

autonomielocali srl

La società di consulenza delle autonomie locali



Progetto per la gestione associata di funzioni e servizi comunali

Premessa

Nella manovra maggio 2010 approda l'obbligo dell'esercizio in forma associata delle funzioni fondamentali da parte dei piccoli comuni, che anticipa un pezzo della riforma della carta delle autonomie.

L'elenco è quello provvisorio contenuto nella delega sul federalismo, che abbraccia le funzioni: di amministrazione, gestione e controllo; di polizia locale; di istruzione pubblica; nel campo della viabilità e dei trasporti; del territorio e dell'ambiente (fatta eccezione per l'edilizia residenziale e per il servizio idrico integrato); del settore sociale.

La norma sancisce l'obbligatorietà dell'esercizio delle funzioni fondamentali da parte dei comuni e introduce l'obbligo, per quelli con meno di 5 mila abitanti, dell'esercizio in forma associata attraverso convenzione o unione.

Per evitare duplicazioni, gli enti non possono svolgere singolarmente una funzione fondamentale il cui esercizio è stato demandato a una forma associata. Inoltre, una stessa funzione non può essere svolta da più di una forma associata.

Spetta alle regioni il compito di legiferare sulla dimensione ottimale per lo svolgimento delle funzioni fondamentali, previa concertazione con i comuni interessati.

Le leggi regionali devono indicare i termini entro i quali i comuni devono attivare l'associazione di funzioni.

Restano esclusi i capoluoghi di provincia e i comuni con più di 100 mila abitanti, non obbligati ad associarsi. Mentre i centri con meno di 3 mila abitanti sono obbligati ad associarsi.

Sarà un Dpcm a fissare (entro 90 giorni) il termine finale e il limite demografico minimo per lo svolgimento di funzioni in forma associata.

I Comuni sono investiti da profondi processi di cambiamento che incidono in maniera pesante nelle modalità di lavoro e di erogazione dei servizi. Pur trascurando in questa sede i profondi sconvolgimenti che hanno interessato settori e servizi quali: edilizia privata, espropri, servizi sociali, solo per citarne alcuni, ci soffermeremo nel presente documento sui cambiamenti attinenti le funzioni dell'ente.

Gli operatori e i responsabili gestionali dell'ente locale, si trovano sempre più stretti tra due pressanti esigenze: l'incalzare delle innovazioni legislative, che impongono approcci diversi alla gestione orientati ad innalzare il livello qualitativo dei servizi e la richiesta dell'utente/cliente che si presenta variegata, più qualificata ed esigente del passato. Sempre maggiore attenzione deve essere prestata allo scarto esistente tra la domanda espressa e potenziale e quella che le amministrazioni sono in grado di soddisfare.

La normativa recente pone, infatti, l'utente come l'elemento essenziale dei processi di semplificazione amministrativa; spetta però alle Amministrazioni una gestione dei processi che eviti il riprodursi ed il sovrapporsi di servizi resi all'utenza. Occorre tenere presente l'organizzazione interna degli enti, affinché una maggiore aderenza alle esigenze dell'utenza possa affermarsi attraverso azioni di riorganizzazione nell'ottica di incrementare le possibili sinergie tra tutte le funzioni tese a favorire il pieno sviluppo dei rapporti con i cittadini.

La "semplificazione" deve essere quindi fortemente ancorata a processi di razionalizzazione delle risorse e alla continua analisi del sistema organizzativo che non può essere più visto solamente come una struttura gerarchica di centri di responsabilità (Aree, Settori, Uffici), ma anche come un insieme di processi (procedimenti e processi amministrativi strutturati), il cui snellimento diviene essenziale per una reale opera di semplificazione.

Il Comune si trova quindi ad operare in un contesto politico e sociale sempre più attento alla tipologia e qualità dei servizi. L'attenzione collettiva ha ormai individuato un nuovo orizzonte d'intervento nella definizione di servizi che dimostrino un buon rapporto risorse impiegate/risultati e obiettivi/risultati.

Uno dei processi organizzativi possibili che corrisponde a questa finalità è quello **dell'associazione dei servizi e funzioni**.

Le aree problematiche correlate ad un tale contesto coinvolgono responsabilità appartenenti a tutti i livelli cui è possibile ascrivere la vita dell'Ente. In particolare, eventi di alta criticità sono riscontrabili nei livelli gestionale-organizzativo e politico-istituzionale, cui non sempre corrispondono opportuni processi di cambiamento. La gestione di tali processi si presenta, infatti, complessa a causa sia della grande ricchezza di fattori coinvolti sia delle relazioni che essi intrattengono fra loro.

