

Nota metodologica

Monitoraggio del sistema intercomunale permanente

Analisi dell'efficacia del processo di associazione delle funzioni/servizi e del modello organizzativo per la realizzazione della SNAI nelle aree interne

dicembre 2019

1. Obiettivi

Il documento intende illustrare un'ipotesi di percorso di monitoraggio e analisi dell'efficacia delle due dimensioni organizzative chiave costituenti il "sistema intercomunale permanente" nelle aree interne, ovvero:

- lo stato di avanzamento dei processi previsti per soddisfare il "requisito" associativo;
- il modello di organizzazione costruito (in costruzione) da parte dei comuni dell'area interna a supporto del governo e della fase di attuazione della strategia d'area.

La prima dimensione approfondisce lo stato di avanzamento dei processi di funzioni e servizi messi in campo dai comuni delle aree interne in relazione al requisito associativo. La seconda dimensione, interconnessa con la prima, descrive e analizza il modello organizzativo – inteso sia come network attoriale sia come relazioni, ruoli, professionalità e processi organizzativi sviluppati – individuati, sempre dai comuni, per la fase di gestione e attuazione della strategia d'area.

Le due dimensioni sono rilevanti e quindi meritevoli di essere mappate, perché restituiscono evidenze circa il livello di riassetto complessivo in corso – sia sul piano amministrativo/istituzionale che organizzativo – per il rafforzamento delle capacità amministrative dei comuni dell'area.

Di seguito viene presentata l'ipotesi del sistema di monitoraggio su entrambe le dimensioni organizzative, con la premessa che tale modello dovrà necessariamente essere sperimentato e, di conseguenza, potrà conoscere un'evoluzione a seguito della fase di testing. Il monitoraggio del sistema intercomunale permanente permetterà numerosi report inerenti: l'elaborazione di diagnosi specifiche per ogni area interna analizzata; la comparazione a livello nazionale/regionale e per ambito organizzativo/funzione e servizio dello stato di avanzamento e delle soluzioni organizzative individuate e attivate; le problematiche tecniche, amministrative e organizzative evidenziate e ricorrenti nelle aree, sulla base delle quali impostare specifiche attività di supporto; infine l'emergere di buone pratiche di organizzazione da valorizzare e diffondere a favore di tutti gli attori che operano nelle aree interne.

2. La metodologia di analisi e monitoraggio del sistema intercomunale permanente

Il modello proposto prevede tre distinte fasi di indagine da realizzare in ogni singola area interna oggetto di studio:

1. ricostruzione dell'ambito di analisi e customizzazione dell'analisi stessa in relazione al percorso associativo e attuativo della strategia individuato dall'area interna. In questa fase si definiscono il perimetro, le dimensioni e gli oggetti di indagine partendo da un'analisi documentale della strategia d'area, delle schede inerenti le azioni previste, delle convenzioni stipulate, degli atti costitutivi delle forme associative;
2. somministrazione di checklist e questionari, e raccolta documentale su quanto realizzato (o in corso di realizzazione) dall'area per la gestione associata delle funzioni/servizi e per la gestione della fase attuativa della strategia;
3. analisi on site e approfondimenti qualitativi tramite interviste agli attori chiave dell'area impegnati nella costruzione operativa del sistema intercomunale permanente.

La metodologia, e di conseguenza gli strumenti e le modalità di analisi, se da una parte prevedono una base analitica comune tale da rendere comparabili gli esiti dell'indagine che sarà effettuata su ogni area, dall'altra richiederanno una personalizzazione nel loro utilizzo in relazione alle condizioni organizzative di partenza e a seconda degli impegni e del task di lavoro specifico prefigurato dall'area stessa.

3. Le aree oggetto di monitoraggio

Le aree oggetto di monitoraggio saranno quelle per le quali è trascorso un tempo ipotizzato come tecnicamente necessario (date le conoscenze empiriche) per avviare le soluzioni associative e l'organizzazione della fase di realizzazione della strategia.

