente citati hanno riguardato:

- **l'esigenza di procedure operative** in grado di limitare la regnante confusione di competenze, responsabilità e procedimenti ai diversi livelli del sistema Unione (*O: Esigenza procedure più operative [18]*);
- **la necessità di procedere ad una maggiore integrazione dei servizi associati**, al fine di evitare sovrapposizioni di competenze, duplicazioni di funzioni, dispendi di operatività, risorse e tempi (*O: Esigenza maggiore integrazione per evitare duplicazioni [16]*);
- **l'esigenza di ridefinire ambiti territoriali più limitati**, che raggruppino le municipalità più affini tra loro per vicinanza, caratteristiche demografiche, territoriali e produttive (*O: Esigenza ridefinire ambiti territoriali più limitati [18]*); questa esigenza – nel parere degli intervistati – può essere variamente soddisfatta, sia attraverso la costituzione in seno all'Unione di sotto-ambiti territoriali, sul modello del Polo Alta-Valdera, sia attraverso la scissione dell'Unione di quindici comuni in più Unioni autonome ma dialoganti tra loro; questa ultima posizione è sostenuta, in particolare, da coloro che ritengono utile rimettere in discussione la validità del modello di Unione a quindici successivamente all'introduzione della l.r. 68/2011 che, prevedendo aggregazioni forzate per enti locali di piccole dimensioni, avrebbe introdotto importanti squilibri di potere nel progetto originario favorendo sperequazioni e conflittualità;
- **la necessità di decentrare i poteri decisionali**, attualmente percepiti come eccessivamente centralizzati, poco inclini alla partecipazione delle scelte e tendenti a "calare le decisioni dall'alto" (*O: Esigenza poteri decisionali decentrati [6]*); il decentramento dei poteri decisionali è visto prevalentemente come riattribuzione di una decisionalità operativa ai municipi, per ovviare ai blocchi e ritardi nell'erogazione dei servizi rivolti all'utenza o al territorio dovuti alla confusione e lentezza della macchina burocratico-amministrativa;
- **l'esigenza di differenziare i servizi accorpabili da quelli non accorpabili**, il cui accorpamento cioè rischierebbe di non produrre né razionalizzazioni, né maggiori standard di efficienza o di economicità (*O: Esigenza differenziare servizi accorpabili/non accorpabili [10]*). A

questo riguardo, un criterio di differenziazione suggerito dai partecipanti è quello che distingue le funzioni di programmazione e gestione dei servizi dai processi di erogazione dei servizi al cittadino, ritenendo i primi più accorpabili dei secondi (*O: Esigenza differenziare livelli programmazione ed erogazione servizi [6]*); seguendo tale criterio, ad esempio, sarebbero più facilmente accorpabili i servizi deputati alla programmazione delle politiche integrate di area, i servizi di gestione del personale, di controllo di gestione, ecc.; sarebbero, invece, meno efficacemente accorpabili la gran parte dei servizi direttamente erogati alla cittadinanza in quanto – date le caratteristiche del sistema Valdera – ciò produrrebbe una minore accessibilità dei servizi stessi, una compromissione del contatto diretto col cittadino e della vicinanza al territorio, una più macchinosa organizzazione sovra-comunale e procedure omologate di erogazione che possono risultare inadeguate alle diverse richieste/esigenze dei comuni aderenti.

Fig. 11: Network view: Super famiglia di codici “Organizzazione & Bisogni”



Nell’opinione dei partecipanti, la risposta a questi bisogni organizzativi non può prescindere dallo svolgimento di **un’analisi organizzativa sistematica** che descriva la struttura ed il funzionamento attuale dell’Unione Valdera, ne documenti le criticità ai diversi livelli e metta in atto dei processi di gestione e controllo coerenti e condivisi (*O: Esigenza analisi organizzativa [16]*).

In riferimento, invece, alle problematiche inerenti l’efficienza ed economicità dei servizi associati, le principali esigenze di cambiamento riguardano:

- coerentemente con le finalità statutarie dell’Ente sovra-comunale, **una maggiore attenzione ai costi e alle economie**, nonché alle procedure di rendicontazione e di comunicazione dei bilanci (*O: Esigenza maggiore attenzione costi rendiconti economie [9]*);

- **una ridefinizione del piano dei costi di partecipazione alla gestione associata** che preveda differenti criteri di determinazione delle quote di compartecipazione a carico di ciascun municipio; tale ridefinizione non dovrebbe limitarsi ad utilizzare il criterio di proporzionalità con il numero di abitanti, ma includere anche altri criteri quali, ad esempio, i livelli di imprenditorialità presenti sul territorio comunale nel caso del servizio SUAP, o il numero di contribuenti residenti nei singoli Comuni nel caso del servizio di riscossione tributi (*O: Esigenza ridefinire piano dei trasferimenti/costi [5]*).