All'interno di questo quadro generale si sono sviluppate alcune condizioni in grado di determinare cambiamenti nell'assetto gestionale degli enti in favore di un incremento delle gestioni associate di funzioni e servizi:

- una più adeguata e diffusa sensibilità nei confronti dello sviluppo dell'associazionismo come risposta alle nuove sfide cui devono rispondere gli enti locali;
- un'evoluzione della normativa nazionale e regionale tesa a rimuovere gli ostacoli frapposti dalla legislazione;
- la possibilità di ottenere incentivazioni per effetto di una maggiore disponibilità di risorse messe a disposizione delle esperienze di associazione di servizi e funzioni.

All'interno del quadro sopra formulato l'analisi dovrebbe essere orientata ad agevolare una evoluzione della cooperazione interistituzionale che evitando soluzioni estreme, veda affermarsi un percorso progressivo: tale percorso, partendo dai reali problemi presenti a presidio di alcune attività degli enti, dovrà trovare nell'associazione di alcune funzioni non solo una reale convenienza economica ed un incremento della qualità dei servizi erogati, ma anche la creazione di un sistema, un clima e una cultura organizzativa capace di accogliere ed assecondare eventuali sviluppi di integrazione.

Il progetto ha le seguenti finalità:

- possibile contenimento complessivo dei costi di gestione nell'ipotesi di associazione delle funzioni prescelte;
- attivazione di maggiori risorse finanziarie per gli investimenti iniziali necessari;
- garanzia di adeguati livelli di innovazione e miglioramento delle modalità di svolgimento delle funzioni prescelte;
- garanzia di una maggiore forza contrattuale nel negoziare con soggetti terzi, siano essi interessati o no alla gestione;
- opportunità di qualificazione e sviluppo delle risorse di personale attualmente impegnate nella gestione dei servizi interessati.

Il progetto risulta costituito da tre Moduli:

- 1. analisi dell'assetto organizzativo attuale per come le funzioni sono esercitate dai diversi comuni**
- 2. proposta di organizzazione del servizio associato**
- 3. supporto e assistenza e per l'avvio della gestione associata**

La prima avrà la finalità di mettere a disposizione delle Amministrazioni una diagnosi dello stato dell'organizzazione e dei problemi di funzionamento; la seconda, di elaborare uno schema di riferimento per reimpostare l'assetto organizzativo nell'ipotesi di gestione associata, con la progettazione della struttura organizzativa e l'introduzione di elementi di sviluppo delle attività, la terza di assistere le amministrazioni nella fase di avvio e nella predisposizione di tutti gli strumenti tecnici amministrativi e organizzativi.

Il progetto è inoltre funzionale alla istituzione di tutte le forme associative previste dalla normativa.

Si precisa che il progetto è composto da interventi che possono essere attuati anche in modo autonomo dal resto del progetto e personalizzati per le esigenze dei comuni interessati.

I MODULO

ANALISI DELL'ASSETTO ORGANIZZATIVO ATTUALE PER COME LE FUNZIONI SONO ESERCITATE DAI DIVERSI COMUNI

Il documento di analisi dovrà tendere alla individuazione dei punti critici di carattere organizzativo presenti nelle strutture esaminate, in modo da fondare le proposte, che si svilupperanno successivamente, su una base di sufficiente conoscenza della situazione effettiva.

In questo modulo si provvederà, ove non fosse già decisa dagli enti, alla selezione dei servizi sui quali è delineabile l'associazione.

Sulla base dell'analisi svolta sarà possibile, infatti, una selezione delle funzioni e servizi potenzialmente interessati da processi di associazione. Le funzioni e servizi potranno inoltre essere inseriti in un sistema graduale di cooperazione secondo lo schema seguente:

- Attività a basso contenuto di integrazione
- Attività di medio contenuto di integrazione
- Attività ad alto contenuto di integrazione

Obiettivi

- Costituzione del gruppo di lavoro presso il Comune Capofila
- Precisa delimitazione delle funzioni oggetto di analisi
- Analisi organizzativa, gestionale e finanziaria delle funzioni interessate dall'intervento nei comuni

