

ALMA MATER STUDIORUM-UNIVERSITÀ DI BOLOGNA

DIPARTIMENTO DI SCIENZE POLITICHE E SOCIALI

CORSO DI LAUREA MAGISTRALE IN
POLITICA, AMMINISTRAZIONE E ORGANIZZAZIONE

Tesi di Laurea Magistrale in
STRATEGIE ORGANIZZATIVE E DELLE RISORSE UMANE

L'INNOVAZIONE ORGANIZZATIVA
NELLE UNIONI DI COMUNI
DELL'EMILIA – ROMAGNA: IL
SERVIZIO ICT – AGENDA DIGITALE

Candidato:
Fabio Amadei

Relatore:
Prof.ssa Cristina Dallara

Correlatore:
Prof. Mattia Casula

ANNO ACCADEMICO 2021/2022

INDICE

INTRODUZIONE	1
<i>Presentazione della ricerca e della metodologia adottata</i>	3
<i>Struttura della tesi</i>	7
CAPITOLO 1: LE UNIONI DI COMUNI COME ORGANIZZAZIONE COMPLESSA	9
1. <i>Il quadro normativo di riferimento: un breve cenno</i>	9
2. <i>Che cosa sono le Unioni di Comuni</i>	11
2.1. <i>Una forma di associazionismo intercomunale</i>	11
2.1.1. <i>La questione del riordino territoriale: uno strumento di upscaling</i>	13
2.2. <i>I fattori influenti</i>	16
3. <i>Le Unioni di Comuni: quale forma organizzativa</i>	17
3.1. <i>La struttura organizzativa di una Unione di Comuni</i>	19
3.2. <i>Statuto e Organigramma: il funzionamento formale</i>	24
4. <i>Le Unioni di Comuni in Italia: alcuni numeri</i>	29
CAPITOLO 2: L'INNOVAZIONE NELLE ORGANIZZAZIONI	32
1. <i>Il concetto di innovazione: quale definizione</i>	32
2. <i>Una prospettiva organizzativa dell'innovazione digitale</i>	46
2.1. <i>Alcune implicazioni per le organizzazioni pubbliche: la digitalizzazione nella PA</i>	49
2.2. <i>La digitalizzazione nella PA italiana</i>	55
3. <i>Il cambiamento culturale</i>	58
CAPITOLO 3: LE UNIONI DI COMUNI IN EMILIA – ROMAGNA E IL SERVIZIO ICT – AGENDA DIGITALE	62
1. <i>Regione Emilia – Romagna: geo-morfologia e demografia</i>	62
1.1. <i>La normativa regionale: una breve sintesi</i>	63
1.2. <i>Il Programma di Riordino Territoriale (PRT)</i>	66
1.3. <i>Le Unioni di Comuni in Emilia-Romagna: alcuni numeri</i>	70
2. <i>Il servizio ICT – Agenda Digitale nelle Unioni di Comuni</i>	74
2.1. <i>Una prima riflessione: cos'è il servizio ICT – Agenda Digitale</i>	74

2.2. <i>Una panoramica dell'ICT – Agenda Digitale nelle Unioni dell'Emilia – Romagna</i>	78
CAPITOLO 4: L'INNOVAZIONE NEL SERVIZIO ICT – AGENDA DIGITALE DELLE UNIONI DI COMUNI: I RISULTATI DELLA RICERCA	85
1. <i>Gli ambiti di analisi selezionati</i>	88
2. <i>I risultati della prima fase di ricerca: l'analisi documentale</i>	97
3. <i>Le interviste in profondità: le evidenze emerse</i>	108
4. <i>Conclusioni preliminari</i>	120
5. <i>Verso una possibile modellizzazione: presidio tecnico e presidio politico</i>	122
CONCLUSIONI	137
Riferimenti Bibliografici	143
Sitografia	144

INTRODUZIONE

L'innovazione è uno dei concetti più centrali dell'epoca odierna – tant'è che attira l'attenzione di differenti discipline – ma al contempo anche uno dei più ambigui e complessi da definire. Come scrive Verzelli (2020), si potrebbe immaginare l'innovazione come la “stella polare” degli ultimi decenni, intesa come “spirito guida” delle organizzazioni – di qualsiasi natura siano, pubbliche o private – verso la scoperta e l'implementazione di soluzioni “nuove” che conducano ad un cambiamento, o quantomeno a una semplificazione, dello stato dell'arte attuale. Pertanto, l'innovazione rappresenta un concetto cardine nella contemporaneità che orienta le logiche d'azione degli attori che operano all'interno delle più svariate organizzazioni: è in tal senso che la Pubblica Amministrazione, tra cui le Unioni di Comuni, ha declinato le proprie politiche nell'ottica del cosiddetto “*innovation imperative*” al fine di diventare più aperta, collaborativa e partecipativa (OECD, 2015).

Coerentemente con l'oggetto di ricerca (vale a dire il servizio dell'ICT – Agenda Digitale), in questa sede verrà adottata la definizione di innovazione secondo cui è considerata tale l'implementazione di un'idea o l'adozione di un comportamento che siano percepiti come una novità all'interno di un determinato contesto organizzativo, a prescindere dal grado di diffusione e consolidamento lungo tutto il sistema di riferimento (Verzelli, 2020). Tale definizione, appositamente generale, si adatta perfettamente al tema qui trattato in quanto consente di evidenziare l'importanza dei comportamenti assunti dagli attori organizzativi e delle loro competenze e conoscenze, oltre che sottolineare l'importanza della percezione – intesa come sensibilità emotiva – degli individui. Più precisamente, l'innovazione qui presupposta – vale a dire

l'adozione di un servizio ICT – Agenda Digitale secondo una logica definita di “*policies & sviluppo*” – nasce da una precisa impostazione cognitiva: pensare organizzativamente la digitalizzazione (Plesner e Husted, 2020). Difatti, la ricerca qui presentata considera la digitalizzazione un vero e proprio processo organizzativo che ha un impatto sulle differenti dimensioni dell'organizzazione e, in particolare, sulla modalità d'impostazione di un servizio. Una tale premessa consente di poter immaginare due differenti concezioni (quindi impostazioni) del servizio ICT – Agenda Digitale delle Unioni di Comuni definite, come si vedrà di seguito nella presentazione della ricerca, “*staff & computer*” e “*policies & sviluppo*”. Pertanto, assodato che la digitalizzazione per essere realizzata in pieno necessita di un servizio impostato su misura di “*policies & sviluppo*”, si è voluto indagare quali fattori all'interno delle Unioni impattano e conducono ad un'organizzazione del servizio che non sia solamente autoreferenziale (“*staff & computer*”), ma più improntata allo sviluppo digitale intra ed extra organizzativo. Tuttavia, come sarà chiaro in seguito alla presentazione dei risultati, il quadro emerso tra le Unioni dell'Emilia – Romagna è piuttosto eterogeneo: sostanzialmente, se l'implementazione di determinate innovazioni organizzative – intese in senso lato, dunque comprendendo sia il lato tecnologico sia quello più propriamente relativo alla struttura – sulla carta risultano così tanto ovvie al punto di darle per scontate, in realtà, grazie al contributo degli *innovation studies*, possono esservi numerosi “fattori di contesto” che influenzano la messa a terra e lo sviluppo di nuove idee e nuovi comportamenti organizzativi.

Dunque, essendo le Unioni di Comuni Enti Locali e, in quanto tali, operando entro un determinato ambito territoriale all'interno del quale circoscrivere le attività e gli interessi da perseguire, hanno in capo la responsabilità dell'erogazione di molteplici servizi, ciascuno dei quali possiede caratteristiche differenti (contesto, dimensione, tipologia di utente, situazione di partenza, etc.) che, al fine di indagarne l'impostazione, richiedono necessariamente delle scelte, finalizzate a sistematizzare aspetti e caratteristiche fondamentali e a semplificare la complessità organizzativa poiché ogni Unione costituisce una realtà a sé differente da tutte le altre. Poiché le Unioni di Comuni rappresentano dei veri e

propri sistemi organizzativi complesso, come ogni approccio metodologico, anche quello proposto in questo lavoro è dunque, inevitabilmente, frutto di una precisa scelta su come leggere una realtà composita e complicata.

Presentazione della ricerca e della metodologia adottata

Il lavoro qui presentato nasce da un'approfondita esperienza di ricerca sul servizio ICT – Agenda Digitale delle Unioni di Comuni in Emilia-Romagna condotta nell'arco temporale che parte da Febbraio 2022 e termina a Luglio dello stesso anno. L'esperienza in questione si riferisce alla partecipazione di chi scrive al progetto “ARTER – UNIONI” – finalizzato ad analizzare e progettare modelli di gestione e *governance* di alcuni servizi delle Unioni di Comuni della regione Emilia – Romagna – in qualità di tirocinante presso la società di consulenza in organizzazione C.O. Gruppo S.r.l. S.B.¹. In particolare, l'oggetto di ricerca del progetto – commissionato dalla Regione Emilia-Romagna per mezzo di ART-ER² – è rappresentato dalla funzione ICT – Agenda Digitale conferita dai comuni in Unione: in sostanza, l'obiettivo consisteva nel tentativo di comprendere quanto più a fondo la natura del servizio e le sue molteplici espressioni sul territorio regionale al fine poi di produrre delle linee guida che potessero essere utili da una parte alle Unioni maggiormente sviluppate come “raccoltore di buone pratiche” e diffusione delle varie impostazioni di successo del servizio e dall'altra alle Unioni ancora agli stadi iniziali per poter avere riscontro del “perché” e del “come” associare in Unione il servizio ICT – Agenda Digitale.

Se quest'ultimo era lo scopo del lavoro con C.O. Gruppo, in realtà il sottoscritto ha voluto cogliere tale possibilità di fare ricerca al fine di costruire

¹ Società di consulenza organizzativa – con sede nella città di Bologna – composta da una rete di professionisti esperti di organizzazione ed analisi delle politiche pubbliche.

² ART-ER Attrattività Ricerca Territorio è la Società Consortile della regione Emilia-Romagna – istituita dalla L.R. n.1/2018 senza finalità di lucro – nata per favorire la crescita sostenibile della regione mediante lo sviluppo dell'innovazione e della conoscenza, l'attrattività e l'internazionalizzazione del territorio.

un personale obiettivo³: tentare di comprendere quali possano essere i fattori organizzativi delle Unioni di Comuni che esercitano una determinata influenza sull'implementazione di idee e comportamenti innovativi. In particolare, l'interrogativo di ricerca ha origine da una fondamentale premessa cognitiva, che si traduce nell'ipotesi su cui si è basato il lavoro: da una parte l'esistenza di una concezione del servizio “*staff & computer*” che racchiude una visione “tecnico-operativa” imperniata sulla finalità di fornire *hardware/software* oltre che assistenza e, dall'altra, di una concezione alternativa “*policies & sviluppo*”, ossia una visione del servizio più strategica, con un ruolo di pivot e di facilitazione (e non di mero supporto) allo sviluppo di servizi per la cittadinanza e che, quindi, espande il perimetro organizzativo con uno sguardo verso l'esterno.

Da tale premessa nascono le seguenti domande di ricerca a cui si tenterà di dare risposta mediante l'analisi dei dati e delle informazioni raccolte:

- i. è possibile confermare l'esistenza di due diverse «interpretazioni» del servizio ICT – Agenda Digitale, legate a differenti visioni di fondo del ruolo e dello scopo del servizio per l'Unione?*
- ii. quali sono i “fattori di contesto” che influenzano maggiormente le modalità d'impostazione della funzione ICT – Agenda Digitale nelle Unioni di Comuni?*
- iii. le Unioni di Comuni sono organizzazioni chiuse ed autoreferenziali non in grado di rispondere alle domande dei cittadini e di evolvere con il mondo esterno?*

Dal punto di vista metodologico – seppur potrebbe apparire scontato – il disegno di ricerca adottato, vale a dire l'impianto complessivo dell'indagine organizzativa, è quello della ricerca qualitativa (al netto di una primaria analisi monovariata riguardo la distribuzione delle Unioni nelle varie categorie del

³ È doveroso precisare che l'intera attività di ricerca è stata svolta durante il periodo di tirocinio e, dunque, la moltitudine di informazioni e di dati raccolti è interamente da riconoscere al lavoro svolto con C.O. Gruppo, ciò che ne varia in questa sede è l'utilizzo a fronte di un obiettivo differente da quello del progetto ARTER – UNIONI.

PRT). Tale approccio risulta fondamentale ed indispensabile per rispondere alle suddette domande di ricerca poiché consente di mettere in risalto le interpretazioni degli attori organizzativi circa i differenti aspetti ed eventi della vita organizzativa delle Unioni e pone l'enfasi sulle sfumature che emergono. Le Unioni di Comuni rappresentano dei veri e propri sistemi organizzativi complessi per cui si rende necessaria una semplificazione della complessità ed una sistematizzazione delle caratteristiche fondamentali al fine di conoscere e comprendere l'organizzazione reale. Analizzare la complessità organizzativa significa andare oltre l'organigramma e le norme su cui si fonda un'organizzazione e ciò è possibile solamente ricorrendo ai classici strumenti di cui si avvale la ricerca qualitativa quali l'osservazione partecipante, l'intervista in profondità e l'analisi documentale. In particolare, per il lavoro qui esposto si è fatto ricorso a due delle tre tecniche qualitative che corrispondono alle due fasi in cui si è sviluppata la ricerca: analisi documentale e interviste in profondità.

Difatti, il primo passo è stato un'approfondita e strutturata fase di rilevazione *on desk* e successiva analisi documentale le cui attività sono state finalizzate alla ricostruzione della dimensione macro-organizzativa e del livello di presidio del servizio in esame. In sostanza, la rilevazione è stata sviluppata attraverso lo studio e l'analisi del materiale ufficiale disponibile, principalmente mediante la consultazione dei siti web istituzionali e delle relative sezioni legate all'Amministrazione Trasparente⁴ riguardo le seguenti fonti:

- schede dei servizi, organigramma e articolazioni degli uffici;
- documenti programmatici quali DUP, PEG e PDO, relazione sulla Performance, ADL;
- specifiche Delibere del Consiglio o della Giunta dell'Unione;
- eventuali progetti di digitalizzazione in corso/realizzati.

⁴ Le molteplici informazioni sono disponibili consultando la sezione "Amministrazione Trasparente" del sito web costruita da ciascuna Unione in ottemperanza del D.Lgs. 33/2013 che ha imposto a tutte le Pubbliche Amministrazioni di rendere pubblici ed accessibili, senza costi per il cittadino, tutte le informazioni ed atti che riguardano l'organizzazione e l'attività della P.A. al fine di favorire un controllo diffuso sul perseguimento delle funzioni istituzionali e sull'utilizzo delle risorse pubbliche.

Tuttavia, la rilevazione *on desk* presenta alcuni limiti di carattere informativo ed analitico. Difatti, in termini informativi i siti web delle Unioni non sempre sono aggiornati in tempo reale per cui vi è la possibilità che presentino dati incompleti o non aggiornati impedendo così la verifica della condizione effettiva di assenza o presenza del dato; dall'altra parte, mediante una rilevazione documentale è piuttosto complesso ricostruire i rapporti di forza sul piano politico ed organizzativo ed è alquanto impossibile riuscire a compiere la ricostruzione dei flussi informativi, delle modalità di coordinamento e delle relazioni interne ed esterne all'Ente: in altre parole, non consente di esplorare ed approfondire il sistema concreto di azione e dei ruoli. Dunque, come già sottolineato, questa prima fase ha avuto come obiettivo la raccolta di dati ed elementi caratteristici, che sono stati poi analizzati al fine di presentare delle evidenze comuni, peculiarità e buone pratiche meritevoli di ulteriori approfondimenti e utili alla costruzione e definizione della successiva fase di interviste.

Pertanto, in seguito alla prima fotografia della funzione ICT – Agenda Digitale emersa dall'analisi documentale, si è resa necessaria una fase di *drill down* di approfondimento il cui strumento principe è stato l'intervista semi-strutturata. Le interviste sono state svolte con il supporto di una classica griglia di analisi organizzativa il cui scopo era confermare e/o definire più in dettaglio quanto emerso dalla precedente analisi *on desk*. Tale fase, che è stata condotta in modalità mista prevedendo, laddove possibile, interviste *onsite* e dove non lo fosse interviste *offsite*, ha avuto la primaria intenzione di apportare elementi qualitativi rispetto le singole esperienze unionali al fine poi di ricondurre il complesso di informazioni emerso ad una dimensione analitica della funzione. Naturalmente, in linea con la natura dello strumento di ricerca, in questa seconda fase l'obiettivo non era indagare il “cosa” (indagato con la rilevazione *on desk*), ma quanto più il “come”.

Ad oggi l'Emilia-Romagna presenta 41 Unioni di Comuni (di cui 37 hanno aderito al PRT), una popolazione di riferimento abbastanza elevata che per ragioni di tempo e di risorse non è stato possibile ricoprire totalmente al punto che si è deciso di condurre il progetto di ricerca su un apposito campione. Più

precisamente, per motivi di sviluppo del progetto, sono stati costruiti due campioni distinti per ciascuna fase. Per la fase di rilevazione documentale sono state prese in esame 16 Unioni di Comuni la cui selezione è stata effettuata attraverso l'individuazione di un campione rappresentativo di Unioni costruito per classe PRT, numero di Comuni e provincia di riferimento. Invece, per la fase di *drill-down*, si è adottato l'opzione di campionamento che poteva compatibilmente garantire un buon livello di approfondimento e la possibilità di estendere ragionevolmente le informazioni acquisite al contesto generale. In particolare, il metodo di selezione del campione ha visto l'inclusione di tutte le Unioni di Comuni classificate come "avanzate", 5 Unioni "in sviluppo" e 2 Unioni "avviate" per un totale di 17 Unioni intervistate (ossia il 46% della popolazione di riferimento e di cui 10 coinvolte già nella prima fase di ricerca).

Struttura della tesi

In primissima istanza, nel capitolo 1, a seguito di una breve ricostruzione del quadro normativo di riferimento, vengono presentate e descritte le Unioni di Comuni quali "*l'ente locale costituito da due o più Comuni, di norma contermini, finalizzato all'esercizio associato di funzioni e servizi*" (art. 32 TUEL). In particolare, si affronta la questione del riordino territoriale definendo le Unioni di Comuni un classico strumento di *upscaling* territoriale tramite accorpamento al fine di migliorare qualitativamente e quantitativamente la gestione dei servizi, oltre che consentire un migliore coordinamento delle politiche su vasta area. Infine, viene fornita una descrizione delle Unioni di Comuni in quanto organizzazioni complesse analizzando la struttura organizzativa definita da due componenti differenti: una struttura tecnica – composta principalmente dal Direttore e/o dal Segretario dell'Unione – e una struttura politica – composta dal presidente, dalla giunta e dal consiglio dell'Unione. Chiarito e definito cosa siano le Unioni di Comuni, nel secondo capitolo viene introdotto e approfondito il tema centrale della qui presente tesi di laurea magistrale: l'innovazione organizzativa. In particolare, ripercorrendo

la principale letteratura in materia vengono affrontate le principali questioni riguardanti l'innovazione che consentono di delimitarne i confini concettuali e giungere così a una definizione del concetto e, più precisamente, del fenomeno innovativo quale l'implementazione di un'idea nuova o di nuovi comportamenti percepiti tali dagli attori organizzativi coinvolti (Verzelloni, 2020). Premesso che l'innovazione di cui si tratta è la digitalizzazione in senso lato, e più precisamente, come si vedrà nel corso della trattazione, l'affermazione di un modello di servizio "*polices & sviluppo*", si propone una prospettiva organizzativa della digitalizzazione che considera quest'ultima un vero e proprio processo organizzativo al fine di esplicitare la lente con cui si è voluta guardare l'innovazione, ovvero la logica mediante cui si è deciso di indagare come viene impostato il servizio in una Unione di Comuni (e i fattori che impattano): pensare organizzativamente alla digitalizzazione.

Nel capitolo 3, al fine di fornire una panoramica del contesto di ricerca, vengono riportate le principali evidenze circa il supporto che la regione Emilia – Romagna fornisce alle Unioni di Comuni e, naturalmente, partendo dalle differenti denominazioni assegnate, viene definito il servizio ICT – Agenda Digitale tendendo di ricostruire il significato che viene attribuitogli dalle Unioni stesse: in particolare, si fornisce una panoramica generale circa le attività svolte e lo stato dell'arte in Emilia – Romagna.

Infine, il capitolo 4 costituisce la parte sperimentale della trattazione, vale a dire la presentazione ed elaborazione delle evidenze emerse durante le fasi di ricerca coniugandole e congiungendole con il *framework* teorico riportato nei capitoli precedenti.

CAPITOLO 1

LE UNIONI DI COMUNI COME ORGANIZZAZIONE COMPLESSA

1. Il quadro normativo di riferimento: un breve cenno

Oggi in Italia sono presenti 7.904 comuni, vale a dire 7.904 importanti comunità ciascuna delle quali espressione di differenti identità e culture. Tuttavia, assodata l'importanza – e le criticità derivanti – degli elementi identitari-culturali nei processi di associazionismo intercomunale, è vero anche che un numero così elevato di comuni è sinonimo di ampi costi, spesso insostenibili, per le finanze pubbliche. Dunque, partendo da questa breve premessa, nel nostro paese è ormai presente da decenni un costante ripensamento della funzione dei comuni – vale a dire il tema del riordino territoriale – la cui centralità ha ceduto il passo a politiche sovracomunali. In particolare, negli anni Novanta si è assistito all'introduzione nell'ordinamento italiano degli enti locali di una nuova forma associativa: l'Unione di Comuni (UC).

La norma che ha sancito l'ingresso delle Unioni di Comuni nell'ordinamento giuridico italiano – al fine di far fronte al fenomeno dei cosiddetti “comuni polvere” – è la Legge n. 142/1990: fino a quel momento l'unica forma di associazionismo intercomunale a cui i singoli comuni potevano ricorrere era rappresentata dal consorzio. Con la L. 142/90 il legislatore nazionale sancì quattro diversi tipi di forme associative per la gestione congiunta di una o più funzioni di competenza comunale: accanto ai consorzi vennero introdotte le convenzioni, le Unioni di comuni e gli accordi di programma. Al tempo si trattò di una legge piuttosto innovativa e la ratio sottostante andava nella direzione di un superamento della polverizzazione della dimensione

comunale italiana mediante politiche di fusione tra piccole realtà comunali. In particolare, in Italia – per quanto concerne il nodo del riordino territoriale – è stata adottata quella che viene definita “concezione funzionale”, la quale pone l’accento sulla ricerca dell’efficienza e dell’efficacia dell’azione amministrativa degli enti locali di dimensione minore attraverso il ricorso a soluzioni di cooperazione interistituzionale e di associazionismo (Ravaioli, 2005). Dunque, con la 142/90 si delineò una politica di intervento basata sulla scelta volontaria da parte dei comuni di piccole dimensioni di avviare processi di fusione facilitati dalla previsione delle Unioni di Comuni quali nuova forma associativa rappresentante una sorta di “tappa” intermedia. Difatti, il legislatore nazionale al tempo individuò le Unioni di Comuni come prodromiche a successive fusioni per cui due o più Comuni contermini con meno di cinquemila abitanti e appartenenti alla stessa provincia avrebbero potuto costituire un’Unione se e solo se entro dieci anni avrebbero poi rispettato l’obbligo di fusione (pena lo scioglimento dell’Unione stessa). Il carattere chiaramente coercitivo di questa prima previsione limitò il ricorso allo strumento delle Unioni di Comuni fino all’arrivo della L. 265/1999.

Difatti, se per tutti gli anni Novanta le Unioni di Comuni hanno rappresentato uno strumento di *upscaling* puro attraverso cui perseguire una riduzione del numero di comuni, a seguito dell’emanazione della legge 3 agosto 1999, n. 265, esse sono divenute a tutti gli effetti uno strumento di cooperazione intercomunale guadagnando così anche il rango di ente locale di secondo livello – il che si traduce in personalità giuridica pubblica e autonomia normativa, amministrativa e finanziaria. In sintesi, la 265/99 eliminò il vincolo alla successiva fusione e promosse le UC affinché divenissero la principale forma associativa utilizzata dai piccoli comuni per eliminare le carenze amministrative e organizzative.

Di seguito, durante il primo decennio degli anni Duemila il legislatore nazionale non è più intervenuto direttamente in materia di Unioni. Il tema della riorganizzazione sovracomunale, quindi degli accorpamenti, è tornato vivacemente nell’agenda politica del nostro paese a partire dal 2010. In quell’anno venne sancita una decisiva svolta. Sino a quel momento – come già

detto sopra – la scelta dei comuni italiani di dare vita ad UC era sempre stata volontaria per cui gli enti comunali, in totale autonomia, erano liberi di scegliere se e con chi associarsi. Tuttavia, a partire dal 2010 la strategia di policy del legislatore nazionale iniziò a considerare l'*upscaling* come un nuovo e diretto strumento di policy per affrontare sia l'annosa questione della frammentazione municipale sia le possibili disfunzionalità legate alle piccole dimensioni. A tal fine, con il D.L. 78/2010 venne prevista la cosiddetta gestione associata obbligatoria (GAO) secondo cui i piccoli comuni (ossia quelli con meno di 5mila abitanti o 3mila se appartenenti a comunità montane) sono obbligati a gestire in forma associata tutte le loro funzioni fondamentali.

Da ultimo, il processo di revisione della geografia amministrativa italiana, e quindi degli strumenti di riordino e di *upscaling* come Unioni e fusioni, è giunto a un ulteriore passo avanti con l'approvazione della legge 7 aprile 2014, n. 56 (la cosiddetta legge Delrio). Quest'ultima, pur non avendo modificato l'impianto normativo in materia di Unioni, ha introdotto numerose misure – al fine di agevolare la diffusione dello strumento associativo in questione – che hanno riguardato (Casula e Marotta 2016): il sistema di incentivazione, le caratteristiche dimensionali, gli organi e la struttura amministrativa.

2. Che cosa sono le Unioni di Comuni

2.1. Una forma di associazionismo intercomunale

Prima di descrivere le Unioni di Comuni in quanto organizzazioni, chi scrive ritiene parimenti importante definire brevemente cosa rappresentino in termini di policy.

Fedele e Moini (2006) definiscono l'intercomunalità come "*forma di azione congiunta tra enti locali, volontaria o obbligatoria, finalizzata all'esercizio in comunione di competenze, funzioni e/o servizi, secondo le modalità previste dalla legislazione regionale e nazionale*". Da questa breve, ma efficace definizione è immediatamente facile comprendere come la forma associativa qui in esame – vale a dire l'Unione di Comuni – rappresenti una delle principali

forme di associazionismo intercomunale presenti nel nostro ordinamento, al fianco di fusioni e Convenzioni. Ma perché parlare di intercomunalità? Com'è ben noto, la crisi finanziaria globale del 2008 ha inevitabilmente indotto il Governo centrale a studiare ed implementare una serie di misure che mirassero al contenimento della spesa pubblica e al raggiungimento di economie di scala (cosiddetto regime di *austerity*). Il settore maggiormente colpito fu quello degli enti locali, i quali si trovarono al centro di politiche orientate a risolvere il problema funzionale dei tanti piccoli Comuni italiani sempre più incapaci di gestire autonomamente le funzioni di propria competenza. Infatti, la gestione associata delle funzioni e dei servizi comunali è finalizzata a superare le difficoltà legate alla frammentazione dei piccoli comuni per la razionalizzazione della spesa e per il conseguimento di una maggiore efficienza dei servizi. Da qui, l'ordinamento prevede la possibilità di esercitare in forma associata le funzioni locali attraverso due strumenti: la convenzione e l'Unione di Comuni (le fusioni rappresentano uno strumento complesso e meno diffuso che meriterebbe una trattazione a parte). Dunque, gli enti locali possono stipulare tra loro apposite convenzioni per svolgere in modo coordinato determinate funzioni e servizi, oppure, in alternativa, due o più comuni possono costituire una Unione, vale a dire un vero e proprio ente locale dotato di statuto e di organi rappresentativi, per l'esercizio stabile di funzioni e servizi.

Più precisamente, stando alla definizione espressa all'art. 32 del vigente Testo Unico degli Enti Locali del 2000 (TUEL), una "*Unione di comuni è l'ente locale costituito da due o più Comuni, di norma contermini, finalizzato all'esercizio associato di funzioni e servizi*". Dunque, l'UC è un ente locale esattamente come i Comuni, le Province, le Città Metropolitane ed è, quindi, un ente avente personalità e capacità giuridica idoneo ad essere titolare di poteri amministrativi. Tuttavia, è bene precisare che la contiguità dei comuni membri di un'UC costituisce una *melio rem condicionem*, – non sussistendo l'obbligatorietà che i comuni aderenti siano confinanti – vale a dire un requisito preferibile e conveniente al fine di rispettare l'obbligo di perseguire l'esercizio associato di funzioni e servizi. In sintesi, l'Unione ha propria personalità giuridica, è dotata di autonomia statutaria, regolamentare, organizzativa,

finanziaria e di propri organi politici e gestionali. Dunque, le Unioni di Comuni possono definirsi forme di intermunicipalità, vale a dire di cooperazione tra due o più comuni, dotate di un certo grado di istituzionalizzazione, rigide e formali e per cui vincolanti per i comuni membri (Bolgherini, Casula, Marotta 2018).