Infine un bisogno espresso descrive la necessità che per fronteggiare la maggiore complessità di gestione dei servizi sovra-comunali rispetto a quelli Comunali sia garantito **l'impiego in forza all'Unione delle risorse umane più competenti**, in grado di sviluppare conoscenze altamente specializzate ed abilità di coordinamento, nonché di assumersi le responsabilità gestionali ed operative del caso (*O: Esigenza personale più qualificato per l'Unione [5]*). Questa esigenza risulta associata sia ad una maggiore possibilità di efficacia ed efficienza dei servizi, sia ad un incremento della professionalità degli operatori.

Identità e bisogni

In linea con le principali criticità rilevate nella dimensione "Identità", le esigenze di cambiamento maggiormente condivise a riguardo sono:

- **un maggior rispetto per le autonomie locali e le specificità territoriali**, in risposta alla percezione di perdita d'importanza delle prerogative del proprio comune, alla riduzione di potere decisionale e alla conflittualità tra comuni di piccole e grandi dimensioni (*I: Esigenza maggiore rispetto per autonomie e specificità [15]*);
- **una conciliazione tra le spinte verso lo sviluppo organizzativo dell'Unione e la necessità di salvaguardare la prossimità ai bisogni del territorio** (*I: Esigenza integrare potenzialità di sviluppo e prossimità territoriale [3]*);
- **una maggiore chiarezza rispetto agli obiettivi strategici dell'Unione Valdera**, in risposta alla confusione identitaria e alla mancanza percepita di una prospettiva politica chiara che orienti nel medio termine le decisioni e l'operato dell'Ente (*I: Esigenza chiarezza obiettivi strategici Unione [4]*);
- **un rapporto più trasparente con i cittadini**, in relazione sia ai costi della gestione associata e alle effettive economie di scala, sia agli orientamenti strategico-politici dell'immediato futuro in particolare per quanto riguarda la conferma del progetto Unione e le opzioni ipotizzate di fusione tra le municipalità con meno di 5.000 abitanti (*I: Esigenza maggiore trasparenza verso i cittadini [4]*).

Conclusioni

Coerentemente con le finalità di sviluppo organizzativo dello studio, le discussioni di gruppo si sono focalizzate prevalentemente sulla strutturazione ed il funzionamento attuali dell'Unione Valdera e sugli elementi di criticità percepiti come minacce.

I principali argomenti organizzatori del discorso hanno riguardato:

- la confusione tra le competenze dei singoli Comuni e quelle dell'Unione, le difficoltà nell'individuare le responsabilità decisionali ed operative all'interno e tra i singoli Servizi/Uffici/Aree associati;
- il deficit di condivisione dei processi decisionali, particolarmente avvertito nella fase di *start-up* dell'Unione ed attualmente in via di rimodulazione, grazie anche all'adozione recente di una metodologia più concertativa per l'integrazione dei nuovi Servizi associati;
- la percezione di minore efficienza dei servizi associati, i quali vengono spesso descritti come troppo costosi anche se più efficaci;
- le difficoltà di gestione del personale e di rapporto col cittadino;
- la percezione di veder minacciata la posizione personale ed il potere decisionale dei singoli Comuni, in particolare di quelli con meno di 5.000 abitanti che, essendo costretti dall'obbligo normativo alla gestione associata, ma potendo contare su un peso politico inferiore rispetto a quello delle municipalità più grandi, risentono di squilibri di potere e di sperequazioni nella distribuzione dei costi, dei vantaggi e delle economie;
- le difficoltà comunicative e le conflittualità attive ai vari livelli e sui vari aspetti organizzativi ed identitari;
- il disorientamento di fronte un progetto ambizioso per la complessità di gestione e confuso rispetto agli orientamenti strategici e politici futuri.

Intorno a questi nuclei tematici si sono articolate le riflessioni sulle potenzialità di sviluppo e sugli scenari futuri del sistema sovra-comunale, individuando alcune direttrici di cambiamento coerenti con le criticità presenti sul versante della collaborazione e della comunicazione tra Enti, dell'efficacia ed efficienza dei Servizi associati, della gestione del personale e del progetto politico-strategico dell'Unione Valdera.

Il risultato dell'analisi interpretativa del contenuto condotta con il supporto del software **ATLAS.ti** è la descrizione sintetica dell'insieme dei significati e delle teorie implicite elaborati dal personale partecipante ai Focus Group condotti nei Comuni aderenti sullo stato attuale dell'Unione e sui processi di cambiamento necessari per lo sviluppo del sistema.