Attività

- Acquisizione di materiale documentale (Regolamenti, atti di disciplina alle funzioni oggetto di analisi, documenti contabili degli ultimi tre esercizi finanziari, documenti di pianificazione delle attività, accordi sindacali decentrati ecc.)
- Analisi del sistema organizzativo presente negli enti con particolare riferimento alle unità organizzative interessate attraverso interviste ai responsabili e somministrazione di schede per reperire dati quantitativi e qualitativi dell'attività fin qui svolta
- Analisi delle modalità di esercizio delle funzioni (procedure e tempi)
- Rilevazione del grado attuale di erogazione dei servizi, delle risorse umane disponibili, dei dati finanziari di riferimento
- Valutazione dei dati rilevati al fine di approfondire in modo mirato aspetti relativi alla convenienza, non solo economica, di scelte gestionali alternative
- Analisi del Sistema Informativo come configurato nei diversi comuni
- Incontri ed interviste, specifici e di gruppo, col personale degli uffici preposti

Documenti da produrre

- Questionario di analisi organizzativa
- Questionario di analisi dei sistemi informativi

- Documento di analisi della situazione attuale con riferimento a:
 - Contesto di riferimento con analisi fisico/territoriale e demografica e dati generali degli enti coinvolti
 - Configurazione organizzativa attuale degli enti coinvolti ed analisi comparata
 - Configurazione attuale dei sistemi informativi degli enti coinvolti
- Documento di fattibilità dei servizi associati e scelta del livello di integrazione dei diversi servizi con analisi dei costi e delle economie realizzabili (obiettivi e risultati attesi)



II MODULO

PROPOSTA DI ORGANIZZAZIONE DEI SERVIZI ASSOCIATI

Obiettivi

- Ricerca di soluzioni organizzative che favoriscano il contenimento complessivo dei costi di gestione.
- Gestione unitaria delle politiche relative ai servizi individuati e interessati più di una municipalità
- Sviluppo e miglioramento delle funzioni oggetto di intervento
- Contenimento complessivo dei costi di gestione e attivazione di maggiori risorse finanziarie per gli investimenti iniziali necessari
- Miglioramento delle procedure di pianificazione
- Razionalizzazione e ottimizzazione delle procedure interessate
- Identificazione certa delle competenze e del ruolo dei singoli Enti e della struttura associata

Attività

- formulazione documenti presso la nostra sede
- incontri di verifica presso i comuni

Documenti da produrre

- Proposta di assetto organizzativo, gestionale e dei meccanismi operativi e procedurali dei servizi associati
- Linee di sviluppo gestionale delle attività
- Obiettivi e risultati attesi
- Piano finanziario (per tutti i servizi interessati)
- Stima indicativa dei costi di gestione attuali e dell'assetto proposto
- Individuazione di elementi per la valutazione di possibili processi di esternalizzazione dei servizi con analisi delle caratteristiche del settore nel quale si opera, che possono incidere pesantemente sull'individuazione delle formule gestionali più coerenti
- Linee guida per lo sviluppo dei sistemi informativi

- Valutazione e definizione della disciplina delle relazioni istituzionali tra il servizio associato ed i comuni di riferimento compresa la definizione delle convenzioni necessarie a disciplina dei rapporti tra i comuni interessati che potrà determinare anche innovative forme di mobilità di personale fra enti
- Predisposizione piano economico illustrativo dei risparmi, in termini di risorse finanziarie e di risorse umane.
- Identificazione dei soggetti coinvolti nell'adozione di atti e provvedimenti e nell'espletamento di attività propositive (e programmatiche) o di controllo.
- Definizione degli assetti organizzativi ed informativi in grado, di realizzare continuamente un miglioramento dell'attività in termini di efficacia, efficienza e qualità e riferiti a parametri organizzativi ed economico - finanziari
- Definizione delle soluzioni amministrative ed istituzionali per la costituzione di rapporti convenzionali.



III MODULO

SUPPORTO E ASSISTENZA E PER L'AVVIO DELLA GESTIONE ASSOCIATA

Successivamente alla approvazione del progetto si opererà per il supporto al comune capofila e agli altri enti per la promozione di ambiti di confronto strutturati, quali:

- attivazione di un momento istituzionale di decisione quale l'Assemblea dei Sindaci
- attivazione di incontri istituzionalizzati di tutti i responsabili organizzativi di massimo livello, coordinati dai Segretari Comunali / Direttori generali;
- incontri specifici fra Amministrazioni, Responsabili ed Organizzazioni Sindacali;
- incontri tra i Responsabili ed il personale, mediante la definizione di fasi di partecipazione diretta alla discussione sulle scelte organizzative.