2.1.1. La questione del riordino territoriale: uno strumento di upscaling

L'associazionismo intercomunale rappresenta un tassello fondamentale delle politiche di riorganizzazione della geografia amministrativa e, in particolare, l'istituto dell'Unione assume assoluta centralità. Come ricordato da Casula (2017), già l'art. 33 del TUEL del 2000 aveva identificato le Unioni come la forma associativa privilegiata mediante cui ogni Regione avrebbe dovuto favorire il processo di riorganizzazione sovracomunale dei servizi, delle funzioni e delle strutture, individuando per i comuni di minore dimensione livelli ottimali di esercizio e modulando di conseguenza sia il trasferimento delle funzioni ai comuni sia il regime delle incentivazioni finanziarie per l'esercizio associato delle funzioni comunali.

Dunque, dal punto di vista politico-amministrativo le Unioni di Comuni sono strumenti di riordino territoriale⁵ utilizzati in molti paesi, Italia compresa. Adottando la definizione proposta da Bolgherini, Casula e Marotta (2018), il riordino territoriale è da intendere come quel processo di riassetto e nuova configurazione delle preesistenti regole e dinamiche nelle relazioni tra istituzioni e attori territoriali. In altri termini, quando si parla di riordino territoriale si fa riferimento a una politica che va ad incidere sugli aspetti di *policy* del sistema politico locale, vale a dire su tutti quegli elementi che riguardano l'organizzazione e il funzionamento di un sistema, le sue istituzioni e le sue regole (Bolgherini, Casula, Marotta 2018). In particolare, nuove configurazioni e nuovi assetti territoriali possono determinarsi mediante ciò che viene definito

⁵ Riconducibile alla tipologia definita da Lowi (1972) di politica costituente, in particolare di carattere istituzionale che ha per oggetto assetti di regole, procedure, creazione di enti e organi a livello nazionale, regionale e locale.

rescaling, ovvero un cambiamento di scala degli enti locali coinvolti al fine di raggiungere obiettivi di efficacia circa l'erogazione dei servizi, di efficienza in relazione alle risorse e di economicità (intesa come massimizzazione del binomio efficacia-efficienza). Si tratta di processi che possono avere luogo soprattutto in periodi di crisi, esattamente come è accaduto con la crisi globale dell'ultimo decennio a seguito della quale si è assistito ad una "spinta gentile" del legislatore nazionale (e regionale) verso l'adozione di strumenti di natura associativa, tra cui l'Unione di Comuni. A tal proposito, quest'ultime sono un classico strumento di *upsacling*⁶ territoriale tramite accorpamento. Più precisamente, le Unioni possono considerarsi strumenti di *upscaling* funzionale: mediante la costituzione di un nuovo ente quale un'Unione di Comuni, non si modificano direttamente i confini degli enti locali che la compongono, ma si interviene sul perimetro dell'area funzionale – all'interno della quale i servizi e le funzioni vengono svolte – allargandolo e facendolo corrispondere ai confini dell'Unione rispetto alle funzioni gestite in forma associata (Bolgherini, Casula, Marotta 2018). Difatti, le UC sono depositarie soltanto delle competenze che vengono trasferite al proprio interno dai comuni membri e, allo stesso modo, il numero di servizi associati può aumentare o diminuire nel corso della vita dell'Unione. A questo punto, viene naturale interrogarsi sulla questione circa la definizione delle dimensioni "*che gli enti locali oggetto di riordino territoriale devono o dovrebbero raggiungere*" (Bolgherini, Casula, Marotta 2018). Evitando di scendere eccessivamente in profondità – in quanto non oggetto di studio nel qui presente lavoro – la questione dimensionale è spesso affrontata prendendo come unità di misura la popolazione e definendo quindi la dimensione "ottimale" (territoriale e istituzionale) rispetto ad essa e coniugandola con l'obiettivo del riordino quale il perseguimento delle "3 E"⁷. La ricerca a riguardo conferma l'impossibilità di definire a priori un "ottimo" in nome della specificità di ciascun caso. Tuttavia, in generale, si può affermare che enti di dimensioni più

⁶ *Rescaling* verso l'alto

⁷ Efficacia, efficienza ed economicità, vale a dire i tre principi rappresentanti le nozioni base dell'economia aziendale e che negli anni della "svolta aziendalista" del settore pubblico secondo il NPM hanno fatto il loro ingresso anche nelle amministrazioni e nelle organizzazioni pubbliche.

ridotte risulterebbero dotati di maggiore *responsiveness* – intesa come capacità del sistema di rispondere ai bisogni dei cittadini – ma a causa delle ridotte risorse economiche in grado di fornire un numero limitato di servizi; differentemente, enti di dimensioni maggiori apparirebbero agli occhi dei cittadini meno attenti alle richieste a fronte di una maggiore capacità di fornire un ampio numero di servizi a costi inferiori grazie alle economie di scala. Da ultimo, come riportato da Casula (2017), il raggiungimento dei soli obiettivi di efficienza gestionale sembrerebbero interessare soltanto le Unioni di piccole dimensioni. Viceversa, quelle di media dimensione risulterebbero essere orientate anche a gestire funzioni di livello sovracomunale e di area vasta (es. la pianificazione dei servizi socio-sanitari). Le Unioni di dimensioni superiori ai 50.000 abitanti nascerebbero, invece, oltre che per conseguire i risultati delle precedenti, anche per porsi come un nuovo ente di raccordo con i livelli sovraordinati di governo.

Infine, riprendendo il contributo di Casula con *Il nuovo associazionismo intercomunale* (2017), l'UC come forma associativa è caratterizzata da una singolare peculiarità circa l'erogazione dei servizi consistente nella sua capacità di combinare aspetti di mera integrazione gestionale con aspetti di integrazione politica. Ricordando le Unioni come strumenti di *upscaling*, in questo modo, oltre ad un tentativo di migliorare qualitativamente e quantitativamente la gestione dei servizi, l'Unione permette *in primis* un migliore coordinamento delle politiche di area vasta e, successivamente, consente ai Comuni di porsi come interlocutori politici nei confronti dei livelli di governo superiori e delle principali forze economiche, sociali e politiche presenti sul territorio con le quali diversamente faticherebbero a intrattenere rapporti. A tal proposito, le Unioni – come si vedrà nel paragrafo successivo – sono enti locali a tutti gli effetti dotati di propri organi tecnici/gestionali e organi politici. In relazione a ciò, laddove più Comuni decidano di intraprendere il lungo percorso di costituzione di un'Unione in realtà non si limitano solamente ad una scelta “organizzativa” col fine di migliorare la qualità delle prestazioni, ma si tratta di una scelta che rientra anche nella “dimensione strategica” definita da Casula (2017) in quanto un Comune optando per l'Unione non decide soltanto di mettere in rete parte (o tutte) delle funzioni di propria competenza, ma cerca anche di garantirsi una

presenza stabile nella Giunta e nel Consiglio del nuovo ente e, quindi, un costante controllo politico sul territorio. Questo elemento più prettamente di natura politica non è da sottovalutare perché laddove gli equilibri politici non si realizzino, la stabilità e la sopravvivenza dell'Unione è spesso messa a serio rischio. Ciononostante, i confini tra queste due strategie – vale a dire il perseguimento di un'integrazione gestionale e di una politica – sono molto labili e frequentemente condizionati dalle dimensioni delle forme associative e dal numero di abitanti facenti parte l'Unione.

2.2. I fattori influenti

In ultimo, l'avvio dell'iter per la costituzione di un'UC, naturalmente, può essere determinato (o quantomeno influenzato) da alcuni fattori. In primo luogo, sicuramente gli incentivi finanziari legati alla costituzione di una nuova realtà unionale giocano un ruolo non residuale; parallelamente, anche la presenza di un'omogeneità politica tra i sindaci dei Comuni potrebbe, da un lato, favorire la condivisione di un obiettivo politico-strategico o, dall'altro, un eventuale cambiamento degli equilibri e degli schieramenti politici potrebbe rivelarsi un fattore ostacolante; inoltre, un'esperienza associativa pregressa potrebbe rappresentare un fattore facilitante l'istituzione e il consolidamento dell'Unione in quanto consentirebbe agli amministratori di possedere una conoscenza preliminare sul campo circa le reali capacità di fare rete (riguardo le risorse tecniche, cognitive-umane e finanziarie da condividere congiuntamente). Infine, tra gli ulteriori aspetti che possono complicare il ricorso alla forma associativa quale l'Unione si trovano gli elevati costi iniziali di coordinamento e transazione, la mancanza di legittimazione popolare degli organi politici ed eventuali resistenze derivanti dagli organi burocratici e/o da quelli politici.

3. *Le Unioni di Comuni: quale forma organizzativa*

Le Unioni di Comuni prima di essere enti di secondo livello dotati di personalità giuridica – ovvero un complesso di persone e di beni finalizzato ad uno scopo e al quale la legge riconosce la posizione di soggetto di diritto – sono un'organizzazione. Se da una parte le Unioni si definiscono come organizzazioni di cooperazione intercomunale (in ragione di quanto visto sin ora), da un punto di vista prettamente teorico esse possono rientrare nella definizione delle cosiddette “organizzazioni burocratiche”, ossia strutture organizzative costituite da uffici e funzionari pubblici ai quali sono affidate le attività di controllo e di esecuzione degli atti amministrativi posti in essere dall'autorità politica. Si tratta di un modello organizzativo la cui struttura è formalizzata con numerosi livelli gerarchici e articolata in funzioni specialistiche per cui tutta l'attività – oltre ad essere regolata da norme e procedure standard – ruota attorno alla dimensione verticale dell'organizzazione e in cui la strategia adottata si basa su processi pianificati con termini e obiettivi prefissati. In aggiunta, le Unioni di Comuni – al pari di ogni altro ente locale pubblico – seguono i principi della burocrazia definiti da Max Weber e ricorrenti nelle organizzazioni moderne, quali:

- *Razionalità*: sulla base di tale principio i burocrati attuano le regole così come provengono dai politici secondo un metodo razionale che mette in relazione i fini con i mezzi disponibili;
- *Neutralità*: la burocrazia deve essere autonoma e distaccata da altri poteri – come quello politico – in quanto il suo compito è produrre regole impersonali valide per i soggetti di riferimento;
- *Gerarchia*: secondo tale principio l'organizzazione della struttura burocratica è costituita in modo tale che ogni posizione sia subordinata o sovraordinata rispetto ad un'altra;
- *Competenza*: l'organizzazione burocratica gode di un sapere specialistico ed è composta da funzionari reclutati in base alle loro competenze mediante il cosiddetto “concorso meritocratico” che

rappresenta la via maestra per la selezione dei funzionari.

Dunque, secondo l'ottica weberiana, un'organizzazione burocratica non è altro che l'apparato tipico per l'esercizio del potere legale, vale a dire un sistema di norme e regolamenti precisi (la cui legittimità è garantita dalla razionalità rispetto allo scopo) da applicare in maniera impersonale e imparziale seguendo procedure sistematiche e rigide. Inoltre, le organizzazioni che adottano i principi burocratici – rispettando il pensiero di Weber – sono caratterizzate da spersonalizzazione, standardizzazione e divisione scientifica del lavoro che assicurano produttività ed efficienza. Infine, come si vedrà successivamente, si tratta di organizzazioni gerarchiche caratterizzate dalla separazione delle funzioni in cui le attività e i processi decisionali traggono vantaggio dalla struttura gerarchica e dalle competenze stabili possedute dagli individui. Proseguendo nel tentativo di descrivere le caratteristiche delle Unioni di Comuni in quanto forme organizzative, esse in realtà rappresentano un sistema all'interno del quale è possibile individuare ulteriori sottoinsiemi che caratterizzano e determinano il funzionamento dell'organizzazione quali⁸ la struttura organizzativa, i meccanismi operativi e lo stile direzionale. In particolare:

- *Struttura organizzativa*: tale componente è definita in primo luogo dalle modalità di divisione del lavoro mediante cui si individuano le posizioni organizzative tra cui suddividere il carico di lavoro nei vari settori; *in secundis*, dalle differenti funzioni di direzione, controllo, consultive ed esecutive; infine, dai rapporti tra i diversi organi componenti la struttura stessa (organi politici e organi gestionali). In sintesi, il concetto di struttura organizzativa rimanda al quadro gerarchico che definisce la divisione interna del lavoro;
- *Meccanismi operativi*: tale componente riguarda tutto ciò che ha a che

⁸ Fonte: <https://www.altalex.com/documents/news/2014/09/19/autonomie-locali-l-union-e-di-comuni-come-leva-del-cambiamento-organizzativo>

fare con la gestione del lavoro per cui si tratta delle attività di controllo di gestione, del sistema informativo e delle tecniche di gestione del personale;

- *Stile direzionale*: esso viene definito dai comportamenti adottati da coloro che ricoprono ruoli di direzione e di responsabilità rispetto ai subordinati.

Infine, assumono centralità ulteriori processi che determinano e influenzano l'esistenza e il dispiegarsi del sistema organizzativo. Difatti, risultano determinanti: un processo di differenziazione e specializzazione circa la definizione e divisione dei compiti e delle responsabilità; un processo di integrazione e coordinamento delle risorse umane, finanziarie e strumentali dell'organizzazione stessa; un sistema di norme (giuridiche e/o convenzionali) che disciplina e determina il funzionamento della struttura organizzativa. In particolare, tra quest'ultime si può distinguere in regole di attribuzione, vale a dire norme che contribuiscono a definire i perimetri di competenza di ciascun attore organizzativo e, quindi, i vari campi di azione, e in regole di funzionamento, le quali – formalizzate e non – delineano il sistema di governance e di gestione. Infine, come in ogni realtà organizzativa, non si può sottovalutare la dimensione relazionale: il riconoscimento reciproco tra i diversi soggetti all'interno dell'organizzazione e tutte le dinamiche intersoggettive che si sviluppano – rapporti di forza, ingerenze private, leadership, etc. – assumono assoluta centralità laddove contribuiscono alla determinazione del sistema concreto d'azione, o in altre parole, del funzionamento reale dell'organizzazione.

3.1. La struttura organizzativa di una Unione di Comuni

Come descritto nel paragrafo 2.1, le Unioni di Comuni sono enti locali con elevato grado di autonomia politica e organizzativa. All'Unione vengono attribuite potestà statutaria e potestà regolamentare mediante le quali viene

definita la disciplina dell'organizzazione e dello svolgimento delle funzioni ad essa affidate (Bianco, 2011, Frieri et al, 2012).

La struttura organizzativa di un'Unione di Comuni è possibile definirla scomponendola in due componenti: struttura politica e struttura gestionale. Ricostruendo la prima, l'Unione è l'unico ente associativo dotato di propri organi politici che concorrono a definire la struttura politica dell'organizzazione stessa – ricordando sempre che, trattandosi di un ente locale di secondo livello, gli organi non sono direttamente rappresentativi dell'elettorato. In particolare, gli organi strutturali di base sono:

- a) il *Presidente*, il quale viene scelto tra i sindaci dei Comuni associati in relazione a quanto definito sulla base dell'autonomia statutaria. La durata in carica del Presidente è solitamente corrispondente a quella degli organi comunali, ma la norma prevede la possibilità della rotazione tra i vari sindaci dei comuni associati. Sostanzialmente, a tale figura vengono attribuite tutte le funzioni – limitatamente ai servizi associati in Unione – corrispondenti a quelle conferite dall'ordinamento giuridico ad un Sindaco e, coerentemente, è il rappresentante legale dell'Unione. Inoltre, egli, oltre che dirigerne i lavori, rappresenta il Consiglio verso l'esterno ed ha in capo l'oneroso compito di guidare l'Unione, con il supporto della Giunta, indicando e seguendo una chiara unità di indirizzo politico-amministrativo. Quest'ultimo aspetto, seppur si esenta da una mera descrizione formale dell'organizzazione, è nella realtà un elemento di forte criticità in quanto all'interno della Giunta dell'Unione possono esservi componenti appartenenti a sensibilità politiche differenti, il che inevitabilmente può facilmente comportare difficoltà di allineamento nell'elaborazione e di cooperazione nell'attuazione delle strategie di policy che definiscono l'indirizzo politico;
- b) la *Giunta*, la quale è composta dai sindaci dei Comuni che formano l'Unione (salvo casi di incompatibilità per cui fa parte della Giunta un assessore con delega all'Unione stessa). In quanto organo politico, essa adotta gli atti di natura politica che non sono direttamente attribuibili alla

competenza né del Consiglio né del Presidente dell'Unione. Anche in questo caso, la Giunta dell'Unione svolge in riferimento alle funzioni associate i classici compiti che l'ordinamento giuridico degli enti locali attribuisce alle giunte comunali;

- c) il *Consiglio*, il quale è composto da un numero variabile di consiglieri – solitamente definito nello statuto dell'Unione – espressi dai singoli consigli comunali garantendo che sia rappresentativo delle forze di maggioranza e di minoranza di ciascun comune. Il Consiglio ha un ruolo di indirizzo politico-amministrativo dell'Unione e, sulla base del programma amministrativo recante gli indirizzi generali di governo dell'Ente, di controllo dell'azione politico-amministrativa – seppur sempre circoscrivendo l'esercizio delle proprie competenze alle funzioni conferite in Unione. Inoltre, compito di rilevanza non trascurabile, il Consiglio dell'Unione approva l'Atto Costitutivo e, successivamente, lo Statuto dell'Unione rispettando le procedure e le maggioranze richieste.

Dunque, in sintesi, la struttura politica è composta generalmente da Presidente, Giunta e Consiglio, seppur si evidenzia la possibilità per le Unioni di non seguire tale impostazione tradizionale, ma di prevedere nel proprio Statuto altri organi politici come, ad esempio, la Conferenza dei Sindaci o l'Ufficio di Presidenza⁹. Naturalmente, tali ulteriori organismi politici contribuiscono ad aumentare la complessità organizzativa della struttura politica. Infine, è però sempre bene ricordare che una chiara distribuzione delle responsabilità a livello statutario consente una maggiore efficienza ai fini dell'attivazione e del mantenimento dell'Unione.

Definita la struttura politica, come si compone la struttura gestionale? È

⁹ La Conferenza dei Sindaci si distingue dalla Giunta in quanto è composta da tutti i sindaci dell'Unione, mentre la Giunta è composta solamente dal Presidente e da due vicepresidenti scelti tra i sindaci.

L'Ufficio di Presidenza, invece, è un organo facoltativo di supporto al Presidente dell'Unione sulle principali problematiche relative alle funzioni e ai servizi conferiti o da conferire e concorre ad elaborare gli indirizzi necessari a realizzare il raccordo e il confronto tra l'attività della Giunta dell'Unione e delle Giunte dei Comuni aderenti.

necessario tenere conto come l'assetto gestionale di un'organizzazione affinché riesca a realizzare le proprie linee di azione conseguendo risultati di qualità debba essere presidiato da personale con ruolo direzionale. A tal proposito, il TUEL prevede la possibilità per l'Unione di nominare figure a cui affidare il compito di gestire la struttura al fine di perseguire gli obiettivi definiti. In particolare, i ruoli che configurano la struttura gestionale di un'Unione di Comuni sono:

- a) il *Segretario* dell'Unione, il quale svolge compiti di collaborazione e funzioni di assistenza giuridico-amministrativa nei confronti degli organi dell'Ente in ordine alla conformità dell'azione amministrativa alle leggi, allo statuto ed ai regolamenti, secondo quanto previsto dal Testo Unico degli Enti Locali. Inoltre, al Segretario spettano le funzioni previste dall'ordinamento a garanzia della trasparenza dell'Ente e della semplificazione della macchina amministrativa. In altre parole, promuove la cultura della legalità e del cambiamento per un'amministrazione trasparente e vicina al cittadino ricoprendo un ruolo fondamentale per la governance dell'Unione. Infine, laddove il Presidente non abbia nominato un Direttore Generale dell'Unione, il Segretario supervisiona le funzioni delle figure dirigenziali coordinandone anche le attività;
- b) il *Direttore Generale*, il quale viene nominato dal Presidente dell'Unione a seguito di una precedente autorizzazione della Giunta. Tale figura promuove una coerente gestione delle risorse umane e finanziarie, proponendone una visione strategica agli organi di governo dell'Ente, nonché integrando e verificando l'attività quotidiana del resto della dirigenza. Inoltre, programma e sovrintende tutte le scelte organizzative e lo sviluppo delle competenze dell'organizzazione. In altre parole, esso provvede ad attuare gli indirizzi e gli obiettivi stabiliti dalla parte politica perseguendo i livelli ottimali di efficacia ed efficienza. In caso di assenza, anche temporanea, della dirigenza di un settore, egli ne assume le funzioni assicurando la gestione ordinaria. In ultimo, ma non per

importanza, il Direttore Generale di un'Unione esercita una funzione di raccordo tra gli organi politici e la struttura tecnica dell'ente.

In relazione a queste ultime due figure, e quindi circa la composizione della struttura gestionale dell'Unione, il Presidente ha a disposizione due possibilità: affidare in toto il ruolo direzionale al Segretario oppure nominare distintamente Segretario e Direttore Generale (solamente nel caso in cui si tratti di Unioni di Comuni con oltre 100.000 abitanti). Naturalmente, nel secondo caso è necessario che le funzioni gestionali siano separate dalle funzioni più prettamente amministrative per cui il Direttore Generale avrà potere decisionale circa tutto ciò che ha a che fare con l'attuazione dei programmi di azione, mentre al Segretario spetterà sovrintendere la legalità e la coerenza (anche temporale) dell'azione amministrativa. In tal caso, è chiaro che solamente una proficua e costante collaborazione tra le due figure consentirebbe di ottimizzare la direzione complessiva dell'Unione di Comuni (Frieri et al, 2012). Al contrario, nel primo caso, ossia laddove sia le funzioni gestionali che quelle amministrative vengano affidate interamente in capo al solo Segretario, è possibile individuare un grave discostamento tra la norma¹⁰ e il reale funzionamento di un'Unione: banalmente – senza scendere in profondità – il Segretario non è detto che possieda tutte le competenze necessarie per coprire anche il ruolo di Direttore Generale e, specie nelle realtà più piccole, si può creare un sovraccarico di lavoro e competenze nel momento in cui il Segretario dell'Unione è spesso nominato tra i segretari già in servizio presso uno o più comuni membri e ciò, molto semplicemente, non può che concorrere ad aumentare la complessità dei processi e rischiare di creare “zone di incertezza”.

In sintesi, riguardo la governance “tecnica” l'Unione presenta proprio personale, proprie strutture organizzative e propri uffici, nonché una propria sfera organizzativa che viene disciplinata da un Regolamento, il quale regola la

¹⁰ Il TUEL prevedeva una soglia minima di 15.000 abitanti di popolazione del Comune, affinché il direttore generale potesse essere nominato. Successivamente, l'articolo 2, comma 186, lettera d) della legge n. 191 del 2009 ha disposto la soppressione della figura del direttore generale, tranne che nei comuni con popolazione superiore a 100.000 abitanti.

struttura organizzativa nella sua complessità assegnando le competenze tra i vari organi gestionali e delineando il sistema delle relazioni interne tra i vari livelli gerarchici e tra gli organi gestionali e quelli politici.

Di seguito, nella tabella 1 vengono sintetizzate le principali caratteristiche descritte sin ora che contribuiscono alla definizione di un'Unione di Comuni:

Tab. 1 Le caratteristiche di un'Unione di Comuni

UNIONE DI COMUNI	
<i>Forma associativa</i>	Si, con elevato grado di istituzionalizzazione
<i>Ente locale</i>	Si (di secondo livello)
<i>Organi di governance politica</i>	Consiglio, Giunta, Presidente dell'Unione
<i>Organi di governance tecnica</i>	Segretario e Direttore Generale
<i>Strutture organizzative</i>	Interne all'Unione
<i>Autonomia gestionale</i>	Totale
<i>Comunicazione istituzionale</i>	Scarsa
<i>Rappresentatività diretta</i>	Assente

Come si può ben notare – oltre all'assenza di rappresentatività diretta della comunità locale e un elevato grado di istituzionalizzazione – l'Unione di Comuni come forma associativa presenta un livello molto basso di comunicazione istituzionale che, in parte, è causa del mancato raggiungimento dei valori di partecipazione e di *user-democracy* per cui i cittadini non sono coinvolti in nessuna fase della loro costituzione (a differenza delle fusioni di Comuni per le quali è sempre previsto un referendum consultivo), né nella scelta di dare vita a questo istituto né tanto meno nella scelta della composizione dei propri organi di governo (Casula, 2018).

3.2. *Statuto e Organigramma: il funzionamento formale*

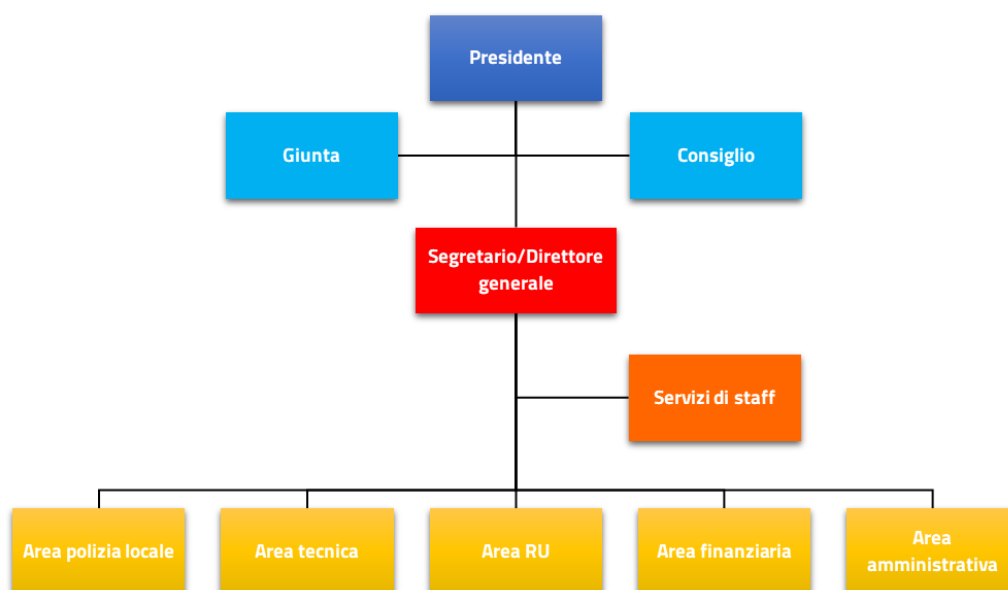
Come ogni organizzazione che si rispetti, ogni Unione, a seguito dell'atto costitutivo con il quale si sancisce la nascita di un nuovo ente intercomunale, si dota di un proprio Statuto e del relativo organigramma. Lo Statuto contiene le

regole fondamentali dell'Unione, individua gli organi e le modalità per la loro costituzione, i rapporti organizzativi e finanziari, le funzioni svolte dall'Unione e le corrispondenti risorse. In particolare, mediante lo Statuto, a seconda delle proprie specificità, l'UC definisce il relativo organigramma e stabilisce le modalità di entrata, durata e recesso. Ogni comune – limitatamente alla sua localizzazione e alle sue relazioni funzionali – può richiedere di entrare a far parte di una realtà unionale esistente o di nuova costituzione secondo determinate procedure definite dal relativo Statuto nel rispetto delle prerogative nazionali e regionali. Parimenti, lo Statuto regola la durata minima dei conferimenti di funzioni all'Unione, che in ogni caso non può essere definita al di sotto dei cinque anni (in alcuni casi l'Unione viene costituita a tempo indeterminato). Infine, vengono definite le procedure per lo scioglimento dell'Unione e per il recesso da parte di uno o più Comuni membri, precisando anche la forma dei rapporti tra l'Unione e il Comune uscente, nonché gli effetti sanzionatori e risarcitori del recesso prima del termine della durata dell'Unione stabilita nello Statuto. In tal caso, la disciplina del recesso deve essere impostata in maniera tale che venga garantita la continuità dello svolgimento delle funzioni. A riguardo, si fornisce un'ulteriore definizione delle Unioni di Comuni quali “enti a geometria variabile” in quanto i rispettivi confini territoriali possono variare nel tempo sia in ragione dell'adesione (entrata) di altri comuni sia dell'uscita (recesso) di uno o più comuni membri. Naturalmente, una corretta e condivisa individuazione delle minime regole facilita la vita dell'Unione e il suo processo di manutenzione nel tempo.