Tale sintesi interpretativa è stata elaborata tramite un approccio *grounded* cioè rispettoso dei contenuti espressi e dalle parole utilizzate dai soggetti intervistati, scelti tra i protagonisti che definiscono il sistema oggetto dello studio.

Essi, attraverso scambi conversazionali simili a quelli registrati e sottoposti ad analisi, nel quotidiano della loro pratica lavorativa co-costruiscono la cultura organizzativa del Sistema Unione, all'interno della quale le rappresentazioni e teorizzazioni sul sistema stesso giocano un ruolo rilevante nel produrre criticità e resistenze, come anche nel trovare strategie di superamento e occasioni di sviluppo.

In questo senso, i risultati della ricerca qualitativa qui descritti possono costituire strumento per uno sviluppo organizzativo "ecologico", ovvero sostenibile dai diversi sistemi coinvolti, grazie ad un approfondimento conoscitivo delle rappresentazioni maggiormente condivise che possono costituire

i principali ostacoli o, viceversa, volani al cambiamento, in funzione di come esse sono narrate nella quotidianità ed agite nelle loro conseguenze.

Poiché, come si ritiene che affermasse Epitteto:

Gli umani si preoccupano non delle cose, ma delle opinioni che hanno circa le cose”

Bibliografia

Annese S., Mininni G. (2002), *La focus group discussion tra analisi del contenuto e analisi del discorso*, in B. Mazzara (a cura di), *Metodi qualitativi in Psicologia sociale*, Carocci, Roma, pp. 125-147.

Chiarolanza, De Gregorio, 2007, *L'analisi dei processi psico-sociali. Lavorare con Atlas.ti*, Carocci

Cicognani E. (2002), *Psicologia sociale e ricerca qualitativa*, Carocci, Roma.

Corrao S. (2000), *Il focus group*, Franco Angeli, Milano.

De Gegorio E., Mosiello F. (2004), *Tecniche di ricerca delle informazioni e di analisi qualitativa con ATLAS.TI*, ed. Kappa, Roma.

Denzin N.K., Lincoln Y.S. (1994a) (a cura di), *Handbook of qualitative research*, Thousand Oaks, Sage.

Muhr T. (2004), *User's manual and references for ATLAS.ti 5.0*, Scientific Software Development, Berlin.

Pontecorvo C., Zucchermaglio C., Ajello A. (1995), *I contesti sociali dell'apprendimento*, ed. LED, Milano

Schein E. H. (2001), *La consulenza di processo*, Raffaello Cortina, Milano

Silverman D. (2005), *Instance or sequencing? Improve the state of art of qualitative research*, in: Forum: Qualitative Social Research, on line journal, 6 (3), disponibile su <http://www.qualitative-research.net>

Telfener U. (2011), *Apprendere i contesti*, Raffaello Cortina, Milano

3. PISTE

HIC SUNT LEONES

In questa sezione conclusiva si trova traccia di alcune piste che emergono dall'indagine e che possono orientare successive azioni di sviluppo organizzativo.

Il concetto di piste intende evocare l'idea di percorsi che si inoltrano in territori sconosciuti.

La locuzione *hic sunt leones* si ritiene, senza prove certe, che sia riconducibile all'uso cartografico dei romani antichi che avrebbero decorato con figure di animali feroci i territori inesplorati.

In effetti la vicenda dell'Unione si può vagamente accostare all'idea di esplorare percorsi sconosciuti.

Per quanto agiti e ripetuti nel tempo, e quindi tendenzialmente noti e risaputi, determinati comportamenti organizzativi dovranno comunque assumere contorni nuovi e saranno influenzati e influenzeranno in modo diverso i contesti nei quali si esprimeranno.

Anzi, il senso stesso dell'avventura dell'Unione consisterà probabilmente nel riuscire a rendere "straordinari" comportamenti fin qui ritenuti ordinari, spingendoli in territori sconosciuti.

DI NECESSITÀ VIRTÙ

Non sembra esserci, in generale, un'avversione pregiudiziale all'idea dell'Unione, pur con sottolineature diverse che seguono le "fratture" illustrate di seguito. Vi è cioè una diffusa consapevolezza della necessità che i Comuni hanno di integrare alcune loro componenti per rispondere sia in termini di miglioramento della qualità dei servizi che di ottimizzazione dei costi. Ciò che viene messo in discussione sono, da una parte le modalità operative (ma prima ancora "politiche") con cui fino ad oggi l'Unione si è sviluppata, dall'altra la mancanza di una strategia esplicitata e condivisa di sviluppo unita alla diffidenza dei singoli componenti rispetto alla capacità di poter far valere ciò che ritengono importante per loro.