Azioni sottese al requisito associativo e all'organizzazione della fase di attuazione della strategia possono rispondere a tempi di attivazione e realizzazione molto diversi. Per le prime, una volta deliberate le funzioni/servizi associati e avviata la soluzione organizzativa (unione e/o comune capofila), è possibile ipotizzare l'avvio dell'azione di monitoraggio a partire dal sesto mese dalla data di firma delle convenzioni o degli atti costitutivi della forma associativa. La tempistica inerente l'avvio di una funzione/servizio associato, però, dipende da numerosi fattori specifici all'area quali la previsione di realizzazione indicata nelle convenzioni e negli atti costitutivi o la previsione di avvio in fase di attuazione della strategia ovvero dopo la firma dell'APQ.

Analogamente, l'organizzazione di ruoli e compiti sottesi al governo e alla fase di attuazione della strategia può dipendere dall'esistenza o meno di un soggetto attuatore unico (es. una unione di comuni) preesistente all'accordo inerente il sistema intercomunale permanente, oppure dalla presenza di una convenzione di attuazione della strategia, o ancora dalle relazioni procedurali con l'attore regionale.

In linea di massima, empiricamente è ipotizzabile che sia la dimensione di sviluppo delle funzioni e servizi associati, sia la costruzione del sistema di gestione e supporto alla fase di attuazione della strategia saranno misurabili a partire dal sesto mese dalla data di firma dell'Accordo di Programma Quadro (cfr. Grafico che segue).



Le aree potenzialmente oggetto di monitoraggio saranno dunque quelle che hanno firmato l'Accordo di Programma Quadro e che sono almeno al sesto mese dalla fase di attuazione.

Ciò non esclude che le attività di analisi documentale e setting del monitoraggio possano essere avviate ben prima del sesto mese dalla firma dell'APQ. A partire dal sesto mese potrà partire la fase di rilevazione, tramite questionari e interviste on site agli attori chiave dell'area impegnati nella costruzione del sistema intercomunale permanente.

Analogamente è necessario considerare, a prescindere dai tempi sopra indicati, che il processo di attivazione di una funzione e servizio associato e l'organizzazione del governo della fase attuativa della strategia d'area non seguono una logica totalmente digitale (on/off) ma bensì analogica, ovvero prevedono un percorso progressivo e incrementale di organizzazione, armonizzazione, conferimento di singole *operation* e attività. Ne consegue che una volta definiti i responsabili delle fasi attuative sarà già possibile misurare il grado di avanzamento del processo di costruzione del sistema intercomunale permanente.

4. Dimensioni e percorso di monitoraggio dei processi associativi di area

Il monitoraggio delle funzioni e servizi, e delle relative forme di associazione deliberate dai comuni delle aree interne, è volto alla rilevazione e ricostruzione del livello di operatività raggiunto.

Le funzioni oggetto di associazione, come previsto dalla SNAI, sono quelle indicate nel D.L. 78/2010. Alcune di queste funzioni raggruppano una pluralità di servizi con livelli di competenza e complessità molto diversi. L'elenco delle funzioni e dei servizi previsti nell'alveo delle funzioni stesse¹ è il seguente.

¹ La correlazione esatta tra funzioni e servizi vista l'ampiezza delle prime due funzioni non è assoluta ma semmai prevalente nella dottrina amministrativa e nella prassi organizzativa. Ciò significa che si possono rintracciare elenchi di funzioni/servizi che classificano questi ultimi con modalità diverse.