Invece, l'organigramma offre una rappresentazione grafica della struttura organizzativa dell'ente evidenziando i ruoli, i legami funzionali e gerarchici, la divisione dei compiti e le responsabilità in un preciso momento storico. A tal proposito, è bene ricordare come l'organigramma fornisca una descrizione esclusivamente del funzionamento “formale” dell'organizzazione, per cui una sua analisi non consente di “entrare” nell'organizzazione “reale” (caratterizzata da prassi consolidate, rapporti di forza, ingerenze private, leadership individuale...). Di seguito viene riportata una ricostruzione di un organigramma “tipo” (Figura 1) di un'Unione di Comuni all'interno del quale vi si trovano tutte

le figure componenti la struttura politica e la struttura gestionale dell'organizzazione descritte sopra e in cui è possibile osservare come un'Unione sia dotata di propri uffici – ciascuno dei quali con a capo un responsabile di servizio/settore – che rappresentano il braccio operativo dell'organizzazione. Coerentemente, l'istituto dell'UC può considerarsi un'organizzazione gerarchico-funzionale, vale a dire strutturata secondo il modello organizzativo di tipo gerarchico dove gli individui sono raggruppati per aree di specializzazione supervisionate da un responsabile di funzione/settore. In particolare, le organizzazioni funzionali, e quindi le Unioni di Comuni, – come anticipato – sono suddivise in settori e uffici (ad es. Risorse Umane, Sistemi Informativi Associati, Amministrazione e Finanza, Polizia Locale, Affari Generali, Servizi Educativi, etc.) con i rispettivi responsabili che hanno la responsabilità della performance della propria area, favorendo così anche il controllo e l'uniformità delle prestazioni all'interno di ciascun settore/ufficio. Inoltre, la complessità della struttura organizzativa delle Unioni di Comuni risulta più o meno consistente a seconda che siano previste o no strutture di *line* e strutture di *staff*. Le strutture di line possono definirsi come le colonne portanti di un'UC consistenti nel vertice strategico: tali organi hanno l'autorità formale di prendere le decisioni e sono collocati lungo la linea gerarchica. Invece, le strutture di staff svolgono una funzione di supporto alle strutture di line, ovvero non sono dotate di un potere formale, ma sono organi con competenze specialistiche mediante cui forniscono consigli, suggerimenti e pareri a supporto dei processi decisionali. All'interno della rappresentazione della struttura organizzativa gli organi di staff sono situati a lato della linea gerarchica proprio in nome della loro funzione di supporto. Infine, possono esservi uffici a supporto dell'attività del Segretario dell'Unione. Tali uffici, laddove presenti, assumono fondamentale importanza nel momento in cui molto spesso il Segretario ricopre tale carica in più comuni membri della stessa Unione, nonché per la centralità che egli assume nella gestione e nella vita dell'ente unionale.

Fig. 1 Organigramma tipo di un'Unione di Comuni



Dunque, è chiaro che l'organizzazione interna delle Unioni di Comuni può raggiungere livelli di complessità differenti che incidono poi sul funzionamento reale dell'organizzazione. Infatti, oltre alla presenza o meno di strutture di linee e/o di staff, possono esservi ulteriori elementi che contribuiscono a determinare una maggiore complessità organizzativa. A riguardo, si riprendono alcune evidenze emerse nel lavoro *Unioni di Comuni* di Baldini et al. (2009). In primo luogo, la scelta del modello organizzativo per gli uffici associati assume in realtà particolare centralità nella definizione del grado di autonomia dell'Unione rispetto ai comuni aderenti. A titolo esemplificativo, la scelta di istituire nuovi uffici per l'esercizio delle funzioni associate in Unione con proprio personale (assunto o trasferito) indica un grado di autonomia maggiore rispetto al caso in cui un'Unione decida di avvalersi degli uffici già esistenti e del personale in essi impiegato, ad esempio, nel comune capofila. Di conseguenza, optare per servirsi del personale già in uso negli uffici di un comune membro comporta anche una minore autonomia nell'organizzazione degli uffici e delle aree di servizi. Al contrario, l'erogazione di servizi da parte di un'UC mediante propri uffici sovracomunali, che svolgono tutte le attività relative ad un determinato servizio, ha sicuramente un impatto positivo sull'autonomia dell'ente unionale nei

confronti dei comuni associati e, di conseguenza, concorre a definire una maggiore istituzionalizzazione¹¹ della forma associativa. Dunque, in estrema sintesi, nell'analisi della struttura organizzativa di un'Unione di Comuni è necessario approfondire la complessità (articolazione) della struttura stessa (vale a dire l'organizzazione degli uffici desumibile dallo studio dell'organigramma), l'autonomia dai comuni associati e la coerenza interna, ossia la presenza di regole, strategie e metodi di lavoro condivisi e legittimati all'interno dell'organizzazione (elemento che ha a che fare anche con il funzionamento reale dell'organizzazione).

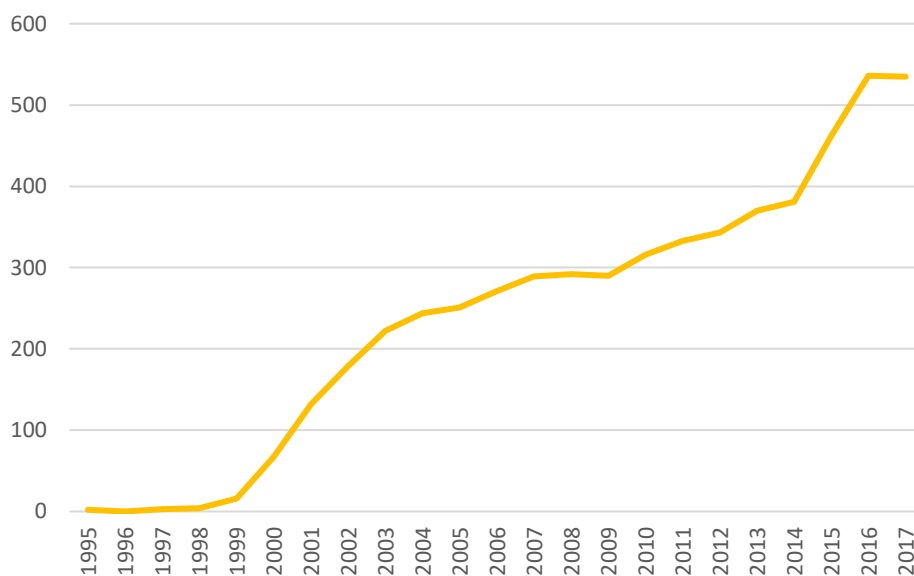
Occorre precisare che quanto descritto in questo paragrafo è una rappresentazione dell'organizzazione formale tipo di una Unione di Comuni che però non può fornire una visione completa dell'organizzazione. In tal senso è fondamentale avere chiaro cosa si intende per "organizzazione formale" e per "organizzazione reale" (o sistema concreto di azione). Riguardo la prima accezione, l'organigramma non descrive con esattezza cosa accade dentro all'organizzazione, ma semplicemente consente di ricostruire e comprendere la struttura gerarchica e dei vari uffici: in altre parole, l'organizzazione formale è quella architettura organizzativa (vale a dire sistema dei ruoli, sistema del potere e della comunicazione) che emerge dai documenti formali dell'organizzazione. Tuttavia, fare analisi organizzativa significa scendere in profondità e sapere guardare a quello che sono il sistema dei ruoli e dei poteri reali, vale a dire al funzionamento reale e concreto delle strutture organizzative. In sintesi, come ha attestato negli anni '60 con la sua opera *Il fenomeno burocratico* Crozier stravolgendo il panorama degli studi e affermando che il potere non è nelle mani di chi risulta a capo delle strutture dai documenti formali dell'organizzazione, ma laddove emerge dall'osservazione della pratica organizzativa, può esistere un completo scollamento tra l'organizzazione formale e l'organizzazione reale.

¹¹ Istituzionalizzazione intesa nella sua definizione più ampia, vale a dire come processo mediante cui le organizzazioni si differenziano rispetto ad altre tipologie di organizzazione e vengono spersonalizzate, vale a dire rese indipendenti rispetto agli individui che la compongono (Lanzalaco 1995; Scott 1995).

4. Le Unioni di Comuni in Italia: alcuni numeri

Nel paragrafo 1 si è già detto come il carattere inizialmente coercitivo della 142/90 – che prevedeva l’obbligo di fusione dopo massimo 10 anni dalla formale costituzione di un’Unione di Comuni – comportò un avvio alquanto incerto circa il ricorso all’utilizzo della forma associativa qui in esame. Successivamente, con l’arrivo della 265/99, le Unioni di Comuni hanno cominciato ad affermarsi maggiormente e a divenire un fenomeno quantitativamente più rilevante nel processo di riorganizzazione amministrativa e, quindi, di accorpamento avviato (e perseguito) a livello nazionale. Nel 1999, nove anni dopo l’introduzione della forma associativa dell’Unione di Comuni con la 142/90, come indicato da Bolgherini, Casula e Marotta (2018), si contavano 16 Unioni in tutta Italia; nel 2021, secondo i dati ISTAT, nel nostro paese si contano 514 Unioni. Il grafico sottostante, ripreso dal contributo di Bolgherini, Casula e Marotta (2018), illustra molto chiaramente l’esplosione del fenomeno che ha mantenuto quasi sempre un trend positivo con picchi subito dopo il 1999 (causa l’approvazione della 265/99) e nel biennio 2015-16.

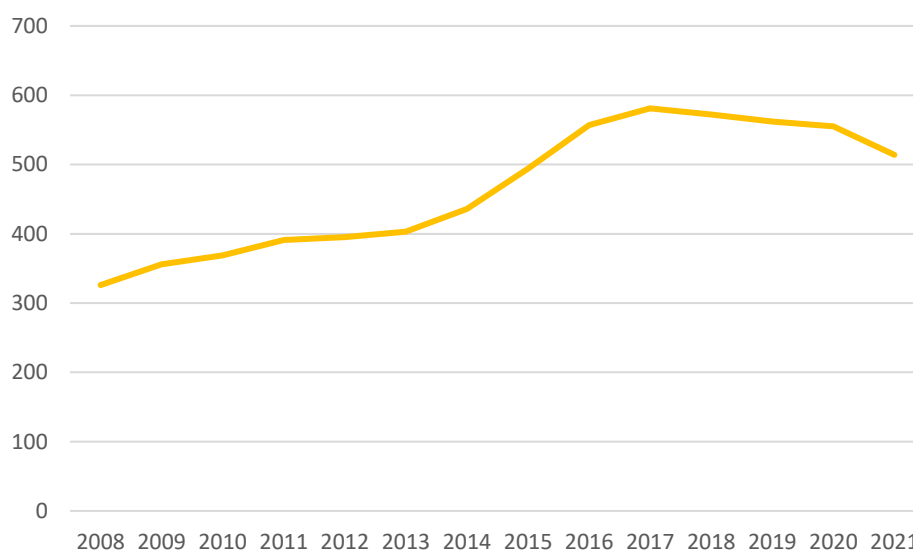
Fig. 2. Andamento numero di Unioni in Italia (1995 – 2017)



Fonte: Elaborazione da dati ANCI e database proprio in *Il dilemma del riordino territoriale* di Bolgherini, Casula e Marotta (2018)

L'andamento crescente osservato nella fig.2 è confermato anche dai dati ISTAT (disponibili a partire dal 2007). Tuttavia, osservando la fig. 3, dal 2018 si nota l'inizio di un trend negativo, vale a dire una diminuzione del numero totale di Unioni di Comuni in Italia che nel 2021 è giunto a 514 unità a fronte delle 581 del 2017. Sebbene il numero rimanga elevato, l'istituto dell'UC sembra essere entrato in crisi. Ciononostante, chi scrive invita ad adottare elevata cautela nell'affermare un "declino" delle Unioni di Comuni come forma associativa in quanto si tratta di un fenomeno che necessita di essere monitorato maggiormente e prima di trarre conclusioni sarebbe necessario scendere in profondità e studiare le cause di un'eventuale "smarrimento" delle Unioni di Comuni nel nostro paese.

Fig. 3 Andamento numero di Unioni di Comuni in Italia (2007-2021)



Fonte: elaborazione grafico da dati ISTAT

Ad ogni modo, fino al 2021 (tab. 3) le regioni italiane che risultano aver fatto maggiormente ricorso allo strumento associativo dell'Unione sono Piemonte (con 110 UC) e Lombardia (con 78 UC), seguite da Veneto ed Emilia-Romagna (con 41 UC). Infine, dalla tabella sottostante, sommando le varie regioni suddivise per posizione geografica, l'Unione di Comuni in quanto forma

associativa risulta essere maggiormente presente al Nord con rispettivamente 304 Unioni di Comuni contro le 67 al Centro, 65 al Sud e 78 nelle isole.

Tab. 3 Numero di Unioni di Comuni per regione (2007-2021)

	REGIONE	NUMERO UNIONI														
		2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021
NORD	<i>Piemonte</i>	51	51	52	52	55	58	61	66	87	113	119	118	115	112	110
	<i>Lombardia</i>	61	61	60	61	67	65	62	66	72	82	92	90	89	86	78
	<i>Trentino Alto-Adige</i>	3	3	3	1	1	1	1	2	2	2	2	1	1	1	1
	<i>Veneto</i>	29	31	32	32	32	28	29	37	44	47	47	42	42	42	40
	<i>Emilia- Romagna</i>	10	16	25	29	30	31	32	42	44	42	42	42	41	40	41
	<i>Friuli- Venezia Giulia</i>	5	6	6	6	6	4	7	7	7	17	21	21	21	21	7
	<i>Liguria</i>	0	0	0	0	0	1	1	1	10	19	20	20	20	20	20
	<i>Valle d'Aosta</i>	0	0	0	0	0	0	0	0	0	8	8	8	8	8	8
CENTRO	<i>Lazio</i>	25	25	25	25	24	23	23	23	22	22	22	23	22	21	19
	<i>Toscana</i>	0	1	6	6	8	21	25	27	27	24	25	23	23	23	23
	<i>Umbria</i>	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	2	2	2	2	2
	<i>Marche</i>	15	15	15	15	15	11	11	12	23	23	22	22	23	23	23
SUD	<i>Molise</i>	9	9	9	9	9	9	8	9	9	10	9	9	9	9	9
	<i>Abruzzo</i>	7	7	7	7	7	7	8	9	10	11	11	12	12	12	11
	<i>Puglia</i>	20	21	22	22	22	22	23	23	23	23	23	23	22	23	23
	<i>Campania</i>	12	13	13	15	16	16	13	13	14	15	15	13	14	14	11
	<i>Basilicata</i>	0	0	0	0	0	0	1	1	1	2	3	3	3	3	3
	<i>Calabria</i>	9	9	10	10	9	10	10	10	10	9	10	11	10	10	8
ISOLE	<i>Sicilia</i>	32	35	38	43	53	52	52	52	53	52	52	51	46	46	39
	<i>Sardegna</i>	5	21	32	35	36	35	35	35	35	35	36	38	39	39	39
	TOTALE	294	326	356	369	391	395	403	436	494	557	581	572	562	555	514

Fonte: dati ISTAT

CAPITOLO 2

L'INNOVAZIONE NELLE ORGANIZZAZIONI

1. Il concetto di innovazione: quale definizione

L'innovazione è un concetto ambiguo e complesso da definire che non si può circoscrivere a una materia in particolare poiché di interesse per varie discipline quali la sociologia, la psicologia, l'economia, il *management* diventandone uno dei concetti più centrali, ma sempre con un unico punto interrogativo: cos'è l'innovazione. Le definizioni possono essere molteplici e scendere a differenti livelli di profondità. Difatti, quando si pensa all'innovazione spesso si collega:

- a) alle tecnologie (quindi si parla di innovazione tecnologica)
- b) al tema della produttività e del miglioramento (per cui qualcosa di assolutamente ed inevitabilmente positivo, in altre parole l'idea di progresso)
- c) al concetto di invenzione (di fatto la persona comune utilizza come sinonimi innovazione e invenzione, nonostante siano due concetti distanti in quanto non esiste una correlazione causale e temporale tra idea innovativa ed invenzione)
- d) a un'idea individuale e non organizzativa poiché è il singolo ad innovare.

Pertanto, in via del tutto introduttiva, “innovazione organizzativa” può assumere due macro-significati. In primo luogo, il termine rimanda ad un processo innovativo puramente di tipo organizzativo per cui si riferisce ad innovazioni che un'organizzazione decide di introdurre per trasformare il proprio modello organizzativo. In tal senso si definisce innovazione

organizzativa la ristrutturazione dei processi organizzativi, dei ruoli e delle responsabilità manageriali fino all'introduzione di nuovi paradigmi: in altre parole, si può dire si tratti di interventi di reingegnerizzazione organizzativa. Diversamente, si può anche fare riferimento ad un'innovazione che l'organizzazione pone in atto riguardo un prodotto, piuttosto che i processi operativi. In questa seconda accezione, il termine rimanda alla capacità di un'organizzazione di governare il proprio potenziale innovativo in quanto già dotata dei presupposti organizzativi necessari per innovare. Tuttavia, per parlare di innovazione, queste due definizioni introduttive non possono essere sufficienti, ma è necessario scendere ulteriormente in profondità e capire quali sono le questioni principali che interessano il tema e che ne conducono a una definizione e delimitazione concettuale.

Dunque, compiuta questa breve, ma importante premessa generale al fine di fornire subito un'idea, a livello teorico negli studi organizzativi si parla sempre più spesso di innovazione mediante quelli che vengono definiti *innovations studies*. Uno dei primi aspetti da prendere in considerazione parlando di innovazione è sicuramente la circoscrizione dell'ambito di ricerca per cui è possibile condurre studi che si concentrano sui differenti tipi di innovazioni (*object-based*) e studi con una particolare attenzione sui soggetti coinvolti nell'innovazione (*individual-based*) (Archibugi & Sirilli, 2001). La distinzione fondamentale tra questi due approcci è l'unità di analisi, poiché le ricerche che si concentrano sull'oggetto si occupano dello studio dell'innovazione in sé, mentre quelle che si basano sui soggetti si concentrano su come gli stessi possono innovare. Naturalmente, il filone di studi che qui risulta rilevante è sicuramente il secondo nel momento in cui comprende ricerche condotte a vari livelli, tra cui gruppi di individui, nonché organizzazioni.

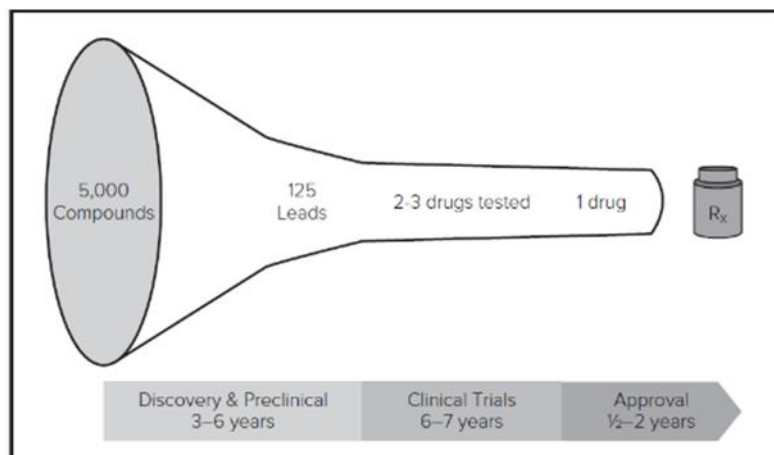
Per comprendere a fondo cosa voglia dire innovare nelle organizzazioni e adottare così una chiara definizione di "innovazione", è dunque assolutamente necessario delinearne i confini concettuali. A tal fine, si è deciso di fare riferimento principalmente al contributo di Verzelli con *Paradossi dell'Innovazione* (2020) in cui fornisce una soddisfacente ed esaustiva rassegna della letteratura di riferimento.

Il *Manuale di Oslo* (composto dall'OCSE e dalla Commissione Europea per cercare di capire che cosa fosse l'innovazione e creare indicatori statistici per capire se un'entità sta innovando o meno) definisce l'innovazione come “*the implementation of a new or significantly improved product (good or service), or process, a new marketing method, or a new organisational method in business practices, workplace organisation or external relations*” (OECD, EC, 2005). Tuttavia, si tratta di una definizione del mondo della produzione, che si riferisce principalmente ad un'innovazione di un prodotto, di un'impresa economica, parla di pratiche di business, di innovazione di mercato e, quindi, trascura molti aspetti in realtà fondamentali. Infatti, chi si occupa degli studi organizzativi deve sapere andare oltre poiché non tutte le organizzazioni sono uguali e non tutte sono imprese. Dunque, prima di giungere ad una definizione di innovazione, che possa adattarsi anche al tema di ricerca qui scelto, vi sono sei questioni controverse fondamentali circa l'innovazione organizzativa¹² che vale la pena di esaminare.

In primo luogo, assume rilevanza la distinzione tra innovazione ed invenzione. Al fine di definire questa prima differenza risulta di particolare interesse e di facile comprensione fare riferimento alla metafora dell'imbuto proposta da M. Schilling (2017) mediante cui viene descritto il passaggio dall'invenzione – ossia l'idea – all'innovazione – ossia la sua implementazione.

¹² Il *Manuale di Oslo* – ossia le linee guida per la raccolta e l'interpretazione dei dati sull'innovazione fornite da OECD ed Eurostat – individua quattro tipologie di innovazione quali: innovazione del prodotto (*product innovations*), innovazione dei processi (*process innovations*), innovazione commerciale (*marketing innovations*) ed innovazione organizzativa (*organizational innovations*).

Fig. 3 Innovation funnel



Fonte: Schilling, 2017

Secondo tale metafora, esattamente seguendo un percorso a imbuto – dunque restringendosi sempre più lo spazio di successo – gran parte delle idee innovative non si trasforma in nuovi prodotti, ma ciò accade solo ad un’idea su qualche migliaio: difatti, molte idee vengono abbandonate prima che un progetto di sviluppo abbia formalmente inizio. L’autrice porta a dimostrazione il caso dell’industria farmaceutica, dove soltanto uno fra 5000 composti riesce a raggiungere gli scaffali di una farmacia e solo uno su 15000 conseguirà un successo tale da consentire all’azienda di recuperare i costi di ricerca e sviluppo. In tal senso, come verrà più volte sottolineato in fase di analisi dei dati nel quarto capitolo, per migliorare il tasso di successo delle innovazioni un’organizzazione – pubblica o privata che sia – deve assolutamente elaborare una buona strategia di sviluppo affinché i progetti di innovazione siano coerenti con le risorse e gli obiettivi. Inoltre, è di fondamentale importanza che il management posseda una conoscenza approfondita delle dinamiche dell’innovazione e che, concependo un disegno strategico ben strutturato, formuli adeguatamente i processi di implementazione della stessa¹³.

Dunque, il passaggio da invenzione a innovazione è molto tortuoso e non sempre porta al realizzarsi di un’innovazione. Essendo quest’ultima la messa a

¹³ Come si vedrà approfonditamente nel capitolo 4, questo è ciò che viene specificatamente richiesto a chi ricopre il ruolo di Responsabile della Transizione Digitale (RTD).

terra di un'idea innovativa, essa necessita di un'organizzazione dietro capace di realizzare il percorso innovativo in quanto solamente un complesso organizzativo può realmente innovare poiché il singolo individuo da solo non è sufficiente. A tal proposito, è utile riportare qui anche la distinzione tra il concetto di creatività e quello di innovazione, due termini spesso erroneamente usati come sinonimi. Amabile et. Al (1996) definiscono la creatività *“as the production of novel useful ideas in any domain. We define innovation as the successful implementation of creative ideas within an organization. In this view, creativity by individuals and teams is starting point for innovation; the first is a necessary but not sufficient condition for the second. Successful innovation depends on other factors as well, and it can stem not only from creative ideas that originate within an organization but also from ideas that originate elsewhere”*. Da queste poche, ma semplici righe è molto facile comprendere come la creatività sia il punto di partenza, la fonte dell'innovazione e che quest'ultima riguardi, invece, l'implementazione di una nuova idea o di un nuovo comportamento all'interno di un contesto organizzativo (Fagerberg et al, 2005; Schilling, 2012). Sebbene ciò appaia chiaro sin da subito, nella letteratura riguardante la creatività organizzativa viene spesso utilizzato parimenti il termine “innovazione”, ma in realtà i due termini non possono considerarsi equivalenti. Da una parte la creatività è un fenomeno che viene avviato ed esposto a livello individuale per cui il focus è principalmente sull'individuo: variabili come la personalità (Feist, 1999), la motivazione (Collins e Amabile, 1999) e le competenze (Weisberg, 1999) sono legate alla creatività a livello individuale. Sicuramente i fattori ambientali a livello di gruppo e organizzazione, tra cui la cultura organizzativa e il clima, influenzano tali variabili determinando il comportamento dei singoli attori organizzativi, ma l'attenzione rimane sull'individuo. Dall'altra parte, invece, l'innovazione opera molto di più a livello organizzativo: l'attenzione si concentra sulle interazioni e sulle dinamiche tra attori e componenti dell'organizzazione e tra attori e ambiente organizzativo (McLean, 2005). Dunque, tale distinzione assume estrema rilevanza per gli studi e, ricordando il contributo di Amabile, si afferma che *“creativity is the generation of novel and useful ideas, primarily at the*

individual level (Amabile et al., 1996). Innovation is the process by which these ideas are captured, filtered, funded, developed, modified, clarified, and eventually commercialized and/or implemented. It is creativity that fuels the innovation pipeline". Perciò, la creatività e l'innovazione sono concetti strettamente correlati e affinché un'organizzazione rimanga rilevante e competa nel perseguimento dei suoi obiettivi, la direzione deve prestare attenzione ad entrambe le estremità del processo, generando frequentemente idee creative e utilizzando il suo processo di innovazione per realizzare il potenziale valore di tali idee (McLean, 2005).

Terza questione è la distinzione tra innovazione e cambiamento. Anche in questo caso, non è difficile trovare in letteratura i due termini come l'uno l'equivalente dell'altro, sebbene vi sia una sottile linea che li separa. Infatti, si definisce cambiamento l'introduzione di qualcosa di già noto, mentre un'organizzazione innova nel momento in cui si adotta una soluzione nuova, mai utilizzata o comunque sconosciuta in precedenza (Zaltman et al., 1973; Daft, 1978; Hage, 1999; Lam, 2004; Poole, Van de Ven, 2004). In termini ancora più semplici, cambiare significa aggiustare un qualcosa di già sviluppato di cui si ha già cognizione, mentre l'innovazione è un salto nel buio. Studiare e parlare di innovazione senza considerare tale distinzione rischierebbe di non consentire l'osservazione e l'emergere di determinate dinamiche e logiche di potere interne alle organizzazioni: difatti, spesso determinati attori hanno interesse a mettere in atto cambiamenti di cui si conoscono già le conseguenze e, invece, diffidano delle innovazioni per la ragione contraria. Tuttavia, questa concezione secondo cui un'idea è innovativa se non è già stata messa a terra in contesti organizzativi simili, è stata ormai superata dal momento in cui è piuttosto complicato, ai limiti dell'impossibile, stabilire oggettivamente se un'idea sia o meno già stata applicata in altre organizzazioni (Verzelloni, 2020). Da qui, nasce la quarta questione: che cos'è veramente un'innovazione? Fare per primi qualcosa di totalmente nuovo e dirompente nel mondo? Spesso, come già detto, è complicato stabilire un primato. Conseguentemente, la letteratura più recente sposta il focus sulla percezione di novità degli attori organizzativi per cui l'innovazione deve essere concepita come una "*new idea, practice, or material artefact perceived to*

be new by the relevant adopting unit" (Zaltman et al, 1973). In altre parole, un'idea introdotta all'interno di un contesto organizzativo determina una reazione degli individui tale per cui "*if the idea seems new to the individual, it is an innovation*" (Rogers, 1983). Il punto di sintesi è che aldilà di chi abbia avuto per primo una determinata idea (ossia l'invenzione) e del primo che l'abbia implementata, in termini di logiche organizzative ciò che interessa capire è la percezione della novità, vale a dire quanto una nuova idea sia percepita dai diversi attori organizzativi come innovativa all'interno dell'organizzazione. Dunque, al fine di comprendere l'introduzione di un'innovazione all'interno di un'organizzazione complessa (quali le Unioni di Comuni), è imprescindibile considerare la pluralità degli individui coinvolti e capire se essi percepiscono o no come innovazione ciò che fanno di nuovo. Il passaggio dalla concezione di innovazione come qualcosa che debba essere assolutamente nuovo a qualcosa che debba essere percepito come tale, a giudizio di chi scrive, è esso stesso innovativo perché sposta i confini organizzativi entro i quali è possibile parlare di innovazione dall'esterno all'interno di un'organizzazione: sostanzialmente, si potrebbe affermare che l'innovazione non sia altro che un cambiamento all'interno di un'organizzazione mediante l'introduzione di una novità impattante sul sistema organizzativo anche laddove si tratti di un'idea già conosciuta e messa in pratica in altri contesti. In altre parole, l'importante è che il cambiamento introdotto sia una novità per quel determinato contesto organizzativo e che rappresenti un passo verso il non conosciuto e il progresso perché così percepito, in particolare, da coloro che occupano un ruolo di primo piano nel processo di sviluppo e di adozione dell'innovazione (Rogers, 1983).

