



Verso una nuova articolazione degli enti locali di fronte alle sfide del terzo millennio

**Dinamiche organizzative nelle unioni dei comuni:
un'indagine sulle caratteristiche di alcuni enti del centro Italia**

Luca Del Bene, Alessia Patuelli e Vincenzo Zarone
Cascia Terme, 29 ottobre 2018



Obiettivi / motivazione dello studio



- Dibattito teorico e **spinte riformistiche** tra i policy maker dagli anni '90 sul management pubblico
- **Public governance** (Meneguzzo, 1995; Stoker, 1998; Kooiman-Van Vliet, 2000): dal singolo ente a un insieme di soggetti
- Aggregazione **intercomunale** come risposta ai cambiamenti interni ed esterni (Anselmi, 2003)

La gestione del cambiamento nelle organizzazioni pubbliche:
analisi delle unioni di comuni



Framework teorico e letteratura



- Processo di progressivo **disimpegno** da parte dello Stato (Milward e Provan, 2000; Rhodes, 2008) e di **decentramento** delle funzioni
- Percorsi di **aggregazione** delle amministrazioni pubbliche configurazione (Provan e Kenis, 2008; Fredrickson e Fredricks, 2007; Klijn e Koppenjan, 2000)
- Creazione di **reti**, anche nell'approccio di *Public Governance* (Klijn, 2008)
- **Il decentramento in Italia**: dalla seconda metà degli anni '90
 - Riforma "Costituzione invariata" varata con la legge n. 59/1997, le leggi Costituzionali n. 1/1999 e n. 3/2001; legge 42/2009 ; ...



Framework teorico e letteratura



- ▶ **Motivazioni** per la creazione di un network (Dafflon e Perritaz, 2000; Powell, 1990; Borgonovi, 2000)
 - ▶ Ricerca di **flessibilità** e **apprendimento**
 - ▶ **Gestione** congiunta della produzione
 - ▶ Innalzamento livello **qualitativo** dei servizi
 - ▶ Miglioramento dell'**efficienza** nell'erogazione dei servizi



Framework teorico e letteratura



- ▶ Reti e unioni di comuni: tra **vantaggi** ...
 - ▶ Riduzione della *frammentazione* dei governi locali (Pavan, 2011): aspettative «*alla vigilia della riforma federale*»
 - ▶ Recupero di *efficienza* e contenimento della spesa pubblica per le funzioni generali
 - ▶ Maggiori livelli di *economicità* nella gestione dei servizi (Casella e Frey, 1992; Frey e Eichenberger, 1996)
 - ▶ “*Economie di varietà*” (Bartolini e Fiorillo, 2006)
- ▶ E **criticità**...
 - ▶ Aumento delle *spese correnti* delle unioni (Arachi, Di Liddo e Giuranno, 2016)
 - ▶ Non raggiungimento del *dimensionamento ottimo* per la fornitura di alcuni servizi (Brosio, 2016)
 - ▶ Scarso impatto sensibile sulle *economie di scala* in Spagna (Campus Acuña e Santiago Peñas, 2014) e Francia (Frère, 2013)



Metodologia



- ▶ Campo di indagine:
Regioni **Emilia-Romagna, Marche, Toscana**
- ▶ **Oggetti** particolari dell'indagine:
 - ▶ **Motivazioni** per la costituzione dell'unione
 - ▶ **Condizioni** che ne determinano od ostacolano il buon funzionamento
 - ▶ Tipologie di **funzioni** e **servizi** erogati in forma associata dalle unioni
 - ▶ **Determinanti** della scelta



Metodologia

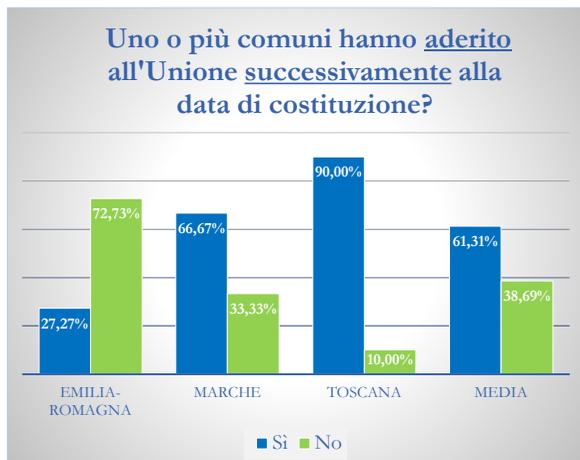
- ▶ Approccio **quali-quantitativo**
- ▶ Utilizzo di *primary e secondary data*
- ▶ **Fasi principali:**
 - ▶ **Inquadramento del fenomeno** delle unioni di comuni a livello nazionale
 - ▶ Elaborazione e test di un **questionario semi-strutturato**, sulla base dell'analisi della letteratura, della normativa e della documentazione raccolta
 - ▶ **Somministrazione online** del questionario alle figure apicali delle unioni
- ▶ 60 questionari inviati – tasso di risposta: **48%** (29 unioni)