Cod.	Funzioni	Servizi ascrivibili alla funzione
A	Organizzazione generale dell'amministrazione, gestione finanziaria e contabile e controllo	Gestione economica, finanziaria, programmazione, provveditorato Gestione delle entrate tributarie e servizi fiscali Gestione dei beni demaniali e patrimoniali Ufficio Tecnico Elezioni e consultazioni popolari; Anagrafe e Stato civile Gestione delle Risorse Umane Altri servizi generali (SUAP, URP, Centrale Unica di Committenza)
B	Organizzazione dei servizi pubblici di interesse generale di ambito comunale, ivi compresi i servizi di trasporto pubblico comunale	Trasporto pubblico locale (comunale) per la parte non esercitata, secondo la disciplina regionale, ad un livello territoriale più ampio Farmacie comunali Parcheggi Illuminazione Pubblica Viabilità Circolazione stradale (costruzione, classificazione, gestione e manutenzione delle strade comunali, ivi compresa la regolazione della circolazione stradale urbana e rurale) Biblioteche Musei Strutture sportive Beni culturali
C	Catasto, ad eccezione delle funzioni mantenute allo Stato dalla normativa vigente	
D	Pianificazione urbanistica ed edilizia di ambito comunale nonché la partecipazione alla pianificazione territoriale di livello sovracomunale	Predisposizione, adozione e approvazione degli strumenti urbanistici generali ed attuativi Regolamento edilizio Funzioni attribuite ai comuni in materia di beni soggetti a tutela paesaggistica Funzioni di partecipazione alla pianificazione territoriale sovracomunale previste dalla disciplina regionale Verifica ERP e piani di edilizia economico-popolare

Cod.	Funzioni	Servizi ascrivibili alla funzione
E	Attività, in ambito comunale, di pianificazione di protezione civile e di coordinamento dei primi soccorsi	
G	Progettazione e gestione del sistema locale dei servizi sociali ed erogazione delle relative prestazioni ai cittadini, secondo quanto previsto dall'art. 118, quarto comma, Cost.	
H	Edilizia scolastica per la parte non attribuita alla competenza delle province, organizzazione e gestione dei servizi scolastici	Interventi di manutenzione ordinaria e straordinaria di edilizia scolastica Servizi di refezione scolastica e trasporto scolastico Servizi ausiliari e di supporto alla didattica
I	Polizia municipale e polizia amministrativa locale	
L	Tenuta dei registri di stato civile e di popolazione e compiti in materia di servizi anagrafici nonché in materia di servizi elettorali, nell'esercizio delle funzioni di competenza statale	
L-bis	Servizi in materia statistica	

L'elenco delle funzioni e dei servizi sopra riportato non esaurisce tutte le opzioni di associazione che le aree interne hanno adottato. Alcuni processi associativi riguardano i sistemi informativi e di digitalizzazione, una funzione trasversale a tutta l'organizzazione comunale. Altri processi hanno riguardato nuove funzioni, quali ad esempio il turismo.

Il sistema di monitoraggio che si intende realizzare è volto a indagare lo stato di attuazione di tutte le funzioni/servizi che sono stati indicati dalle aree interne per ottemperare al requisito associativo. Accanto all'analisi dell'operatività delle funzioni/servizi, per quelle aree che hanno realizzato un processo di unione di comuni o di riordino territoriale delle unioni presenti (es. fusioni tra unioni e patti convenzionali di secondo livello) si approfondirà il livello di attuazione dei passaggi regolamentari e procedurali per attivare gli organi istituzionali della soluzione associativa e per abilitare la gestione associata delle funzioni e dei servizi prescelti.

4.1. La definizione degli indicatori

Per inquadrare l'ipotesi di monitoraggio sviluppata di seguito pare opportuno descrivere per macro-tappe il percorso che unioni di comuni, comunità montane o comuni capofila hanno dovuto

realizzare per giungere all'effettività del processo associativo individuato, una volta che questo è stato deliberato e sottoscritto:

- realizzazione del percorso amministrativo di costituzione della funzione/servizio;
- elaborazione di un progetto operativo organizzativo, finanziario, regolamentare;
- avvio delle funzioni/servizi associati mediante un'azione concertata con le strutture amministrative e organizzative dei comuni deleganti.

Dato questo piano di lavoro, gli indicatori che permettono di stimare il livello di attività delle funzioni/servizi associati sono stati sviluppati sui due ambiti che costituiscono l'intero processo ossia quello relativo alle procedure amministrative (indicatori procedurali) e quello operativo (indicatori di effettività/operatività). I primi monitorano la realizzazione dei passaggi amministrativi necessari per rendere esecutiva la funzione/servizio; a tal riguardo sarà necessario tener conto degli step procedurali e/o operativi previsti nelle singole convenzioni firmate. I secondi restituiscono delle evidenze circa gli esiti in termini di operatività/efficacia/efficienza della funzione/servizio aggregato.