In quinto luogo, numerosi autori hanno riscontrato l'esistenza di una relazione positiva fra l'implementazione di un'innovazione e l'andamento delle performance organizzative (sia in ambito privato che pubblico) in termini di produttività, efficienza, efficacia, crescita e capacità di risposta alle sfide (Mansfield, 1968; Damanpour, 1984; Damanpour, 1991; Bolton, 1993). Tuttavia, la relazione che intercorre tra innovazione e performance organizzativa è alquanto problematica e difficilmente verificabile nel momento in cui: a) non tutte le innovazioni si traducono in effettivi miglioramenti, così come non tutti i

miglioramenti derivano da un'idea innovativa (Keathley et al, 2013); b) introdotta un'innovazione, i risultati si manifestano in un lasso di tempo variabile (OECD, EC, 2005); c) alcune innovazioni falliscono ancor prima di essere implementate (Van de Ven et al, 1999), ma incidono ugualmente sull'attività organizzativa; d) l'introduzione di un'innovazione può determinare inizialmente un calo delle performance dovuto ai costi necessari di implementazione (Pettigrew et al, 2003) e al necessario periodo di adattamento degli attori coinvolti.

Infine, la sesta ed ultima questione – focus teorico fondamentale e centrale per il successivo sviluppo analitico svolto nel capitolo 4 – trova origine a seguito dalla necessaria consapevolezza di come innovare non sia facile come a dirsi, ma consiste in un lungo e complicato processo. Difatti, possono esservi impedimenti o incentivi all'innovazione a seconda di come si struttura l'organizzazione. In particolare, la letteratura ha individuato una serie di fattori che possono concorrere all'innovazione o meno quali:

- specializzazione interna (laddove vi è specializzazione è molto più facile che si abbia innovazione);
- professionalismo (ossia il principio delle organizzazioni che si basano sulla competenza);
- flessibilità strutturale;
- autonomia degli attori organizzativi, ossia presenza di un “margine di manovra”;
- disponibilità di risorse;
- esistenza di un sistema di incentivi (anche informali);
- apertura all'ambiente di riferimento;
- efficacia della comunicazione interna ed esterna;
- coesione dei gruppi di lavoro;
- presenza di una leadership partecipativa;
- clima e cultura organizzativa a supporto di creatività e innovazione.

In particolare, coerentemente con il tema e il fine di questo lavoro, acquisiscono rilevanza alcuni di questi aspetti sopraelencati. Ad esempio, il margine di manovra è lo spazio di autonomia che le persone hanno di interpretare il ruolo che svolgono, nel quadro del sistema di vincoli e opportunità determinato dalle regole che ne disciplinano formalmente l'attività (Crozier, 1963). La letteratura converge sull'idea che il grado di autonomia degli attori organizzativi incide direttamente su creatività e propensione all'innovazione (Verzelloni, 2020), nonché sul fatto che un eccessivo e rigido controllo unito ad una centralizzazione dei processi decisionali si configura come un ostacolo al processo innovativo dal momento in cui limitano libertà di scelta e di autodeterminazione dei singoli, influenzando negativamente impegno, motivazione e partecipazione degli attori nella attività organizzative (Amabile, 1998; Deci et al, 1989; Gagné, Deci, 2005). In tal senso una verticalizzazione del sistema dei ruoli, nonché una struttura e una gerarchia rigida, rischiano di soffocare lo sviluppo di idee innovative (Zaltman et al, 1973): in sostanza, per innovare è auspicabile vi sia una determinata flessibilità strutturale-organizzativa. Di conseguenza, affinché l'innovazione possa trovare espressione è necessario che venga lasciato lo spazio di inserimento per idee innovative. A tal proposito, è utile ricordare il contributo di Weick che, nello studio delle organizzazioni complesse, definì i sistemi a legame debole¹⁴ (SLD) come quelli in cui è più facile innovare nel momento in cui la correlazione tra grado di autonomia-indipendenza dei singoli e capacità di sviluppare creatività-innovazione è ancora più evidente e ciò comporta maggiori condizioni favorevoli per lo sviluppo innovativo. In tal senso, Weick (1976) affermò che *"in a loosely coupled system, there is more room available for self-determination by the actors. If it's argued that a sense of efficacy is crucial for human beings, then a sense of efficacy might be greater in a loosely coupled system with autonomous units than it would be*

¹⁴ Zan (2011) affermò che *"nel mondo delle organizzazioni complesse sono riconoscibili sistemi organizzativi a legame (tendenzialmente) debole caratterizzati da assetti strutturali, regolarità comportamentali e logiche d'azione proprie e diverse da quelle dei sistemi a legame (tendenzialmente) rigido"* e fornì la definizione dei SLD secondo cui sono tali *"sistemi organizzativi caratterizzati da una pluralità di unità organizzative, tendenzialmente autonome, a bassa interdipendenza tecnologica e/o gerarchica"*.

in a tightly coupled system where discretion is limited". Dunque, in un SLD c'è maggiore spazio per l'autodeterminazione dei singoli attori ed il sistema può conservare potenzialmente un numero di mutazioni e di soluzioni nuove maggiore di quelle di un sistema a legame rigido. Tuttavia, anche in quest'ultimo può esserci un minimo spazio di manovra, ma innovare è molto più difficile perché vi è un controllo più rigido che non consente un margine di azione tale per cui si può sperimentare, sbagliare e innovare.

Se è vero che le organizzazioni a legame debole possiedono maggiori capacità di innovazione, è altrettanto vero che hanno maggiori difficoltà nella diffusione dell'innovazione. Naturalmente, qui assume estrema evidenza l'aspetto comunicativo per cui una comunicazione tra le varie unità organizzative (e anche verso l'esterno, specie con l'ambiente di riferimento) dei processi di progettazione e implementazione delle strategie di innovazione è fondamentale affinché l'idea innovativa possa tradursi in pratica. A questo punto dev'essere introdotta l'essenziale questione della diffusione dell'innovazione. Essa rappresenta un aspetto cruciale in quanto si tratta di fare sì che l'innovazione venga diffusa e conosciuta (quindi adottata o rifiutata) in tutte le unità organizzative. A riguardo, si parla delle traiettorie dei processi innovativi – o meglio, del livello del sistema organizzativo in cui operano coloro che introducono o promuovono un'innovazione – che possono essere classicamente distinte in: innovazione *top-down* e innovazione *bottom-up*. Naturalmente, nel caso di processi innovativi *top-down* questi hanno origine ai vertici organizzativi – o al livello centrale – e vengono poi trasmessi mediante il flusso delle informazioni e delle comunicazioni alla base; invece, nel secondo caso il processo è inverso, ovvero l'innovazione parte e si sviluppa dal basso o dalle periferie del sistema organizzativo. Chiaramente, a seconda del senso del processo – dall'alto verso il basso o dal basso verso l'alto – possono scaturire fattori talvolta positivi e talvolta negativi. Ad esempio, le innovazioni che partono dalla base della struttura organizzativa da un lato sono più capaci di rispondere a problemi reali proprio perché nate e proposte dallo *street level*, dall'altro sono innovazioni che difficilmente risalgono la linea gerarchica. Viceversa, le innovazioni *top-down* sono potenzialmente più diffondibili a tutta

l'organizzazione, ma hanno la fragilità di poter essere percepite come qualcosa di non utile o lontano dalla realtà. In tal senso, assume sempre importanza il margine di manovra e il fattore umano. Se queste sono le due traiettorie possibili di origine, allora è necessario interrogarsi circa le modalità di diffusione, ossia su come effettivamente l'innovazione si sviluppa. In altre parole, si tratta della modalità di circolazione delle idee mediante appositi ed opportuni canali di trasmissione e, per l'appunto, diffusione delle informazioni all'interno di un'organizzazione. Rogers (1983) definisce la diffusione dell'innovazione come *“the process by which an innovation is communicated through certain channels over time among the members of a social system”*. Pertanto, in termini generali, si possono distinguere due modelli principali: diffusione lineare e diffusione non lineare. La grande maggioranza degli studi adotta un modello di diffusione lineare – tipico approccio del neoistituzionalismo organizzativo – per cui laddove un'idea è particolarmente efficace a rispondere alle sfide, allora tutti gli attori e le unità organizzative adotteranno l'innovazione attraverso un processo di isomorfismo (vale a dire di conformazione “diretta” alle soluzioni e modalità diffuse all'interno di un'organizzazione o, comunque, di realtà simili). Tuttavia, tale concezione prevede un modo di pensare la diffusione che porta con sé un grande limite: vedere soltanto un processo lineare, cioè non prendere in considerazione che in realtà le unità organizzative non per forza adottano l'innovazione facendola propria “a priori”, ma possono anche reinventarla, rifiutarla o adattarla al proprio contesto (anche se non si tratta di una relazione causale certa). Quest'ultimo aspetto, invece, è ciò su cui si fonda il pensiero di scuola scandinava (neoistituzionalismo scandinavo) che concepisce le idee innovative come quasi-oggetti che possono essere diffuse o meno seguendo un processo non lineare. Dunque, la vera difficoltà è tracciare il processo di diffusione e per cui:

- è complicato risalire alla paternità dell'innovazione e, di conseguenza, sorge la questione della re-invenzione
- si introduce il tema dell'adozione o del rifiuto di un'innovazione. Tale scelta può essere influenzata da cinque fattori quali: *relative advantage*,

compatibility, complexity, trialability e observability dell'innovazione che si vuole introdurre (Rogers, 1983; Hall, 2004)

- si procede oltre visioni semplicistiche con il superamento dei paradigmi di razionalismo, cognitivismo e funzionalismo e l'abbandono dell'idea delle organizzazioni come “macchine” a favore dell'idea di organizzazione reale che procede per prove e successivi aggiustamenti (Verzelloni, 2020)
- nell'ottica di comprendere la complessità organizzativa si sviluppa un'attenzione diffusa ai processi di costruzione e diffusione della conoscenza.

Appurato quanto scritto riguardo il margine di manovra (quindi la flessibilità strutturale) e la comunicazione necessaria per l'avvio e il proseguo di un'innovazione, viene abbastanza naturale comprendere quanto questi due fattori non possano essere la sola condizione necessaria e sufficiente affinché il processo innovativo abbia successo. Difatti, assumono determinata rilevanza anche la presenza di una leadership partecipativa che sia in grado di valorizzare e favorire i processi di apprendimento – costituenti un ulteriore fattore determinante – che a loro volta conducono a sottolineare la centralità del fattore umano, quindi delle risorse umane a disposizione e delle competenze detenute. In particolare, adottando uno stile di leadership partecipativo¹⁵, noto anche con il nome di democratico, il leader partecipa alle decisioni che vengono prese in specifiche situazioni intervenendo solo quando avverte delle criticità. Questa tipologia di leadership prevede un contributo attivo da parte di tutti i membri dell'organizzazione o comunque dell'unità organizzativa coinvolta nel processo di innovazione ed è uno stile democratico fondato sulla collaborazione e sulla partecipazione del personale che potrà così sentirsi parte attiva, risultando dunque più motivato e sentendosi spronato al raggiungimento degli obiettivi. Conseguentemente, una leadership partecipativa ben si coniuga con la

¹⁵ Teorizzato soprattutto dagli autori Lewin e Likert con la convinzione che influenzi positivamente il clima aziendale migliorando anche le performance lavorativa e alzando la soddisfazione del personale.

concessione di un margine di manovra che favorisca la creatività e, quindi, l'innovazione. Inoltre, la letteratura affronta la disponibilità di risorse sia di tempo che di denaro. Quando si tratta di tempo, non concederne abbastanza può portare alla sfiducia e al *burnout* (Amabile, 1998), mentre darne troppo può togliere il senso di sfida e diminuire le prestazioni creative. Invece, per quanto riguarda il denaro, deve essere prevista e garantita una disponibilità economica sufficiente affinché i dipendenti non debbano concentrarsi sulla ricerca di più risorse, tenendo però sempre presente che fornire risorse "oltre la soglia di sufficienza non stimola la creatività" (Amabile, 1998).

Infine, la cultura organizzativa insita in un determinato contesto gioca un ruolo non indifferente a seconda che si tratti di una cultura a favore dell'innovazione o meno. L'assunto tanto insindacabile quanto apparentemente banale è quello secondo cui affinché l'innovazione – di qualsiasi tipo essa sia – possa svilupparsi all'interno della complessità organizzativa è fondamentale che la cultura fondante di un'organizzazione sia pro-innovazione: in altre parole, è da verificare se i leader storici e attuali abbiano sempre assunto comportamenti favorevoli al processo innovativo o se sia sempre prevalso un atteggiamento conservatore e di resistenza verso il nuovo, se la struttura organizzativa è impostata in maniera tale che gli attori organizzativi abbiano margine di manovra e di espressione, nonché se sono concessi spazi alla creatività dei singoli individui e di tutta l'organizzazione. Parimenti, una cultura organizzativa che supporta, o più appropriatamente non punisce, dei flussi di lavoro e di comunicazione orizzontale basati sulla collaborazione, sulla valorizzazione delle diversità tra i membri del gruppo, sulla sfida costruttiva e sulla condivisione avrà maggiori probabilità di sviluppare creatività e innovazione più efficaci (Amabile et al., 1996; Angle, 1989; Kanter, 1983). Tali considerazioni hanno implicazioni significative sulla relazione tra cultura organizzativa ed innovazione. Infatti, un'organizzazione i cui attributi coincidono con le considerazioni sopra descritte, "deve avere una cultura organizzativa che valorizzi fortemente, tolleri e persino abbracci la diversità, supporti l'autonomia [...], la libertà, [nonché] la motivazione intrinseca" (McLean, 2005) al fine di promuovere la creatività e ottenere maggiore successo in termini di innovazione. Al contrario, una cultura

che sostiene e incoraggia il controllo – influenzando negativamente sulla motivazione intrinseca – si tradurrà in una diminuzione della creatività e dell'innovazione organizzativa. Più precisamente, l'adozione di una cultura organizzativa “adhocratica”¹⁶ determina un ambiente di lavoro dinamico, fluido e creativo in cui domina la flessibilità ponendo l'enfasi su valori come intraprendenza, collaborazione, condivisione e sperimentazione. È chiaro che una tale cultura definisce organizzazioni innovative, orientate alla scoperta e allo sviluppo di nuove idee che rappresentano nuove opportunità di crescita. Differentemente, organizzazioni caratterizzate da una cultura organizzativa cosiddetta “gerarchica” si presentano maggiormente avverse all'innovazione: si tratta di realtà organizzative che pongono al centro dell'attenzione il rispetto delle norme e delle procedure all'interno di un contesto formale e rigidamente strutturato determinando quindi una gestione e un controllo delle attività dei singoli individui che impediscono la nascita e l'emersione di idee innovative. Pertanto, definendo la cultura organizzativa come l'insieme dei concetti e dei valori condivisi all'interno di un'organizzazione che contribuiscono a conferire senso alla missione organizzativa, a definire comportamenti e significati collettivi, nonché il *modus operandi* dell'organizzazione stessa, tale “composizione” non può che avere ripercussioni (positive o negative) sulle modalità di approccio e di adozione verso comportamenti innovativi poiché, banalmente, è proprio attraverso i tratti caratteristici che compongono la cultura organizzativa che si può attribuire senso all'innovazione.

Dunque, stabilita la concezione di idea innovativa, delineati i fattori che possono concorrere all'innovazione e spiegate il senso, in questa sede, proprio perché ritenuta esplicativa, semplice ed esaustiva, si adotta la definizione del concetto di innovazione proposta da Luca Verzelloni che definisce – in maniera appositamente generale – un'innovazione come “*l'implementazione di un'idea o l'adozione di un comportamento, percepiti come innovativi da parte degli*

¹⁶ Quinn e Rohrbaugh (1983), partendo dall'incrocio tra il continuum flessibilità-stabilità e quello dell'orientamento di un'organizzazione verso l'ambiente interno o esterno, assegnarono ad ogni combinazione un relativo tipo di cultura organizzativa definendo quindi: la cultura di clan, la cultura adhocratica, la cultura gerarchica e la cultura del mercato.

attori che operano in un determinato contesto organizzativo, a prescindere dal loro grado di diffusione e consolidamento nel sistema” (Verzella, 2020). Tale definizione risulta perfettamente in linea con i fini del lavoro di ricerca e di analisi protagonista della qui presente tesi di laurea magistrale poiché consente di includere ogni forma possibile di innovazione all’interno di un sistema organizzativo nel momento in cui:

- a) comprende l’implementazione di un’idea e l’adozione di un comportamento evidenziando l’importanza della componente pratica dei processi d’innovazione legata all’attività degli attori e alle loro conoscenze e competenze
- b) non considera l’innovazione un’idea astratta, ma il risultato di un processo, vale a dire qualcosa di tangibile e riconoscibile
- c) non valuta il grado di diffusione e consolidamento di un’idea per definire se si tratta di un’innovazione o meno, ma considera la percezione di novità degli attori organizzativi.

2. Una prospettiva organizzativa dell’innovazione digitale

La narrazione più classica della digitalizzazione descrive quest’ultima più in termini di disgregazione, o per meglio dire, focalizza l’attenzione sulle enormi potenzialità dei nuovi strumenti tecnologici che condurranno alla sostituzione della forza lavoro umana da parte delle macchine. In sintesi, tale visione, definita *disruptive innovation* considera la digitalizzazione solamente in un’ottica di *disruption*, ossia di sconvolgimento e disgregazione della realtà attuale. Tuttavia, una simile retorica della dirompenza, tra i suoi molteplici limiti – tra cui il fatto che in realtà un’innovazione dirompente può essere riconosciuta tale solamente dopo la sua implementazione e che spesso, ad esempio, molti fallimenti rappresentano più il risultato di una cattiva gestione (Lepore, 2014) –, non considera che, oltre a non essere così drastica la realtà, proprio mediante la digitalizzazione nascono nuovi compiti, nuove strutture e nuovi ruoli di

responsabilità: in altre parole, vengono ignorate le conseguenze concrete dello sviluppo e dell'implementazione dell'innovazione digitale che conducono ad un cambiamento dell'organizzazione stessa. Ad esempio, una delle questioni più frequenti che si pone laddove vi siano in atto processi di digitalizzazione all'interno di un'organizzazione è rappresentata dal dilemma “dequalificazione o riqualificazione?”: si avranno sempre più lavoratori dequalificati in ragione di una sempre più elevata capacità di svolgere compiti complessi mediante le nuove tecnologie o vi sarà una riqualificazione della forza lavoro in grado di gestire nuove mansioni originate dalla digitalizzazione dei processi organizzativi? Perciò, come sarà ben chiaro in sede di analisi nel capitolo 4, uno degli aspetti cruciali dello sviluppo digitale, in quanto sfida organizzativa, è la sempre più pressante richiesta di nuove competenze digitali e di flessibilità professionale mediante cui gli individui devono essere in grado di svolgere attività e compiti lavorativi sempre nuovi: si tratta del rapporto che intercorre tra digitalizzazione dei processi e competenze lavorative. A riguardo, spesso, si commette l'errore di concentrarsi maggiormente su quegli aspetti definiti “automatizzanti” da Shoshana Zuboff (1988), trascurando gli aspetti “informativi” delle tecnologie digitali poiché *“mentre è vero che l'automazione digitale continua a sostituire corpo e conoscenze umane (un processo diventato noto come dequalificazione), il potere informativo della tecnologia crea contemporaneamente una spinta per un'approfondita riqualificazione”* (Zuboff, 1988) in virtù di una moltitudine di dati e nuove forme di visibilità con cui sia i dipendenti sia i vertici direzionali devono confrontarsi (Plesner, Justesen, 2018).

Dunque, coerentemente, il concetto di “digitalizzazione” può definirsi come l'impiego di tecnologie digitali per cambiare e trasformare processi e pratiche organizzative (Plesner, Husted, 2020). In tal senso, l'implementazione di nuove tecnologie digitali – ossia di una soluzione innovativa – nelle organizzazioni non si configura solamente come una questione tecnica, ma anche e soprattutto come una sfida organizzativa. Pertanto, come suggerito da Plesner e Husted in *L'organizzazione digitale* (2020), è necessario “pensare organizzativamente alla digitalizzazione” piuttosto che “pensare digitalmente l'organizzazione”. I due autori, al fine di approfondire la distinzione tra pensare “organizzativamente” la

digitalizzazione e il pensare “digitalmente” l’organizzazione, ricorrono ai concetti di *bounded automation* (automazione limitata) e di *blended automation* (automazione mista). In primis, secondo il pensiero che ha condotto alla definizione dell’automazione limitata, la vera questione da affrontare quando si parla di digitalizzazione non sono tanto le nuove macchine tecnologiche, ma le organizzazioni poiché le innovazioni non si dispiegano in base al proprio potenziale endogeno, ma sono delimitate da forze socio-organizzative che stabiliscono se, come e perché un lavoro o un compito viene automatizzato (Fleming, 2019). Dunque, il concetto di automazione limitata proposto da Fleming fa riferimento a tutti quei fattori organizzativi che in un qualche modo rappresentano dei limiti all’automazione per cui se è vero che la digitalizzazione ha un impatto sui processi lavorativi e sull’organizzazione, è altrettanto vero che tale impatto deve essere considerato in termini organizzativi a tal punto che la digitalizzazione è da ritenersi un vero e proprio processo organizzativo (Plesner, Husted, 2020). In secondo luogo, l’automazione mista può essere concepita come un tipo scientifico di design organizzativo entro cui le attività ordinarie vengono automatizzate e la forza lavoro umana interviene laddove vi siano attività di carattere straordinario o quando sia necessario apportare aggiustamenti in relazione alla complessità ambientale. In altre parole, la *blended automation* prevede l’intervento umano al fine di gestire eventi straordinari mediante la predisposizione di norme organizzative e sistemi di reazione. Dunque, questi due concetti consentono di comprendere che le tecnologie e i processi di digitalizzazione non operano all’interno di uno spazio vuoto, ma sono guidati da attori sociali incorporati nelle organizzazioni stesse (Brown et al., 2017). Pertanto, principio ben consolidato all’interno degli studi organizzativi, la tecnologia e le organizzazioni sono legate da un rapporto biunivoco a tal punto che si influenzano reciprocamente. Come sostenuto da Plesner e Husted (2020), l’articolazione dei cambiamenti legati alla digitalizzazione è una questione rilevabile solamente empiricamente impiegando un’analisi che prenda in considerazione il ruolo svolto dai molteplici aspetti organizzativi: una tale affermazione, oltre che conferire sempre più senso alla ricerca qui presentata, è perfettamente in linea con la letteratura degli *innovation*

studies sopra riportata che individua i possibili fattori abilitanti l'innovazione all'interno di un'organizzazione.

In sintesi, parlare organizzativamente di digitalizzazione significa considerare lo sviluppo digitale un vero e proprio processo organizzativo, vale a dire un insieme organizzato di attività indipendenti, finalizzato al raggiungimento di un obiettivo specifico condiviso. Chiaramente, in questi termini, la digitalizzazione esercita un determinato impatto sulle varie dimensioni organizzative e, più precisamente, sui diversi gruppi di individui: influenza le attività, le identità, le relazioni tra gli attori organizzativi e altera l'esperienza degli utenti esterni (Plesner, Husted, 2020).

2.1. Alcune implicazioni per le organizzazioni pubbliche: la digitalizzazione nella PA

Come già detto, innovare non è facile come a dirsi e la Pubblica Amministrazione non è un'eccezione. I processi di innovazione, qualunque significato assumano nell'economia di un'organizzazione, sono difficili e impegnativi. L'innovazione digitale richiede investimenti importanti e, soprattutto, la capacità di intraprendere un percorso di trasformazione organizzativa, culturale, sociale, creativa e manageriale in termini sia strutturali che di *know-how* esistente.

I fattori che possono influenzare positivamente o negativamente l'innovazione – come si è visto nel paragrafo 1 di questo capitolo – sono molteplici e variano a seconda del contesto, ma ciò che spesso appare essere una costante del fattore umano è immaginare il futuro e auspicare la messa a terra di nuove idee per poi finire di praticare il passato e ripetere ciò che si conosce “perché si è sempre fatto così”. Questo è il grande paradosso dell'essere umano che spesso si ritrova anche nell'ambiente pubblico e pone al centro dell'attenzione l'importanza delle risorse umane e delle relative competenze detenute all'interno di un'organizzazione. Praticare il passato e ripetere il conosciuto è sicuramente più rassicurante per l'individuo, ma spesso rappresenta

il più grande ostacolo verso l'innovazione: si tratta di comportamenti adottati dagli attori organizzativi sotto la lente della resistenza al cambiamento.

Nella più che variabile gamma di cambiamenti rientra sicuramente l'introduzione di un'innovazione che, come ogni altro processo di trasformazione, ha conseguenze sui processi di lavoro e sulla relativa tecnologia in uso, nonché sulla natura delle relazioni interne ed esterne all'organizzazione. Difatti, la digitalizzazione della Pubblica Amministrazione – intesa come l'introduzione e l'implementazione di nuovi strumenti e nuove tecnologie digitali che possano rendere più efficienti i processi e i flussi organizzativi – rappresenta la principale innovazione sia sul piano dell'organizzazione dell'attività amministrativa sia sul piano della disciplina delle singole procedure e dei rapporti con gli utenti-cittadini. A riguardo, i temi più rilevanti possono ricondursi a due concetti chiave della “riforma digitale” della PA: *e-government* e *open government*. Con il termine *e-government* (amministrazione digitale) – nel quadro dell'ampio processo di innovazione e riorganizzazione della Pubblica Amministrazione avviato negli anni Novanta – si definisce il processo di informatizzazione della PA, vale a dire “l'uso delle tecnologie dell'informazione e della comunicazione nelle pubbliche amministrazioni, coniugato a modifiche organizzative ed all'acquisizione di nuove competenze al fine di migliorare i servizi pubblici ed i processi democratici e di rafforzare il sostegno alle politiche pubbliche”¹⁷. Dunque, l'*e-government* consiste nel ricorso alle tecnologie digitali al fine di ottimizzare i processi interni e le interazioni esterne dell'amministrazione pubblica verso i cittadini (e più in generale la società civile), le imprese e le altre amministrazioni perseguendo, tramite la digitalizzazione dei processi, obiettivi di efficienza della macchina amministrativa, di semplificazione, di economicità e di tempestività. Tuttavia, per realizzare una piena digitalizzazione della PA, è necessaria un'affermazione anche dell'*open government*, ossia “una cultura della governance che promuove i principi di trasparenza, integrità, accountability e partecipazione dei portatori

¹⁷ Comunicazione della Commissione Europea del 25 settembre 2006 “Il ruolo dell'e-government per il futuro dell'Europa”.

di interesse a sostegno della democrazia e della crescita inclusiva" (Rapporto OCSE, *Open Government: The Global Context and the Way Forward*, 2016). Pertanto, l'*e-government* e l'*open government* devono essere pensati secondo una logica di integrazione reciproca poiché il primo è maggiormente orientato sui processi interni di erogazione di servizi, di dematerializzazione, di interoperabilità per fornire output utili ai cittadini, mentre il secondo guarda prevalentemente verso la cittadinanza al fine di raccogliere e accogliere le differenti necessità e fornire così risultati tangibili nel rispetto del principio della trasparenza e dell'accessibilità all'informazione e ai dati: in altre parole, l'*e-government* si pone un obiettivo di efficienza e l'*open government* di efficacia dell'attività amministrativa. Dunque, una vera e propria strategia di *digital transformation* – che mira a realizzare una serie di cambiamenti prevalentemente tecnologici, culturali, organizzativi e sociali associati all'applicazione delle tecnologie digitali – deve andare oltre alla semplice adozione di nuove tecnologie puntando ad un'erogazione efficace ed efficiente dei servizi pubblici affinché siano accessibili a tutti indipendentemente dalla reale disponibilità di risorse: in poche parole, la transizione digitale nei sistemi organizzativi pubblici deve puntare ad un aumento del livello di qualità e trasparenza dei servizi e favorire una più semplice interazione con i cittadini. È in tal senso che ad oggi le organizzazioni del settore pubblico sono chiamate a sviluppare strategie di digitalizzazione sempre più ambiziose. Ad esempio, come riportato direttamente da Plesner e Husted (2020), molte organizzazioni pubbliche fanno sempre più ricorso all'utilizzo dell'*Internet of Things*¹⁸ per la progettazione delle cosiddette *smart cities*, ossia un modello di "città intelligente" in cui le reti e i servizi tradizionali sono resi più efficienti con l'uso di soluzioni digitali a beneficio dei suoi abitanti e delle imprese; oppure molte organizzazioni pubbliche supportano i propri processi decisionali mediante l'analisi dei *big data* e scelgono di trasformare le interazioni con i cittadini attraverso l'implementazione di diverse

¹⁸ Per Internet of Things (IoT) o Internet delle Cose si intende quel percorso nello sviluppo tecnologico in base al quale, attraverso la rete Internet, potenzialmente ogni oggetto dell'esperienza quotidiana acquista una sua identità nel mondo digitale. Come detto, l'IoT si basa sull'idea di oggetti "intelligenti" tra loro interconnessi in modo da scambiare le informazioni possedute, raccolte e/o elaborate.

piattaforme digitali pubbliche (a titolo esemplificativo, PagoPA, SPID e AppIo per la PA italiana). Pertanto, le conseguenze della digitalizzazione si riflettono anche sulle interazioni tra cittadini-utenti e organizzazioni del settore pubblico: più che interagire fisicamente con funzionari pubblici, al comune cittadino viene richiesto di compilare moduli e domande online che, ragionevolmente, saranno sempre più processati ed elaborati, secondo una logica computazionale, da algoritmi piuttosto che da persone fisiche. In tal senso, la digitalizzazione dei processi organizzativi può radicalmente trasformare l'esperienza che le persone fanno dei pubblici servizi (Plesner, Husted, 2020) configurando così, tramite l'ausilio di piattaforme digitali, nuove forme di relazione e interazione tra soggetti e istituzioni pubbliche. Difatti, in uno studio riguardante un'amministrazione pubblica digitalizzata, questa trasformazione è stata descritta come una ridefinizione delle forme di interazione "faccia-a-faccia" a favore di forme d'interazione "fianco-a-fianco" (Plesner, Husted, 2020) per cui i cittadini si trovano sempre più spesso a doversi confrontare con questioni burocratiche da soli davanti allo schermo di un computer o di uno smartphone, piuttosto che insieme ad un funzionario amministrativo attraverso un'interazione fisica in un pubblico ufficio (Pors, 2015). Dunque, volendo mantenere il filo conduttore del qui presente lavoro, la digitalizzazione, rappresentando un'introduzione di un'innovazione e in ragione della relazione biunivoca che la lega con l'organizzazione in quanto tale, influisce sull'efficacia del sistema di comunicazione organizzativo. Più precisamente, se da una parte grazie agli *innovation studies* è possibile affermare che l'efficacia della comunicazione interna ed esterna è un fattore abilitante l'introduzione di una soluzione innovativa quale lo sviluppo digitale, dall'altra è possibile affermare che la stessa digitalizzazione nella sua implementazione, in qualità di processo organizzativo, avrà un impatto sul sistema comunicativo e informativo dell'organizzazione stessa.

