

L'Ires è un ente pubblico regionale, dotato di autonomia funzionale.

L'attuale Istituto, disciplinato dalla legge regionale 3 settembre 1991, n. 43, rappresenta la continuazione dell'Istituto costituito nel 1958 ad iniziativa della Provincia e dal Comune di Torino, con la partecipazione di altri enti pubblici e privati e la successiva adesione delle altre Province piemontesi.

L'Ires sviluppa la propria attività di ricerca a supporto dell'azione programmatica della Regione Piemonte e della programmazione subregionale.

Costituiscono oggetto dell'attività dell'Istituto:

- la redazione della Relazione annuale sull'andamento socio-economico e territoriale della Regione;
- la conduzione di una permanente attività di osservazione, documentazione ed analisi sulle principali grandezze socio-economiche e territoriali del sistema regionale;
- lo svolgimento di periodiche rassegne congiunturali sull'economia regionale;
- lo svolgimento delle ricerche connesse alla redazione ed all'attuazione del piano regionale di sviluppo;
- lo svolgimento di ricerche di settore per conto della Regione e altri enti.

Direttore dell'IRES: Andrea Prele

Ufficio pubblicazioni dell'IRES: Anna Briante

IRES, via Bogino 21, 10123 Torino – tel. 011/88051, fax 011/8123723

In copertina elaborazione di particolari dall'*Allegoria del Buon Governo* di Ambrogio Lorenzetti.

Giugno 1995

L'impostazione e la redazione della Guida è a cura di Renato Cogno, nell'ambito degli studi per l'attuazione della riforma delle autonomie, coordinati da Stefano Piperno.

Si ringraziano quanti hanno collaborato alla stesura di questa Guida, che è stata anche discussa in un seminario tenuto presso l'IRES, con la partecipazione di esperti che hanno fornito utili indicazioni. In particolare si ringrazia Fiorenzo Narducci per i suoi preziosi suggerimenti.

INDICE

VII	Perché questa pubblicazione
1	1. Quale riorganizzazione?
3	1.1 <i>Linee generali</i>
4	1.2 <i>Le tappe necessarie</i>
7	2. Le soluzioni organizzative
9	2.1 <i>Impostare uno schema di massima</i> <i>Inserito: attività e funzioni nei piccoli comuni</i>
17	2.2 <i>Obiettivi realizzabili</i> <i>Inserito: Schema per la riorganizzazione di 3 comuni in una più ampia comunità montana</i>
21	3. Valutare l'esistente
23	3.1 <i>La raccolta delle informazioni di base</i>
24	3.2 <i>La valutazione</i>
25	4. Dallo schema di massima al progetto completo
27	4.1 <i>Principi generali</i>
28	4.2 <i>Il personale e le aree di attività</i>
29	4.3 <i>Redistribuire le risorse nelle aree di attività</i> <i>Inserito: La riallocazione delle risorse in 5 aree di attività</i>
39	4.4 <i>La sostenibilità del progetto</i>
40	4.5 <i>I nuovi rapporti finanziari tra i comuni</i>
43	4.6 <i>I bisogni dei residenti</i> <i>Inserito: Questionario tipo per rilevare i bisogni locali di servi- zio pubblico</i>
46	4.7 <i>I benefici complessivi</i>

Perché questa pubblicazione

Questa pubblicazione è rivolta agli amministratori locali. Non è un'analisi delle carenze organizzative dei piccoli comuni, nè una illustrazione di principi di efficienza ed efficacia per gli enti locali. È invece un suggerimento di percorsi concreti di riorganizzazione. Vengono schematizzati modelli diversi di riorganizzazione; vengono suggerite le modalità per l'analisi dei servizi e delle attività comunali; viene illustrato un metodo di lavoro per elaborare, anche autonomamente, un progetto completo di riorganizzazione.

La guida è frutto di un lavoro che l'IRES ha intrapreso da tempo sul tema dei piccoli comuni piemontesi e che ha trovato nuovo impulso con la legge 142 del 1990. Inoltre, questa pubblicazione è collegata con la legge regionale 51/1992, che consente ai piccoli comuni di richiedere alla Regione Piemonte uno studio specifico su come riorganizzare le proprie strutture. Questi studi, di cui questa guida costituisce il supporto metodologico, vengono elaborati dal gruppo Micropolis, istituito dalla Regione con la partecipazione dell'IRES.

Con questa pubblicazione l'IRES attiva una nuova collana editoriale, finalizzata a fornire nuovi strumenti operativi per la Pubblica Amministrazione locale.

1. Quale riorganizzazione?

La riorganizzazione di piccoli comuni può venire imposta dalla legislazione oppure può risultare un processo maturato nell'ente. In questa GUIDA facciamo questa seconda ipotesi:

la riorganizzazione è un percorso di lavoro intrapreso da amministratori e funzionari di uno o più enti locali per verificare l'adeguatezza delle strutture e delle modalità organizzative e per valutare l'impiego di soluzioni alternative.

1.1 Linee generali

In un piccolo comune un intervento concreto di riorganizzazione interessa la gran parte della vita amministrativa e delle attività: le attività istituzionali e amministrative dell'ente, i servizi a rete, quelli sociali e alla persona, la gestione finanziaria. Interventi su un solo aspetto gestionale non aumentano la capacità operativa dell'ente.

Un intervento concreto interessa un gruppo di comuni. Se il percorso di riorganizzazione fosse limitato ad un solo comune verrebbero a mancare le risorse umane e finanziarie necessarie per intraprenderlo e i benefici realizzabili sarebbero di scarso rilievo per i cittadini.

I percorsi della riorganizzazione

La riorganizzazione può riguardare tutti i piccoli comuni di area oppure solo alcuni comuni di una zona e costituire un progetto pilota. Può prevedere il coinvolgimento di comuni limitrofi (comuni grandi) o altri enti pubblici locali, ad esempio aziende speciali, consorzi, unità sanitarie locali per l'offerta di servizi specifici nonché altre amministrazioni pubbliche.

La riorganizzazione può essere orientata da un progetto comune per lo sviluppo di una zona condiviso dagli amministratori locali, dai cittadini e dagli operatori economici e sociali.

Di conseguenza la gamma di soluzioni e strumenti organizzativi che possono venire adottati è ampia: le varie forme di cooperazione intercomunale (delega di funzioni, creazione di strutture comuni per l'esercizio congiunto, integrazione tra servizi affidati a soggetti esterni, conferenze di servizio); il ricorso a nuove strutture (creazione di consorzi, unione tra comuni, fusione dei comuni); la gestione associata di servizi e fun-

zioni da parte delle comunità montane oppure la devoluzione di competenze e servizi a enti di maggior capacità; l'adozione di meccanismi per il riparto delle spese comuni.

L'INIZIO	<ul style="list-style-type: none"> <i>costituire gruppi di indirizzo e di lavoro stabili – definire degli obiettivi</i>
IL PROGETTO	<ul style="list-style-type: none"> <i>impostare uno schema di massima</i> <i>il disegno della riorganizzazione</i> <i>valutare l'organizzazione esistente</i> <i>i problemi strutturali – lo stato dei servizi – la forza progettuale – le potenzialità fiscali e finanziarie – l'offerta e la domanda turistica</i> <i>progettare la nuova organizzazione comunale</i> <i>elaborazione delle nuove strutture organizzative – le risorse straordinarie per gli investimenti</i>
LE SCELTE	<ul style="list-style-type: none"> <i>discutere il progetto</i> <i>la valutazione da parte dei consigli comunali – modifiche e revisioni</i> <i>proporre le nuove soluzioni ai propri cittadini</i> <i>bisogni e aspettative dei residenti e dei non residenti – l'immagine da dare all'operazione</i> <i>decidere la riorganizzazione</i> <i>modifiche e revisioni al progetto – la votazione definitiva dei consigli comunali</i>
L'ATTUAZIONE	<ul style="list-style-type: none"> <i>adempimenti istituzionali</i> <i>la revisione degli statuti comunali – le procedure previste dalla L.R. 51/1992 – il referendum consultivo</i> <i>definizione esecutiva del progetto</i> <i>adozione o revisione dei regolamenti essenziali</i> <i>organi, contabilità, contratti, procedimento amministrativo, organizzazione uffici e servizi, lavori pubblici</i>

1.2 Le tappe necessarie

Una riorganizzazione richiede la stesura di un progetto: questo contribuisce a chiarire gli obiettivi, a identificare i problemi, a individuare soluzioni alternative, a valutarle, a compiere una scelta.

La stesura del progetto passa attraverso fasi diverse:

- a) va individuato subito uno *schema di massima*, cioè un'ipotesi di lavoro per la riorganizzazione dei comuni. Questa guida propone schemi alternativi, adatti a diverse situazioni locali;
- b) quindi si procede alla *valutazione* della situazione esistente. Ciò avviene attraverso una sistematizzazione di dati e informazioni sull'organizzazione comunale. Solo questi dati permettono di elaborare un progetto compatibile con le risorse disponibili umane, professionali, finanziarie;
- c) infine la fase direttamente progettuale. A partire dallo schema orientativo stabilito e grazie ai dati raccolti, viene progettata una nuova *configurazione dei servizi e delle attività comunali*.

Le strutture operative per il progetto

L'esecuzione delle fasi indicate può venire posta a carico di due strutture:

- a) un gruppo di indirizzo e di valutazione. Comprende essenzialmente amministratori locali e funzionari interessati alla riorganizzazione degli enti di appartenenza (non è necessario che comprenda tutti gli amministratori dei comuni!);
- b) un gruppo di lavoro incaricato di elaborare concettualmente e materialmente il progetto. Dovrebbe risultare molto ristretto per garantire la speditezza dei lavori.

Successivamente, a progetto definito, sarà necessario un terzo tipo di competenza, in grado di curare la definizione del progetto nei suoi risvolti applicativi, giuridico-istituzionali, di organizzazione dei singoli uffici comunali, di gestione del personale.

2. Le soluzioni organizzative

2.1 Impostare uno schema di massima

Individuare preventivamente un'ipotesi di lavoro è una tappa indispensabile. In questa fase non è necessaria la ricerca dell'accordo di ogni comune sulle specifiche soluzioni. La valutazione da parte delle singole amministrazioni comunali coinvolte potrà svolgersi con maggior approfondimento in seguito, perché riguarderà il progetto completo, corredato dalle necessarie analisi sui costi e sui benefici concreti che può generare.

Lo schema di massima

Per la "messa a fuoco" di uno schema di massima può essere sufficiente una riunione tra amministratori locali e il gruppo di lavoro incaricato del progetto. Nella riunione vengono considerati schemi alternativi e viene individuato quello più adeguato alla situazione e che riceve un sufficiente livello di interesse da parte degli amministratori.