Le resistenze palesi o nascoste che emergono rispetto all'accelerazione o alla semplice attuazione di una serie di percorsi di integrazione scontano forse la mancata analisi iniziale di fratture classiche che esistono anche all'interno di un territorio che si presenta bene come tendenzialmente omogeneo, se confrontato con l'ampia realtà esterna regionale, ma non così ben omologabile se si guarda l'articolazione interna. Queste fratture sono il frutto, naturalmente, di una serie di elementi di tipo storico, culturale, geografico, organizzativo, politico che non possano essere facilmente accantonati da esigenze tecniche o di adeguamento normativo, pena il loro continuo emergere sotto varie forme. Qui di seguito le fratture sono nominate.

STAT ROSA PRISTINA NOMINE. NOMINA NUDA TENEMUS.

a) DIVERSE DIMENSIONI.

Una prima frattura è dimensionale. L'Unione ha comuni con pochi abitanti, con abbastanza abitanti e poi ha Pontedera con molti abitanti.

b) SERVIZIO vs. PRESENZA.

(Non importa se funzioni, conta se ci sei)

Una seconda frattura è tra comuni “montani” e comuni della “piana”. Su questa frattura si innesta anche una dimensione culturale che influenza la visione stessa della funzione dell’istituzione comunale, la quale nelle realtà montane non può essere facilmente relegata a *service* nei confronti della cittadinanza, ma è piuttosto considerata una forma di collante sociale, magari unico, della comunità, a cui si chiede di interpretare un ruolo determinante nella preservazione dell’identità. Sempre in una prospettiva culturale, non si può sottovalutare la percezione che il territorio montano e i suoi abitanti hanno di se stessi e del loro ambiente di vita, come baluardo di valori ritenuti “perdenti” nell’attuale sistema economico e di sviluppo e tuttavia ritenuti “vitali” per i componenti della comunità proprio perché autoidentificativi. Lo stesso si può dire per la dimensione relazionale, di auto-aiuto, di armonia comunitaria (la distinzione classica, alla Tonnies tra “naturalità” e “artificialità” della convivenza e del tessuto civile).

c) DIVERSE ESPERIENZE.

Una terza frattura è tra i Comuni che venivano già da un percorso di aggregazione (Alta Valdera) e Comuni che si sono invece trovati per la prima volta a confrontarsi con questa modalità organizzativa. Questa frattura assume tuttavia un significato ambivalente. Da una parte i Comuni dell’Alta Valdera hanno dovuto mettere in discussione un assetto dai più ritenuto soddisfacente, anche perché faticosamente raggiunto. Dall’altra il ricordo delle difficoltà del percorso fatto a suo tempo tende a concedere alla nuova esperienza, in alcuni casi, un “di più” di fiducia. Non sorprende, dunque, che le difficoltà organizzative spaventino più i Comuni che affrontano per la prima volta un percorso di questo tipo che non quelli che sentono comunque la fatica di “iniziare da capo”.

d) CHE NE SARA’ DI NOI.

Una quarta frattura, politico-amministrativa, si divide in due ulteriori faglie: da una parte le diverse aspettative del livello politico rispetto a quello tecnico, dall’altra i rapporti tra politici e tecnici dei vari comuni. A livello politico i cambiamenti in atto destano preoccupazioni rispetto alla condivisione di strategie che incidono sul consenso e l’adesione dei “propri” cittadini e rispetto al mantenimento di spazi politici in grado di rispondere a mandati fondati sui rispettivi programmi elettorali. A livello tecnico, il cambiamento desta preoccupazione rispetto al ruolo professionale, alla messa in discussione dei livelli di responsabilità e competenza raggiunti, agli spazi di autonomia decisionale nonché ai livelli di inquadramento e retribuzione.

Queste quattro fratture, con le loro implicazioni, non sono accessorie, marginali o incidentali rispetto alle scelte di indirizzo, alle previsioni normative e alle decisioni organizzative. Occorre dunque assumerle in un quadro che fornisca garanzie per il loro riconoscimento. Il che implica azioni che, pur coerenti con gli obiettivi strategici dichiarati, risultino efficaci ancor prima che efficienti. Ci vuole tempo, insomma. E’ necessario cioè comprendere e definire i tempi necessari, gli strumenti adeguati e le modalità opportune che mettano in relazione gli obiettivi unitari con ciò che realmente si muove in organizzazioni che, come si è visto, hanno caratteristiche di veri e propri organismi vitali che possono essere modificati, ma devono essere compresi e riconosciuti per quello che sono.