Di seguito, è necessario tenere sempre presente la specificità che caratterizza il settore pubblico e che lo differenzia da quello privato: difatti, la complessità intrinseca del settore pubblico e le necessità dei cittadini mal si conciliano con le forme di standardizzazione e automazione tipiche delle tecnologie digitali

(Plesner, Husted, 2020). Se i casi eccezionali o particolarmente complessi vengono forzati entro modelli standardizzati o gestiti tramite algoritmi invece che da funzionari pubblici si configurano due problemi principali:

1. da una parte, risulteranno errori e malfunzionamenti che minano la qualità e la correttezza dei servizi erogati al punto da porre in assoluta centralità il tema delle competenze detenute (grado di specializzazione): come si vedrà in sede di analisi nel capitolo 4, il possesso di specifico *know-how* è fondamentale per la corretta ed efficiente, oltre che efficace, gestione ed erogazione di un servizio;
2. dall'altra parte, si creerebbero problemi di legittimità.

Riguardo il secondo punto qui sopra, la legittimità rappresenta una delle questioni di maggior peso per le organizzazioni, nonché istituzioni, pubbliche: nell'era del digitale, essa si associa quasi sempre alla trasparenza dei processi a tal punto che, con lo scopo di garantire maggiore legittimità, molte organizzazioni vengono chiamate a rendere le loro operazioni più trasparenti e, quindi, consultabili dall'esterno (nel caso italiano si tratta della cosiddetta Amministrazione Trasparente¹⁹). Inoltre, le organizzazioni pubbliche vengono percepite come legittime solamente finché sono in grado di fornire servizi di un determinato valore: in tal senso, il ruolo delle tecnologie digitali diventa quello di incrementare quantitativamente e qualitativamente il livello dei servizi,

¹⁹ Il principio della trasparenza, inteso come accessibilità totale alle informazioni che riguardano l'organizzazione e l'attività delle pubbliche amministrazioni, è stato affermato con il decreto legislativo 14 marzo 2013, n. 33, con l'obiettivo di favorire il controllo diffuso da parte dei cittadini sull'operato delle istituzioni e sull'utilizzo delle risorse pubbliche.

In particolare, la pubblicazione dei dati in possesso delle pubbliche amministrazioni intende incentivare la partecipazione dei cittadini allo scopo di:

- assicurare la conoscenza dei servizi resi, le caratteristiche quantitative e qualitative e le modalità di erogazione;
- prevenire fenomeni di corruzione e promuovere l'integrità;
- sottoporre al controllo diffuso ogni fase del ciclo di gestione della performance per consentirne il miglioramento.

permettendo al contempo una riduzione della spesa pubblica (Plesner, Husted, 2020).

Inoltre, le organizzazioni pubbliche devono confrontarsi con numerose sfide quando decidono di implementare le loro agende digitali. Ad esempio, ogni qual volta viene modificata una legge i sistemi amministrativi digitali devono essere riprogettati di conseguenza: a tal proposito, sarebbe fondamentale che vi fosse una legislazione *digitization ready* (Justesen, Plesner, 2020), ossia leggi scritte nella maniera più semplice e meno ambigua possibile al fine di poter presupporre opzioni binarie laddove si presenti la possibilità di procedere con l'automazione di processi lavorativi come, ad esempio, nel caso della digitalizzazione dei servizi pubblici online. In aggiunta, le tecnologie evolvono molto velocemente per cui quando un sistema informatico viene cambiato in uno dei settori dell'amministrazione parallelamente si avvia un processo a cascata su anche tutti gli altri sistemi utilizzati in altri settori o su altri livelli dell'amministrazione che s'interfacciano con il primo: tale aspetto, naturalmente, richiama immediatamente l'attenzione sull'importanza che ha in questi termini il raggiungimento di una piena armonizzazione dei *software* utilizzati al fine di ottenere l'interoperabilità²⁰ dei sistemi informativi della pubblica amministrazione quale asso portante dell'intero sistema informativo pubblico poiché garantisce l'interazione e lo scambio di informazioni tra le differenti PA senza richiedere specifiche integrazioni.

In conclusione, l'ambizione di rendere le organizzazioni e i servizi pubblici sempre più digitali comporta trasformazioni radicali che coinvolgono non solo i diversi ambiti del settore pubblico (e quindi le differenti unità organizzative), ma anche l'ambiente esterno che lo circonda. Pertanto, la digitalizzazione impone una ridefinizione della attività e dei processi lavorativi, nonché un nuovo modo di approcciare alle strategie di sviluppo intra ed extra organizzativo: l'innovazione si attua innanzitutto attraverso la digitalizzazione delle amministrazioni pubbliche.

²⁰ L'interoperabilità è la capacità di un prodotto o di un sistema di interagire e funzionare con altri prodotti o sistemi, esistenti o ancora in divenire, senza alcuna restrizione per l'accesso o le implementazioni.

2.2. *La digitalizzazione nella PA italiana*

Brevemente, volgendo lo sguardo sul caso italiano, il Dipartimento della Funzione Pubblica promuove l'uso di strumenti e modelli che realizzino i principi della cittadinanza digitale e dell'*open government* al fine di coinvolgere al massimo le istituzioni pubbliche e private e gli *stakeholder* sui temi principali dell'Agenda digitale. Gli interventi del Dipartimento per diffondere e sostenere l'innovazione nelle pubbliche amministrazioni si basano su due pilastri portanti:

- innovazione digitale e sviluppo dell'*open government* per cogliere tutte le opportunità – promuovendo i diritti di cittadinanza digitale e le forme di partecipazione – che le tecnologie digitali abilitano sia all'interno delle amministrazioni sia nei rapporti tra queste e cittadini e imprese;
- trasparenza delle amministrazioni per assicurare la conoscenza del patrimonio di informazioni sulle PA e favorirne il controllo sociale e il miglioramento continuo.

Pertanto, come già più volte ribadito, l'impatto delle nuove tecnologie ha il potenziale di migliorare i servizi resi dalle pubbliche amministrazioni agli utenti finali, ossia cittadini e imprese, garantendo una maggiore efficienza delle procedure, mediante l'apertura di sportelli on-line d'accesso ai servizi, ma anche una maggiore trasparenza dell'attività amministrativa.

Il processo di digitalizzazione, quantomeno tra i paesi europei, è ancora molto disomogeneo e, difatti, il ricorso ai servizi on-line da parte dei cittadini italiani è ancora nettamente inferiore alla gran parte dei Paesi europei. Più

precisamente, l'*e-government Benchmark Report*²¹ 2021²² della Commissione Europea mostra che il nostro Paese si posiziona 21esimo per capacità della PA di sfruttare le potenzialità offerte dalle tecnologie dell'informazione e della comunicazione con un valore (64%) al di sotto della media UE27 (68%). In particolare, il “negativo” posizionamento dell'Italia è fortemente influenzato dai bassi punteggi ottenuti circa la trasparenza nell'erogazione e nel design dei servizi, la fruibilità molto ridotta nelle funzionalità transfrontaliere dei servizi digitali e la ridotta presenza di fonti autentiche²³. Un'analisi dettagliata, fornita da ForumPA²⁴, mostra come i servizi pubblici digitali legati al mondo del lavoro sono più rispondenti alle necessità e contribuiscono in maniera sostanziale al posizionamento dell'Italia nel *Benchmark*, mentre i servizi pubblici per i cittadini risultano ancora carenti in termini di accessibilità e non sufficientemente integrati nell'utilizzo quotidiano. Difatti, l'Italia si colloca al terz'ultimo posto in Europa per utilizzo dell'*e-government* in ragione di una bassissima percentuale (36% a fronte della media UE27 del 64%) di utilizzo dei servizi digitali da parte dei cittadini per interagire con la Pubblica Amministrazione. È quest'ultimo, l'indicatore più utile per capire la diffusione dei servizi di *e-government* nel Paese e più in generale dello stato di

²¹ L'*eGovernment Benchmark* valuta e confronta la fornitura di servizi di *e-government* in 35 paesi europei: più precisamente nei 27 stati membri dell'UE e in Islanda, Norvegia, Svizzera, Albania, Montenegro, Macedonia del Nord, Serbia e Turchia. In particolare, la rilevazione si basa su 4 principali gruppi di indicatori riguardanti:

- a) *user centricity* – centralità dell'utente: le caratteristiche di *mobile friendliness* e fruibilità del servizio (in termini di supporto online disponibile e meccanismi di feedback);
- b) *transparency* – trasparenza: indica il livello di trasparenza nell'erogazione del servizio: responsabilità dell'erogazione e modalità di utilizzo dei dati personali;
- c) *cross-border mobility* – mobilità transfrontaliera: in che misura gli utenti dei servizi pubblici possono utilizzare i servizi online in un altro paese europeo;
- d) *key enablers* – fattori chiave abilitanti: le pre-condizioni tecniche per la fornitura dei servizi digitali: identificazione elettronica o fonti autentiche.

²² La misurazione su ciascun indicatore si riferisce all'anno 2020

²³ Fonti autentiche è il termine usato per riferirsi a un insieme di dati detenuti da un organismo, nominato da un atto giuridico per la gestione di tali dati, che è autorevole in una particolare area di competenza (es. ANPR).

²⁴ Società di servizi e consulenza del Gruppo Digital360 specializzata in relazioni pubbliche, comunicazione istituzionale, formazione e accompagnamento al cambiamento organizzativo e tecnologico delle pubbliche amministrazioni.

avanzamento della digitalizzazione della PA italiana. Analogamente, anche scorrendo il report del DESI²⁵ 2022 è possibile osservare che solo il 40% degli utenti Internet italiani fa ricorso ai servizi pubblici digitali rispetto a una media europea del 65%. Tuttavia, seppur in termini di competenze digitali di base risulta che l'Italia è caratterizzata da un basso livello di *digital skill* della popolazione e da uno scarso utilizzo di Internet, è necessario sottolineare che tale indicatore (servizi pubblici digitali) ha registrato una crescita considerevole negli ultimi due anni con un aumento di 10 punti percentuali tra il 2020 e il 2022. Ad ogni modo, l'Italia nella classifica del DESI si posiziona 18esima fra i 27 Stati membri dell'UE e dai risultati del 2022 sugli indicatori emerge un chiaro miglioramento del nostro Paese volto a colmare il gap rispetto gli altri Stati membri attestandosi oltre la media europea circa il livello di connettività (l'Italia si colloca al 7° posto tra gli Stati membri dell'UE) e di integrazione delle tecnologie digitali (l'Italia si colloca all'8° posto nell'UE con la maggior parte delle PMI che ha perlomeno un livello base di intensità digitale), ma ben al di sotto sugli indicatori del capitale umano (l'Italia si colloca al 25° posto su 27 paesi dell'UE, solo il 46 % delle persone possiede perlomeno competenze digitali di base, un dato al di sotto della media UE pari al 54 %) e dei servizi pubblici digitali (l'Italia si colloca al 19° posto nell'UE). Pertanto, l'Italia permane ancora in una condizione in cui la strategia e, più precisamente gli strumenti, di *e-government* non sono in grado di sfruttare in maniera adeguata ed efficiente le opportunità offerte dalle nuove tecnologie dell'ICT per ottenere performance paragonabili a quelle dei migliori e, conseguentemente, un sufficiente sviluppo del paese in termini di cittadinanza digitale. In altre parole, ciò che ancora manca nel nostro Paese è un'effettiva e completa transizione verso una cultura digitale, sia organizzativamente che socialmente parlando.

²⁵ Il Digital Economy and Society Index (DESI) è un indice introdotto dalla Commissione Europea nel 2014 per misurare i progressi dei Paesi europei in termini di digitalizzazione dell'economia e della società, al fine di convergere verso un unico mercato digitale. In particolare, si sviluppa su quattro indicatori riguardo: capitale umano, connettività, integrazione delle tecnologie digitali, servizi pubblici digitali.

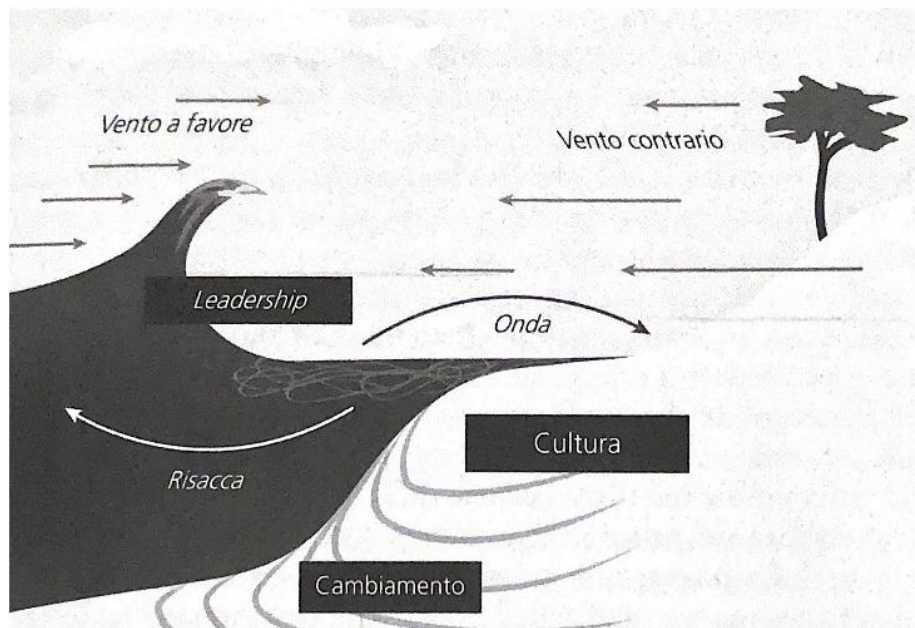
3. Il cambiamento culturale

In chiusura di questo secondo capitolo, è utile fare un riferimento al nesso tra cambiamento e cultura organizzativa presupponendo che, per realizzare un'organizzazione capace di cogliere e di valorizzare le opportunità derivanti dai processi innovativi, nonché per il passaggio a un'organizzazione digitalizzata, sia necessario instaurare un processo di cambiamento che coinvolga anche il modello di cultura organizzativa in vigore.

I modelli di cambiamento storicamente prevalenti si basano prevalentemente sul modello “*unfreeze, change, refreeze*” proposto negli anni Quaranta da K. Lewin secondo cui in prima istanza nasce la necessità di “scongelare” lo *status quo*, dare vita al vero e proprio processo di trasformazione e transizione (intesa come fase di formazione e assistenza al cambiamento) verso il nuovo e, infine, “congelare” – vale a dire stabilizzare – il nuovo equilibrio creatosi alla luce delle nuove conoscenze acquisite. Tuttavia, seppur oggi continua ad essere diffuso, tale modello compete con la crescente consapevolezza che viviamo in un mondo VUCA in cui il cambiamento è continuo (Johansen, 2017) e con l'idea secondo cui l'innovazione avviene ovunque (e non segue solamente processi *top-down*).

Al fine di comprendere al meglio il concetto di cambiamento culturale, è utile ricorrere alla metafora generativa della spiaggia secondo cui l'acqua del mare e le sue onde rappresentano il defluire delle iniziative intraprese dagli individui che interagiscono con i sedimenti delle interazioni passate, vale a dire con la cultura che è simboleggiata dalla spiaggia. Se si pensa al cambiamento culturale come all'intento umano di trasformare le cose, possiamo pensare al “vento a favore” che dal mare spira in direzione della riva come una forza verso il cambiamento e al “vento contrario” che soffia dalla riva verso l'acqua resistendo alla forza del cambiamento: i loro differenti effetti sono le forze naturali e tecnologiche che limitano e ostacolano l'azione umana (Shein, 2021).

Fig. 3 La spiaggia come metafora generativa del cambiamento culturale



Fonte: Culture d'Impresa, Shein, 2021 (artwork di Ernesto Renda, 2018)

In breve, la metafora della spiaggia consente di comprendere facilmente le complesse dinamiche della cultura, o meglio del cambiamento culturale mediante le molteplici forze (vento e onde) che cambiano la spiaggia (cultura) nel corso del tempo.

Nel momento in cui si avvia un processo di cambiamento questo si sviluppa e concretizza a livello individuale, a livello di gruppi di lavoro e trasversalmente tra i diversi gruppi interni all'organizzazione. Naturalmente, il ruolo della leadership è fondamentale in quanto "la gestione del cambiamento culturale deve essere concepita come una danza complessa, un intreccio di passi iterativi, inclusivi, adattivi e non lineari, dall'alto verso il basso, dal basso verso l'alto e da un estremo all'altro" (Shein, 2021).

Ma come si innesca un processo di cambiamento? I punti di origine del cambiamento possono essere i più numerosi e vari: ad esempio, la nascita di nuove tecnologie rivoluzionarie può rendere obsoleti gli elementi della cultura tecnica di un'organizzazione al punto di scatenare una profonda riflessione circa la necessità di ammodernamento, così come rivoluzioni o conflitti interni all'organizzazione possono essere il centro propulsivo del cambiamento, oppure,

più semplicemente, il fallimento di strategie può condurre a una relativa rimodulazione dell'azione strategica-organizzativa. Ciascuna "miccia del cambiamento" ha proprie conseguenze in termini di sviluppo, trasformazione e transizione dal "vecchio" al "nuovo", ma tutte presentano alla base la forza motrice del cambiamento trasformazionale: la disconferma. In maniera molto semplice, si tratta di una nuova informazione che costituisce il monito circa qualcosa che non sta procedendo nella direzione prevista e per cui rende necessario quantomeno una riflessione. Ad esempio, una disconferma per un'organizzazione può derivare dal peggioramento inaspettato degli indicatori economici e/o di performance, dal calo del coinvolgimento e della partecipazione dei diversi attori organizzativi, da elevati reclami provenienti dai clienti/utenti oppure dalla bassa qualità del prodotto/servizio che non soddisfa i minimi prestabiliti. In sintesi, la disconferma coinvolge una o tutte le seguenti categorie di informazioni: minaccia economica (se non si cambia, si perderà), minaccia politica (se non si cambia, avrà la meglio il più potente), minaccia tecnologica (se non si cambia, si sarà obsoleti), minaccia legale (se non si cambia, vi saranno ripercussioni legali) e minaccia morale (se non si cambia, si apparirà irresponsabili).

Dall'altra parte, invece, quando ha inizio un processo di cambiamento culturale per cui si rende necessario non solo una modifica dei comportamenti ma anche l'adozione di nuove convinzioni e valori, le forze frenanti possono ricondursi a due tipi di ansia che sorgono nell'individuo: l'ansia da sopravvivenza e l'ansia da apprendimento. Nel primo caso si tratta della sensazione per cui se non avviene il cambiamento allora ci saranno ripercussioni negative e ciò comporta la percezione di una minaccia; nel secondo caso, è la sensazione di poter non essere in grado o poter fallire nel tentativo di cambiare. Queste due forme d'ansia scatenano paure specifiche nell'individuo come la paura di perdere potere o la propria posizione, la paura dell'incompetenza temporanea, la paura della punizione per l'incompetenza, la paura di perdere l'identità personale e la paura di perdere l'appartenenza al gruppo. Naturalmente, queste forme d'ansia non è detto che siano coscienti, ma in ogni caso provocano comportamenti che si traducono nella forma della resistenza al cambiamento

(Shein, 2021). Le manifestazioni comportamentali della resistenza al cambiamento – come già anticipato nel paragrafo precedente – principalmente si concentrano sul rifiuto, vale a dire ignorare e/o razionalizzare le informazioni disconfermanti convincendosi che i dati negativi sono temporanei e poco rilevanti, se non addirittura non validi, e giungere così alla conclusione per cui “non c’è nulla da fare”. Laddove la pressione al cambiamento sia forte e convinta, l’individuo può dare inizio a processi di ricerca di un capro espiatorio scaricando le responsabilità su altri attori e/o unità organizzative, così come potrebbe negoziare un risarcimento in risposta all’accoglienza del cambiamento. Attuare un cambiamento significa rompere l’equilibrio interno all’organizzazione e perciò assume particolare rilevanza il ruolo del leader del cambiamento – che può essere una persona o il comitato direttivo in toto – che deve sempre aver presente che i cambiamenti – qualsiasi dimensione riguardino – influenzano sia la cultura tecnica che la cultura sociale di un’organizzazione al punto di avere il dovere di gestire il processo mediante strumenti di formazione formale, il coinvolgimento del personale nella scelta del processo stesso di apprendimento, la creazione di gruppi di supporto e l’individuazione di modelli di riferimento positivi che consentano una facile visualizzazione “di ciò che sarà” (Shein, 2021).

In conclusione, il cambiamento non è altro che la combinazione dialettica tra forze motrici e forze frenanti che, come descritto da E.H Shein in *Culture d’impresa*, avviene attraverso tre principi chiave per cui: 1) il cambiamento ha luogo quando le forze motrici sono maggiori delle forze frenanti e/o quando l’ansia da sopravvivenza è maggiore dell’ansia da apprendimento; 2) il modo migliore per avviare e facilitare l’interiorizzazione del cambiamento è ridurre le forze frenanti piuttosto che aumentare le forze motrici in modo tale da diminuire l’ansia da apprendimento; 3) relazioni aperte e personali – specie riguardo al ruolo della leader del cambiamento – sono indispensabili al fine di intervenire appropriatamente e di garantire la sicurezza psicologica dell’individuo circa il supporto con tutte le risorse necessarie in ogni fase del processo.

CAPITOLO 3

LE UNIONI DI COMUNI IN EMILIA – ROMAGNA E IL SERVIZIO ICT – AGENDA DIGITALE

1. Regione Emilia – Romagna: geo-morfologia e demografia

Nel 1947 l'Emilia e la Romagna – precedentemente due territori separati – diventarono un'unica regione: difatti, la Romagna – che comprende le province di Rimini, Forlì-Cesena, Ravenna e parte dei comuni della Città Metropolitana di Bologna come Imola – dopo un periodo di annessione al Regno di Sardegna insieme ai comuni della Provincia di Bologna, entrò a far parte del nascente Regno d'Italia nel 1861 e nel 1947 furono annessi in un'unica regione anche i territori dell'Emilia – che comprende le province di Parma, Piacenza, Reggio Emilia, Modena, Ferrara e la maggior parte dei comuni della Città Metropolitana di Bologna – formando così la regione dell'Emilia-Romagna. Tuttavia, la regione venne istituita ufficialmente ben più tardi in occasione delle prime elezioni regionali il 7 giugno 1970 per attuare l'ordinamento previsto dalla Costituzione, che dopo la Seconda guerra mondiale segnò la fine della monarchia e la nascita della Repubblica italiana. Dagli anni Settanta alla fine del Novecento la Regione ha gestito e sviluppato una struttura territoriale già caratterizzata, sin dal dopoguerra, dal policentrismo: città forti, capaci di coniugare e far interagire crescita economica, sviluppo sociale ed efficienza amministrativa.

Il territorio regionale è in prevalenza pianeggiante (48%) nella parte settentrionale, mentre in quella meridionale è collinare al 27% e montuoso al 25%. Morfologicamente, quindi, il territorio è formato da due parti pressoché equivalenti, una montuosa e collinare e l'altra pianeggiante, divise dal tracciato

rettilineo della via Emilia. Inoltre, dal punto di vista idrologico è presente un complesso reticolo di fiumi secondari che sfociano nel fiume Po, il che comporta inevitabilmente maggiori difficoltà strutturali per la definizione e ridefinizione degli ambiti territoriali ottimali utili alla gestione dei servizi pubblici locali. Infine, la regione emiliano-romagnola confina a nord con il Veneto e la Lombardia, a sud con la Toscana, le Marche e la Repubblica di San Marino, a ovest con il Piemonte e la Liguria e, infine, a est è bagnata dal Mar Adriatico. Inoltre,

Al 1/01/2022 (dati ISTAT), l'Emilia-Romagna conta 4.458.006 abitanti distribuiti su 330 comuni, di cui 21 (6,4%) non superano i 1000 abitanti, 61 (18,5%) hanno tra i 1000 e 3000 abitanti e 51 (15,5%) hanno tra i 3000 e 5000 abitanti, per un totale di 133 (40,3%) comuni con meno di 5000 abitanti; sono invece 13 (3,9%) i comuni con oltre 50000 abitanti. Dal momento in cui la legge n.158 del 2017 stabilisce che per “piccoli comuni si intendono i comuni con popolazione residente fino a 5.000 abitanti” e alla luce del fatto che oltre il 40% dei comuni emiliani-romagnoli rientrano in tale definizione, non è eccessivamente complicato intuire perché la regione Emilia-Romagna si caratterizza per essere una delle regioni italiane con maggior numero di Unioni di Comuni (41) sul proprio territorio.

1.1. La normativa regionale: una breve sintesi

La Regione Emilia-Romagna ha avviato il proprio percorso di riordino territoriale sin dal 1996 con il susseguirsi di importanti passaggi legislativi di seguito brevemente riportati.

Il primo passo venne compiuto con la legge regionale 24/1996 “*Norme in materia di Riordino territoriale e di sostegno alle Unioni e alle fusioni di Comuni*” mediante la quale furono dettate le prime linee che disciplinarono il programma di riordino territoriale e le relative misure di incentivazione finanziaria alle Unioni e fusioni di Comuni, vale a dire alle forme di associazionismo intercomunale. Gli obiettivi della L.R. 24/1996 vennero

successivamente ripresi e sviluppati dalla legge regionale n. 3/1999, che in prima istanza introdusse la disciplina relativa agli “ambiti territoriali ottimali” (ATO) per l’esercizio di funzioni e servizi locali – incentrata sull’iniziativa volontaria dei Comuni – e individuò l’Associazione Intercomunale come forma più flessibile, anche se strutturata, di aggregazione. Quest’ultima legge di riforma del sistema regionale e locale rappresentò l’avvio di un processo di vera e propria concertazione tra l’ente regionale e gli enti locali al punto che vennero poi previsti strumenti di collaborazione quali:

- l’osservatorio sulla riforma amministrativa, sulle strutture organizzative e sulle politiche del personale (art. 9 della l.r.3/1999)
- il Comitato regionale per le Unioni di comuni (art. 24)
- la Conferenza Regione-Autonomie locali, designata a intervenire su tutte le materie attinenti alle autonomie locali.

Successivamente, nel 2001 con la legge regionale n. 11/2001 venne introdotto un significativo cambiamento che rappresentò lo spartiacque tra il sistema precedente, fondato sui principi della legge 142/1990 sull’ordinamento delle autonomie locali, e quello successivo che poggiò sulla nuova normativa statale di riforma in tema di decentramento amministrativo e ordinamento locale. In particolare, con la suddetta legge regionale era necessario recepire la previsione del necessario esercizio associato delle funzioni conferite ai Comuni all’interno dei cd. “ambiti ottimali” (art.3, c. 2, del Decreto legislativo n.112/1998) e le norme dettate dalla L. 265/1999 (poi confluite nel TUEL del 200) riguardanti le forme di associazionismo intercomunale. Dunque, la legge regionale 11/2001 previde:

- la ricognizione degli ATO per l’esercizio associato delle funzioni comunali;
- l’individuazione di fusioni, Unioni, Comunità montane e Associazioni intercomunali;

- la delimitazione degli ambiti territoriali delle Comunità montane; la definizione di criteri per la concessione dei contributi annuali e straordinari a sostegno delle forme associative;
- l'incentivazione dello sviluppo delle gestioni associate destinando contributi alle Unioni, alle Comunità montane e alle Associazioni Intercomunali.