Lo schema riguarda l'articolazione della struttura operativa dei comuni; le ipotesi di partenza potranno venire successivamente riviste. Lo schema di massima può risultare anche dettagliato: ad esempio contenere una prima ipotesi di attribuzione delle funzioni e delle attività al livello più opportuno. Deve comunque indicare l'attribuzione delle responsabilità gestionali e delle funzioni di indirizzo e di controllo.

Le aree omogenee di attività

Per facilitare il lavoro si propone una classificazione in aree omogenee valida per i piccoli comuni:

- 1) affari generali – finanze – ragioneria – contabilità – personale;
- 2) relazioni con i cittadini – servizi certificativi – polizia municipale;
- 3) servizi tecnici e regolamentari (urbanistica, edilizia privata, commercio);
- 4) servizi a rete – viabilità – manutenzioni varie e cimiteri;
- 5) servizi per l'istruzione;
- 6) servizi sociali vari.

Una analisi più dettagliata del contenuto delle aree si trova più oltre. La tabella che segue fornisce un elenco di maggior dettaglio sulle attività comunali comprese in ogni area omogenea, che fa riferimento sia alla materia sia al contenuto (a seconda della prevalenza della componente esecutiva o di quella di indirizzo e di controllo).

INSERTO

Attività e funzioni nei piccoli comuni

Finanze – ragione- ria – contabilità – personale	<i>finanze e ragioneria</i> <ul style="list-style-type: none">• attività di proposta-indirizzo-supervisione• formaz. bilancio prev. plurienn./annuale e aggiornam.• revisione economico-finanziaria• predisposizione banca dati per la fiscalità comunale• accertamento delle entrate tributarie• procedure per l'accensione di mutui <i>contabilità</i> <ul style="list-style-type: none">• compilazione di conto consuntivo/registro residui• elaborazioni situazioni periodiche di bilancio• tenuta dei mastri e delle schede debitori e creditori• controlli di regolarità della documentazione contabile• ricezione fatture e controllo contabile e fiscale• emissioni dei mandati e delle reversali• libri IVA, IRPEG e dichiarazioni• emissione ruoli entrate tributarie• gestione entrate extratributarie (bollette, avvisi, ruoli)
Affari generali	<i>funzioni superiori (iniziativa, indirizzo, coordinamento, controllo)</i> <ul style="list-style-type: none">• organizzazione ente, profili profess. e compet. personale• controllo di gestione, sistema di contabilità economica• controllo di gestione sui servizi• predisposizione di capitolati, convenzioni, contratti, ecc.• relazioni esterne (istanze cittadini, pareri)• consulenza su problemi giuridici inerenti il comune <i>funzioni gestionali</i> <ul style="list-style-type: none">• adempimenti contab., fisc., previd. personale dipend.• albo fornitori• emissione di ordini per l'acquisto di beni• gestione della cassa per acquisti e spese minute• controllo bolle di consegna e fatture• tenuta contabilità di magazzino• tenuta aggiornamento inventario beni mobili• contabilità patrimoniale• riscossione entrate tributarie ed extratributarie• contabilità dei lavori, certificaz. esecuzione, collaudi• gestione del protocollo e dell'archivio comunale• dattilografia e altri compiti impiegatizi esecutivi• pulizia locali, trasporto, manovalanza

Edilizia privata – urbanistica – commercio	<ul style="list-style-type: none"> • istruzione e rilascio atti amministrativi per edilizia privata e commercio • controllo attività edilizia • studio e progettazione strumenti urbanistici • regolamentazione attività commerciali
Polizia locale e amministrativa	<ul style="list-style-type: none"> • vigilanza su notifiche, leggi e regolamenti • polizia amministrativa
Servizi demografici	<ul style="list-style-type: none"> • anagrafe e stato civile • servizi cimiteriali
Servizi per l'istruzione	<ul style="list-style-type: none"> • gestione e pulizia sedi scolastiche • trasporto alunni • refezione scolastica • scuola materna comunale • attività amm.ve per l'assistenza scolastica
Servizi a rete – viabilità – suolo pubblico	<ul style="list-style-type: none"> • supervisione tecnica generale • recepimento istanze utenti • controlli di qualità sul servizio offerto • gestione e manutenzione reti idriche ed elettriche • manutenzione generale strade, suolo pubblico, cimitero
Assetto e tutela dell'ambiente	<ul style="list-style-type: none"> • supervisione sui servizi/rapporti con USL • controlli in materia ambientale • supervisione sull'assetto ambientale (idraulico-forest.) • nettezza urbana • raccolta rifiuti solidi e servizi complementari • smaltimento rifiuti • gestione e manutenzione impianti di depurazione
Servizi sociali	<ul style="list-style-type: none"> • coordinamento-iniziativa-rapporti esterno • contabilità dei servizi a domanda individuale • gestione impianti sportivi • manutenzione impianti sportivi • gestione corsi, soggiorni estivi, attività ricreative • gestione attività culturali • gestione servizi socio-assistenziali • recepimento istanze utenti

In quanto segue si propongono alcuni schemi organizzativi. Sono diversi per il contesto cui possono venir riferiti, per l'articolazione della struttura operativa dei servizi, per l'attribuzione delle responsabilità gestionali, di indirizzo e controllo, e coprono una gamma di situazioni piuttosto ampia.

Forme di cooperazione intercomunale	
<i>struttura operativa:</i>	la struttura di base rimane quella dei comuni, ma vengono sviluppate forme di cooperazione per unificare o coordinare la gestione di attività e funzioni
<i>funzioni di indirizzo, coordinamento e controllo:</i>	<p>consigli comunali conferenze di servizio</p> <p>N.B.: <i>le decisioni adottate dalle conferenze di servizio possono essere vincolanti e svolgere una funzione di coordinamento tra le decisioni di competenza dei singoli comuni relative a materie quali:</i></p> <ul style="list-style-type: none"> • <i>politiche tributarie e tariffarie;</i> • <i>strumenti urbanistici;</i> • <i>opere pubbliche e investimenti;</i> • <i>relazioni con la regione e altri enti pubblici;</i> • <i>iniziative per lo sviluppo locale;</i> • <i>incentivi alla localizzazione.</i>
<i>direzione degli uffici e dei servizi:</i>	giunta del comune coordinatore o capo-convenzione / funzionari delegati segretario comunale
<i>organizzazione uffici e servizi:</i>	<p>servizi svolti da ogni comune:</p> <ul style="list-style-type: none"> • ogni comune svolge i servizi propri non delegati ad altri comuni o soggetti terzi <p>servizi svolti da alcuni comuni:</p> <ul style="list-style-type: none"> • è necessario che alcuni servizi significativi vengano gestiti in modo integrato o coordinato dai comuni più idonei a farlo.

Questa soluzione può trovare impiego in molte situazioni. È adeguata a quelle situazioni composte da un gruppo di comuni numerosi o con disomogeneità tra gli stessi (nell'ampiezza demografica dei comuni, oppure nella loro caratterizzazione urbana e produttiva, oppure nella possibilità di offerta di attività e servizi pubblici). Mira ad estendere le maggiori capacità operative di uno o due comuni "dominanti" attraverso strumenti di cooperazione intercomunale. La sua efficacia è subordinata all'adozione di modalità di coordinamento che coprano la gran parte delle attività comunali, e aumentino la coesione tra gli enti partecipanti.

Riorganizzazione tra i comuni appartenenti a una grande comunità montana	
<i>struttura operativa:</i>	<p>articolazione compiti e responsabilità su 3 livelli:</p> <ul style="list-style-type: none"> - livello comunale (gli attuali comuni o i municipi ex art. 12 L.142/90) - livello di zona (convenzioni / unioni tra comuni / fusioni) - livello di area (comunità montana)
<i>funzioni di indirizzo, coordinamento e controllo:</i>	<p>consigli comunali consiglio dell'unione (eventuale) consiglio della comunità montana conferenze di servizio</p>
<i>direzione degli uffici e dei servizi:</i>	<p>giunta del comune coordinatore e funzionari delegati (in caso di convenzione) e/o giunta dell'unione segretari comunali e della comunità montana dirigenti della comunità montana</p>
<i>organizzazione uffici e servizi:</i>	<p>servizi svolti presso ogni comune o municipio:</p> <ul style="list-style-type: none"> • viene mantenuta una presenza minima qualificata, volta ai rapporti con i residenti al recepimento delle istanze degli utenti e alla fornitura di alcuni servizi e prestazioni (v. dettaglio nel cap. 4.3) <p>servizi di zona (in convenzione o con l'unione):</p> <ul style="list-style-type: none"> • ogni zona deve disporre di figure professionali e personale esecutivo per l'esercizio associato delle attività comunali attribuite. <p>servizi di area:</p> <ul style="list-style-type: none"> • la comunità montana viene delegata a svolgere quei servizi che richiedono una dimensione superiore a quella della zona (ad es. assistenza sociale) o che possono trarre beneficio da una gestione unitaria e integrata di valle (ad es. servizio tributario).

La situazione di disomogeneità caratterizza alcune grandi vallate montane piemontesi, nelle quali operano le comunità montane. Pare opportuno sfruttare appieno le potenzialità delle stesse. Questa soluzione è disegnata appunto per aumentare il ruolo della comunità, che dovrebbe fornire alcuni servizi di area, e soprattutto assicurare il coordinamento tra i comuni necessario per costituire un sistema di governo locale compatto ed efficiente.

Comunità montana unione di comuni	
<i>struttura operativa:</i>	<p>articolazione compiti e responsabilità su 2 livelli:</p> <ul style="list-style-type: none"> - livello comunale - livello di zona, attraverso la comunità montana-unione di comuni
<i>funzioni di indirizzo, coordinamento e controllo:</i>	<p>consigli comunali consiglio della comunità montana</p> <ul style="list-style-type: none"> • <i>il consiglio della comunità promuove il coordinamento tra le decisioni di competenza dei singoli comuni relative a determinate materie, quali: politiche tributarie e tariffarie; strumenti urbanistici; opere pubbliche e investimenti; relazioni con la regione ed il governo; iniziative per lo sviluppo locale; incentivi alla localizzazione</i>
<i>direzione degli uffici e dei servizi:</i>	giunta della comunità montana / funzionari delegati segretario comunale unico
<i>organizzazione uffici e servizi:</i>	<p>servizi svolti presso ogni comune:</p> <ul style="list-style-type: none"> • viene mantenuta una presenza minima qualificata, volta ai rapporti con i residenti al recepimento delle istanze degli utenti e alla fornitura di alcuni servizi e prestazioni (v. dettaglio nel cap. 4.3) <p>servizi svolti dalla comunità:</p> <ul style="list-style-type: none"> • la comunità montana svolge i servizi che le vengono attribuiti; deve mirare ad una gestione coordinata, oppure unificata, per i servizi a rete, quelli tecnico-urbanistici, quelli sociali nonché per i servizi di amministrazione generale, contabili e finanziari

Per situazioni ancora montane, ma caratterizzate da omogeneità dei comuni, generalmente molto piccoli (ad esempio le vallate cuneesi), la soluzione precedente risulta ridondante. In queste circostanze la riorganizzazione può essere rivolta soprattutto ad una fornitura più omogenea sul territorio dei servizi comunali. La soluzione proposta è allora quella della comunità montana – unione di comuni, dove la comunità assume il ruolo di principale fornitore di servizi pubblici comunali, oltre che quello di ente di governo del territorio.