PERSONE VS. PROCESSI

Le pubbliche amministrazioni sono organizzazioni ad alta intensità di utilizzo di capitale umano. Nonostante i necessari e indispensabili investimenti in termini di innovazione tecnologica, il tema della dimensione fisica della relazione e della sua qualità resta centrale nei processi di integrazione. Ciò che risulta generalmente carente, per certi aspetti comprensibilmente, viste le dimensioni della sfida dell'Unione, le distanze e la quantità di adempimenti, è la costante e ripetuta interazione tra le persone che, all'interno dei diversi Comuni e dell'Unione, si occupano delle stesse funzioni e degli stessi ambiti di intervento. Persone che si conoscono e imparano a ri-conoscersi sono più capaci di trovare soluzioni a problemi e inconvenienti tecnici che, altrimenti, diventano pretesti per "non fare" o "fare diversamente". Ora, è logico che le distanze talvolta sono tali da far pensare come inefficienti e improduttive le interazioni fisiche (riunioni, gruppi, coordinamenti, ecc.), è vero però che la produttività di queste iniziative dipende molto dalla qualità percepita dei risultati conseguiti dalle stesse. Una buona gestione di questi eventi porta a un miglioramento della produttività nel medio periodo presso i singoli enti in cui ritornano persone che hanno chiaro cosa devono fare e perché. La relazione può avvalersi sia della tecnologia a supporto della presenza fisica (es. rinforzo e *feedback* via telefono o mail, post e pre incontro), sia della divisione del carico degli spostamenti su tutti gli enti coinvolti, attraverso una programmazione di incontri decentrati e itineranti che non vertano sempre sul punto centrale. Insomma, occorre presidiare un obiettivo trasversale di sviluppo organizzativo: *rafforzare i legami personali tra professionisti* per ridurre il rischio di percepire l'Unione non come un processo di integrazione, ma come una modalità di esternalizzazione di procedimenti un tempo propri e che quindi ora sono soggetti a paragoni con "quando si faceva noi".

UNA COSA NON ESISTE SE NON VIENE RACCONTATA

Un altro elemento che emerge con evidenza è una sfiducia strisciante nei confronti di un modello, peraltro non completamente attuato né compreso a fondo, che talvolta sembra configurarsi come una struttura/non struttura.

La richiesta di strutturazione è evidenziata dalle dichiarazioni di incertezza sulle procedure operative relative ai processi integrati e dell'identificazione delle responsabilità e della "catena di comando". Pesano le incertezze relative a quei processi che:

- non sono totalmente in mano all'Unione e "ritornano" in qualche modo ai Comuni (processi misti)
- distinguono solo formalmente il titolare ufficiale, ma mantengono un presidio locale sostanziale

Ora. Una struttura organizzativa, seppur flessibile in termini di obiettivi e di articolazione interna, può anche essere chiara nella sua descrizione iniziale, ma si definisce nel momento in cui è in funzione (il che permette appunto di verificarne i limiti e apportare le dovute modifiche). Questo soprattutto all'interno di una amministrazione pubblica, in cui permangono ruoli distinti e le libertà di manovra sono comunque normativamente definite, benché scarsamente regolate. L'assenza di una definizione chiara (chiara inteso qui come "esplicitamente descritta") delle procedure operative, di un organigramma generale dettagliato dell'Unione (intesa come Unione + Comuni), nonché di un processo di verifica pianificato, sistematico e costante, porta con sé una serie di percezioni di inefficienza che conduce i diversi attori a sopravvalutare talora i singoli modelli di funzionamento

precedenti; non perché fossero essi stessi più chiaramente definiti, ma perché più chiaramente agiti nel tempo dagli attori stessi mediante processi per lo più impliciti. Nelle diverse realtà si insinua il tarlo sintetizzabile nell'espressione *"si perdono i vantaggi del piccolo e non si acquistano quelli del grande"*. Anche da questo punto di vista, l'impressione è che non ci siano preclusioni rispetto a quali processi possano essere condivisi a livello di Unione, ma si evidenzia piuttosto la necessità di un'analisi dettagliata "caso per caso" delle diverse situazioni, scegliendo di volta in volta la soluzione migliore. Questa operazione funziona se fatta "a monte" rispetto alla decisione di integrare processi e se coinvolge coloro che sono chiamati ad agire, a qualsiasi livello, nel processo.