In sostanza, la L.R. 11/2001 rappresentò il punto di partenza di un lungo e complesso percorso di sostegno regionale alle forme associative. Difatti, nel 2001 venne approvato il primo Programma di Riordino Territoriale (PRT) – che in seguito si vedrà più dettagliatamente in cosa consiste.

La Regione Emilia-Romagna con la legge regionale 10/2008 “*Misure per il riordino territoriale, l'autoriforma dell'amministrazione e la razionalizzazione delle funzioni*”, ha disciplinato il riordino delle Comunità montane, in particolare procedendo alla revisione dei loro ambiti territoriali (art.4) e riducendone il numero complessivo (per poi nel 2013 decretarne l'estinzione a favore del subentro delle Unioni di Comuni).

Dunque, sin dalla seconda metà degli anni Novanta e i primi anni Duemila la Regione Emilia-Romagna è stata pioniera nella messa a punto di un complesso quadro normativo che definisse il perimetro legislativo prima delle associazioni di comuni e poi delle forme di Unione (Petrilli, 2017). Ad ogni modo, le tre leggi regionali che costituiscono il quadro normativo principale delle Unioni di Comuni in Emilia-Romagna sono:

- a) la L.R. 21/2012 “*Misure per assicurare il governo territoriale delle funzioni amministrative secondo i principi di sussidiarietà, differenziazione e adeguatezza*” secondo cui la Regione incentiva la costituzione delle Unioni di Comuni in luogo delle convenzioni e promuove, in via prioritaria, le fusioni, considerate quali il massimo livello raggiungibile di riorganizzazione amministrativa; incentiva la costituzione di un'unica Unione fra tutti i Comuni appartenenti all'ATO,

riconoscendo anche priorità di accesso ai finanziamenti previsti; infine, le Comunità montane sono trasformate in Unioni di Comuni montani.

- b) la L.R. 13/2015 “*Riforma del sistema di governo regionale e locale e disposizioni su Città Metropolitana di Bologna, Province, Comuni e loro Unioni*”, con la quale la Regione ha confermato il ruolo delle Unioni di Comuni quali enti esponenziali e di governo e ha riconosciuto a quelle montane il ruolo di promozione e coordinamento delle politiche per la montagna. Le Unioni sono così concepite come perno dell’organizzazione dei servizi di prossimità al cittadino a presidio del territorio, ma hanno anche il ruolo di ente di governo dell’ambito territoriale ottimale e sono quindi interlocutore privilegiato della Regione.
- c) la L.R. 15/2016 “*Norme di promozione dei percorsi associativi: ambiti ottimali, Unioni, fusioni e incorporazioni di comuni*” ha introdotto norme per favorire i percorsi di Unione e fusione tra Comuni e per rimuovere gli ostacoli che rallentano i processi associativi. A tal fine sono stati anche istituiti l’Osservatorio regionale sulle Unioni di Comuni, con obiettivo di monitorare gli effetti che scaturiscono dall’esercizio, da parte delle Unioni di Comuni, delle gestioni associate dei servizi ai cittadini, e l’Osservatorio regionale delle fusioni di Comuni, posto a presidio dei processi di fusione.

1.2. *Il Programma di Riordino Territoriale (PRT)*

Come si evince direttamente dal sito web della regione, il Programma di Riordino Territoriale (PRT) è lo strumento con cui la Regione Emilia-Romagna, negli anni più recenti, ha tentato di raggiungere una sempre più elevata effettività della gestione associata delle funzioni, in particolare definendo e condividendo criteri ed obiettivi al fine di incentivare operativamente l’esercizio associato e prestando particolare attenzione ai piccoli Comuni che sostengono maggior oneri per garantire i servizi ai cittadini. Il PRT è frutto di un percorso partecipato

con gli interlocutori istituzionali ed individua differenti modalità di sostegno fondate sulla differenziazione per far crescere e rafforzare il sistema delle Unioni tenendo conto della disomogeneità sociale, economica e territoriale: l'obiettivo è realizzare un piano di rafforzamento amministrativo complementare con tutte le ulteriori politiche regionali che perseguono la medesima intenzione.

Il PRT 2021-2023 prosegue il percorso delineato negli anni precedenti di potenziamento e consolidamento della rete delle Unioni di Comuni, quali attori primari nell'attuazione dei vari programmi di riforme, promuovendo con particolare attenzione la gestione associata delle funzioni definite "strategiche" che favoriscono la transizione verde e l'innovazione digitale. In particolare, il PRT oggi vigente si prepone un duplice obiettivo: a) accompagnare l'uscita dalla crisi e rafforzare le Unioni più deboli e, come preannunciato, b) incentivare le gestioni associate delle funzioni strategiche²⁶ quali ICT-Agenda Digitale, Pianificazione Urbanistica, Sue-Suap-Sismica integrate e Lavori Pubblici-Ambiente-Energia. Coerentemente, all'interno del programma di riordino sono previste tre principali nuove premialità che si sviluppano lungo tre direttrici quali:

- promozione dell'allargamento delle Unioni al fine di rafforzare la rete di UC e colmare le debolezze di alcuni territori (in particolare alle Unioni costituite sono riconosciuti 100.000 euro annui e alle Unioni che si espandono territorialmente 40.000 euro annui)
- incentivazione delle funzioni strategiche sul versante della trasformazione digitale e della transizione *green* in quanto fondamentali per cogliere le opportunità delle risorse europee (PNRR²⁷ su tutte)
- sostegno dei processi di riorganizzazione.

²⁶ Il nuovo conferimento di una funzione strategica dà diritto ad una quota di contributo pari a 40.000 euro per ciascuna annualità del PRT.

²⁷ Il Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza (PNRR) è il documento che il governo italiano ha predisposto per illustrare alla Commissione Europea come il paese intende investire i fondi che arriveranno nell'ambito del programma *Next generation Eu*.

Tuttavia, sono poi previste anche ulteriori premialità per virtuosità – per il cui calcolo si utilizza l’indice di virtuosità dell’Unione che misura la qualità e l’effettività dell’Unione nello svolgimento delle funzioni conferite – e premialità per complessità dell’Unione – per le quali si fa ricorso all’indicatore di complessità territoriale basato sulle caratteristiche di natura territoriale, di *governance* e di sviluppo dei servizi.

Inoltre, le Unioni di Comuni vengono suddivise nelle seguenti quattro categorie²⁸ sulla base del livello di sviluppo: Unioni Avanzate, Unioni In Sviluppo, Unioni Avviate e Unioni Costituite (prevedendo poi una quinta categoria trasversale alle altre che è costituita dalle Unioni Montane). L’assegnazione delle UC a una delle quattro categorie viene effettuata sulla base:

- del numero delle funzioni finanziate²⁹ nell’anno precedente (quindi per la prima volta in base al 2020)
- del numero di funzioni che hanno raggiunto un livello di completezza del 90% relativo alle attività dichiarate nelle schede funzione allegate alla domanda del PRT
- all’effettività economico-finanziaria, intesa come peso dell’Unione nei confronti dei comuni con riferimento alle spese correnti e a quelle di personale.

Tale suddivisione, oltre che per stabilire l’accesso alle risorse e agli incentivi previsti dallo stesso PRT, viene utilizzata dalla Regione anche per regolare l’ammissione ad altri bandi e/o politiche di sostegno.

²⁸ La categoria di appartenenza viene rideterminata ogni anno per ciascuna Unione sulla base dei risultati ottenuti nell’anno precedente: difatti, nel 2022 (e ugualmente accadrà nel 2023) è stata ricalcolata la graduatoria delle Unioni consentendo a quest’ultime di modificare il proprio gruppo di appartenenza e, quindi, accedere a maggiori o minori risorse/incentivi.

²⁹ Le funzioni finanziate dal PRT 2021-2023 sono: ICT-Agenda Digitale, Pianificazione urbanistica, SUE-SUAP e Sismica, LLPP-Ambiente-Energia, Servizi finanziari, Gestione del personale, PM, Protezione Civile, Servizi Sociali, Funzioni di istruzione pubblica, CUC, Controllo di Gestione e Tributi.

Di seguito, le Unioni raggiungono un punteggio per ciascuna funzione legato al grado di effettività e completezza: in dettaglio, l'effettività delle funzioni è distinta in un primo livello base, che individua le azioni obbligatorie per accedere all'incentivo, ed un secondo livello avanzato, che individua le azioni di consolidamento della funzione stessa, e che unitamente contribuiscono al raggiungimento del punteggio massimo attribuito alla funzione.

Tutto ciò, contribuisce alla costruzione delle Carte d'Identità delle Unioni, vale a dire un innovativo strumento con carattere obbligatorio ideato dalla Regione – e mantenuto nel PRT 2021-2023 – ai fini della trasparenza, della comunicazione e della rendicontazione pubblica circa i dati e le informazioni sulla domanda presentata, sui contributi ricevuti e sui valori riguardanti un set di indicatori per ciascuna funzione conferita in Unione.

Infine, per completezza, si riportano i presupposti di accesso ai contributi del PRT – che sono obbligatori e validi per tutte le Unioni – quali:

- presupposto di legge che si articola in:
 - a) conferimento integrale di tutti i comuni dell'Unione di quattro funzioni minime tra: ICT-Agenda Digitale, gestione del personale, gestione tributi, SUE-SUAP e sismica, servizi sociali, PM, protezione civile e pianificazione territoriale
 - b) trasferimento in Unione delle risorse finanziarie e strumentali
 - c) trasferimento in Unione del personale
- presupposto di partecipazione dei comuni che si traduce in:
 - a) possibilità di finanziare anche funzioni conferite da almeno l'80% dei comuni aderenti all'Unione (qualora si tratti di funzioni ulteriori rispetto alle quattro obbligatorie)
 - b) fatti salvi i requisiti di accesso, possibilità di riconoscimento anche di ulteriori funzioni associate svolte a livello di sub-ambito.

1.3. *Le Unioni di Comuni in Emilia-Romagna: alcuni numeri*

La Regione Emilia – Romagna – pioniera nell’incentivazione e nel supporto alle forme intercomunali, nonché tra le regioni ad oggi dove lo strumento delle Unioni di Comuni è maggiormente efficace – sostiene la costituzione e il consolidamento delle Unioni di Comuni, nelle quali i singoli comuni si associano per esercitare congiuntamente una serie di funzioni di loro competenza con l’obiettivo di migliorare la qualità dei servizi, risparmiare e far avanzare l’innovazione e la semplificazione amministrativa. Attraverso le Unioni, i Comuni mettono insieme risorse umane, finanziarie e strumentali con le quali riorganizzare e razionalizzare i servizi, migliorando così anche la professionalità e la specializzazione del personale addetto.

A sostegno di tali obiettivi, la Regione:

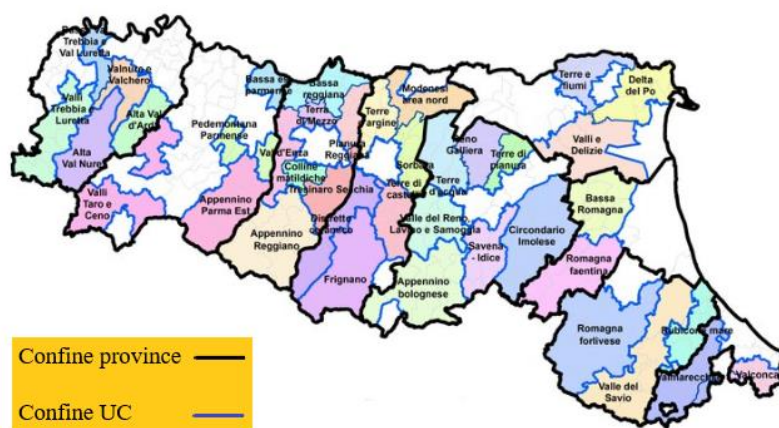
- insieme a tutti Comuni, ha ridisegnato gli ambiti territoriali ottimali per lo svolgimento associato dei servizi comunali;
- sostiene con incentivi finanziari le gestioni associate svolte dalle Unioni per il miglioramento delle capacità organizzative e di gestione di servizi e funzioni e l’attuazione delle politiche di sviluppo territoriale;
- fornisce consulenza giuridica agli enti locali e alle loro forme associative.

Inoltre, la Regione ha istituito l’Osservatorio regionale delle Unioni che ha l’obiettivo di monitorare gli effetti che scaturiscono dall’esercizio delle gestioni associate dei servizi ai cittadini. Il fine ultimo in questo caso è sia analizzare il concreto impatto migliorativo del processo associativo sui cittadini, sugli enti pubblici e sulle imprese, sia verificare e migliorare l’accesso da parte delle Unioni di Comuni alle possibilità di sostegno economico dei diversi settori regionali.

Infine, sul territorio emiliano – romagnolo sono presenti 41 Unioni di Comuni per un totale di 256 Comuni (77,6% dei Comuni in E-R) che hanno

scelto di intraprendere la via dell'associazionismo intercomunale al fine di consolidare e migliorare l'azione amministrativa sui propri territori di competenza: una simile adesione al ricorso dello strumento associativo è sicuramente sintomo di una linea politica regionale, ormai da tempo, convinta e convincente di promozione e supporto ad uno strumento di *upscaling*, quale le Unioni di Comuni, finalizzato all'esercizio associato di funzioni e servizi al fine di offrire maggiore qualità a fronte di minori costi.

Fig. 1 Le Unioni di Comuni in Emilia – Romagna (Luglio 2022)



Fonte: (Sito web Regione Emilia - Romagna)

Ad oggi, la suddivisione delle Unioni di Comuni in Emilia – Romagna – seguendo il sistema di classificazione delineato all'interno del PRT – si struttura come di seguito:

- le Unioni “Avanzate” sono pari a dieci, ossia il 24,4% del numero totale delle Unioni

Tab. 1 Le Unioni Avanzate in E-R

UNIONI	PROVINCIA	CLASSIFICAZIONE
Unione della Romagna Faentina	RA	AVANZATA
Unione dei Comuni della Bassa Romagna	RA	AVANZATA
Unione Terra di Mezzo	RE	AVANZATA
Unione delle Terre d'Argine	MO	AVANZATA
Unione Reno Galliera	BO	AVANZATA
Unione Valnure e Valchero	PC	AVANZATA
Unione Terre di Castelli	MO	AVANZATA
Unione Bassa Reggiana	RE	AVANZATA
Unione dei Comuni Terre e Fiumi	FE	AVANZATA
Unione Valli e delizie	FE	AVANZATA

- Le Unioni “in sviluppo” sono 21, vale a dire il 51,2% del totale delle unioni sul territorio regionale

Tab. 2 Le Unioni “in sviluppo” in E-R

UNIONI	PROVINCIA	CLASSIFICAZIONE
Unione Comuni Modenesi Area Nord	MO	IN SVILUPPO
Unione Pedemontana Parmense	PR	IN SVILUPPO
Unione di Comuni Valmarecchia	RN	IN SVILUPPO
Unione Montana Appennino Parma Est	PR	IN SVILUPPO
Unione Pianura Reggiana	RE	IN SVILUPPO
Unione Montana dei comuni dell'Appennino Reggiano	RE	IN SVILUPPO
Unione Rubicone mare	FC	IN SVILUPPO
Unione dei Comuni dell'Appennino Bolognese	BO	IN SVILUPPO
Unione dei Comuni della Romagna Forlivese	FC	IN SVILUPPO
Nuovo Circondario imolese	BO	IN SVILUPPO
Unione Tresinaro Secchia	RE	IN SVILUPPO
Unione Val d'Enza	RE	IN SVILUPPO
Unione dei Comuni Valle del Savio	FC	IN SVILUPPO

Unione Savena – Idice	BO	IN SVILUPPO
Unione dei Comuni del Frignano	MO	IN SVILUPPO
Unione dei Comuni Valle del Reno, Lavino e Samoggia	BO	IN SVILUPPO
Unione dei comuni delle valli del taro e del censo	PR	IN SVILUPPO
Unione Comuni del Sorbara	MO	IN SVILUPPO
Unione Colline Matildiche	RE	IN SVILUPPO
Unione dei Comuni Alta Val Nure	PC	IN SVILUPPO
Unione Comuni Distretto Ceramico	MO	IN SVILUPPO

- Le Unioni che rientrano nella classe “avviate” risultano essere 7, ossia il 17,1% delle Unioni emiliane-romagnole

Tab. 3 Le unioni “avviate” in E-R

UNIONI	PROVINCIA	CLASSIFICAZIONE
Unione Montana Valli Trebbia e Luretta	PC	AVVIATA
Unione Bassa Val d’Arda fiume Po	PC	AVVIATA
Unione dei comuni montani Alta Val d’Arda	PC	AVVIATA
Unione Terre d’acqua	BO	AVVIATA
Unione della Valconca	RN	AVVIATA
Unione Comuni Terre Pianura	BO	AVVIATA
Unioni Bassa Est Parmense	PR	AVVIATA

- Le Unioni “costituite” sono 3, ossia il 7,3% del numero totale di Unioni in Emilia – Romagna

Tab. 4 Le unioni “costituite” in E-R

UNIONI	PROVINCIA	CLASSIFICAZIONE
Unione Bassa Val Trebbia e Val Luretta	PC	COSTITUITE
Unione dei Comuni del Delta del Po	FE	COSTITUITE
Unione Terre Verdiane	PR	COSTITUITE

2. Il servizio ICT – Agenda Digitale nelle Unioni di Comuni

2.1. Una prima riflessione: cos'è il servizio ICT – Agenda Digitale

Che cosa significa ICT?

ICT è l'acronimo di “*Information and Communication Technology*”, ovvero quell'insieme di tecnologie dell'informazione e delle telecomunicazioni – quindi sia *hardware* che *software* – che consente agli individui lo scambio di informazioni: in altre parole, si tratta di tutti quei mezzi informatici come sistemi informativi, *computer*, *smartphone*, tecnologie audio e video, etc. mediante il cui supporto fisico o digitale è possibile creare, immagazzinare e trasmettere informazioni tra diversi soggetti. Dunque, con il termine ICT si indica tutto quel settore dedicato allo sviluppo di prodotti e/o progetti legati alla tecnologia Internet e alla realizzazione di componenti fisiche (reti, piattaforme *cloud*, *server*, *data center*, etc.) e digitali (piattaforme *web*, *app mobile*, etc.). Tale definizione è sicuramente utile e funzionale per comprendere l'ambito di azione dell'ICT, ma non si può altrettanto ritenere sufficientemente adatta al fine di descriverne il significato all'interno del contesto delle pubbliche amministrazioni, quali le Unioni di Comuni. A tal riguardo, anche se non rilevante per rispondere all'interrogativo di ricerca, ma con il totale intento in questa fase della trattazione di costruire una primissima e introduttiva idea del significato del servizio ICT – Agenda Digitale nelle Unioni di Comuni, si è ritenuto interessante indagare la denominazione che le Unioni in E-R assegnano alla funzione. Partire da ciò può apparire tanto banale quanto semplicistico, ma in realtà la designazione di un nome piuttosto che di un altro ad un'unità organizzativa rappresenta la prima immagine che restituisce la natura e la concezione adottata del servizio. Difatti, sarebbe tanto superficiale quanto riduttivo fermarsi a pensare che la denominazione costituisca una prima proiezione solamente delle attività e dei compiti corrispondenti, poiché nella realtà essa è da considerarsi il primo fondamentale elemento di “identità” riguardo l'indirizzo generale e le scelte di *policy* che caratterizzano un determinato servizio. Inoltre, parlando di una funzione legata al tema dello sviluppo tecnologico e digitale, avere la consapevolezza che si tratta di un ambito

che negli ultimi decenni è stato soggetto a repentine trasformazioni e che tutt'oggi è in continua e rapida evoluzione è imprescindibile. Dunque, in maniera schematica e sintetica, si potrebbe pensare l'evoluzione informatica-digitale suddivisa in due macro-fasi: da un lato l'informatizzazione, ossia l'introduzione dei sistemi informatici nei settori di attività e quindi comprensiva dei processi di dematerializzazione, della formazione e del funzionamento delle infrastrutture/applicazioni informatiche, e dall'altro lato la digitalizzazione, che non consiste nella sola introduzione di una nuova tecnologia, ma di quest'ultima connessa a una ridefinizione dei processi di lavoro volta a semplificare, accelerare e rendere più agile e resiliente l'organizzazione. In particolare, ad oggi nel settore delle PA – così come anche in quello privato – l'impostazione ideale da prevedere dovrebbe ricondurre alla suddetta fase di digitalizzazione più propriamente intesa, ponendosi come obiettivo la cosiddetta “transizione digitale” volta alla realizzazione di un'amministrazione digitale e aperta capace di offrire servizi pubblici digitali *user-friendly*, sicuri e di qualità, garantendo una trasparenza e una relazione diretta – mediante strumenti di collaborazione e partecipazione – con i cittadini e i diversi *stakeholder* presenti sui territori. Come sarà meglio approfondito nel capitolo 4 di analisi, è in tal senso che assume rilevanza affiancare ad “ICT” il termine (e concetto) di “Agenda Digitale” ed è così possibile comprendere perché la ricerca qui esposta parte dall'ipotesi di poter legare il servizio a due concezioni e modalità di impostazione riconducibili alle due fasi dell'evoluzione tecnologica: “*staff & computer*” (quindi un'impostazione volta alla gestione delle soluzioni informatiche interne) o “*policies & sviluppo*” (ovvero l'idea per cui il servizio si traduca nella formulazione e implementazione di politiche per la digitalizzazione non solo interna all'Ente, ma anche e soprattutto verso l'esterno nei confronti dei soggetti che agiscono sul territorio). Dunque, conoscere la denominazione assegnata alla funzione dell'ICT – Agenda Digitale³⁰ nelle varie Unioni di Comuni ha consentito quantomeno la creazione di un'immediata percezione circa

³⁰ Denominazione prescelta dalla Regione Emilia – Romagna nei vari documenti di indirizzo.

l'approccio adottato e, quindi, il significato attribuito al servizio nelle varie Unioni. In altre parole, di primo acchito le UC impostano l'ICT proiettandosi solamente su una dimensione interna con attività riconducibili all'uso e alla manutenzione dei dispositivi informatici, nonché inerenti all'assistenza e al supporto ai dipendenti dei vari uffici dell'Ente, oppure prevedono un disegno del servizio onnicomprensivo mediante lo sviluppo di politiche e progetti intra ed extra organizzativi rivolgendosi anche alla cittadinanza in senso lato? Principalmente dalla consultazione dei siti internet e dei documenti programmatici è emerso che la maggioranza delle Unioni, facenti parte del campione³¹ di ricerca, assegna alla funzione una denominazione dal taglio tradizionale come "Servizi Informativi Associati – SIA" proiettando così immediatamente la lente sullo svolgimento di attività dedicate alla struttura interna dell'ente, mentre solamente una minoranza utilizza termini che in prima istanza manifestano una visione di maggiore apertura verso l'innovazione e la digitalizzazione (Settore Innovazione Tecnologica e Ufficio Transizione Digitale) evidenziando così una chiara funzione di *policy* strategica. Ponendo particolare attenzione e prendendo distanza dal credere che questo dato debba riflettere la realtà ed avere valenza "scientifica" – poiché potrebbe esistere il caso in cui la denominazione sia più tradizionale, ma l'effettiva implementazione riconducibile alla logica "*policies & sviluppo*", denotando così una sottovalutazione dell'elemento identitario espresso dalla denominazione – mediante l'elemento denominativo chi scrive intende perlopiù circoscrivere l'ampiezza del potenziale perimetro di azione: in altre parole, chiarire il significato attribuibile alla funzione e delineare la tipologia di servizi erogati.

Dal punto di vista organizzativo, scegliere di associare il servizio ICT – Agenda Digitale favorisce la capacità di cogliere numerose opportunità di sviluppo e rafforzamento amministrativo. Difatti, trasferire la funzione in questione dall'ambito di competenza esclusivamente comunale all'ambito

³¹ La fase di ricognizione *on desk* della ricerca è stata effettuata su un campione rappresentativo di 16 Unioni di Comuni emiliano-romagnole sulla base della classe PRT³¹ di appartenenza, del numero di Comuni associati e della provincia di riferimento.

unionale garantisce ai diversi enti locali associati la possibilità *a)* di dotarsi di piattaforme comuni e omogenee per lo sviluppo di sistemi di creazione, alimentazione e condivisione di *database*, *b)* di avere maggiore specializzazione in una materia tanto rara quanto sempre più indispensabile per lo sviluppo e la gestione dei servizi pubblici locali e dei sistemi informativi, *c)* di condividere e potenziare investimenti in tecnologie e *know-how* per l'erogazione di servizi digitali rivolti a imprese e cittadini e, non da ultimo, *d)* la possibilità di accedere con maggiore probabilità e soprattutto maggiore competenza ai programmi regionali e nazionali di diffusione dei processi di digitalizzazione della Pubblica Amministrazione favorendo la razionalizzazione nell'implementazione delle soluzioni. Inoltre, in materia di accesso a risorse e finanziamenti, non può non essere quantomeno menzionata la grande opportunità di crescita e di sviluppo offerta dal Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza (PNRR). Quest'ultimo pone, all'interno della Missione 1 dedicata alla digitalizzazione e all'innovazione (per un totale di 40,73 Mld di euro), la digitalizzazione della PA tra gli obiettivi principali da raggiungere, in particolare prevedendo nella Componente 1.1 della Missione 1, sette categorie di investimenti che riguardano:

1. infrastrutture digitali - 900 milioni di euro
2. migrazione al cloud – 1 miliardo di euro
3. dati e interoperabilità – 646 milioni
4. servizi digitali e cittadinanza digitale – 2,013 miliardi di euro
5. *cybersecurity* – 623 milioni di euro
6. digitalizzazione delle grandi amministrazioni centrali – 611,2 milioni di euro
7. competenze digitali di base – 195 milioni di euro.

In conclusione, la trasformazione digitale – priorità dei nostri tempi e dell'agenda politica per uno sviluppo digitale armonico su vasta area – è un tema di crescita e potenziamento che coinvolge ampiamente le amministrazioni e tutte le aree di attività delle Unioni e dei singoli Comuni, insistendo non solo sulle strutture organizzative, ma anche sui territori, sul loro sviluppo infrastrutturale,

sulle imprese, sui cittadini e sui servizi pubblici a loro erogati. Perciò, è ben evidente che le attività specifiche e i relativi obiettivi legati alla digitalizzazione non sono solamente del Servizio ICT – Agenda Digitale, ma per la maggior parte si tratta di obiettivi estremamente trasversali, che vedono l’impiego e la corresponsabilizzazione di altre risorse, settori e competenze verticali dell’Ente. Una delle conseguenze di questa natura trasversale è la necessità di una forte integrazione Unione – Comuni, per garantire la continuità e il collegamento tra gli obiettivi digitali del servizio associato e dei Comuni associati.

2.2. *Una panoramica dell’ICT – Agenda Digitale nelle Unioni dell’Emilia – Romagna*

La serie di attività che rientrano nelle competenze del servizio ICT – Agenda Digitale vengono indicate all’interno della convenzione mediante cui i Comuni decidono di conferire la gestione della funzione all’Unione di cui fanno parte. Tuttavia, non sempre è possibile ricostruire con precisione i compiti propri del servizio poiché, considerando anche la naturale e rapida evoluzione in ambito digitale, le convenzioni potrebbero non riportare l’esatto ed esaustivo elenco delle attività richieste. In termini generali, il servizio eroga le seguenti tipologie di attività:

- *sviluppo e gestione degli applicativi e dei siti web* (ad esempio, coordinamento di progettazione, realizzazione e implementazione dei progetti ICT di architettura, applicativi o riguardanti le reti; gestione del portale web dell’Unione per la razionalizzazione delle modalità di comunicazione dell’Unione; implementazione e aggiornamento delle banche dati)
- *configurazione, installazione e conduzione delle reti* (ad esempio, gestione e sviluppo delle reti; supporto all’esecuzione di procedure dei sottoservizi a rete)

- *sicurezza e privacy* (ad esempio, progettazione, coordinamento e gestione delle azioni tecnico-informatiche relative alla sicurezza dei dati e delle applicazioni)
- *formazione e aggiornamento del personale* (ad esempio, realizzazione di programmi formativi rivolti al personale dell'Unione e dei Comuni, redazione di kit, cartaceo e video, per i neoassunti con le indicazioni di base sull'uso dei sistemi informativi e sulla sicurezza informatica)
- *acquisizione di beni e servizi e rapporti con i fornitori* (ad esempio, coordinamento dei processi di unificazione degli applicativi a livello di Unione; implementazione di progetti per servizi convergenti ed integrati di trasmissione dati e voce su reti fisse e mobili)
- *assistenza e manutenzione* (ad esempio, controllo sul corretto funzionamento del sistema informativo-informatico complessivo con la gestione dei sistemi di competenza e delle funzioni di assistenza tecnica ed operativa sulle postazioni client dell'Unione e dei Comuni)
- *strategia ICT e Agenda Digitale* (ad esempio, coordinamento della progettazione, della realizzazione e dell'implementazione di progetti di digitalizzazione)

Inoltre, è bene evidenziare che la funzione dell'ICT – Agenda Digitale è la prima delle funzioni classificate “strategiche” nel Programma di Riordino Territoriale (PRT) e in quanto tale l'unica definita obbligatoria³² per tutte le Unioni. Di conseguenza, qualora un'Unione di Comuni non abbia la funzione ICT – Agenda Digitale associata non gli viene consentita la possibilità di presentare domanda per accedere ai contributi PRT: di fatto, l'accesso ai contributi annesso all'obbligatorietà del conferimento in Unione del servizio rientra in quel sistema di incentivi formali che la Regione Emilia – Romagna ha costruito per promuovere e supportare l'associazionismo intercomunale. Inoltre,

³² Ai sensi dell'art 7 c. 3 LR. n.21/2012 i Comuni appartenenti allo stesso ambito territoriale ottimale – il più delle volte coincidente con le Unioni di Comuni – sono tenuti ad esercitare in forma associata tra tutti loro i sistemi informatici e le tecnologie dell'informazione.

tale scelta della Regione E-R è indicativa dell'estrema centralità e strategicità che la funzione ricopre in ordine al raggiungimento della prioritaria transizione digitale tanto che, riconoscendo il grande sforzo delle Unioni di Comuni "avanzate", il PRT 2021-2023 prevede una duplice opportunità:

- a) bandi riservati per investimenti *green e digital*
- b) partecipazione, per le Unioni migliori tra quelle "avanzate", al tavolo di negoziazione delle risorse europee (PNRR).