Unione tra molti comuni	
<i>struttura operativa:</i>	<p>articolazione compiti e responsabilità su 2 livelli:</p> <ul style="list-style-type: none"> - livello comunale - livello di zona, attraverso l'unione di comuni
<i>funzioni di indirizzo, coordinamento e controllo:</i>	<p>consigli comunali consiglio dell'unione</p> <ul style="list-style-type: none"> • <i>il consiglio dell'unione promuove il coordinamento tra le decisioni di competenza dei singoli comuni relative a determinate materie, quali:</i> <i>politiche tributarie e tariffarie; strumenti urbanistici; opere pubbliche e investimenti; relazioni con la regione ed il governo; iniziative per lo sviluppo locale; incentivi alla localizzazione.</i>
<i>direzione degli uffici e dei servizi:</i>	<p>giunta dell'unione / funzionari delegati segretario comunale unico</p>
<i>organizzazione uffici e servizi:</i>	<p>servizi svolti da ogni comune:</p> <ul style="list-style-type: none"> • viene mantenuta una presenza minima qualificata, volta ai rapporti con i residenti al recepimento delle istanze degli utenti e alla fornitura di alcuni servizi e prestazioni (v. dettaglio nel cap. 4.3) <p>servizi svolti dall'unione:</p> <ul style="list-style-type: none"> • l'unione svolge i servizi che le vengono attribuiti; deve mirare ad una gestione coordinata, oppure unificata, per i servizi a rete, quelli tecnico-urbanistici, quelli sociali, nonché per i servizi di amministrazione generale, contabili e finanziari

Un caso leggermente diverso può essere rappresentato da gruppi di comuni non montani, dove le differenze tra i medesimi sono trascurabili (è il caso di molte zone dell'astigiano). In questo caso la soluzione proposta dota i comuni di un livello superiore (l'unione) che solleva i singoli comuni dall'organizzazione individuale di molti servizi e attività attraverso una gestione associata degli stessi, e che fornisce il necessario punto di coordinamento ed indirizzo per molte funzioni (ad esempio quelle di natura regolativa o quelle inerenti imposte e tasse locali).

Fusione di comuni	
<i>struttura operativa</i>	struttura unica con possibilità di decentramento di alcune funzioni presso i municipi (ex art.12 L.142/90).
<i>funzioni di indirizzo, coordinamento e controllo:</i>	consiglio del nuovo comune prosinacci e consultori
<i>direzione degli uffici e dei servizi:</i>	dirigenti del nuovo comune segretario comunale
<i>organizzazione uffici e servizi:</i>	servizi svolti presso le sedi del nuovo comune: <ul style="list-style-type: none"> • tutte le attività e funzioni comunali servizi svolti presso gli ex municipi: <ul style="list-style-type: none"> • viene mantenuta presso ogni sede municipale una presenza minima qualificata, rivolta ai rapporti con i residenti e gli utenti dei servizi comunali, per il recepimento delle istanze nonché la verifica del livello dei servizi (v. dettaglio nel cap. 4.3) • possibilità di gestire servizi di base attribuiti dal consiglio

L'ultima soluzione proposta è quella della fusione immediata. Va considerata attentamente soprattutto per quei raggruppamenti di pochi comuni di dimensione molto ridotta, con un buon livello di coesione ed omogeneità. In questo caso l'utilizzo preventivo dell'istituto dell'unione comporta costi superflui, senza fornire reali vantaggi nella capacità operativa complessiva. La soluzione della fusione permette invece una più semplice distribuzione delle risorse disponibili, umane e finanziarie, nei comuni.

2.2 Obiettivi realizzabili

Ognuno degli schemi permette un *sostanziale* recupero di capacità operativa e di efficacia dell'istituzione comunale. In particolare:

- a) i singoli municipi rimangono il punto di riferimento dei cittadini per le proprie istanze, per la fruizione di servizi comunali e dei servizi di altre amministrazioni pubbliche;
- b) le attività amministrative e la fornitura dei servizi vengono organizzate in modo associato – o in modo unificato – tra più comuni; le stesse attività vengono potenziate in qualità e quantità; le funzioni e le attività amministrative a carico delle singole sedi municipali vengono notevolmente ridotte e semplificate;
- c) vengono organizzati nuovi servizi di rilevanza intercomunale, a carattere strategico per la collettività.

I diversi ambiti per organizzare attività e funzioni comunali

Negli schemi proposti l'organizzazione delle funzioni e delle attività comunali avviene a più livelli. Il livello di riferimento per i residenti rimane il municipio, sia nelle forme di cooperazione comunale che nelle altre soluzioni. Mantiene e potenzia funzioni di relazione con i cittadini e di informazione attiva rispetto ai servizi pubblici locali disponibili. Può studiarsi la possibilità che diventi anche il riferimento locale dei residenti per altre amministrazioni, ad esempio l'USL, i carabinieri. Svolge preistruttoria per atti amministrativi (ad esempio ricezione atti di stato civile), e effettua il rilascio di certificati e documenti, certificazione anagrafica o d'altro genere.

L'esecuzione materiale delle attività amministrative e tecniche e la produzione di servizi sono invece delegate attraverso convenzione alla sede comunale più idonea e attrezzata, oppure unificate; ove possibile si utilizzano anche le strutture della comunità montana.

Altre attività e funzioni richiedono invece un ambito di cooperazione molto ampio. Possono rivelare un contenuto strategico per la vitalità delle amministrazioni e delle comunità locali: il servizio tributario, il supporto giuridico per gli amministratori, la progettazione di strumenti urbanistici e la gestione del territorio, l'organizzazione di alcuni servizi a rete, la tutela dell'ambiente. In questo senso la riorganizzazione può venire orientata da un progetto comune per lo sviluppo, condiviso da amministratori, operatori locali e residenti. Si apre qui un importante spazio di iniziativa per le amministrazioni provinciali, le quali possono svolgere quel ruolo di assi-

stenza tecnica-amministrativa agli enti locali, assegnato dalla L.142.
La tabella seguente fornisce una ipotesi di attribuzione delle
funzioni e attività comunali in base alle considerazioni svolte.

<p>Attività che possono risultare presenti in ogni municipio</p>	<ul style="list-style-type: none"> • rapporti con i residenti e recepimento istanze utenti • ricezione atti di stato civile • colloqui con il sindaco • informazione e istruttoria preventiva per: edilizia privata – commercio – lavori pubblici – servizi scolastici - corsi estivi – assistenza sociale – inizio e cessazioni utenza • collegamento (telefono-fax) con sede centrale dei servizi • eventuale servizio di coordinamento con altre aa.pp. (USL, CCAA, VV.FF.) • rilascio certificazioni anagrafiche e di stato civile e altri atti amministrativi
<p>Attività e funzioni di rilievo intercomunale</p>	<ul style="list-style-type: none"> • controllo e regolamentazione attività edilizia e commercio • polizia municipale • istruzione pratiche edilizia privata, commercio, servizi scolastici • squadra tecnico-manutentiva di zona • gestione sedi scolastiche; trasporto scolastico • supervisione tecnica per i lavori pubblici • gestione cimiteri, acquedotti, depuratori, impianti sportivi; viabilità • segreteria dei comuni • servizio finanziario o di ragioneria • tenuta contabilità dei comuni • emissione mandati e reversali dei comuni • predisposizione capitolati, convenzioni, contratti • economato e acquisto di beni e servizi
<p>Attività e funzioni strategiche a più ampio bacino di popolazione</p>	<ul style="list-style-type: none"> • gestione del personale • servizio tributario (accert.; riscoss.); banca dati fiscalità comunale • revisione economico-finanziaria per i comuni; controllo di gestione; ufficio statistico • supporto giuridico per i comuni • gestione patrimoni fondiari comunali • studio e progettazione strumenti urbanistici • contabilità lavori, revisioni, collaudi • supervisione e coordinamento squadre tecniche zonali • integrazione tra i servizi a rete • coordinamento servizi per la viabilità • servizi per l'assetto e la tutela dell'ambiente • squadra tecnica di pronto intervento • organizzazione servizio di assistenza sociale • organizzazione attività sportive, iniziative culturali e tempo libero • organizzazione sportelli plurifunzionali per accesso a varie AA.PP. • organizzazione trasporti pubblici

INSERTO

Schema di massima per la riorganizzazione di 3 comuni in una più ampia comunità montana

Soluzione individuata:

Unione dei 3 comuni + gestione associata di alcuni servizi da parte della comunità montana

Descrizione sintetica:

Per ottenere benefici apprezzabili, è necessario che l'unione dei 3 comuni gestisca il maggior numero di servizi ed attività a carattere locale oggi svolte dai singoli comuni. Alcuni servizi e funzioni di area vasta vengono svolti dalla comunità montana, su delega di tutti i comuni della valle. Vengono individuate forme idonee a garantire il senso di identità comunale nei 3 comuni dell'unione.