4.2 Gli indicatori di tipo procedurale

Gli indicatori di tipo procedurale, sviluppati secondo una logica di checklist, individuano le singole fasi dell'iter necessario per rendere esecutiva ogni funzione prevista nel D.L. 78/2010 o uno o più servizi ad essa riconducibile. Un nucleo di atti di necessaria produzione al fine di rendere operativa la convenzione stipulata potrebbe essere il seguente:

1. nomina del responsabile della funzione/servizio associata e istituzione dell'ufficio comune;
2. approvazione del regolamento della funzione associata e dell'ufficio comune;
3. definizione dell'organigramma della funzione associata e dell'ufficio comune;
4. conferimento/assegnazione del personale (tramite trasferimento/comando/assunzione);
5. conferimento per il capitolo di bilancio della funzione/servizio associato (con relative entrate e spese nei bilanci comunali);
6. definizione di obiettivi e risultati misurabili nel PEG/PDO della funzione/servizio;
7. rendiconto di gestione annuale con evidenza degli obiettivi e risultati raggiunti.

In linea di massima, entro il primo semestre di attività (tranne che per i punti 6 e 7) ci si aspetta evidenza di questi atti amministrativi e organizzativi.

È opportuno ricordare che per tutte le funzioni che comprendono al loro interno una pluralità di potenziali servizi associabili, e quindi in particolare le funzioni A) e B), come indicato nella precedente tabella, occorre prevedere un'analisi procedurale per ogni specifica linea di servizio. Inoltre, durante la verifica del percorso procedurale ipotizzato in precedenza, potrebbero emergere alcune dimensioni analitiche di interesse da sviluppare secondo un approccio di tipo qualitativo, con particolare riferimento per i punti dal 4 al 7.

4.3 Gli indicatori di tipo operativo

Gli indicatori di operatività/effettività permettono di configurare due possibili percorsi di monitoraggio.

Il primo prevede, per ogni funzione o linea di servizio sottesa ad una funzione complessa, l'individuazione di uno o più indicatori di operatività e di risultato dell'attività associata svolta. Di seguito si riportano alcuni esempi che spiegano meglio la prima ipotesi configurata:

- per il SUAP, quanti procedimenti sono stati trattati dall'apertura del servizio e/o quante conferenze dei servizi sono state attivate;
- per la CUC, se è attivo un link unico di pubblicazione degli appalti e/o se è stato redatto l'elenco associato dei fornitori e prestatori di servizi;
- per la funzione Protezione Civile, se è stato predisposto il piano intercomunale di intervento, oppure se sono stati realizzati degli interventi di formazione su tutto il personale comunale;
- per la Polizia Municipale, se è stata realizzata la programmazione unica dei servizi e/o la gestione unica delle sanzioni;
- per i servizi educativi, se è stato attuato il regolamento unico.

Il secondo percorso è di tipo meno strutturato, secondo un approccio di tipo qualitativo, in cui si richiede ai referenti dell'area (attraverso un questionario a domande aperte o un'intervista) di illustrare le attività di funzione e di servizio realizzate. Tale modalità di analisi se da un lato rende più flessibile e semplificata la fase di rilevazione delle informazioni, dall'altro richiede un maggiore sforzo per ricondurre concettualmente le diagnosi/informazioni rilevate in un quadro analitico unitario capace di rendere comparabili le risultanze sulla dimensione esplorata.

È comunque ipotizzabile un'integrazione dei due percorsi configurati, ad esempio integrando il primo percorso con domande aperte per descrivere le attività svolte, soprattutto in assenza dei prodotti e degli indicatori richiesti. D'altronde per alcune funzioni sarà comunque necessario approfondire le attività svolte per individuare indicatori ad hoc, non essendo possibile ex ante stabilire attività e risultati certi in capo alla funzione stessa. Un esempio è il turismo (o anche lo sviluppo locale), che è una funzione non tipica degli enti locali e di conseguenza priva di indicatori standard.