Le dimensioni del fenomeno aggregativo inter-comunale

- ▶ **465** Unioni di comuni in Italia (Anci, marzo 2016)
 - ▶ Vi partecipano **2469 comuni**, per un totale di circa **10 milioni di abitanti**.
- ▶ **358** comuni nelle tre regioni del campione
 - ▶ **2.632.469** abitanti, una superficie territoriale di 20.550 kmq.
- ▶ Tra **differenze...**
 - ▶ Numero di unioni più elevato in ER (39 unioni vs 10 e 11 di Marche e Toscana).
- ▶ ... e **analogie**
 - ▶ Dimensioni: in ER a un'unione partecipano 6 comuni, nelle Marche 5 e in Toscana 7

	Numero unioni	Media comuni per unione	Media popolazione per unione	Media superficie per unione (kmq)
Emilia-Romagna	39	6	50.264	364
Marche	10	5	17.212	91
Toscana	11	7	45.459	494

Risultati empirici

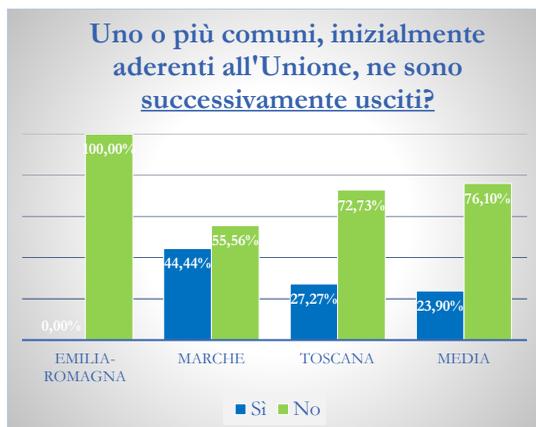


□ Diversi **nuovi ingressi** in Marche (67% delle unioni) e Toscana (91%) dopo la costituzione

□ Tendenza **diversa in ER** (solo il 28% delle unioni ha registrato nuovi ingressi dopo la sua costituzione).



Risultati empirici



□ **Alcune uscite** di comuni nelle Marche (44% delle unioni) e Toscana (27%)

□ Tendenza diversa in **ER**: **nessun caso** di uscita

□ **Teoria circolare** di Ring e van de Vel (1984)

□ Avvicendamenti, revisioni e aggiornamenti nelle reti, alcuni nodi possono uscire dal network