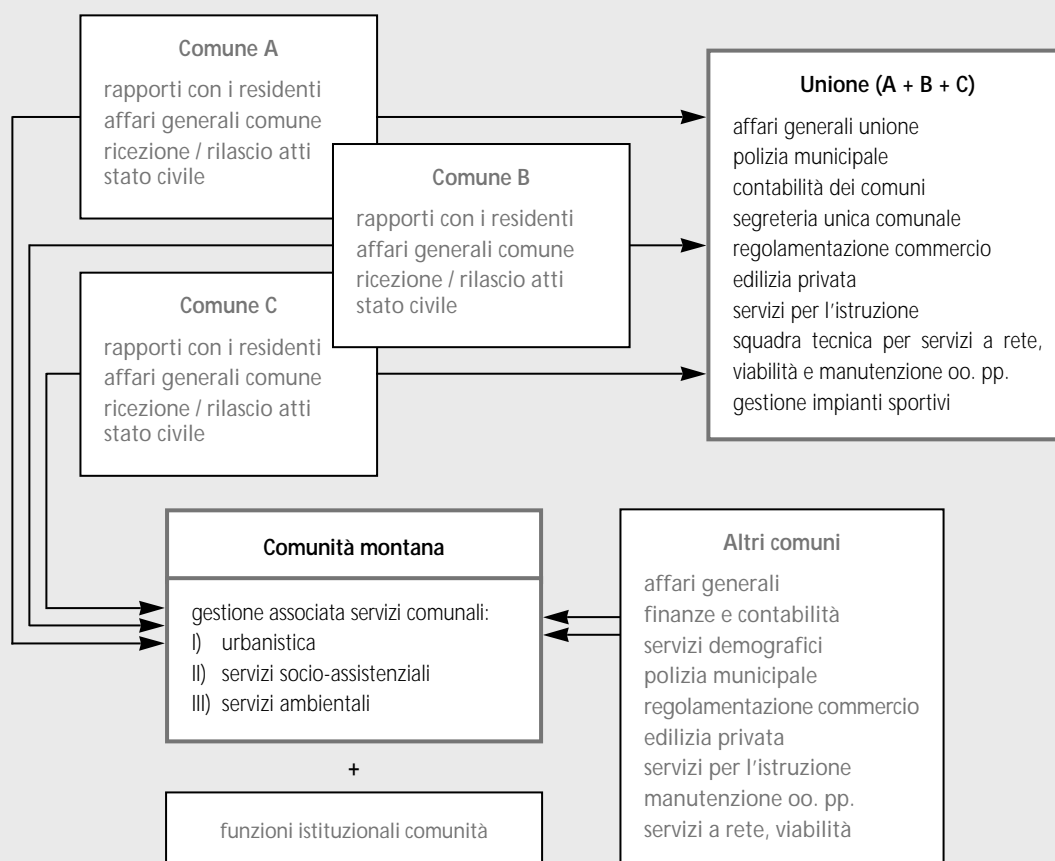
Articolazione proposta:

I servizi ed attività posti a carico dell'**unione dei 3 comuni** attengono a due aree di attività. Per l'area finanze, contabilità e affari generali consistono in: segreteria comunale per i comuni – contabilità generali dei comuni (bilanci, libri IVA e contabili, ricezione e tenuta fatture) – procedure per i mutui – emissione mandati e reversali dei comuni – predisposizione capitolati, convenzioni, contratti dell'unione e dei 3 comuni – riscossione entrate tributarie ed extratributarie – acquisti beni e servizi per i comuni – adempimenti contabili, fiscali del personale. Per l'area servizi finali e tecnici sono invece: regolamentazione attività commerciali – servizio di polizia municipale – controllo attività edilizia – gestione archivi anagrafici e di stato civile – gestione sedi scolastiche – assistenza scolastica – gestione cimiteri – gestione depuratori – gestione acquedotti – gestione attrezzature e impianti sportivi.

Le funzioni che risultano a carico di **ognuno dei 3 comuni** dell'unione sono: rapporti con i residenti in genere e recepimento istanze utenti – istruttoria, o preistruttoria, in varie materie (edilizia privata, commercio, lavori pubblici, servizi scolastici, corsi estivi e soggiorni per anziani, assistenza sociale) – rilascio certificazioni anagrafiche e stato civile. Risulta così potenziato il ruolo dei sindaci, per le minori incombenze di natura amministrativo-gestionale loro richieste.

Infine la **comunità montana** svolge, su delega di tutti i comuni che vi appartengono quei servizi e funzioni che richiedono un ambito territoria-

le vasto: servizi generali a supporto attività dei comuni (gestione banca dati per la fiscalità comunale e le altre attività, sistema di controllo di gestione e di contabilità economica per i comuni, revisione economico-finanziaria per i comuni, gestione dei patrimoni fondiari comunali, supporto giuridico generale per le attività comunali, predisposizione capitolati tipo, convenzioni, contratti) – gestione associata dei servizi tecnici (istruzione atti amministrativi edilizia privata, studio e progettazione strumenti urbanistici, contabilità lavori, certificazioni di esecuzione, collaudi, organizzazione squadra tecnica manutentiva oo.pp. locali e di pronto intervento, supervisione tecnica generale per i lavori pubblici, manutenzione generale servizi a rete e suolo pubblico) – gestione associata dei servizi di assetto e tutela ambiente; gestione associata dei servizi sociali (attività sportive e tempo libero, gestioni impianti sportivi, attività culturali, servizi sociali).



3. Valutare l'esistente

3.1 La raccolta delle informazioni di base

Se condotta in modo omogeneo tra i comuni la rilevazione diventa la base sia per valutare l'organizzazione comunale esistente, sia per progettare soluzioni diverse. Risulta necessaria una ricognizione delle attività effettivamente svolte, delle risorse interne ed esterne utilizzate, delle modalità gestionali ed organizzative impiegate.

Come raccogliere le informazioni

Il gruppo di lavoro deve curare una rilevazione di informazioni presso i comuni interessati. Questa rilevazione può avvenire in vari modi: attraverso colloqui diretti con operatori e amministratori locali; con la somministrazione di questionari appositi; utilizzando documentazione già esistente presso i municipi. Si suggerisce l'uso dei questionari predisposti dal gruppo MICROPOLIS della Regione Piemonte (c/o Assessorato Enti locali).

Le informazioni da raccogliere possono essere strutturate così:

- a) risorse interne disponibili (personale dipendente; sedi di servizio e relativi dati su consistenza, costi ordinari di gestione, riscaldamento, manutenzione, pulizia);
- b) distribuzione dell'impegno lavorativo del personale e dei segretari (distribuzione del tempo disponibile per ogni attività svolta dal comune; l'impegno può essere misurato dal numero di giornate/uomo impiegate complessivamente nell'ultimo anno; le attività da considerare sono circa 60, vedi elenco nel cap.2.1);
- c) modalità organizzativa delle attività e dei servizi (partecipazione a enti e consorzi – convenzioni, appalti esterni, acquisto di servizi – livello di utilizzo di procedure informatiche o di altre attrezzature mobili);
- d) fornitori esterni di servizi (professionisti, artigiani, imprese, enti, consorzi pubblici) con indicatori sintetici di prestazione – es.: numero di giornate di servizio o di presenza in comune per ricevimento pubblico oppure numero di pratiche private espletate – nonché il corrispettivo pattuito relativo alle prestazioni; fornitori dei principali beni di consumo;
- e) distribuzione dell'impegno degli amministratori locali impegnato per ogni attività (come per il punto b);
- f) dati finanziari (alcuni dati contenuti nelle certificazioni dei conti consuntivi);
- g) situazione patrimoniale immobiliare disponibile e indisponibile, con eventuali indicatori di utilizzazione.

3.2 La valutazione

La ricognizione generale evidenzierà problemi prima trascurati o comunque porrà spunti e suggerimenti da considerare nella stesura del progetto. Può anche stimolare un secondo momento di verifica degli obiettivi assegnati alla riorganizzazione.

I risultati della analisi della situazione

La ricognizione condotta permette di evidenziare difficoltà strutturali quali: l'elevato assorbimento di risorse umane in attività di amministrazione dell'ente; un numero di servizi finali all'utenza molto limitato; l'assenza di determinati servizi e funzioni; il ruolo svolto dai sindaci, spesso di natura più gestionale ed amministrativa che politica e di verifica; la carenza di funzioni superiori, di supervisione, di stimolo; la frammentarietà e dispersione dell'attività contrattuale esterna dei comuni.

Possono venir evidenziati anche aspetti positivi e risorse recuperabili: la flessibilità di impiego del personale; le potenzialità disponibili in termini di qualifiche e specializzazioni e di risorse esterne; il ricorso a moduli originali di organizzazione dei servizi. Inoltre la ricognizione permette di determinare elementi di costo rilevanti: delle attività di amministrazione dell'ente; della segreteria comunale; dei servizi tecnici.

Impiego delle risorse umane per aree di attività in un piccolo comune tipo (i dati esprimono il numero di giornate/uomo/anno)

	amministratori locali	segretario comunale	personale ammin.vo	personale tecnico
finanze e ragioneria	22	22	33	0
segreteria e funzioni superiori di amministrazione ente	22	22	19	0
contabilità fiscale, finanziaria e attività esecutive di amministrazione ente	10	49	302	40
servizi demografici	2	1	94	46
servizi tecnici e urbanistici	4	1	20	0
polizia municipale	1	0	29	0
regolamentazione commercio	1	1	10	0
servizi a rete e viabilità	19	2	1	127
servizi ambientali	9	1	1	29
servizi per l'istruzione	0	1	8	221
servizi sociali vari	20	1	13	8
TOTALE attività	110	101	530	471
addetti equivalenti		1 addetto a tempo pieno	2,4 addetti a tempo pieno	2,1 addetti a tempo pieno

4. Dallo schema di massima al progetto completo

Il gruppo di lavoro dispone ora di tutto il materiale necessario per preparare un progetto completo di riorganizzazione. L'obiettivo è fornire agli amministratori locali un documento che permetta di valutare vantaggi e costi di una diversa soluzione organizzativa delle strutture comunali.

4.1 Principi generali

La riorganizzazione di un complesso di funzioni, uffici e attività, quale è un comune, può avvenire in modalità molto diverse. Si può partire facendo *tabula rasa* e definire progressivamente funzioni, servizi, attività da svolgere, fabbisogni di risorse – umane e finanziarie – e modalità di provvista, fino all'organizzazione dettagliata di sedi e orari di servizio.

Si può anche iniziare avendo come riferimento ciò che i comuni già fanno, le risorse che impiegano e le soluzioni che adottano.

Questa seconda via è quella qui proposta. Essa permette una elaborazione del progetto *dall'interno*, svolta dagli stessi comuni – attraverso il gruppo di lavoro – e ispirata ad un principio di valorizzazione delle risorse esistenti.

Principi-guida per una riorganizzazione dall'interno

- * Si ponga attenzione sulle funzioni ed attività svolte attualmente e sull'utilizzo del personale dipendente e delle risorse finanziarie disponibili. Si punti ad una valorizzazione del personale e delle risorse disponibili attraverso la loro riallocazione ed attraverso iniziative di riqualificazione e formazione professionale.
- * L'adozione di innovazioni di processo (nuove tecnologie, informatizzazione di alcune attività, impiego di attrezzature) possono venire considerate in un momento successivo. Una nuova struttura organizzativa dei comuni con una più adeguata disposizione del personale fornirà le informazioni e gli elementi necessari per valutare la possibilità di introdurre innovazioni di processo.
- * Il progetto va redatto a "costo zero", cioè deve basarsi, per la gestione ordinaria, sulle risorse finanziarie attualmente disponibili ai comuni.