5. Il monitoraggio del modello organizzativo per l'attuazione della SNAI

Per quanto riguarda la dimensione relativa al modello organizzativo delle singole aree interne per la gestione della fase di attuazione della SNAI, l'intento, come anticipato, è quello di offrire una mappatura degli attori, dei ruoli, delle relazioni e dei processi (macro) messi in campo nelle fasi successive alla firma dell'Accordo di Programma Quadro.

Pertanto, almeno nella prima fase, la finalità è quella di ricostruire il network/governance organizzativo/a e le relative azioni messe in campo dalle singole aree per l'attuazione della Strategia e, quindi, evidenziare lo stato di avanzamento del percorso costitutivo sul piano organizzativo, inteso come livello di strutturazione raggiunto, ma anche far emergere le eventuali criticità organizzative sottese.

Il percorso di monitoraggio ipotizzato ha un carattere prevalentemente descrittivo, finalizzato a restituire sia un'analisi del modello organizzativo adottato dalle aree interne per gestire la fase attuativa, sia un quadro sinottico circa le evidenze ricorrenti nelle aree. Al tempo stesso si tratta anche di un percorso esplorativo, di tipo incrementale, volto quindi a sviluppare in profondità eventuali dimensioni analitiche emergenti nel corso del monitoraggio, la cui individuazione rimanda a fasi successive di analisi.

5.1 Oggetti e metodologia di analisi dell'organizzazione del sistema di governo e gestione della strategia

L'analisi dell'organizzazione dei comuni dell'area per supportare la fase di attuazione della strategia partirà da una definizione concettuale del modello organizzativo base che dovrebbe interessare la generalità delle aree interne (attori/ruoli/relazioni), ovvero della struttura minima richiesta implicitamente dalle linee guida per la costruzione della strategia e dall'APQ.

Successivamente, come anticipato sul piano metodologico saranno preventivamente effettuate una ricostruzione e un'analisi del sistema di governance previsto dall'area partendo dal materiale documentale dell'area (strategia d'area, schede progettuali, APQ, convenzioni per gestione associata della strategia, etc.) e – ove disponibili – eventuali ulteriori documenti prodotti dalle singole aree nella fase attuativa della strategia (piani operativi delle convenzioni, definizione di organigrammi di strutture dedicate all'attuazione, etc.). Il quadro organizzativo così ricostruito, permetterà di sviluppare successivamente i necessari approfondimenti:

- sul network degli attori in campo;
- sul ruolo e sulle funzioni che ciascuno di essi giocherà/realizzerà nella fase di gestione e realizzazione della strategia;
- sulle relazioni e processi di lavoro tra gli attori succitati.

Pertanto, a seguito di questa prima fase di rilevazione, è opportuno ricorrere a metodi di rilevazione diretta di carattere qualitativo, come interviste semi-strutturate in loco o telefoniche (o anche focus group), per approfondire le dimensioni organizzative di interesse e, in particolare, evidenziare il livello di strutturazione organizzativa raggiunta e di sedimentazione dei processi per la gestione della SNAI.

Volendo sintetizzare un primo dettaglio delle fasi del processo di monitoraggio così concepito dell'organizzazione per la fase attuativa della strategia, queste saranno:

1. analisi della documentazione disponibile relativa ai processi organizzativi di ciascuna area e raffronto con il modello base (strategia d'area, APQ, convenzioni di attuazione, linee di indirizzo definite a livello regionale o locale, etc.)
2. ricostruzione di una prima base empirica relativa agli attori, ai ruoli e alle eventuali relazioni sulla base delle evidenze documentali;
3. individuazione e definizione delle dimensioni organizzative da esplorare e costruzione di una traccia di intervista semi-strutturata – customizzata per singolo attore – per lo sviluppo della fase di approfondimento qualitativo;

4. definizione e svolgimento del piano delle interviste – in loco o telefoniche – a soggetti precedentemente individuati e a quelli eventualmente emergenti dall’analisi sul campo;
5. ridefinizione della base empirica documentale con le evidenze emerse dalle interviste;
6. attività di reportistica.