LA SOGLIA CRITICA E L'APPROCCIO GLOCAL

Il punto precedente introduce l'idea che possa essere costruita una misura della "accorpabilità" dei servizi e delle procedure. Ossia l'analisi di fattibilità che precede la decisione di unire qualcosa richiede di introdurre una serie di variabili che ne misurino il livello sopra o sotto il quale può o non può essere presa la decisione di "unire". Tale misurazione può essere declinata non solo in termini finanziari, o di efficienza-efficacia organizzativa, ma anche con riferimento ad elementi storico-culturali, sia delle comunità di riferimento, che degli enti intesi come organizzazioni amministrative. D'altra parte, l'Unione, attualmente, non si definisce come "fusione" di enti, ma come "integrazione". Si riconosce cioè che i singoli enti, e i loro territori, continuano ad avere necessità di una loro identità fondata su ciò che nel tempo hanno imparato a fare bene e su ciò che i cittadini si aspettano che essi continuino a fare in maniera soddisfacente. Brutalmente è del resto noto che ci si accorge più della diminuzione di qualità di un'eccellenza che dell'aumento di qualità di ciò che è ritenuto insoddisfacente. Da questo punto di vista, sia per gli enti, che per i cittadini non soddisfa una visione mediana dei benefici dell'Unione del tipo *"forse perderete qualcosa in ciò che facevate bene, ma guadagnerete qualcos'altro in ciò in cui eravate carenti"*.

LA DEVIANZA POSITIVA

Il punto precedente, che si potrebbe nominare anche ricorrendo alla distinzione tradizionale: bisogni espliciti, bisogni impliciti e bisogni latenti, è sostenuto anche dai risultati dell'analisi qualitativa, secondo i quali la dimensione di maggiore criticità (in termini di frequenza di citazione) è considerata quella organizzativa, ma la dimensione con maggiore potenzialità evolutiva, di maggior peso insomma, è quella dei bisogni di identità. In questa prospettiva assumono un peso più strategico le azioni che si orientano allo sviluppo delle eccellenze che non quelle che si orientano ad un miglioramento dell'esistente. È il concetto di "devianza positiva" che può connotare azioni di singoli e di gruppi che si propongono come eventi esemplari dei vantaggi derivanti dall'Unione.

MULTICENTRUM

Forse in modo indipendente dalla volontà dei decisori, l'idea che sottende allo sviluppo del modello sembra prevedere necessariamente un Centro operativo. Il concetto di Centro è coerente con l'idea di *back-office*, ma può rischiare di sovrapporre l'esigenza concettuale di semplificazione con la trasposizione operativa. In altre parole, l'idea di Centro è ritenuta semplificante rispetto alla polarizzazione pluricentrica di partenza e suggerisce immediatamente una "concentrazione" fisica dell'operatività delle funzioni di *back office* dell'Unione in un Centro che corrisponde fisicamente agli Uffici dell'Unione. E infatti, con un buffo e ripetuto scambio di equivoci semantici che ha inizialmente disorientato i consulenti, nel corso delle riunioni presso i Comuni le persone hanno di solito utilizzato

il termine Unione per riferirsi agli Uffici di Pontedera e non al modello organizzativo complessivo. Questa premessa concettuale comporta lo spostamento dalle periferie delle unità organizzative (personale in primis) relative alle funzioni assegnate all'Unione. Il Centro coincide poi con la realtà dell'area più forte dal punto di vista dimensionale (Pontedera). Questa operazione ha una serie di vantaggi, che sono quelli probabilmente a suo tempo valutati, ma comporta anche dei rischi. Innanzitutto ogni operazione di accentramento, di rafforzamento di un Centro porta con sé un depauperamento dei punti periferici che non è indolore. Laddove le periferie avevano raggiunto un certo livello di equilibrio esso viene rimesso in discussione; laddove invece vi era consapevolezza delle inefficienze si sviluppa un senso di frustrazione e di ineluttabile minorità della propria condizione, presagio di un vero e proprio smantellamento. Il Centro inoltre diventa subito, per la sua stessa costituzione, un elemento alieno rispetto ai punti periferici che, di conseguenza, assumono una nuova identità che li accomuna tutti: "non essere Centro". Ne deriva una inevitabile contrapposizione a priori che negli audit è sempre stata evidenziata, più o meno coscientemente, con il termine "LORO": ovvero quelli del Centro, quelli che stanno al Centro. Per fronteggiare la crescita di identità avversative si può pensare all'Unione come a un **centro mobile** che non serva solo a razionalizzare le funzioni, ma anche a valorizzare le eccellenze. È l'idea di "Unione Diffusa": responsabilizzare i singoli Comuni rispetto all'erogazione di funzioni di *back-office* proprie dell'Unione rafforzandone le capacità operative, integrandone le risorse (umane, finanziarie e strumentali), ma anche valorizzandone le specificità locali.