4.2 Il personale e le aree di attività

Il contenuto minimo del progetto consiste in una migliore distribuzione delle risorse umane disponibili tra le aree di attività comunale e tra i livelli operativi (municipale, di zona, di area vasta) individuati nello *schema di massima*. Va indicata l'allocazione delle funzioni operative e gestionali, ma anche l'attribuzione delle responsabilità gestionali e l'attribuzione dei poteri di indirizzo e di controllo.

Come riallocare il personale

Nei piccoli comuni il personale svolge una pluralità di funzioni. L'allocazione del personale in un settore risulta in tal modo condizionata dall'impiego dello stesso personale negli altri settori. Un accorgimento pratico che può semplificare la redazione del progetto, è quello di ripartirlo nel modo seguente:

- I personale che svolge attività a contenuto impiegatizio, generalmente diplomato e inquadrato in qualifiche dalla 4^a alla 6^a;
- II personale addetto ad attività a contenuto operaio o manuale, generalmente inquadrato alla 3^a o 4^a qualifica;
- III personale specializzato che svolge funzioni anche di responsabilità o direttive, sia in campo amministrativo (es.: il ragioniere), sia in campo tecnico (es.: il geometra comunale).

Le prime due categorie sono quelle presenti pressoché in ogni piccolo comune; la terza categoria risulta presente nei comuni più grandi.

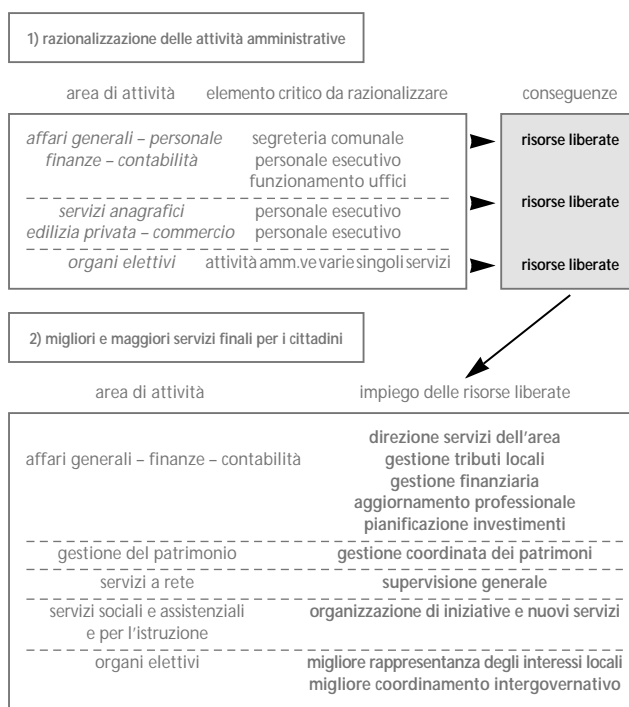
Da quale area di attività iniziare

È opportuno che l'operazione di riallocazione delle risorse inizi con l'area funzionale relativa all'amministrazione generale. Quest'area comprende le funzioni finanziarie, di importanza crescente, ed assorbe la gran parte delle qualifiche e delle professionalità superiori che sono generalmente disponibili nei piccoli comuni. L'area di attività risulta strettamente connessa con quella denominata relazioni con i cittadini e servizi certificativi (vedi oltre), cioè un insieme di funzioni di varia natura, che possono rivestire un ruolo strategico nel presentare la riorganizzazione ai residenti. Nel complesso sono attività collegate, capaci di produrre notevoli economie di spesa; pertanto la riorganizzazione delle stesse

è in grado di riversare benefici sulle altre aree di attività comunali. La riorganizzazione di quest'area è presupposto degli interventi di riorganizzazione nelle altre aree di attività. Inoltre le altre aree omogenee comprendono i servizi e le attività che costituiscono l'oggetto tradizionale delle forme di cooperazione tra comuni, convenzionale e consortile.

4.3 Redistribuire le risorse nelle aree di attività

Il progetto dovrà illustrare per ogni area le peculiarità, gli obiettivi da conseguire, le modalità di organizzazione delle attività comprese, i criteri per riallocare le risorse disponibili (in primo luogo il personale). Questo avendo come riferimento lo schema di massima individuato e la ricognizione su attività, risorse interne ed esterne, modalità gestionali. In sede di progetto la riallocazione delle risorse umane tra le aree di attività non richiede necessariamente un riferimento puntuale ai singoli dipendenti e alle singole sedi di servizio. Spetterà agli organi elettivi giudicare le indicazioni fornite dal progetto, effettuare le necessarie consultazioni della popolazione e dei dipendenti comunali e decidere le modalità di attuazione.



INSERTO

La riallocazione delle risorse in 5 aree di attività

AREA 1: affari generali – funzioni finanziarie – ragioneria – contabilità fiscali – attività esecutive di amministrazione dell'ente – personale

Caratteri generali

L'area riguarda lo svolgimento di attività contabili ed a carattere amministrativo e l'esercizio di funzioni a carattere strategico per l'ente. Esempi di queste seconde sono le politiche finanziarie (tributi e tariffe, acquisizione contributi pubblici finalizzati, accensione mutui), le relazioni con altri enti, i rapporti con cittadini, utenti, operatori economici e sociali, le iniziative per lo sviluppo, i rapporti con i fornitori.

È un insieme di attività e funzioni decisivo per la riorganizzazione tra comuni di piccola dimensione, perché assorbe la gran parte delle risorse umane disponibili (dipendenti amministrativi, segretari, amministratori).

Obiettivi da conseguire

- * Gestione delegata oppure associata (oppure gestione unica) delle attività di tipo contabile e degli adempimenti a carattere amministrativo dei comuni, attraverso una unità di lavoro unica per i comuni composta da più addetti, ed il ricorso a procedure informatizzate. Nella gestione coordinata possono venire comprese anche attività innovative di crescente importanza quali: predisposizione banca dati per la fiscalità comunale – servizio tributario – revisione economico-finanziaria per i comuni – gestione dei patrimoni fondiari comunali – concessione loculi – attività generale di consulenza giuridica per i comuni – sistema di controllo di gestione e di contabilità economica per i comuni – gestione ufficio statistico – organizzazione di sportelli plurifunzionali per il cittadino.
- * Responsabile unico delle contabilità dei comuni (ragioniere).
- * Responsabile amministrativo; segretario unico.
- * Riunioni periodiche e conferenze di servizio, tra sindaci, assessori, responsabili di area e segretario, per l'indirizzo ed il coordinamento per determinate funzioni (ad es.: politiche tributarie e tariffarie locali, gestione dei patrimoni comunali, rapporti con i fornitori, aggiornamento sulla legislazione).

Modalità organizzative

Per queste attività nel loro complesso sono possibili almeno 2 modalità alternative, in relazione ai diversi schemi di massima individuati.

1) La prima modalità è adeguata ai 4 schemi che usano forme di coope-

razione comunale. Riguarda la **gestione coordinata ed omogenea** tra i comuni del maggior numero possibile di attività dell'area. Ad esempio: anagrafe centralizzata – contabilità generali dei singoli comuni – procedure per i mutui dei singoli comuni – predisposizione capitolati, convenzioni, contratti – emissione mandati e reversali per i singoli comuni – riscossione entrate tributarie ed extratributarie – adempimenti contabili, fiscali del personale per i singoli comuni – abbonamenti a riviste. Buona parte delle attività viene eseguita da un *gruppo di lavoro unico* presso una sola sede. Infatti le attività considerate possono avvalersi in larga misura di soluzioni informatizzate, e di un ricorso intenso a procedure standardizzate; si tratta di soluzioni che risultano oggi poco presenti o poco omogenee tra i piccoli comuni. L'organizzazione delle attività e delle funzioni può venire regolata attraverso convenzioni specifiche tra comuni o altri enti oppure con l'unione per l'esercizio associato.

L'omogeneità ed il coordinamento nella gestione vengono ottenuti per mezzo delle *figure direttive uniche* nominate dalla giunta del comune coordinatore o capo-convenzione e l'impiego di un unico segretario comunale per tutti i comuni, anche a tempo parziale. Tali figure direttive sono delegate ad agire in nome e per conto dei comuni partecipanti (ad esempio possono firmare certificazioni anagrafiche). In secondo luogo vengono indette periodiche conferenze di servizio, che vincolano i partecipanti alle decisioni ivi prese.

- 2) La seconda modalità di riorganizzazione consiste nella **gestione unica** presso una sola sede delle medesime attività e riguarda la fusione dei comuni. In questo caso valgono le considerazioni già fatte. La soluzione presente permette un più consistente risparmio finanziario, relativo ai minori oneri per l'unicità della segreteria comunale, delle contabilità e dei procedimenti amministrativi. Inoltre non sono più necessarie modalità di coordinamento tra comuni.

Distribuzione delle risorse disponibili

In primo luogo va progettata la consistenza del gruppo unico di lavoro, che opera presso una sede unica (sia nel caso cooperativo, che con l'unione oppure la fusione). La consistenza sarà necessariamente inferiore alla somma del personale o delle giornate/uomo attualmente assorbito dalle medesime attività nei comuni.

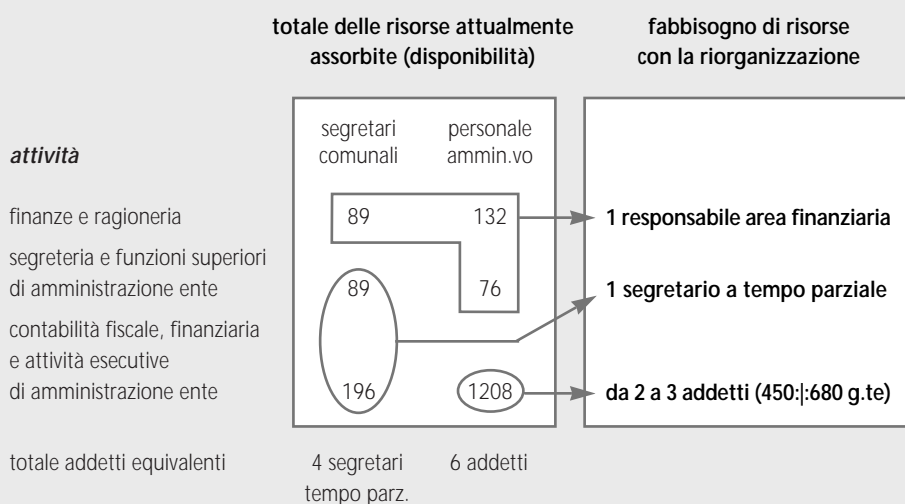
In secondo luogo va razionalizzata la funzione di segreteria ed il suo onere per le singole amministrazioni.