Di seguito, nella Tab. 5 è riportata la cosiddetta "scheda funzione" dell'ICT – Agenda Digitale tramite la cui compilazione viene assegnato un punteggio a ciascuna Unione in funzione del quale è riconosciuta una percentuale di contributi erogati dalla Regione.

Tab. 5 La scheda funzione "ICT – Agenda Digitale

ICT – AGENDA DIGITALE	
Il conferimento all'Unione da parte dei Comuni aderenti deve riguardare le seguenti attività:	
<ol style="list-style-type: none"> 1. Gestione dei servizi informatici e delle tecnologie dell'informazione 2. Unificazione degli applicativi 3. Unificazione dei sistemi di videosorveglianza 4. Gestione piattaforma unitaria SIT 	
AZIONI OBBLIGATORIE PER ACCEDERE ALL'INCENTIVO (LIVELLO BASE)	CONTRIBUTO – IN % PUNTEGGIO
Conferimento funzione e attivazione delle attività sopra richiamate	50%
Istituzione della struttura organizzativa in Unione	
Nomina del Responsabile	
Conferimento del personale	
Conferimento stanziamenti entrate/spese dai bilanci dei Comuni all'Unione	
Integrazione delle reti	
Unificazione di almeno 4 applicativi	
AZIONI PER IL CONSOLIDAMENTO DELLA FUNZIONE (LIVELLO AVANZATO)	Ogni azione equivale ad una % di punteggio in relazione alle difficoltà tecnico-organizzative
Gestione postazioni di lavoro e supporto all'utenza per Unione e tutti i Comuni	10%
Unificazione sistema voce/dati	10%
Unificazione di almeno 8 applicativi	10%
Individuazione unico responsabile della trasformazione digitale per Unione e Comuni art. 17 CAD	5%
Unico DPO Unione e Comuni	5%
Autenticazione unitaria alla rete	5%
Pubblicazione in formato open data	5%

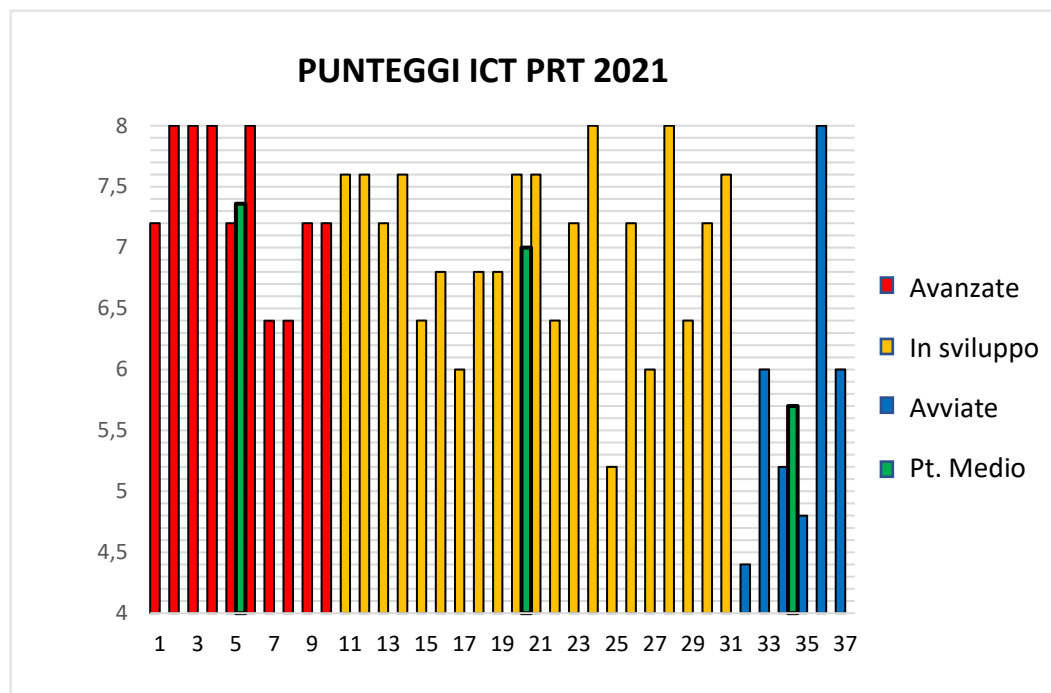
Fonte: Programma di Riordino Territoriale 2021-2023 della Regione Emilia - Romagna

In particolare, il punteggio massimo stabilito dal PRT 2021-2023 attribuibile a ciascuna Unione di Comuni – legato al grado di effettività o completezza secondo quanto indicato nell'apposita scheda funzione – per la funzione associata dell'ICT – Agenda Digitale è pari a 8 punti. A riguardo, le Unioni di Comuni che hanno fatto domanda per il PRT 2021-2023 sono risultate 37 (non hanno presentato domanda le tre Unioni “costituite” e una Unione “avviata”) e, al fine di fornire un primo quadro generale circa lo stato di avanzamento – stabilito mediante il punteggio ICT raggiunto – del servizio in questione, è risultato quanto segue:

- nella categoria delle Unioni “avanzate” si registra un punteggio medio pari a 7,36, con meno della metà (40%) che raggiunge il punteggio massimo di 8 punti
- per le Unioni “in sviluppo” il punteggio medio è risultato 7,01 pt. con ben oltre la metà delle UC (57%) che si colloca tra i 7 e gli 8 punti
- per le Unioni “avviate” il punteggio medio risulta piuttosto inferiore rispetto alle Unioni “avanzate” e “in sviluppo” attestandosi sui 5,7 pt.

Come si può ben notare dal grafico in figura qui sotto (Fig. 2) il punteggio medio rispettivo di ciascuna classe di Unione aumenta in corrispondenza della classe di sviluppo più alta, ma solamente 7 Unioni su 37 (19%) hanno ottenuto il punteggio massimo di 8 punti (tra cui un'Unione avviata). I punteggi più bassi, come facilmente prevedibile, corrispondono alle Unioni “avviate”, tuttavia si nota una relativa variabilità all'interno di ciascuna categoria, in particolare tra le Unioni “in sviluppo”: tale risultato deve immediatamente ammonire dal credere che appartenere a una classe PRT superiore sia automaticamente sinonimo di punteggio elevato sull'ICT – Agenda Digitale e, quindi, di costituire una realtà quantomeno in linea con gli obiettivi per il raggiungimento della transizione digitale.

Fig. 2 Istogramma punteggi ICT – Agenda Digitale delle Unioni di Comuni

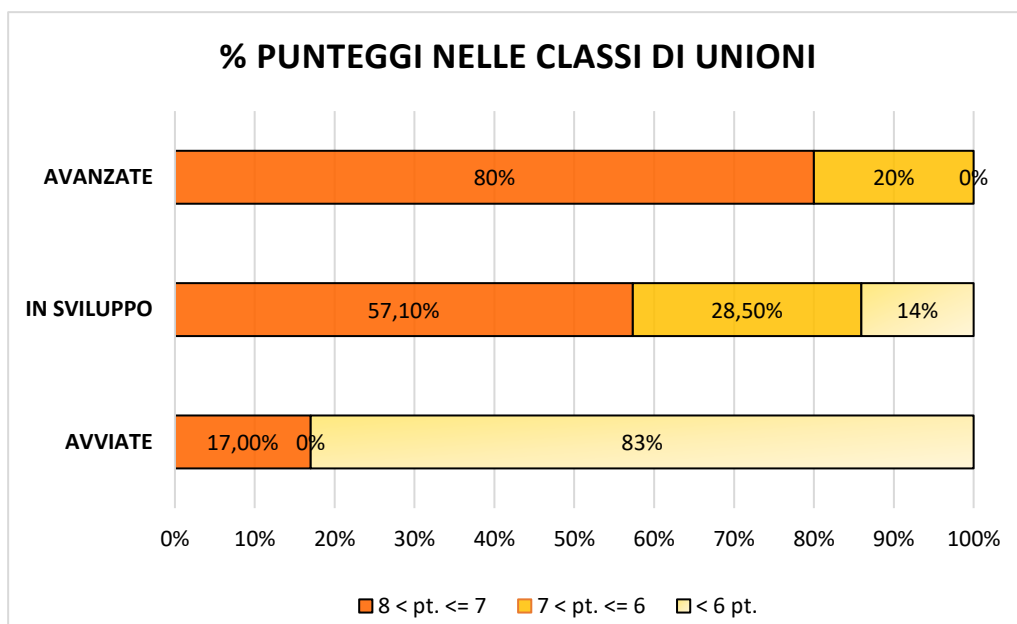


Fonte: elaborazione propria da punteggi PRT 2021-2023

Ad ogni modo, come ben evidente nel grafico sottostante (Fig. 3) le situazioni più omogenee risultano tra le Unioni “avanzate” che per l’80% hanno un punteggio compreso tra i 7 e gli 8 punti e le Unioni “avviate” che, al contrario, per più dell’80% detengono un punteggio inferiore ai 6 punti. Rimangono le Unioni “in sviluppo” che, invece, al loro interno presentano una distribuzione di punteggi più differenziata: oltre la metà supera i 7 punti, quasi un 30% rientra tra i 6 e 7 punti e, infine, un 14% scende sotto i 6 punti.

Questa prima elaborazione statistica, seppur molto semplice e di primo livello, assume particolare rilevanza nel momento in cui fornisce subito una prima indicazione circa il contesto regionale che si caratterizza per situazioni molto diverse tra loro in ambito ICT – Agenda Digitale e questo, fortunatamente, ha costituito una prima conferma della variabilità del servizio ICT – Agenda Digitale ipotizzata in sede di programmazione della ricerca, nonché grande stimolo per procedere con l’indagine e la ricerca dei fattori determinanti.

Fig. 3 Diagramma a barre con percentuali accumulate per range di punteggio



Fonte: elaborazione propria da punteggi PRT 2021-2023

CAPITOLO 4

L'INNOVAZIONE NEL SERVIZIO ICT – AGENDA DIGITALE DELLE UNIONI DI COMUNI: I RISULTATI DELLA RICERCA

In questo capitolo verranno presentate le principali evidenze a seguito di ciascuna fase del periodo di ricerca, distinguendo quindi tra ciò che è emerso in un primo momento mediante la ricognizione documentale e, successivamente, dalle interviste.

Prima di tutto, è utile ricordare il fine della ricerca svolta e il relativo interrogativo. La premessa fondamentale è rappresentata dall'ipotesi secondo cui si possono facilmente supporre due modalità di visione e impostazione del servizio ICT – Agenda Digitale che, come sarà più chiaro in sede di analisi, non si escludono per forza a vicenda. Di fatto la discriminante è individuabile nella concezione del ruolo che il servizio ricopre e dello scopo che assume nel funzionamento di tutta l'organizzazione, ovvero nei confronti di tutta l'Unione e di tutte le altre funzioni associate. A tal proposito, da una parte è plausibile che l'ICT – Agenda Digitale venga interpretato secondo una logica “tecnico-operativa” (*staff & computer*) e dunque centrata maggiormente sul fornire assistenza tecnica, la strumentazione *hardware* e *software* adeguata e successivamente la relativa manutenzione, e dall'altra parte una visione di sviluppo strategico del servizio (*policies & sviluppo*) che vada oltre il mero aspetto di supporto informatico e che concepisca l'ICT – Agenda Digitale più in termini di sviluppo digitale strategico di tutta l'Unione e del suo territorio mediante anche programmi di cittadinanza digitale. In altre parole, la seconda concezione qui presentata è maggiormente in linea con quella che oggi rappresenta una delle priorità dell'agenda politica del nostro paese: la transizione

digitale. Tuttavia, sarebbe un grande errore considerare le due concezioni solamente in termini di contrapposizione: sicuramente rappresentano due modalità differenti e talvolta opposte di impostare ed erogare il servizio, ma nella realtà – come si vedrà più avanti – possono considerarsi l’una lo sviluppo dell’altra nel momento in cui una visione della funzione ICT – Agenda Digitale in termini strategici e di sviluppo digitale su vasta area propriamente inteso (che si differenzia dallo sviluppo tecnologico-informatico) non può prescindere da una precedente consolidata impostazione “*staff & computer*”. Pertanto, si ricorda che l’obiettivo primario della qui presente ricerca è comprendere quali possano essere i fattori organizzativi delle Unioni di Comuni che esercitano una determinata influenza sull’implementazione di idee e comportamenti innovativi rispondendo al principale interrogativo di ricerca quale:

- i. *quali sono i “fattori di contesto” che influenzano maggiormente le modalità d’impostazione della funzione ICT – Agenda Digitale nelle Unioni di Comuni?*

Di seguito, come già spiegato in sede di introduzione, metodologicamente parlando, l’approccio adottato – coerentemente con l’obiettivo di ricerca – è prettamente qualitativo al fine di far emergere ed evidenziare le interpretazioni degli attori organizzativi circa i differenti aspetti ed eventi della vita organizzativa delle Unioni. Quest’ultime rappresentano dei veri e propri sistemi organizzativi complessi per cui si rende necessaria una semplificazione della complessità ed una sistematizzazione delle caratteristiche fondamentali al fine di conoscere e comprendere l’organizzazione reale: analizzare la complessità organizzativa significa andare oltre l’organigramma e le norme su cui si fonda un’organizzazione e ciò è possibile solamente ricorrendo ai classici strumenti di cui si avvale la ricerca qualitativa quali l’osservazione partecipante, l’intervista in profondità e l’analisi documentale. Più precisamente, per il lavoro qui esposto si è fatto ricorso a due delle tre tecniche qualitative che corrispondono alle due fasi in cui si è sviluppata la ricerca: analisi documentale e interviste in profondità.

Come visto nel capitolo 3, ad oggi l'Emilia-Romagna presenta 41 Unioni di Comuni (di cui 37 hanno aderito al PRT³³), una popolazione di riferimento abbastanza elevata che per ragioni di tempo e di risorse non è stato possibile ricoprire totalmente al punto che si è deciso di condurre il progetto di ricerca su un apposito campione. In particolare, per motivi di sviluppo progettuale, sono stati costruiti due campioni distinti per ciascuna fase. Per la fase di rilevazione documentale sono state prese in esame 16 Unioni di Comuni la cui selezione è stata effettuata attraverso l'individuazione di un campione rappresentativo di Unioni costruito per classe PRT³⁴, numero di Comuni e provincia di riferimento. Invece, per la fase di *drill-down* mediante interviste in profondità, le possibili modalità di selezione prese in considerazione sono state principalmente tre: a) un campione esteso (2/3 del numero totale delle Unioni) che consentisse di sentire quante più voci possibili, a discapito di un maggiore livello di approfondimento, b) un campione di media dimensione (40% del numero totale di UC) che consentisse un maggiore livello di approfondimento, c) un campione ridotto (1/5 del numero totale delle UC) che consentisse di esplorare a 360° determinate Unioni selezionate *ad hoc* e quindi di ottenere un quadro di analisi più dettagliato e approfondito. Naturalmente, ogni opzione presentava i propri pro e i propri contro, ma, a seguito di un'ampia discussione circa quale fosse la modalità più in linea con l'obiettivo del progetto, si è adottata la seconda alternativa che poteva compatibilmente garantire un buon livello di approfondimento e la possibilità di estendere ragionevolmente le informazioni acquisite al contesto generale. In particolare, il metodo di selezione del campione ha visto l'inclusione di tutte le Unioni di Comuni classificate come "avanzate" (in ragione di una specifica necessità progettuale, vale a dire raccogliere quanto più possibile buone pratiche utili alla diffusione di modelli di impostazione del servizio sempre più innovativi ed efficienti), 5 Unioni "in sviluppo" (scelte in base alle buone pratiche emerse dalla prima fase di ricerca) e 2 Unioni "avviate" ritenute più indietro sul tema dell'ICT – Agenda Digitale per un totale di 17

³³ Vedi sopra, Cap. 3, par. 1.2

³⁴ Vedi sopra, Cap. 3, par. 1.3

Unioni intervistate (ossia il 46% della popolazione di riferimento e di cui 10 coinvolte già nella prima fase di ricerca).

Assodata tale premessa concettuale e metodologica, ricordando che il fine della ricerca qui esposta è proprio indagare l'effettiva esistenza delle due concezioni e, successivamente, quali possano essere i fattori che esercitano una propria influenza nella conformazione del servizio e, quindi, nel prevalere di una concezione piuttosto che dell'altra, è necessario presentare quali dimensioni sono state prese in considerazione a riguardo.

1. Gli ambiti di analisi selezionati

I principali ambiti di analisi del servizio ICT – Agenda Digitale – utili per rispondere alle domande di ricerca – sulla base dei quali si sono sviluppate le due fasi di indagine sono stati i seguenti:

- a) struttura organizzativa;
- b) personale;
- c) sistema delle responsabilità;
- d) deleghe e controllo politico;
- e) Agenda Digitale Locale e digitalizzazione.

Come si vedrà nel corso del presente capitolo, i suddetti ambiti rappresentano il punto di partenza per la definizione delle variabili che consentiranno di produrre una risposta all'interrogativo di ricerca. Tuttavia, prima di fornirne una breve descrizione “teorica”, viene piuttosto naturale domandarsi “perché” si siano selezionate proprio queste cinque dimensioni: la risposta è presto data. In primo luogo, è bene ricordare che nel qui presente elaborato di tesi si è adottata la definizione del concetto di “innovazione” proposta da Verzelloni (2020) come *“l’implementazione di un’idea o l’adozione di un comportamento, percepiti come innovativi da parte degli attori che operano in un determinato contesto organizzativo, a prescindere dal loro grado*

di diffusione e consolidamento nel sistema". Come già visto nel corso del capitolo 2, tale definizione è appositamente generale al fine di includere ogni modalità di espressione possibile dell'innovazione all'interno di realtà organizzative complesse, come le Unioni di Comuni, nel momento in cui evidenzia la centralità della componente pratica dei processi innovativi – legata all'attività degli attori e alle loro conoscenze e competenze – e non valuta il grado di diffusione e consolidamento di un'idea per definire se si tratta di un'innovazione o meno, permettendo così di abbracciare l'idea secondo cui qualcosa è innovativo se si manifesta la percezione di novità da parte degli attori organizzativi stessi. Stabilito ciò, in questo contesto ci si interroga riguardo l'adozione e il consolidamento di una concezione del servizio ICT – Agenda Digitale come opportunità al cambiamento e *driver* del processo di trasformazione, così come una funzione trasversale e fondamentale per erogare tutti i servizi e garantire un buon funzionamento della macchina amministrativa, come un settore attivo e reattivo che stimola percorsi di revisione di processi di lavoro sia strutturalmente che digitalmente parlando. È chiaro che una tale impostazione per cui l'ICT – Agenda Digitale debba avere un ruolo strategico in termini di sviluppo digitale – riconducibile all'idea di "*policies & sviluppo*" e connaturale anche alla gestione dell'infrastruttura, dell'organizzazione e dei processi di lavoro – rappresenta non solo una "nuova idea" (che nuova non è di fatto, ma lo diventa se percepita come tale nell'organizzazione), ma anche nuovi comportamenti che determinano un nuovo modo di percepire e concepire la funzione (sia all'interno che all'esterno dei confini dell'Unione). In secondo luogo, in particolare al fine di provare a rispondere all'interrogativo "*quali sono i "fattori di contesto" che influenzano maggiormente le modalità d'impostazione della funzione ICT – Agenda Digitale nelle Unioni di Comuni?*", è stato necessario ricorrere al contributo della principale letteratura riguardante l'innovazione riportata nel capitolo 2 e ricondurre ciascuno degli ambiti di analisi a uno dei fattori individuati dalla letteratura che possono incentivare oppure ostacolare lo sviluppo e la diffusione di soluzioni innovative. A tal fine, si ricorda che i principali aspetti più frequentemente citati sono: specializzazione, professionalismo, assetto organizzativo flessibile, disponibilità

di risorse, sistemi di incentivi formale e informali, apertura all'ambiente, efficacia delle comunicazione, coesione dei gruppi di lavoro e fiducia nello scambio, leadership partecipativa che incentivi i processi di apprendimento, autonomia degli attori organizzativi, spinta della cultura organizzativa alla creatività e all'innovazione.

Dunque, la selezione dei suddetti cinque ambiti, come si vedrà di seguito per ciascuno di essi, è stata compiuta con l'intento di includere il maggior numero possibile di elementi abilitanti o ostacolanti l'innovazione all'interno del servizio ICT – Agenda Digitale delle Unioni di Comuni dell'Emilia – Romagna.

Il primo ambito d'analisi individuato è la “*struttura organizzativa*”. Di prassi, a seconda delle funzioni delegate dai Comuni, e in parte anche dall'entità numerica del personale, le Unioni possono assumere conformazioni organizzative molto diverse tra loro, con differenti gradi di complessità e, in particolare, la struttura organizzativa prescelta – rappresentata attraverso l'organigramma dell'Ente – è spesso indicativa del percorso che ha portato alla nascita dell'Unione, della sua evoluzione nel tempo e delle sue prospettive strategiche. La fase di progettazione del modello organizzativo di un servizio come quello dell'ICT – Agenda Digitale, dunque, deve tener conto di una serie di elementi e vincoli di contesto che possono essere individuati principalmente:

- nel livello di conoscenza delle tematiche legate al mondo delle tecnologie e del digitale tra gli amministratori e tra i dipendenti dei comuni coinvolti;
- nelle risorse professionali disponibili o acquisibili;
- nelle risorse economiche disponibili.

Perciò, come tutte le altre funzioni associate in una UC, anche il servizio ICT – Agenda Digitale ha il suo posto specifico all'interno della rappresentazione formale dell'organizzazione (organigramma) e, in nome della strategicità e trasversalità del servizio, è auspicabile che l'Unione si doti di una struttura stabile. È, quindi, alquanto prevedibile e scontata l'associazione

dell'ambito individuato con il fattore dell'assetto organizzativo: laddove quest'ultimo risulti strutturato, ma flessibile è più probabile che si sviluppino processi innovativi.

In secondo luogo, il “*personale*”³⁵ dedicato al servizio ICT – Agenda Digitale dovrebbe essere contemporaneamente dotato di competenze tecnico-informatiche e di competenze gestionali e amministrative (soprattutto per quanto concerne le figure apicali e dirigenziali). Queste due differenti necessità si collegano, infatti, alla duplice natura del servizio quale:

- a) natura “interna”, con funzione di assistenza tecnica verso il personale dell'Unione e dei Comuni, di supporto alla scelta e alla manutenzione della strumentazione *hardware* e *software* in dotazione agli Enti;
- b) natura “esterna”, con funzione di pianificazione dello sviluppo digitale dell'Ente, attraverso l'implementazione dell'Agenda Digitale Locale e di ulteriori piani e progetti che interessano l'Unione e i Comuni costituenti.

Parlando di personale viene piuttosto naturale pensare anche alle attività svolte dagli stessi individui: ogni servizio da erogare si sviluppa all'interno di un determinato perimetro che comprende una serie di compiti, azioni e processi

³⁵ Partecipando ad un bando di concorso, una delle informazioni chiave che ci viene fornita sull'impiego è la categoria professionale: questa può essere A, B, C, D. Ad ognuno di esse corrispondono diverse mansioni, oltre che trattamenti economici differenti.

La categoria A è il primo gradino di un ente pubblico, indica generalmente mansioni senza particolari specializzazioni professionali e che non richiedono titoli di studio particolarmente elevati (potrebbero essere inquadrati in questa categoria gli addetti a lavori manuali).

La categoria B comprende mansioni più qualificate e solitamente di tipo impiegatizio.

La categoria C nella maggior parte dei casi indica i cosiddetti tecnici, in genere diplomati che hanno un incarico inerente al settore, ad esempio geometri, periti, ecc.

La categoria D solitamente riguarda il personale laureato, quindi i funzionari.

Queste categorie non sono in realtà “contenitori” rigidi, ma schemi flessibili attraverso cui organizzare il lavoro dipendente nelle pubbliche amministrazioni.

Nella scala gerarchica degli enti, dopo i funzionari di fascia D, si trovano i dirigenti, che hanno un contratto a parte.

tendenzialmente stabiliti in origine mediante lo strumento della convenzione. Aldilà di quali specifiche attività rientrino nel perimetro del servizio in esame – che rappresenterebbero un ambito di analisi piuttosto rilevante se si volesse indagare la sola cultura del servizio – ciò che qui è centrale è la comprensione delle modalità di gestione, quindi di “come” vengono svolte: in sintesi, si tratta del noto dilemma “*make or buy?*” per cui o le attività vengono svolte da personale interno all’Unione (o in comando dai Comuni associati) oppure si può scegliere di optare per l’esternalizzazione di esse (quindi avvalersi di personale proveniente da società esterne). Dunque, circoscritto e contestualizzato l’ambito del personale, va da sé che esso fornisca indicazioni circa la disponibilità di risorse umane e, soprattutto, il livello di specializzazione: laddove vi è una forte specializzazione è molto più facile che si abbia innovazione.

Di seguito, un elemento fondamentale di ogni struttura organizzativa è l’articolazione del “*sistema delle responsabilità*”: la “piramide” strutturale classica di un’UC prevede più livelli, che possono assumere denominazioni differenti (Aree, Settori, Servizi, Uffici) e delineare diversi tipi di responsabilità. L’articolazione delle responsabilità organizzative in materia ICT – Agenda Digitale è una scelta che non può prescindere da un dato di realtà: il personale a disposizione. Dunque, al pari di ogni servizio associato, per l’ICT – Agenda Digitale deve essere previsto un responsabile della funzione con solitamente a capo i compiti di pianificazione, gestione, coordinamento delle strutture *hardware* e *software* (assicurandone la manutenzione) e di promozione dello sviluppo tecnologico, coordinando le risorse umane disponibili (formandole e tenendole aggiornate secondo un principio di apprendimento costante) e valutando il budget disponibile, i costi e i tempi. In aggiunta, a seconda della configurazione strutturale (assetto organizzativo) e del livello di consolidamento della funzione stessa, il responsabile dell’ICT – Agenda Digitale può anche ricoprire il ruolo di responsabile di Area/Settore vedendosi conferita la Posizione Organizzativa. Difatti, nelle logiche del sistema dei ruoli all’interno degli enti locali quali le Unioni di Comuni, è prevista la possibilità dell’istituzione di posizioni organizzative – riconducibile ad un sistema di incentivi formali –, volta a far emergere livelli di responsabilità intermedi ed in particolare finalizzata a

supportare l'azione del dirigente, assegnando ai titolari di P.O. la responsabilità nella gestione delle problematiche operative di una determinata unità organizzativa. Peraltro, è ben noto come la sfida della transizione digitale – in conseguenza degli effetti della pandemia e ancor di più alla luce delle possibilità offerte dalle ingenti risorse europee – è oggi la sfida più urgente in termini di sviluppo territoriale e organizzativo. Di conseguenza, è necessario predisporre *policies* di digitalizzazione e successivamente gestirne l'implementazione e lo sviluppo, ma ciò rappresenta un compito complesso, specialmente in Unioni di dimensioni ridotte che non sempre possiedono le competenze adeguate. Ecco perché, parimenti all'individuazione di un responsabile della funzione, la struttura del sistema delle responsabilità deve prevedere la nomina di un Responsabile per la Transizione Digitale (RTD)³⁶. Il RTD ha poteri e responsabilità di sviluppo strategico dei servizi digitali sul territorio: per questo motivo, in generale, sono richieste a chi ricopre tale ruolo adeguate competenze tecnologiche, gestionali e informatico-giuridiche, oltre al possesso di solide *soft-skills* quali *problem solving*, capacità d'innovazione, *team management* e capacità decisionale. Questo, ovviamente, rappresenta un modello ideale al quale tendere poiché – come si vedrà – Unioni di piccole dimensioni possono contare solo su pochi dipendenti e ancora meno personale apicale a tal punto che le scelte, in molti casi, sono quasi obbligate (ad esempio, assegnando l'incarico al Segretario dell'Unione o all'unica PO disponibile). Più precisamente, il RTD ha tra le sue principali funzioni quella di garantire operativamente la trasformazione digitale, coordinando lo sviluppo dei servizi pubblici digitali e l'adozione di nuovi modelli di relazione trasparenti e aperti con i cittadini. Occupandosi di progettazione e pianificazione strategica è una figura trasversale a tutti gli uffici

³⁶ Il Codice dell'Amministrazione Digitale (CAD), in particolare con l'articolo 17, ha introdotto una figura specifica in tutte le amministrazioni pubbliche: il Responsabile per la Transizione Digitale (RTD) che rappresenta, in questo quadro, il referente interno unico – posto a capo di un apposito Ufficio per la Transizione Digitale – per un tema complesso come quello dell'intera digitalizzazione di un Ente. L'importanza di questo ruolo viene testimoniata anche dalla previsione normativa che ne sia incaricata una figura dirigenziale: in seguito è stato invece previsto che questo ruolo possa essere assegnato anche a titolari di posizione organizzativa o altro personale apicale, sempre interno all'Ente. Di fatto, viene richiesto che il RTD ricopra almeno la categoria giuridica D.

dell'Unione: di conseguenza, l'adozione di strumenti di raccordo e consultazione tra il RTD e i soggetti interni all'Amministrazione assume estrema importanza per evitare la frammentazione delle informazioni e delle conoscenze ed evitare la loro dispersione nel passaggio di responsabilità e competenze da un responsabile all'altro. In altre parole, il RTD dev'essere in grado di adempiere al ruolo di direzione e controllo assegnatogli e poter svolgere concretamente la propria funzione trasversale a tutta l'organizzazione in modo da agire su tutti gli uffici e le aree dell'Unione. Inoltre, il RTD rappresenta anche il contatto verso l'esterno per la digitalizzazione: difatti, dovrebbe relazionarsi anche con Governo, altre PA, AgID e, naturalmente, cittadini e imprese con lo scopo di realizzare una piena integrazione, territoriale e organizzativa, dei processi digitali. Dunque, la declinazione della struttura delle responsabilità in un'Unione di Comuni è indicativa di due fattori abilitanti l'innovazione: il professionalismo, vale a dire il principio fondante delle organizzazioni che si basano sulla detenzione di competenza, e l'efficacia della comunicazione interna ed esterna.