5.1.1 Una prima ipotesi su attori e dimensioni

Di seguito viene presentata un’ipotesi di piano delle dimensioni da indagare a seguito della mappatura base della composizione del network organizzativo/gestionale della SNAI. Tale ipotesi di lavoro è stata costruita sulla base delle prime evidenze desumibili dalle previsioni stabilite dalla Strategia e dalle evidenze empiriche emerse nelle fasi di accompagnamento delle aree alla definizione e realizzazione del requisito associativo. Pertanto, in caso di sviluppo, si renderanno necessari ulteriori approfondimenti capaci di intercettare e meglio inquadrare le dimensioni analitiche del processo di monitoraggio, tali da restituire l’effettività degli attori, dei ruoli e dei processi che strutturano il modello organizzativo di area.

Le iniziali dimensioni analitiche da rilevare mediante interviste agli attori del network organizzativo (es. unione di comuni, comune capofila, altri comuni dell’area, conferenza dei sindaci/giunta dell’Unione, comitato ristretto dei sindaci, assistenza tecnica) potrebbero riguardare:

- posizionamento in termini di ruoli;
- definizione delle funzioni/ruoli
- interconnessioni relazionali;
- stile decisionale;
- modalità operative;
- azioni di formazione e capacitazione ulteriori.

Esplorare queste dimensioni, oltre a delineare lo stato di avanzamento e il livello di strutturazione del modello organizzativo nelle singole aree interne, potrebbe fornire anche una base utile per avere un primo quadro sulla multidimensionalità del rapporto network organizzativo/task specifici/sistemi di coordinamento e reciproco adattamento alla base della gestione della SNAI nelle aree interne, ed evidenziare eventuali sacche di criticità.

Data la complessità, le dimensioni elencate (e le altre che emergeranno in fase di analisi) saranno esplorate attraverso tracce di interviste necessariamente personalizzate in alcune parti in base ai caratteri peculiari degli attori osservati e del ruolo diverso che possono avere in contesti diversi. Questa fase se da un lato richiede un maggiore sforzo di categorizzazione successivo, dall’altro consente di comprenderne meglio la complessità.

Sarà svolta altresì una prima mappatura dei soggetti attuatori e monitori previsti nelle singole schede progetto allegate alla strategia per ciascuna area, nonché dei ruoli e delle funzioni che questi dovranno svolgere. Questo permette anche di avere un’ulteriore base empirica da approfondire

attraverso interviste on site per esplorare l'effettiva capacità attuativa dei soggetti che assurgono a questo ruolo, con particolare riguardo all'attore comunale.

Infine, un focus specifico sarà dedicato alle convenzioni per la gestione della strategia previste da alcune aree, e in particolare alle modalità con cui quanto deliberato si interconnette con il modello organizzativo emergente.

5.2 Un percorso incrementale

Come già accennato, si tratta di un percorso di monitoraggio di tipo incrementale, in una logica induttiva che parte dall'osservazione delle dimensioni organizzative precedentemente ipotizzate per poi sviluppare ulteriori analisi sulle dimensioni emergenti non considerate, anche nel duplice scopo di esplorare caratteri di comunanza e differenziazione tra i modelli organizzativi adottati dalle aree interne interessate dalla Strategia. Pertanto, si tratta necessariamente di un percorso graduale che, partendo da una ricostruzione dei network e dei processi organizzativi sottesi, può ampliarsi in base alle ulteriori dimensioni organizzative (in termini di attori, relazioni e processi) che emergeranno nel corso della prima fase di monitoraggio.

In questo modo sarà possibile ipotizzare anche la rintracciabilità di modelli organizzativi e di procedure semplificate da rendere disponibili alle aree che si apprestano ad attuare la strategia d'area.