Con la riorganizzazione si possono verificare significativi risparmi finanziari. Aggiunti al minor costo relativo al gruppo unico per il lavoro contabile e amministrativo, permettono ai comuni di dotarsi di figure direttive adeguate attraverso nuove assunzioni, oppure ricorso a incarichi a professionisti esterni, oppure riqualificazione di personale presente.

Fabbisogni

Possono verificarsi per l'eventuale assenza di una figura in grado di assumere il ruolo di responsabile di area. La spesa relativa può venire coperta dalla eccedenza finanziaria o di personale che si realizza con la gestione coordinata, ed a maggior ragione con la gestione unica.

La riallocazione delle risorse disponibili in 4 comuni tipici (i numeri esprimono il numero di giornate/uomo/anno; cfr. pag. 24)



AREA 2: Relazioni con i cittadini – servizi certificativi – polizia municipale

Caratteri generali

Le prime due attività generalmente vengono gestite dai medesimi addetti che si occupano anche dell'insieme delle attività amministrative. Le attività svolte dal servizio di polizia municipale in comuni più grandi, risultano invece sacrificate nei comuni più piccoli, ma non vanno considerate superflue (il forte afflusso turistico stagionale o periodico richiede un adeguato servizio di polizia locale).

Sono attività di grande visibilità per i residenti e con un forte contenuto relazionale: basti pensare alla flessibilità nelle mansioni svolte che caratterizza il personale dipendente nei piccoli comuni, ed all'attività di ricevimento dei residenti svolta dal sindaco. Questo contenuto è importante e non va mortificato; anzi se riqualificato può costituire un strumento di consenso sulla riorganizzazione.

Obiettivi da conseguire

- * Le attività e funzioni qui considerate possono venire organizzate puntando su 2 "figure funzionali" nuove: l'addetto alle relazioni con i cittadini – il servizio intercomunale di polizia locale.
- * L'addetto alle relazioni con i cittadini e utenti, oltre a recepire recenti disposizioni di legge, costituisce una soluzione originale appropriata per la razionalizzazione delle attività dei piccoli comuni. Costituisce la presenza minima da mantenere nelle sedi municipali, può facilitare agli occhi dei residenti trasformazioni incisive dell'organizzazione comunale (es.: unioni e fusioni). Esercita un ruolo molto importante: informazione attiva su nuove domande, concessioni, legislazione, servizi pubblici; segreteria e ricezione istanze dei cittadini; collegamento con la sede unica dei servizi; ricezione ed istruzione preliminare per alcuni servizi e funzioni comunali (servizi sociali, scuole dell'obbligo, ...); rilascio certificazioni anagrafiche e altri atti amministrativi; coordinamento con altre aa.pp. (USL, CCIAA, carabinieri).
Ogni sede municipale deve disporre di un addetto qualificato a tale servizio, presente anche a orario parziale.
- * Va costituito un adeguato servizio di polizia municipale intercomunale, in grado di assolvere anche funzioni ausiliarie (trasporto alunni) per ogni comune.
- * Le amministrazioni potranno successivamente valutare la possibilità di costituire in ogni municipio uno sportello per il cittadino plurifunzionale: cioè un terminale di varie amministrazioni pubbliche.

Modalità organizzative

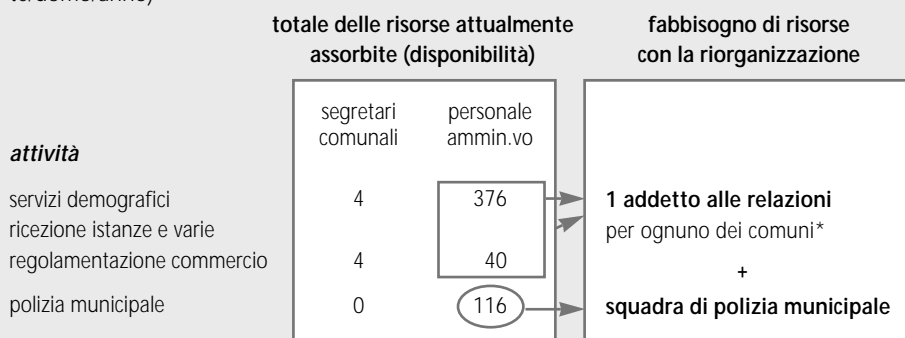
Per l'addetto alle relazioni la modalità organizzativa è unica e prevede lo svolgimento del servizio da parte di un unico soggetto per ogni comune, con presenza in sede anche a tempo parziale in orari ben determinati.

Il nuovo servizio di polizia municipale (intercomunale) viene ottenuto attraverso apposita convenzione per l'esercizio associato delle relative funzioni; le risorse derivano dalla riqualificazione dell'impegno attualmente

profuso per questo tipo di attività dall'insieme dei comuni.

AREA 3: Servizi tecnici e regolamentari (urbanistica, edilizia privata,

La riallocazione delle risorse in 4 comuni tipici (i numeri esprimono il numero di giornate/uomo/anno)



* fabbisogno che viene coperto anche con le eccedenze che si verificano nella area 1

commercio)

Caratteri generali

Riguardano almeno tre gruppi di attività: a) strumentazione urbanistica del comune, piani commerciali e insediativi; b) attività connesse all'edilizia privata (rilascio di certificazioni e cura delle pratiche relative, vigilanza sulle costruzioni); c) progettazione, direzione, collaudo opere pubbliche e supervisione sulla manutenzione e sulla gestione tecnica di immobili e impianti.

Il primo gruppo di attività viene sempre affidato a professionisti esterni, anche da parte di comuni medi e grandi. Per le altre attività, il cui volume di lavoro è spesso più che proporzionale al numero di residenti perché dipende anche dal numero di seconde case, i comuni piccoli ricorrono alla collaborazione esterna di liberi professionisti locali. Talvolta viene richiesta anche una consulenza tecnica generale. Alcuni comuni ricorrono invece alla formula consortile per l'assunzione di un geometra per più comuni.

Obiettivi da conseguire

- * Coordinamento di zona o di area vasta per le funzioni regolamentari e urbanistiche.
- * Responsabile di zona per i servizi legati all'edilizia e al commercio.
- * Riqualificazione e unificazione delle consulenze esterne.

Modalità organizzative

Delega dell'insieme di servizi (esclusa la strumentazione urbanistica) ad un'unica unità operativa per l'insieme di comuni, composta da personale qualificato (1 o 2 addetti). La delega può avvenire attraverso convenzione oppure con l'unione dei comuni. Il responsabile dell'unità assolve le funzioni superiori e per le funzioni esecutive si avvale anche degli addetti dell'area affari generali e dell'attività di pre-istruttoria ottenibile presso l'area relazioni con i cittadini e servizi certificativi.

Le funzioni urbanistiche vengono coordinate attraverso l'uso di strumenti come l'accordo di programma oppure la conferenza di servizio.

La presenza di comunità montana può facilitare la riorganizzazione; in caso di grandi comunità montane si può pensare a attività attribuibili ai servizi di zona e attività da svolgere a livello di valle.

Redistribuzione delle risorse disponibili

Nel caso di convenzione tra comuni, la convenzione prevede la delega dell'esercizio complessivo delle attività in oggetto ad un solo comune (quello più efficiente) con eventuale conferimento da parte di altri comuni di proprie risorse (ad esempio macchine ed attrezzature, locali, personale).

Nel caso di unione, vanno considerate tutte le risorse complessivamente impiegate dai comuni che troveranno impiego nello svolgimento di quella attività in forma associata, secondo il fabbisogno che risulterà necessario.

AREA 4: Servizi a rete e ambientali – manutenzioni generali – servizi cimiteriali

Caratteri generali

Comprendono l'acquedotto, le fognature, la depurazione delle acque reflue, la raccolta ed il trasporto dei rifiuti solidi urbani, il loro smaltimento, la nettezza urbana, la manutenzione delle strade comunali, l'illuminazione pubblica.

L'offerta dei vari servizi a rete, più che per altri servizi, viene generalmente delegata a terzi, siano essi società private o consorzi pubblici che in virtù del bacino di utenza servita o di altre attività svolte congiuntamente o del livello di specializzazione raggiunto, riescono ad produrre quei servizi in modo più efficiente; la delega è generalmente estesa e non comporta oneri particolari di supervisione da parte dei comuni. Sono servizi a contenuto relativamente standardizzato ed omogeneo, le cui caratteristiche qualitative e quantitative possono essere specificate con precisione. Alcuni comuni gestiscono in eco-

nomia alcuni servizi a rete, ma l'offerta pluricomunale sembra offrire maggiori requisiti di qualità e continuità di servizio. Non vanno però nascosti i maggiori costi che certi servizi a rete assumono in relazione alla bassa densità abitativa, alla dispersione dei centri abitati, a certe caratteristiche ambientali.

Per la cura delle opere pubbliche e delle infrastrutture, buona parte dei comuni dispone di un proprio operaio tuttofare, che viene impiegato con flessibilità: esegue piccole riparazioni, cambia le lampade dell'illuminazione pubblica, spazza la neve, ha compiti di necroforo, di autista di scuolabus, di pulizia delle sedi scolastiche. Tutti i comuni ricorrono infine ad imprese private e artigiani.

Anche in questo caso i piccoli comuni sono generalmente privi di figure direttive in grado di svolgere attività rilevanti quali, ad esempio, il controllo di corretta esecuzione dei lavori appaltati, la redazione di piccoli progetti operativi, la contabilità dei lavori, la ricezione delle istanze degli utenti, la direzione dei lavori di ordinaria manutenzione.

Obiettivi da conseguire

- * Coordinamento e riqualificazione degli appalti esterni.
- * Responsabile (a livello di zona) per gestione impianti, per l'operato delle imprese, per manutenzioni e lavori pubblici.
- * Messa in comune delle attrezzature tecniche.
- * Costituzione di squadra tecnica composta da 3 o 4 tecnici specializzati (gli attuali fontanieri e cantonieri) per: gestione e manutenzione degli impianti idrici; pronto intervento per acquedotti, fognature, viabilità; servizio affissioni; piccoli lavori di ordinaria manutenzione degli immobili comunali.
- * Integrazione delle reti e dei servizi, ove conveniente.

Modalità organizzative

La costituzione della squadra tecnica può avvenire attraverso convenzione tra i comuni, oppure unione o fusione.