In particolare, per quanto riguarda il coinvolgimento del personale, in una prima fase si tratta di focalizzare la discussione fra Responsabili e dipendenti sulla globalità degli impegni richiesti per attuare il processo di cambiamento, anche al fine di raccogliere eventuali integrazioni ed indicazioni di mutamento delle proposte stesse.

Attività

Promozione e partecipazione ad ambiti strutturati per l'attivazione dei servizi

Costituzione gruppi di lavoro, intesi quali elementi di propulsione dell'innovazione, in grado di sviluppare la propria attività sui progetti di associazione prescelti (Coordinamento Tecnico dei servizi associati, Servizio associato).

- Formazione del personale
- Supporto alla concretata attivazione dei servizi ed alla messa in opera delle procedure

Documenti da produrre

- atti amministrativi funzionali alla istituzionalizzazione delle forme di gestione associate (Schema di deliberativi e regolamentari, atto costitutivo del servizio associato, schema di convenzione, statuto)

La società di consulenza delle autonomie locali

- atti di organizzazione ed amministrativi necessari all'avvio dei servizi
- proposta finale di ulteriore sviluppo dei processi di associazione



Modalità di esecuzione:

Il progetto prevede la costituzione di un Gruppo di Lavoro Intercomunale, avente la funzione di coordinamento e di validazione delle attività, costituito da Tecnici ed Amministratori dei Comuni interessati e dal Consulente.

Lo sviluppo operativo delle attività prevederà incontri preventivi con gli Amministratori e Dirigenti / Funzionari dei servizi coinvolti per definire gli indirizzi strategici del percorso progettuale seguiti da momenti di verifica della congruenza degli elaborati.

Professionalità utilizzate

La realizzazione dei progetti sarà sviluppata da professionisti altamente specializzati e di comprovata esperienza nei singoli servizi oggetto dello studio.

Adempimenti a carico del Committente:

- Individuazione di un referente unico da parte del Comune Capofila con la funzione di interfaccia con il Consulente sulle attività organizzative e logistiche di attuazione dello studio.
- Fornitura della documentazione relativa alla situazione dei servizi oggetto dello studio, funzionale allo sviluppo progettuale

Composizione del gruppo di lavoro

L'intervento sarà condotto con il coinvolgimento di un gruppo di lavoro così composto:

**Capo progetto
lato fornitore**

**Responsabile di
progetto lato cliente**

**Responsabili delle
strutture organizzative
a presidio delle
funzioni interessate
dall'intervento dei
Comuni**

**Responsabili delle
funzioni relative alla
gestione dei sistemi
informativi dei comuni**

Pianificazione delle attività

Riportiamo di seguito il programma di attuazione dell'intervento individuando tutte le attività che lo compongono con indicazione del momento di inizio e di termine ultimo espressi in settimane a partire dalla data di inizio dei lavori.

L'avvio dei lavori sarà determinato a decorrere dall'approvazione del disciplinare di incarico.

GANTT delle attività di progetto																						
Fasi/attività		01	02	03	04	05	06	07	08	09	10	11	12	13	14	15	16					
1	Modulo 1- Analisi	█	█	█	█	█	█	█	█	█	█											
1.2	Costituzione e formalizzazione del gruppo di lavoro - Precisa delimitazione delle funzioni oggetto di analisi	█																				
1.3	Acquisizione del materiale documentale e programmazione degli incontri di analisi		█																			
1.4	Formulazione, somministrazione e compilazione di questionari e schede di analisi - incontri ed interviste			█	█	█	█	█	█													
1.5	Predisposizione del documento di analisi, consegna a validazione da parte del cliente							█	█	█	█											
2	Modulo 2 - Studio di fattibilità											█	█	█	█	█						
2.1	Predisposizione e consegna in bozza dei documenti di proposta: Fattibilità servizi associati, definizione assetti organizzativi ed informativi, soluzioni amm.ve ed istituzionali per la costituzione dei servizi associati											█	█	█	█							
2.2	Discussione della bozza, stesura e consegna dei documenti finali															█	█	█				
	Unità di misura: Settimana																					

Alla fine di ogni incontro sarà redatto un verbale concordato tra Capo progetto lato fornitore e Resp. di progetto lato cliente.