Risultati empirici



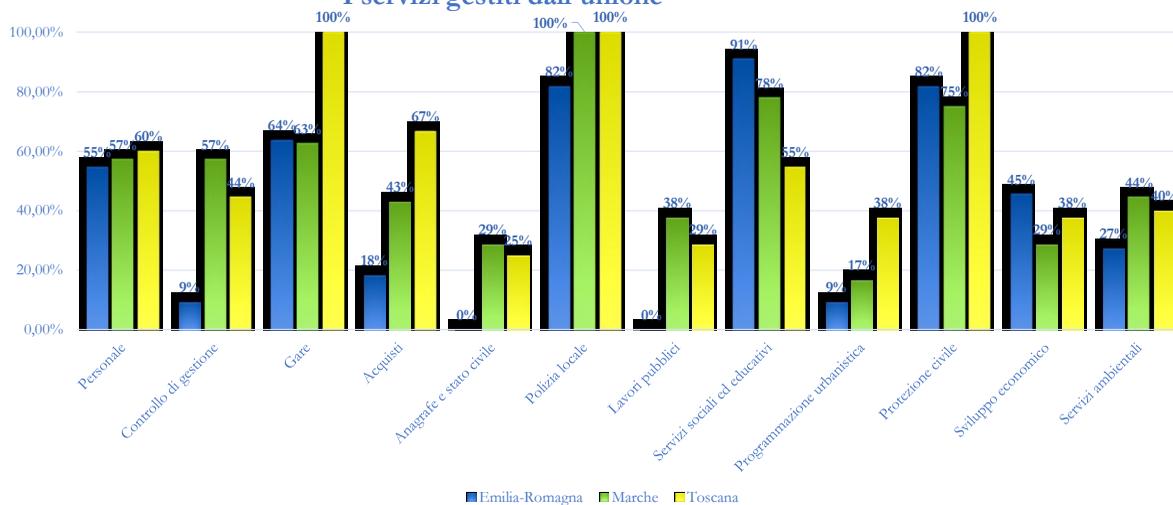
- ▶ **Principali servizi gestiti in forma associata:**
 - ▶ Gestione del **personale** (54,55% ER, 57,14% Marche e 60% Toscana)
 - ▶ **Polizia locale** (81,82% ER, 100% nelle Marche e in Toscana)
 - ▶ **Gare** (63,64% ER, 62,5%, Marche e 100% Toscana);
 - ▶ **Protezione civile** (81,82% ER, 100% Toscana e 75% Marche)
 - ▶ Servizi **sociali ed educativi** (90,91% ER, 78% Marche e 54,5% Toscana)

- ▶ Servizi **non** gestiti in forma associata (% basse)
 - ▶ **Front office** - Fattore identitario nell'organizzazione dei servizi (Iommi 2013)
 - ▶ **Programmazione urbanistica,**
 - ▶ **Lavori pubblici**
 - ▶ **Sviluppo economico ed anagrafe**

Risultati empirici



I servizi gestiti dall'unione



Risultati empirici



- ▶ Quali risultati nelle **performance dei servizi gestiti** dalle unioni?
 - ▶ Miglioramento di **efficacia, efficienza e qualità** dei servizi
 - ▶ **Risposte diverse** per tempi di erogazione e contenimento dei costi

I servizi che vengono gestiti per mezzo dell'Unione, hanno conseguito un miglioramento in termini di?															
	Efficienza			Efficacia			Qualità			Contenimento costi di erogazione			Minori tempi di erogazione		
	E-R	Marche	Toscana	E-R	Marche	Toscana	E-R	Marche	Toscana	E-R	Marche	Toscana	E-R	Marche	Toscana
Non risponde	9%	11%	0%	9%	11%	0%	9%	11%	0%	9%	22%	0%	9%	22%	9%
In totale disaccordo	0%	0%	0%	0%	0%	9%	0%	0%	0%	0%	0%	9%	0%	0%	10%
In disaccordo	0%	25%	18%	0%	0%	0%	0%	0%	9%	18%	29%	18%	9%	14%	10%
Neutrale	18%	13%	27%	18%	38%	36%	27%	38%	18%	45%	43%	18%	73%	57%	30%
D'accordo	64%	63%	45%	64%	63%	45%	64%	63%	64%	18%	29%	27%	9%	29%	40%
Totalmente d'accordo	9%	0%	9%	9%	0%	9%	0%	0%	9%	9%	0%	27%	0%	0%	10%

Risultati empirici



- ▶ Quali principali **fattori facilitanti il funzionamento** delle unioni?
 - ▶ **Volontà politica** (alte % in ER e Toscana, buone % nelle Marche)
 - ▶ **Attenta analisi tecnica preliminare**
 - ▶ **Integrazione dei processi organizzativi**

Per il buon funzionamento dell'Unione, sono rilevanti i seguenti fattori:															
	Volontà politica			Attenta analisi tecnica preliminare			Integrazione dei processi organizzativi			Integrazione delle diversità culturali			Alternanza nella governance politica		
	E-R	Marche	Toscana	E-R	Marche	Toscana	E-R	Marche	Toscana	E-R	Marche	Toscana	E-R	Marche	Toscana
Non risponde	0%	0%	0%	0%	0%	0%	0%	0%	0%	0%	0%	9%	0%	11%	0%
In totale disaccordo	0%	0%	0%	0%	0%	0%	0%	0%	0%	0%	0%	0%	9%	13%	27%
In disaccordo	0%	0%	0%	0%	0%	0%	0%	0%	0%	9%	0%	0%	9%	13%	0%
Neutrale	0%	0%	0%	0%	0%	0%	0%	0%	0%	18%	22%	10%	55%	25%	36%
D'accordo	9%	44%	18%	18%	56%	55%	36%	56%	55%	36%	44%	70%	18%	50%	27%
Totalmente d'accordo	91%	56%	82%	73%	44%	45%	64%	44%	45%	36%	33%	20%	9%	0%	9%

Risultati empirici

► Quali **motivazioni** per la costituzione delle unioni?