In caso di unione o di convenzione pare necessario l'utilizzo di tutto il personale operaio ed il personale specializzato disponibile, per costituire una unica squadra tecnica, polivalente ed efficace. Essa può risultare composta da 3 o 4 tecnici specializzati (gli attuali fontanieri e cantonieri) ed avere un proprio responsabile nominato da giunta del comune coordinatore o capo-convenzione. Non vi sono sostanziali differenze in caso di fusione, che porta all'unificazione del personale. Il servizio cimiteriale dei comuni, esclusa la manutenzione, può essere garantito attraverso 1 addetto a tempo

pieno per i 3-5 cimiteri.

Fabbisogni

Il costo aggiuntivo richiesto può essere dovuto all'eventuale assenza di una figura in grado di assumere il ruolo di responsabile della squadra tecnica. Questa eventuale carenza può venire coperta dalle eccedenze finanziarie o di personale che si realizzano nelle aree precedenti.

AREA 5: Attività diverse

Per i servizi connessi all'**istruzione dell'obbligo** l'organizzazione risulta particolarmente critica e costosa per i piccoli comuni, perché riguarda più attività connesse, dove la principale componente di costo è il personale. Inoltre il numero di beneficiari è generalmente molto inferiore a quello necessario per poter appaltare convenientemente i servizi (si pensi alla pulizia delle sedi e alla refezione) e risulta disperso sul territorio (si pensi al trasporto scolastico). In effetti l'organizzazione dei servizi in comuni di dimensione molto ridotta è resa possibile solo dall'impegno cooperativo tra le amministrazioni stesse, dalla flessibilità del personale di cui dispongono e talvolta dal ricorso a soluzioni di volontariato o soluzioni informali poste in essere dagli utenti stessi.

Obiettivi e modalità organizzative

Vanno valutati caso per caso. Si tratta di servizi di grande visibilità per i residenti, che influiscono sulle condizioni di vivibilità. In generale è necessaria una adeguata ripartizione delle spese di gestione delle sedi scolastiche e dei servizi. Può venire considerato il coinvolgimento di altre aa.pp.: ad esempio la provincia oppure il distretto scolastico (scuole di base ex L. 97/94 art. 20-21).

L'area **servizi sociali** è invece quella meno consistente per i piccoli comuni. Ciò dipende in primo luogo dalla presenza di altri soggetti istituzionalmente preposti o delegati ad alcune di queste attività (le USL). La riattribuzione delle funzioni socioassistenziali ai comuni impone una attenta considerazione alle possibilità di gestione associata.

Lo scarso rilievo dato spesso a queste attività dipende dalla limitatezza delle risorse finanziarie nonché da una domanda sociale più scarsa che per altri settori. Alcuni di questi servizi hanno un carattere di assicurazione per i cittadini residenti contro eventi relativamente rari, ma il cui verificarsi nel comune può imporre dei costi considerevoli alla amministrazione non coperta: ad esempio la presenza di portatori di handicap o di tossicodipendenze. Le attività connesse richiedono anche adeguate fonti di

informazione e capacità di coordinamento con esperienze esistenti, iniziative locali, operatori pubblici e privati presenti.

Non pare adeguata l'indicazione di specifici modelli di riorganizzazione. Si tratta di servizi i cui fabbisogni sono notevolmente differenziati sul territorio. È indubbio che la riorganizzazione delle aree precedenti, che costituiscono il cuore dell'attività amministrativa dei piccoli comuni, possa stimolare soluzioni fortemente migliorative anche per l'assetto di questi servizi. Infatti la riorganizzazione delle aree precedenti è generatrice di maggior capacità amministrativa ed operativa in genere, nonché di eventuali risparmi di spesa.

La riorganizzazione di queste aree di servizio ed altre eventuali (attività culturali, sportive, ricreative), va considerata in una seconda fase del processo complessivo di riorganizzazione dei comuni.

4.4 La sostenibilità del progetto

Una condizione necessaria perché il progetto risulti immediatamente praticabile è la seguente. Ai nuovi fabbisogni emersi si deve poter fare fronte grazie alle risorse liberate dalla riorganizzazione. Cioè la nuova organizzazione dei servizi e delle attività in termini di gestione ordinaria non deve costare di più di quella attuale. È quindi necessaria una verifica complessiva delle risorse esistenti e fruibili, di quelle recuperabili, di quelle mancanti.

La praticabilità complessiva delle soluzioni impostate

Le pagine precedenti mostrano alcune conseguenze della redistribuzione tra le aree di attività comunali. In alcune aree può manifestarsi il bisogno di figure professionali – o di livelli di qualificazione – superiori a quelli che sono disponibili negli enti. D'altro canto in altre aree le risorse umane correntemente impiegate possono risultare in eccesso rispetto a quelle che il progetto di riorganizzazione richiede. Inoltre la riorganizzazione di certe aree di attività permette di conseguire per il complesso dei comuni dei risparmi finanziari anche considerevoli.

Per la verifica complessiva su disponibilità e fabbisogni si può ricorrere ad una tabella che indichi per ogni area di attività l'impiego attuale del personale disponibile (misurato attraverso le giornate/uomo/anno rilevate dai questionari; si veda la tabella del cap. 3.2) e i fabbisogni conseguenti alla riorganizzazione. Per ogni area di attività vanno anche stimati i risparmi di risorse (finanziarie) ottenibili. I risparmi non vanno sottovalutati perché possono essere rilevanti e permettere l'acquisizione di risorse aggiuntive (professionali, attrezzature).

La verifica potrebbe venire corredata da una valutazione sintetica sugli esiti finanziari del progetto, ad esempio in termini del bilancio complessivo degli enti (è sufficiente ricorrere ad una sua forma semplificata, come la classificazione funzionale per rubriche o una classificazione per servizi).

È opportuno ricordare che la riallocazione effettiva del personale verrà definita dagli amministratori e funzionari locali in caso di approvazione ed attuazione del progetto, e terrà conto delle mansioni attualmente svolte dai singoli dipendenti, del percorso professionale e di valutazioni sulle rispettive potenzialità in termini psicoattitudinali, di riqualificazione e di formazione.

Un secondo requisito riguarda invece la capacità dei comuni di far fronte a

fabbisogni straordinari, di investimento: ad esempio per iniziative di riqualificazione del personale, oppure per l'installazione di attrezzature informatiche e telematiche.

Tali fabbisogni possono risultare anche dall'esigenza di fornire ai propri residenti dei servizi aggiuntivi, ben visibili: una residenza protetta per anziani, un asilo nido.

Far fronte ai nuovi investimenti

La riorganizzazione impone indubbiamente la necessità di finanziare interventi straordinari: la formazione, la risistemazione delle sedi, le nuove attrezzature richieste, il ricorso a esperti per la redazione delle bozze di statuto e dei regolamenti, iniziative promozionali. Il progetto di riorganizzazione sin qui illustrato non tiene conto in modo diretto di queste esigenze. Infatti il progetto verifica se è possibile una nuova e più efficace distribuzione delle risorse già disponibili (viene redatto "a costo zero").

È opportuno comunque che il gruppo di indirizzo – composto da amministratori locali – valuti a quali mezzi finanziari può ricorrere per far fronte a queste necessità. Vanno considerate le fonti di finanziamento pubbliche: i contributi regionali aggiuntivi (L.R. 51 del 1992), eventuali contributi statali (ad esempio quelli per Progetti Pilota del Dipartimento della Funzione Pubblica), le agevolazioni in materia di mutui della Cassa DD.PP. (i mutui per l'informatizzazione degli enti locali).

Vanno anche considerate le potenzialità di finanziamento provenienti dal settore privato. Ad esempio una nuova struttura con finalità sociali (una residenza protetta per anziani) ma in grado di generare consistenti flussi monetari nel tempo (provenienti da rette e tariffe) può essere finanziata dalle banche trasformando i flussi di reddito attesi in garanzie per gli istituti creditizi prestatori dei fondi. Si tratta del sistema di "project finance". Né vanno escluse altre vie di autofinanziamento per iniziative con una propria convenienza economica oltre che sociale. Ad esempio la costituzione di società miste oppure quella del prestito obbligazionario locale. La disciplina legislativa dei BOC è ancora incompleta, ma in via di progressiva definizione.

4.5 I nuovi rapporti finanziari tra i comuni

La riallocazione delle attività e delle funzioni comunali fin qui prospettata

comporta (escluso il caso della fusione) trasferimenti finanziari tra i comuni. Da ciò la necessità di una valutazione preventiva dei volumi di spesa che verrebbero riallocati tra i comuni e la necessità di criteri per ripartire tali spese.

A tal fine il criterio della popolazione legale dei comuni può risultare insufficiente. Infatti i servizi e le attività comunali non hanno caratteristiche e beneficiari uguali.

Diverse caratteristiche e beneficiari per i servizi comunali

Alcuni sono servizi e funzioni rivolti prevalentemente ai residenti nel complesso (es.: anagrafe); altri servizi beneficiano alcune categorie di residenti (es.: asilo nido); alcuni servizi sono di utilità ad un aggregato talvolta molto più ampio di quello costituito dai residenti e comprendente soggetti non residenti che dimorano in modo stagionale od occasionale nel comune (es.: parcheggi, acquedotto, raccolta dei rifiuti urbani); altri servizi sono connessi alle attività produttive (depurazione; viabilità); altri servizi beneficiano l'economia ed i redditi locali, non strettamente comunali (es.: arredo urbano, aree turistiche attrezzate).

Criteri di ripartizione delle spese comuni

Si possono adottare tre semplici criteri di ripartizione: il primo basato sul numero di residenti; il secondo considera anche la fruizione stagionale di tipo residenziale (es.: n° di residenti + n° di seconde case); il terzo è basato sulla utenza legata alle attività produttive (es.: n° di unità locali nell'industria, nel commercio e nei servizi oppure n° di addetti alle stesse).

È possibile anche l'utilizzo di un criterio multiplo per il riparto di un unico gruppo di spese. Ad esempio le spese per la costituzione di un servizio tecnico-urbanistico qualificato potrebbero venir ripartite: per la metà della spesa in base al primo criterio, per un quarto della spesa in base al secondo criterio, per il restante quarto in base al terzo criterio.

In secondo luogo la capacità fiscale dei comuni è differenziata. Tale fenomeno risulta più evidente con il nuovo regime della fiscalità comunale. L'attuale distribuzione dei cespiti di entrata e della loro redditività contiene

talvolta elementi fortuiti, e non sempre risulta connessa ai livelli dei servizi e a fabbisogni di spesa.