ECCELLENZE LOCALI E COMUNITÀ PROFESSIONALI

Negli audit sono emerse alcune di queste "eccellenze" che, una volta opportunamente integrate, potrebbero essere messe a disposizione degli altri soggetti che hanno deciso di unirsi. Comuni con ragionerie e settori finanziari forti, Comuni con tradizioni in termini di progettazione e reperimento risorse, Comuni con personale particolarmente competente per investimenti fatti in passato o per storie professionali personali, Comuni logisticamente attrezzati per l'erogazione di determinati servizi. Investire le risorse a disposizione per diffondere il *back-office*, oltre al vantaggio derivante dal venir meno degli atteggiamenti difensivi prima descritti, produrrebbe la diffusione e il rafforzamento di comunità professionali in grado di raggiungere l'eccellenza attraverso la specializzazione e il confronto quotidiano in compresenza degli operatori della stessa area professionale. Inoltre darebbe nuovo senso ai singoli enti compensando le "cessioni di sovranità" con una nuova identità fondata sullo sviluppo dell'eccellenza a servizio di una più vasta area di interlocutori.

Partendo da queste osservazioni, è possibile delineare alcune piste di lavoro in grado di rafforzare il modello esistente mitigandone le debolezze e valorizzandone i punti di forza.

PISTA 1: L'UNIONE COME RISULTATO E NON COME PREMessa

Pare opportuno orientare l'approccio operativo avendo presente l'Unione come risultato e non acquisendola come premessa in quanto ormai deliberata. Al di là della sua formalizzazione e dei risultati fin qui raggiunti, essa può essere concepita collettivamente come un obiettivo da raggiungere e dunque essere costantemente oggetto di un progetto da gestire. L'implicazione di questa inversione di prospettiva è che una parte importante di risorse viene assegnata ad un settore

ricerca e sviluppo appunto, che può avvalersi dei gruppi obiettivo e delle comunità di pratiche descritte nelle prossime piste.

PISTA 2: LE PROCEDURE DOCUMENTATE E LE RESPONSABILITÀ

Pare opportuno revisionare e ottimizzare le diverse procedure operative con particolare riferimento alla documentazione e alla chiara attribuzione di responsabilità. Tale revisione deve coinvolgere tutte le risorse a vario titolo interessate, sia a livello dei Comuni che a livello di Unione, in modo da aumentare il livello di responsabilizzazione individuale e da arrivare alla stesura di una documentazione chiara e il più possibile condivisa. Questo processo è già in atto e, forse, può essere meglio diffuso, anche in termini di *marketing* interno.

PISTA 3: LE COMUNITÀ DI PRATICHE

Per il successo del modello è indispensabile affrontare il tema dell'identità e offrire come contropartita alla inevitabile perdita o diminuzione di sentimenti identitari di appartenenza territoriale (Comuni), sentimenti di appartenenza professionale tramite la costruzione e diffusione di **comunità di pratiche** che vedono nel perseguimento dell'eccellenza professionale e nel miglioramento concreto del proprio lavoro quotidiano obiettivi per cui valga la pena spendersi. È dunque opportuno sviluppare percorsi di lavoro comune e integrazione caratterizzati da continuità e valorizzazione delle competenze.

PISTA 4: I GRUPPI OBIETTIVO

Alcuni dei punteggi più alti in termini di integrazione in atto sono stati assegnati a quei processi per i quali sono stati costituiti gruppi di lavoro *ad hoc*. Alcuni prima ancora del varo dell'Unione. Questa esperienza costituisce quindi un punto di forza per lo sviluppo del modello dell'Unione. Si tratta di identificare temi delicati, legati alle azioni strategiche e affidarli a gruppi rappresentativi delle diverse realtà Comunali per produrre risultati concreti e documentabili, sia in ordine al miglioramento dell'assetto organizzativo e delle procedure operative (obiettivo di miglioramento), sia in ordine alla produzione di nuove idee progetto, o di nuovi scenari di servizio (obiettivi di sviluppo). In linea di principio, si può costituire un gruppo per ciascun Comune e ogni gruppo lavora presso il Comune ove si costituisce. Questa Pista si collega alla Pista 8: eccellenze.

PISTA 5: IL COINVOLGIMENTO POLITICO

La conduzione degli audit ha fatto emergere modalità molto diverse per rappresentare e diffondere il pensiero politico nei diversi Comuni da parte degli amministratori. Il pensiero politico in questo caso era rappresentato dal Piano Strategico e dunque può anche darsi che amministratori diversi si ritrovino in maniera diversa rispetto a quel documento. Il che può far supporre che vi siano altrettante differenze rispetto a qualunque altro tema di interesse dell'Unione. E del resto, i temi di interesse dell'Unione sono comunque presenti nel Piano Strategico. È del tutto ragionevole, peraltro, anche se può sembrare talora poco razionale, che ciascun amministratore intenda perseguire il mandato ricevuto dai suoi elettori localmente nei modi e con le priorità che ritiene opportune; le quali priorità potrebbero non essere per niente quelle dei suoi elettori come sappiamo, ma questo qui non c'entra. Non è tuttavia ragionevole che, almeno per le decisioni prese a livello di Unione, non esista una modalità condivisa di comunicazione e di tenuta sotto controllo delle relative azioni. In altre