- **ER**: ricerca di **benefici economici**, aumento del **peso** degli enti, incremento dell'**efficacia** e dell'**efficienza**
- **Marche**: rispetto dei **vincoli di finanza pubblica**, ottenimento dei **benefici economici**, altre **motivazioni politiche**
- **Toscana**: altre **motivazioni politiche**, ottenimento dei **benefici economici**, ottenimento di maggiore **efficacia** ed **efficienza**.

Secondo Lei quali motivazioni hanno condotto alla costituzione dell'Unione?																		
	Benefici economici			Risposta ai vincoli di finanza			Maggiore efficienza			Maggiore efficacia			Aumento del peso			Altre motivazioni politiche		
	E-R	Marche	Toscana	E-R	Marche	Toscana	E-R	Marche	Toscana	E-R	Marche	Toscana	E-R	Marche	Toscana	E-R	Marche	Toscana
Non risponde	0%	11%	0%	0%	22%	0%	0%	11%	0%	0%	11%	0%	0%	22%	0%	0%	44%	0%
In totale disaccordo	0%	0%	9%	0%	0%	10%	0%	0%	9%	0%	0%	9%	0%	0%	18%	0%	0%	0%
In disaccordo	0%	0%	0%	9%	0%	0%	9%	0%	0%	9%	0%	0%	0%	0%	9%	0%	0%	20%
Neutrale	9%	13%	0%	36%	29%	50%	18%	38%	36%	18%	38%	18%	9%	57%	27%	9%	0%	0%
D'accordo	55%	38%	36%	36%	14%	30%	45%	25%	45%	36%	25%	64%	64%	29%	45%	9%	50%	20%
Totalmente d'accordo	36%	50%	55%	9%	57%	10%	18%	38%	9%	27%	38%	9%	18%	14%	0%	0%	50%	60%

Altre motivazioni politiche

□ In Toscana vi è una forte **interazione con le deleghe di funzioni regionali**. Il poter continuare ad avere la gestione di importanti funzioni che ben si integrano con quelle comunali è stata un'ulteriore importante motivazione.

□ Integrare le politiche territoriali

□ I comuni si trovavano nell'impossibilità di gestire servizi rivolti alla popolazione quali la raccolta differenziata dei rifiuti in economia.

Altro esempio veniva dalla figura dell'assistente sociali impensabile nei comuni inferiori a 3.000 abitanti.

oppure dal servizio scuolabus: la mancanza di 1 mezzo di riserva o di personale in sostituzione rendeva problematico il servizio nel singolo comune. sui quattro comuni è stato possibile garantire il mezzo di riserva e il personale con patente per effettuare sostituzioni.

Conclusioni e prospettive



- ▶ Obiettivi: indagare il funzionamento di un particolare tipo di rete **reti**, nell'approccio di Public Governance (Klijn, 2008)
- ▶ Si conferma l'unione di comuni come "**soluzione operativa**"
 - ▶ Per affrontare, **almeno nelle intenzioni**, problemi di inefficienza, i vincoli economici ed economicità nella gestione dei servizi (Casella e Frey, 1992; Frey e Eichenberger, 1996)
- ▶ **Mancanza** di una affermata **prospettiva strategica**
 - ▶ Fenomeno di **uscita** di alcuni comuni dalle unioni (Marche e Toscana) (Ring e van de Vel, 1984)
 - ▶ **Mancanza di alcuni servizi associati** volti alla pianificazione e programmazione



Conclusioni e prospettive



- ▶ Potenziali **sviluppi**
 - ▶ Le unioni come strumento per le problematiche di **governance** e di sviluppo economico e sociale dei territori
 - ▶ Opportunità di strutturare **sistemi informativi** per valutazioni anticipate e monitoraggi dei servizi.
 - ▶ Ricerche future potrebbero approfondire il **campione** (area geografica), le **prospettive** di analisi (analisi di particolari tipi di servizi) e le **metodologie** (interviste)