La potenzialità fiscale

Può risultare opportuno l'utilizzo di un criterio basato sulla capacità fiscale dei comuni, magari come fattore di correzione dei criteri precedentemente visti. La costruzione di un criterio simile non è particolarmente onerosa. Può essere basato sul gettito standard relativo di alcuni cespiti di entrata: ad esempio la somma del gettito ICI calcolato ad aliquota e detrazione omogenea e del gettito ICIAP calcolato con le medesime soglie di reddito. Oppure può essere basato sul gettito dell'addizionale Enel, legato ai consumi effettivi.

L'utilizzo di più elementi per il riparto di spese diverse

1) distribuire per comune gli elementi rilevanti ai fini del riparto

	<i>elementi di fabbisogno</i>			<i>elementi di capacità</i>
	popolazione residente	presenza turistica stagionale	n° addetti alle unità locali	potenziale fiscale: ICI (4°/oo) + add.enel + iciap
comune A	30%	60%	20%	30%
comune B	50%	30%	15%	35%
comune C	20%	10%	65%	35%
totale	100%	100%	100%	100%

2) attribuire il giusto peso agli elementi per ripartire i vari tipi di spesa

	popolazione residente	presenza turistica stagionale	n° addetti alle unità locali	potenziale fiscale: ICI (4°/oo) + add.enel + iciap	
viabilità	50%	10%	40%	0%	100%
servizi sociali	100%	0%	0%	0%	100%
impianti sportivi; iniziative di promozione	20%	0%	0%	80%	100%
amministrazione generale	60%	0%	10%	30%	100%

3) determinare le quote di riparto delle risultanti spese (% elemento x peso attribuito)

	riparto spese viabilità	riparto spese servizi sociali	riparto spese imp. sportivi; iniziative di promoz.	riparto spese amministrazione generale
comune A	29%	30%	30%	29%
comune B	34%	50%	38%	42%
comune C	37%	20%	32%	29%
totale	100%	100%	100%	100%

4.6 I bisogni dei residenti

Le carenze e i bisogni di servizi che manifestano i residenti, gli operatori economici e sociali, i residenti occasionali ed i turisti vanno considerate con attenzione. Ciò può essere fatto in vari modi: la percezione personale degli amministratori locali, l'intervista ad un campione di individui, la valutazione politica espressa dal consiglio comunale.

La domanda sociale nei piccoli comuni

Nei piccoli comuni piemontesi, la domanda sociale che residenti e cittadini pongono alle amministrazioni locali non risulta, in genere, particolarmente intensa. I bisogni di servizio pubblico sono diversi e spesso inferiori a quelli che si riscontrano nei centri medi e grandi. Buona parte dei residenti si reca a lavorare o a studiare in altri comuni e utilizza i servizi pubblici e commerciali presenti in comuni più grandi, talvolta distanti. Talvolta la cultura e la tradizione piemontese porta i residenti a cercare di soddisfare autonomamente i bisogni di servizio (ad esempio nel caso dei servizi a carattere personale). In altri casi tuttavia il bisogno di servizi è forte, ma riguarda un numero di cittadini troppo limitato per poter trovare una soluzione produttiva che il comune possa affrontare. Queste considerazioni suggeriscono l'utilità di una valutazione sui bisogni di servizio pubblico che coinvolga un gruppo di comuni.

Un modo semplice consiste anche nella somministrazione di un questionario (ad esempio presso le scuole, oppure agli utenti dei servizi anagrafici o degli uffici pubblici). Qui se ne propone una versione semplice, mirata soprattutto a rilevare la domanda sociale.

Inserto

Questionario tipo per rilevare i bisogni locali di servizio pubblico

Gentile Cittadina/Cittadino di,
presso questa amministrazione comunale è in corso un progetto per migliorare l'organizzazione dei servizi, delle attività e degli uffici comunali.

Il progetto riguarda anche i comuni di

Con questo breve questionario chiediamo la Sua collaborazione.

Quali servizi pubblici **mancano di più** in questo comune?

Ci risponda tenendo conto delle Sue necessità personali, o di quelle della sua famiglia, o della sua attività lavorativa in questo comune.

- orario apertura uffici comunali per anagrafiche e stato civile
- servizio di vigili urbani e di polizia amministrativa
- servizio di consulenza tecnico-urbanistica
- sportello comune per pratiche di varie amministrazioni pubbliche
 - INPS
 - invalidità e altre provvidenze sociali
 - ACI
 - Camere di Commercio
 - Enel
 - Motorizzazione Civile
 - altre amministrazioni (indichi quali)
- servizio di consulenza su tributi, tasse, tariffe comunali
- servizio di consulenza su regolazione attività commerciali e produttive
- opere di fognatura
- opere di acquedotto
- opere di illuminazione pubblica
- opere sportive e ricreative
- miglioramento sedi scolastiche
- miglioramento cimitero
- miglioramento strade comunali
- posti telefonici pubblici
- servizio di trasporto pubblico
 - concentrato in poche fasce orarie (primo mattino - pranzo - sera)
 - più frequente durante il giorno
 - servizio di solo trasporto scolastico
- refezione scolastica
- servizio di pre-scuola e/o post-scuola
- scuola materna
- asilo nido
- altro
- servizi per anziani
 - assistenza domiciliare e infermieristica
 - casa protetta
 - organizzazione soggiorni vacanza
 - centro di incontro coperto
 - ricovero
 - altro
- servizi per bambini e giovani
 - impianti sportivi
 - giardini pubblici attrezzati
 - centro di incontro coperto
 - organizzazione soggiorni vacanza e campeggi
 - altro
- migliore gestione e tutela dell'ambiente e del suolo
- servizio di controllo antinquinamento (scarichi nelle acque, nell'aria)
- servizio di controllo sui rifiuti (discariche abusive, smaltimento rifiuti nocivi)
- iniziative e servizi per aumentare il turismo nel comune
 - parchi e giardini pubblici
 - agriturismi, campeggi e altre strutture ricettive
 - impianti e attrezzature sportive e di ricreazione
 - altro
- maggior disciplina sul flusso domenicale dei turisti

Può dirci, approssimativamente, quante volte Lei o un altro membro della sua famiglia, si è recato in Municipio nel corso degli ultimi 12 mesi?

- meno di 5 volte tra 5 e 10 volte tra 10 e 20 volte più di 20 volte

Per quali motivi principali?

Se fosse necessario effettuare degli investimenti pubblici, in quale modo sarebbe disposto a contribuire alle spese?

- aumento aliquota ICI senza rivedere le detrazioni 1ª casa
 aumento aliquota ICI ma aumento detrazioni 1ª casa
 tariffe agli utenti dei servizi
 prestito obbligazionario emesso dal comune
 in altro modo
 in nessun modo

Se Lei non è disposto a contribuire a eventuali maggiori spese, ritiene che il comune possa diminuire alcune spese di gestione? Quali?

- spese nei servizi sociali (scuola, anziani, trasporti pubblici)
 spese per attività ricreative, culturali e manifestazioni
 spese nell'amministrazione generale del comune (orari di apertura sedi, personale, ...)
 servizi a rete (acquedotti, raccolta rifiuti, fognature, illuminazione)
 iniziative a favore delle attività economiche locali e del turismo

Se invece il comune disponesse di risorse aggiuntive, Lei come vorrebbe impiegarle?

- aumento spese nei servizi sociali (scuola, anziani, trasporti pubblici)
 aumento spese per attività ricreative, culturali e manifestazioni
 aumento spese nell'amministrazione generale del comune (orari di apertura sedi, personale, ...)
 aumento spese servizi a rete (acquedotti, raccolta rifiuti, fognature, illuminazione)
 aumento iniziative a favore delle attività economiche locali e del turismo
 diminuzione aliquota ICI
 diminuzione altre imposte, tasse, tariffe comunali

Lei pensa che organizzare dei servizi e delle attività comunali assieme ai comuni citati possa procurare dei **vantaggi**?

- sì no non so

Lei pensa che organizzare dei servizi e delle attività comunali assieme ai comuni citati possa procurare degli **svantaggi**?

- sì no non so

Se Sì, quali svantaggi?

Suggerimenti e osservazioni

Le chiediamo, per completezza, di indicarci questi dati:

età sesso: M F n° componenti famiglia

professione presente (o passata se pensionato)

- imprenditore funzionario di ente pubblico operaio
 lavoratore autonomo docente casalinga
 dirigente di impresa impiegato studente

titolo di studio

- scuola dell'obbligo diploma laurea

4.7 I benefici complessivi

Il progetto conterrà infine delle considerazioni di sintesi; dovranno esprimere un giudizio netto sui benefici conseguibili dalla riorganizzazione dei comuni. Qui ci si limita a dire che il percorso, gli schemi e le soluzioni proposte consentono, se vi sarà l'impegno necessario da parte dei protagonisti, di riorganizzare efficacemente la struttura degli enti.

Il percorso delineato può venir realizzato gradualmente, e adeguato alle diverse realtà con il maturare delle esperienze svolte; inoltre la riorganizzazione è consolidabile nel tempo, aperta alle evoluzioni continue della legislazione e della tecnica organizzativa.

Quali miglioramenti?

In primo luogo i servizi disponibili per i cittadini aumentano in quantità e migliorano, perché riunire significa potenziare e servire meglio. Con la riorganizzazione proposta i comuni avranno maggior possibilità ad attivare nuovi servizi per i residenti (es.: trasporti pubblici, assistenza domiciliare, corpo di polizia municipale) e per i non residenti (es.: gestioni impianti sportivi, valorizzazione beni culturali). Potrà essere organizzato l'accesso ad altre amministrazioni pubbliche (INPS, ACI, CCIAA). La gestione dei servizi e delle attività comunali migliorerà con la disponibilità di personale specializzato e l'organizzazione intercomunale. In secondo luogo il senso di identità locale non viene intaccato. Infatti le singole sedi municipali rimangono il punto di riferimento dei cittadini. Qui si potranno presentare domande e ritirare risposte; prenotare servizi, anche di altre amministrazioni pubbliche; ottenere certificazioni anagrafiche; incontrare il sindaco o altro funzionario responsabile di un servizio o procedimento.

Infine la cooperazione tra comuni – oppure il ricorso a forme associative – sviluppa una maggior capacità operativa dei comuni ed una maggior forza politica degli amministratori locali. Oggi gli enti locali riescono a svolgere le proprie funzioni e i propri programmi in base alla propria capacità di coordinamento, cioè la capacità di operare attraverso relazioni con altri operatori, pubblici e privati. Soggetti istituzionali più forti risulteranno più attrezzati ad affrontare anche politiche per lo sviluppo locale.

LE ALTRE PUBBLICAZIONI DELL'ISTITUTO

Collana Piemonte, edita da Rosenberg & Sellier; *Quaderni di Ricerca*,
Working Paper, *Attività di Osservatorio*, *Dibattiti*, *Bollettino Informaires*.