parole, può essere utile immaginare un processo di diffusione delle tematiche dell'Unione che vincoli in un qualche modo gli amministratori ad agire secondo modalità e con strumenti uniformi. Ad esempio attraverso assemblee pubbliche locali nelle quali si presentano alcuni dei risultati e dei lavori in corso nei quali ogni Comune è impegnato grazie all'Unione. Questi eventi possono essere pianificati a livello di Unione dalla Conferenza dei sindaci.

PISTA 6: IL PROCESSO DI REPORTING

La pista del **Coinvolgimento politico** e quella della **Unione come risultato**, insieme alle piste dei **Gruppi obiettivo** e delle **Comunità di pratiche** porta con sé la necessità di mettere a punto un processo di rendicontazione sistematico e costante che può essere tenuto sotto controllo dalle figure dei mediatori culturali descritte nella pista sottostante. Tenere le fila di una articolazione organizzativa così complessa e dedicata ad aree di attività e di servizio così numerose richiede sistematicità nella raccolta e nell'analisi di dati e informazioni. Idealmente i titolari di questa attività possono essere i referenti degli URP, anche in coerenza con il modello. In pratica, queste figure non esistono ancora ovunque. In parte perché non esistono ovunque gli URP e in parte perché potrebbero non essere gestiti da figure di questo spessore. Secondo la sintassi usata in queste piste, il processo di *reporting*, verso la Direzione dell'Unione e verso la Conferenza dei Sindaci, può essere dunque affidato ad un gruppo obiettivo costituito da interfaccia.

PISTA 7: LE INTERFACCIA: MEDIATORI CULTURALI

Una delle chiavi di volta per il successo del modello sembra essere quella dell'individuazione di figure di "mediazione culturale", presso ogni Comune, al di là della loro posizione organizzativa attualmente formalizzata. Si tratta di figure di raccordo capaci di rappresentare le istanze dei Comuni presso l'Unione e le istanze dell'Unione presso i Comuni. Queste figure, laddove non già presenti, possono essere il frutto di un investimento dell'Unione con la finalità di creare, attraverso la presenza fisica e il lavoro presso i Comuni, la funzione di mediazione che poi, secondo i tempi e le concrete possibilità di ognuno, potrà diventare una risorsa interna, una volta compresa la sua necessità per il funzionamento complessivo e la qualità del lavoro.

PISTA 8: L' ORGANIGRAMMA DELL'UNIONE

Per migliorare la comprensione dei sé professionali all'interno del quadro complessivo del sistema Unione e rendere espliciti i riferimenti sia gerarchici e verticali che funzionali e orizzontali, può essere utile disegnare un organigramma complessivo dell'Unione intesa come l'insieme dei Comuni più il *back-office* di stanza a Pontedera.

PISTA 9: LA 'TERRITORIALIZZAZIONE' E LE ECCELLENZE

Occorre sperimentare azioni destinate a far percepire l'Unione non tanto come un fornitore di servizi o, talvolta, un vero e proprio cliente esigente, quanto piuttosto come un'opportunità di valorizzazione delle specifiche eccellenze che ogni Comune, e ogni persona all'interno di ogni Comune, riesce attualmente ad esprimere. L'Unione può costituire una sorta di "volano" che permetta ai Comuni di continuare a fare bene ciò che già fanno bene mettendo questo bene a disposizione delle altre realtà territoriali. Per far questo occorre una mappatura dei punti di forza e di debolezza dei singoli Comuni e la definizione di strumenti e di processi per far "parlare" e "riconoscere" le eccellenze affinché possano essere diffuse. A questo proposito può essere utile valutare il decentramento di

alcune funzioni dell'Unione presso sedi comunali periferiche che potrebbero diventare anche le sedi di riferimento sia per le comunità di pratiche che per i gruppi tematici legati alle singole specializzazioni. Per questo, come si scriveva sopra, è necessaria un'idea dell'Unione come "centro mobile", con personale capace di spostarsi per tessere quei legami relazionali e organizzativi indispensabili per il raggiungimento di uno scopo più alto di qualsiasi scopo strumentale.

Una **Unione** di sentire **Comune**.

Se vuoi costruire una nave, non radunare gli uomini per raccogliere il legno e distribuire i compiti, ma insegna loro la nostalgia del mare ampio e infinito.

Antoine de Saint Exupery

FINE DEL DOCUMENTO