Questi primi tre ambiti di analisi, in realtà, sono tra loro strettamente correlati nel momento in cui – come si è già scritto – la struttura organizzativa può dipendere dal numero di risorse umane disponibili così come al contrario il personale assegnato al servizio può dipendere dalla struttura rappresentata nell'organigramma e, va da sé, che il sistema delle responsabilità deriva dall'articolazione strutturale dell'ufficio e dalla composizione organica di quest'ultimo. Si tratta quindi di tre ambiti connessi tra loro da una relazione di mutuo impatto, ma che è necessario considerare divisi poiché ciascuno fornisce delle indicazioni differenti circa quali siano i fattori influenti sul servizio.

Il quarto ambito “*deleghe e controllo politico*” fa riferimento a uno degli aspetti più centrali, forse spesso sottovalutato, della complessità organizzativa delle Unioni di Comuni. Nella sua forma più comune la gestione e il controllo politico sui servizi associati in Unione si manifesta mediante un sistema di deleghe cosiddette “tematiche” che permette di individuare un referente politico quale soggetto responsabile della comunicazione degli indirizzi stabiliti dal governo dell'Ente alla struttura tecnica del servizio e incaricato a

supervisionarne l'implementazione e la realizzazione. La previsione esplicita e formale di una delega politica – solitamente individuabile nel Presidente o nei componenti della Giunta dell'Unione – al tema digitale assume notevole importanza laddove consente il perseguimento di tre necessità specifiche:

- 1) garantire la funzione di controllo politico sulle progettualità e i relativi ambiti di sviluppo sia sul fronte interno dell'organizzazione sia su quello esterno (costituito da stakeholder pubblici e/o privati e dalla cittadinanza nel suo complesso);
- 2) testimoniare e affermare uno specifico impegno politico sui temi legati allo sviluppo digitale;
- 3) coordinare progettualità trasversali che coinvolgono settori diversi tra loro (come accade tipicamente in ambito digitale).

Dunque, le deleghe e il controllo politico riconducono all'efficacia dei flussi informativi e comunicativi intra ed extra unionali – esattamente come il sistema delle responsabilità –, all'adozione di una leadership partecipativa che incentivi i processi di apprendimento e coinvolga il personale a più livelli nei processi decisionali e, in parte, al grado di autonomia degli attori organizzativi.

Infine, l'ultimo ambito, rappresentato da “*Agenda Digitale e digitalizzazione*” rimanda a tutte quelle progettualità più strategiche che volgono a uno sviluppo digitale del territorio. Infatti, attraverso le Agende Digitali Locali³⁷ (ADL), le Unioni di Comuni – al pari di ogni altro Ente Locale – predispongono la propria strategia, declinandola poi in obiettivi e progetti operativi, per attuare un processo condiviso di transizione e sviluppo digitale e accompagnare il territorio ad essere 100% digitale. In altre parole, la strategia contenuta nell'ADL e le relative iniziative hanno un unico grande obiettivo: condurre al superamento di tutti gli ostacoli alla digitalizzazione, dalla mancanza di alfabetizzazione e competenze digitali, ai problemi infrastrutturali, alle

³⁷ Il concetto di Agenda Digitale è stato formulato per la prima volta dalla Commissione Europea nel 2010 e, anno dopo anno, è diventato sempre più centrale e prioritario nelle agende politiche di tutti i paesi europei.

difficoltà nell'accesso ai dati, ai contenuti e ai servizi. Si tratta di uno strumento di elevata rilevanza tecnica e politica per cui, date le grandi potenzialità e l'evidente convenienza per natura delle Unioni di Comuni, la stessa Regione Emilia-Romagna ha assegnato priorità alle Unioni circa il supporto che fornisce nella elaborazione delle ADL, nella prospettiva di incentivare una gestione condivisa del tema digitale. Inoltre, per la redazione dell'Agenda Digitale Locale (e di qualsiasi altro piano di digitalizzazione) assumono fondamentale importanza percorsi partecipativi – che rientrano nel registro delle pratiche collaborative tra cittadini/imprese e PA – attraverso cui viene concessa la possibilità ai principali *stakeholder* di prendere parte alla costruzione degli obiettivi strategici fornendo il proprio prezioso contributo alle Unioni. Se lo scopo finale dell'ADL è costruire – e poi consolidare – una società interamente digitale che sappia cogliere e sfruttare le enormi possibilità dell'innovazione tecnologica, allora è chiaro che non può esservi miglior punto di partenza se non quello di attivare percorsi di dialogo e ascolto con chi fa parte della società in maniera tale che l'Unione possa intercettare e recepire le effettive criticità e necessità digitali del territorio. Assodato che la possibilità di connettersi ad *Internet* è centrale per poter avviare una qualsiasi azione di sviluppo digitale, in termini di servizi pubblici digitali la strategia dell'ADL deve tendere a facilitarne, supportarne e incentivarne la fruizione predisponendo un efficace sistema di comunicazione e informazione alla cittadinanza nell'intento di uniformare le azioni sul territorio: in tal senso è possibile parlare di apertura all'ambiente esterno, quale uno dei fattori determinanti l'implementazione di un'innovazione individuati dalla letteratura. In estrema sintesi, l'Agenda Digitale Locale è quindi il documento strategico con il quale i Comuni aderenti all'Unione individuano azioni specifiche per:

- a) diffondere i diritti digitali
- b) ridurre il *digital divide*
- c) diffondere l'alfabetizzazione informatica
- d) potenziare le infrastrutture telematiche.

Va da sé che questi ultimi quattro obiettivi digitali possono trovare margine di espressione e possibilità di raggiungimento più facilmente, se non addirittura solamente, laddove sussista una cultura organizzativa pro-innovazione, ossia un sistema di concetti e valori condivisi tra tutti gli attori organizzativi che spinge nella direzione della creatività e dell'innovazione su vasta area.

2. I risultati della prima fase di ricerca: l'analisi documentale

Prima di entrare nel vivo delle evidenze emerse dalla rilevazione e dall'analisi documentale, è bene ricordare che quest'ultima ha coinvolto un campione rappresentativo di 16 Unioni di Comuni la cui selezione si è basata sulla classificazione regionale contenuta nel PRT, l'area geografica (provincia) e il numero di comuni associati. Come già spiegato all'inizio della trattazione, durante l'analisi documentale si è avviata la raccolta, la lettura e la successiva analisi dei principali documenti programmatici delle Unioni (DUP, PEG, ADL, PDO, etc.), delle schede del servizio ICT – Agenda Digitale e della struttura organizzativa (sia politica che gestionale). Naturalmente, attraverso lo studio dei molteplici documenti l'obiettivo primario è stato “fotografare” lo stato dell'arte, vale a dire scoprire e conoscere in prima istanza la funzione in esame e, successivamente, iniziare a comprenderne l'impostazione e lo sviluppo antistante.

Dal punto di vista della struttura organizzativa la situazione è risultata piuttosto eterogenea. Difatti, è emersa molto chiaramente la possibilità di individuare tre tipologie prevalenti di inquadramento del servizio ICT – Agenda Digitale all'interno della struttura organizzativa di un'Unione come riportato nella seguente tabella (Tab. 1):

Tab. 1 I modelli organizzativi del servizio ICT – Agenda Digitale

TIPOLOGIA COLLOCAZIONE ORGANIZZATIVA	
<p>a. Servizio/settore autonomo: l'unità organizzativa è di primo livello, sullo stesso piano degli altri servizi/settori dell'Ente</p>	<pre> graph TD DS[Direzione/Segreteria] --- S[Servizio ICT - Agenda Digitale] DS --- A2[Area 2] DS --- A3[Area 3] </pre>
<p>b. Servizio misto (ufficio inserito all'interno di una area o settore più complesso): l'unità organizzativa è di secondo livello, collocata insieme ad altri servizi – di diversa natura – “dentro” una unità organizzativa più complessa</p>	<pre> graph TD DS[Direzione/Segreteria] --- S[Servizio ICT - Agenda Digitale] DS --- A2[Area 2] DS --- A3[Area 3] </pre>
<p>c. Servizio di staff: l'unità organizzativa è autonoma, posta alle dirette dipendenze del vertice della struttura (Direttore o Segretario) e serve trasversalmente i diversi settori/aree.</p>	<pre> graph TD DS[Direzione/Segreteria] --- A1[Area 1] DS --- A2[Area 2] DS --- A3[Area 3] S[Servizio ICT - Agenda Digitale] --- DS </pre>

In particolare, la definizione del servizio come “autonomo” sicuramente garantisce – per l'appunto – un certo grado di autonomia, ma contemporaneamente presenta il rischio di una compartimentazione della funzione stessa: in altri termini, dotarsi di un settore autonomo favorisce la costituzione di un maggior grado di specializzazione del personale, ma si presta più facilmente a una maggiore rigidità dei rapporti con le altre unità organizzative, complicando quindi l'efficacia dei flussi comunicativi. Diversamente, una collocazione del servizio ICT – Agenda Digitale all'interno di un'Area o Settore più ampi comprensivi di più ambiti e attività differenti tra

loro – ad esempio, all’interno dell’Area Affari Generali oppure della Gestione del Personale, così come negli Affari Istituzionali – consente un’interscambiabilità del personale che può assolvere numerose attività riconducibili ad ambiti differenti (soccombendo spesso alla penuria di personale), a scapito però dello sviluppo e del consolidamento di competenze specifiche inerenti alla materia tecnologica – digitale. Infine, scegliere di collocare l’ufficio dell’ICT – Agenda Digitale in posizione di staff è manifestazione della volontà di garantire la trasversalità del servizio operando a stretto contatto e alto livello di collaborazione con i vertici dirigenziali: una tale impostazione presenta però un’elevata complessità gestionale in quanto comporta una necessità di coordinamento e di adeguata capacità organizzativa non indifferente. Tuttavia, dalla rilevazione *on desk* effettuata non si è registrata alcuna particolare correlazione della scelta del modello di collocazione organizzativa del servizio con variabili quali caratteristiche demografiche e/o geografiche, ma semplicemente – come ipotizzabile – all’aumentare del numero di servizi e materie gestite dall’Unione aumenta la tendenza ad adottare soluzioni più orientate alla specializzazione (quindi servizio autonomo o di staff). Il fatto che non si registri una relazione stabile con alcuna variabile – ma che la definizione della collocazione del servizio nell’organigramma dipenda da molteplici variabili interne come l’*expertise* del personale, la numerosità organica e le attività assegnate – si spiega nel momento in cui ogni Unione è una realtà organizzativa a sé con differenti livelli di complessità (non riconducibile alla sola impostazione strutturale) e differente vita organizzativa che, a parità di condizioni, possono favorire la scelta di un modello piuttosto che di un altro. In particolare, la distribuzione delle Unioni componenti il campione di ricerca nei tre “modelli” di servizio è risultata la seguente (Tab. 2):

Tab. 2 Distribuzione modelli del servizio ICT – Agenda Digitale

COLLOCAZIONE SERVIZIO NELLA STRUTTURA ORGANIZZATIVA				
	<i>Autonomo</i>	<i>Misto</i>	<i>Staff</i>	
N. Unioni	7	8	1	16
% Unioni	44%	50%	6%	100%

Da questa distribuzione si può ben evincere come effettivamente le opzioni di un servizio autonomo o un servizio misto sono pressoché parimenti diffuse e rimandate alla specificità di ogni contesto, al punto che all’interno del campione la distribuzione tra i due modelli è quasi sovrapponibile: difatti, per il servizio misto si sono registrate 3 Unioni “avviate”, 4 “in sviluppo” e 2 “avanzate”, così come per il servizio autonomo 1 “avviata”, 3 “in sviluppo” e 2 “avanzate” evidenziando una forte eterogeneità e, quindi, l’impossibilità di ricondurre una scelta organizzativa alla sola appartenenza ad una categoria PRT piuttosto che ad un’altra. Tale considerazione vale specialmente per le Unioni “in sviluppo” e “avanzate”, mentre per le Unioni “avviate” si è registrata una maggiore tendenza³⁸ a dotarsi di un servizio misto: tale scelta è presto motivata dall’eventuale presenza di poco personale e pochi servizi associati, in quanto ancora in fase di avvio, per cui l’Unione deve necessariamente dotarsi di una minima struttura gestionale. Infine, circa la terza opzione di un servizio di staff l’unico caso emerso riguarda un’Unione avanzata, il che non può essere sufficiente a individuare una relazione diretta tra la categoria e la collocazione organizzativa, ma rende del tutto plausibile affermare che – presentando elevata complessità gestionale e richiedendo elevata capacità organizzativa – si tratti di una scelta adatta per Unioni che quantomeno non siano in fase di avvio, ma che presentino una solida struttura e un coordinamento attento e consolidato tra le differenti unità organizzative.

Anche in merito al personale il quadro emerso ha restituito una situazione di forte eterogeneità sia dal punto di vista della numerosità dell’organico dedicato al servizio (disponibilità risorse umane) sia in termini di qualifica

³⁸ È fondamentale tenere presente che si tratta dell’emersione di tendenze e non di sistematicità.

professionale (specializzazione interna). Difatti, al netto della difficoltà di reperire informazioni precise e aggiornate – specie sui siti web delle Unioni – sul lato “disponibilità di risorse umane” sono emerse le situazioni più varie: vi è il caso estremo di alcune Unioni che registrano una presenza di personale addetto all’ICT – Agenda Digitale fino alle 15 unità, altre che invece risultano avere una grave penuria di personale attestandosi tra 1-2 dipendenti (oltre il Responsabile ICT – Agenda Digitale). In questo caso il dato che emerge non è particolarmente ricco (per sua natura), ma ribadisce già in questa fase una delle tristi certezze della PA almeno dell’ultimo decennio: il sottodimensionamento organico in relazione alla moltitudine di attività e compiti da svolgere. D’altro canto, il personale addetto di un servizio costituisce il mezzo mediante cui svolgere le attività previste al fine di raggiungere gli obiettivi prestabiliti: a tal fine quali competenze deve detenere un classico dipendente del servizio ICT – Agenda Digitale di un’Unione di Comuni? Stabilirlo a priori e “per sempre” non è possibile dal momento in cui, come già più volte sottolineato, si tratta di un settore soggetto a continui e rapidi cambiamenti che selezionano e incrementano nuovi bisogni e di conseguenza nuove competenze (per cui assume centralità l’attività di formazione e aggiornamento del personale). Ciononostante, è in tal senso che è possibile parlare di “grado di specializzazione interna”, vale a dire il livello di competenze e abilità più o meno diffuse tra gli attori organizzativi quantomeno sufficiente per adempire ai compiti previsti dalla funzione. In generale, il servizio in questione ha due ambiti di competenze principali che non possono mancare:

- a) *competenze tecnico-informatiche* (linguaggi di programmazione, installazione e manutenzione hardware, applicativi informatici in uso, messagistica e archiviazione, piattaforme digitali della PA come SPID, PagoPA, AppIO, etc.);
- b) *competenze gestionali-amministrative* (Direttive, Regolamenti, ADL, PNRR, *project management*, bandi regionali, nazionali ed europei, etc.).

Banalmente, un servizio non va solamente implementato ed erogato, ma anche gestito, guidato circa le opportunità da cogliere (bandi, finanziamenti, etc.) e controllato. Dunque, il fabbisogno di personale qualificato deve essere calcolato cercando di stabilire un equilibrio tra le diverse conoscenze e abilità necessarie. A tal riguardo, l’ICT – Agenda Digitale rappresenta uno dei servizi – se non il servizio – che richiedono maggiore specializzazione per le attività previste. Il livello di specializzazione non può che, in primissima istanza, essere considerato attraverso una valutazione dei profili degli addetti, o per meglio dire, delle categorie professionali a cui appartengono: dalla rilevazione documentale nel complesso è emersa una relativa prevalenza di personale appartenente alla Categoria C (75%), seguita immediatamente da un 50% di personale “D”. Coerentemente con quanto era auspicabile, per un servizio di elevato potenziale valore aggiunto che detenga competenze tecniche e gestionali in un ambito perennemente in evoluzione, gli addetti risultano detenere un profilo medio-altamente qualificato riconducibile, quindi, al possesso minimo di un diploma nella materia di pertinenza: si tratta dei cosiddetti “tecnici” e funzionari. Va da sé che, sebbene non sia stato possibile attraverso l’analisi dei principali documenti programmatici e dei siti web risalirvi con precisione per ciascuna Unione, il personale C e D si suddivide tra informatici e amministrativi: ai primi spetta l’attività più prettamente di natura tecnico-informatica e ai secondi quella gestionale-amministrativa.

Tab. 3 Distribuzione categorie professionali nel servizio ICT – Agenda Digitale

SPECIALIZZAZIONE PERSONALE			
	<i>Categoria B</i>	<i>Categoria C</i>	<i>Categoria D</i>
Numero Unioni	5	12	8
% Unioni	31%	75%	50%

Così declinato, il livello di specializzazione tende ad aumentare laddove prevalgono individui di categoria C e D ben distribuiti tra informatici e amministrativi-contabili, mentre tende a raggiungere livelli sottosoglia laddove

vi siano individui di categoria B, che però sono risultati residuali (31% delle Unioni presenta almeno un addetto B).

Di seguito, l'articolazione delle responsabilità è un tema piuttosto rilevante in quanto da questa deriva in buona parte la capacità di presidiare la funzione associata. Principalmente, durante la rilevazione *on desk* si è indagata la presenza o assenza di due profili a capo dei quali risultano responsabilità sul corretto funzionamento del servizio: Responsabile del servizio ICT – Agenda Digitale (su cui può ricadere la posizione organizzativa) e Responsabile della Transizione Digitale (RTD). Il quadro emerso è riportato nella Tab. 4 sottostante:

Tab. 4 Distribuzione responsabilità del servizio ICT – Agenda Digitale

SISTEMA DELLE RESPONSABILITÀ			
	<i>Nomina P.O.</i>	<i>Nomina RTD</i>	<i>Sovrapposizione Responsabile ICT – AD e RTD</i>
Numero Unioni	7	15	11
% Unioni	44%	94%	69%

Il 44% delle Unioni facenti parte il campione risulta aver assegnato al responsabile del servizio anche la posizione organizzativa, riconoscendo ad esso quindi un ruolo che prevede lo svolgimento di funzioni di direzione di un'unità organizzativa complessa, caratterizzata da elevato grado di autonomia gestionale e organizzativa: non è un caso che la maggioranza (4, vale a dire il 57%) delle Unioni con P.O. sul servizio ICT- Agenda Digitale nei propri organigrammi abbia definito il servizio “autonomo”, prevedendo così un'unità organizzativa a sé stante. Tuttavia, da quanto è stato possibile rilevare dai siti web e dai principali documenti nella sezione Amministrazione Trasparente, la designazione della posizione organizzativa non è molto frequente, il che potrebbe avvallare la tesi secondo cui essa appartiene puramente a un sistema di incentivi formali a cui, in totale autonomia, l'organizzazione può decidere di ricorrere o no nei limiti delle risorse finanziarie disponibili. Ciononostante, nel qui presente lavoro di ricerca assume maggiore rilevanza e centralità la designazione del Responsabile della Transizione Digitale. I compiti e le responsabilità di tale ruolo sono già stati

ampiamente descritti sopra³⁹, ma è bene ricordare che l'articolo 17 del CAD individua nell'Ufficio per la transizione al digitale e nel suo Responsabile (RTD) – con capacità gestionali e di conduzione di processi di innovazione, un *background* tecnologico ed esperienza in direzione di servizi – la soluzione ad un tema complesso come quello dell'intera digitalizzazione di un Ente. A riguardo, le Unioni con RTD nominato sono risultate 15 su 16 (94%) – l'Unione che rimane fuori si è poi rivelata in fase d'intervista particolarmente in difficoltà sul tema digitale, specie sul fronte personale, “giustificando” così l'assenza di un RTD –, vale a dire pressoché la totalità del campione. Tale dato, in realtà, non deve sorprendere più di tanto. Infatti, la nomina di un RTD è stata ufficialmente introdotta per le PA locali con i DL 179/2016 e 217/2017 di modifica al CAD e, successivamente, caldamente sollecitata dalla Circolare n. 3/2018 del Ministero per la Pubblica Amministrazione poiché fino ad Ottobre 2018 rimase perlopiù una figura sconosciuta (o quantomeno poco conosciuta) a livello di amministrazioni locali; va da sé che una simile “spinta gentile” si tradusse nella “corsa” alla nomina del RTD per cui oggi trovare un'Unione di Comuni priva di tale figura dirigenziale è infrequente⁴⁰, ma è altrettanto semplice comprendere come in questo modo il rischio di una nomina per il solo adempimento normativo aumenta più che proporzionalmente. Inoltre, l'elevata percentuale di copertura del campione circa la nomina di un RTD è giustificata anche dalla stessa indicazione di AgID per i comuni più piccoli – che spesso non possiedono al proprio interno le competenze adatte – di individuare il Responsabile alla Transizione Digitale in forma associata. A riguardo, in seguito ad un'attenta ricognizione, per il 56% delle Unioni di Comuni coinvolte nella rilevazione *on desk* è emerso che il RTD ricopre il medesimo ruolo anche per i Comuni associati delineando così un modello di “RTD unico per Unione e Comuni”. Di converso, è possibile affermare l'esistenza di un secondo modello che vede un “RTD per l'Unione e solo per alcuni Comuni facenti parte dell'Unione”, configurando così

³⁹ Vedi sopra, par. 1, Cap. 4

⁴⁰ Basti pensare che quasi il 90% delle Unioni di Comuni in Emilia – Romagna che hanno presentato domanda per il PRT 2021-2023 risultano aver nominato un RTD (non hanno adempito alla nomina solamente in 4).

la coesistenza, quantomeno per una parte dei Comuni associati, di due RTD (37% del campione). La scelta di un “modello” piuttosto che l’altro è evidente abbia sicuramente un impatto sul sistema delle responsabilità: infatti, da un lato indicare un RTD unico per tutta l’Unione e i suoi Comuni determina una totale centralizzazione del ruolo e delle responsabilità annesse, nonché delle attività di pianificazione strategica, gestione e coordinamento, e dall’altro la presenza di un RTD per non tutti i Comuni dell’Unione rischia di determinare sovrapposizioni e zone di mancato presidio, di conseguenza aumentando il livello di complessità e la necessità di adeguati meccanismi di coordinamento (i quali potrebbero rivelarsi costosi e poco efficienti). Questi due modelli emersi sono da considerarsi in ordine crescente di integrazione: è naturale che il RTD unico per l’Unione e per tutti i comuni associati – vale a dire la configurazione tale per cui la dispersione organizzativa delle responsabilità in tema di transizione digitale è ridotta al massimo fino ad annullarsi – rappresenta il modello a cui tendere anche laddove il RTD dell’Unione non ricopra il medesimo ruolo su tutti i Comuni associati. Infine, come riportato nella Tab. 4, è interessante osservare che per ben oltre la metà del campione (69%) il RTD e il Responsabile ICT – Agenda Digitale coincidono nella stessa persona. Difatti, in termini operativi si tratta di due figure in larga parte sovrapponibili a tal punto che è la stessa normativa⁴¹ a suggerire una visione del RTD come evoluzione sostitutiva del “vecchio” Responsabile dei Sistemi informativi, in una prospettiva funzionale di più ampio raggio tale da abbracciare l’intero ambito dello sviluppo digitale. Invece, laddove il RTD non coincide con il Responsabile della funzione (31%), il ruolo di conduzione alla transizione digitale è spesso ricoperto dal Direttore-Segretario-Coordiatore dell’Unione. A tal proposito, risultano di grande interesse le motivazioni che vi sono dietro la scelta circa a chi affidare il ruolo di RTD, ma saranno meglio approfondite in sede di intervista in quanto da una “semplice” ricognizione *on desk* tale elemento puramente di carattere qualitativo non è minimamente rilevabile, tutt’al più ipotizzabile.

⁴¹ Attraverso l’introduzione della figura del RTD nel 2016 è stato abrogato l’articolo 10 del d.lgs. 39/1993, nel quale si stabiliva l’individuazione di un dirigente responsabile per i sistemi informativi automatizzati.

Riguardo la quarta dimensione “deleghe e controllo politico”, è fondamentale riportare quanto gli aspetti operativi-gestionali e quelli più propriamente strategici inerenti all’ambito dell’ICT – Agenda Digitale seguono spesso progettualità debolmente legate tra loro per cui una guida politica attenta e consolidata costituisce un fattore decisivo per “tenere insieme” queste due spinte organizzative. Per circa la metà delle Unioni considerate dalla rilevazione⁴² (10, ossia il 62%) sono rinvenibili deleghe all’interno della Giunta dell’Unione perlopiù declinate in termini più ampi inerenti all’ambito “innovazione tecnologica”: difatti, sono pochi i casi nei quali la delega è riferita direttamente al servizio (ad esempio, “servizi informatici”). Inoltre, si è potuto constatare molto chiaramente che gli assessori della Giunta dell’Unione, che costituiscono i referenti politici di riferimento per l’ICT – Agenda Digitale, solitamente detengono anche altre deleghe connesse, ad esempio, al Bilancio o alle Attività produttive. Ulteriore dato rilevante è rappresentato dalla presenza di una delega ICT – Agenda Digitale per gran parte dei singoli comuni facenti parte le diverse Unioni: da ciò possono scaturire numerose riflessioni circa le modalità di relazione e l’efficacia della comunicazione verso l’esterno. Tuttavia, in merito al controllo politico dalla sola rilevazione documentale è ben poco ciò che si può dedurre con certezza limitandosi quindi alla constatazione o meno di un’indicazione di guida politica riconducibile alla presenza di una delega, ma per scendere più in profondità e indagare l’effettiva percezione della rilevanza politica del tema digitale è stato necessario attendere la fase di approfondimento condotta mediante interviste.

In ultimo, l’Agenda Digitale è un modello strategico-programmatico con il quale ogni PA si impegna – o perlomeno dovrebbe impegnarsi – a favorire innovazione, progresso e crescita economica su tutto il proprio territorio, facendo leva sul potenziale delle tecnologie digitali. La sua predisposizione è indicativa della volontà di un’amministrazione di presidiare il tema digitale, nonché dell’intenzione di costruire una strategia di sviluppo volta a superare la

⁴² Molto spesso sui siti web sono citati soltanto i componenti della Giunta dell’Unione, senza le deleghe attribuite

scarsa alfabetizzazione digitale di organizzazioni e individui e a condurre verso una digitalizzazione avanzata dei servizi pubblici. A seguito della rilevazione documentale, solamente per 5 Unioni di Comuni è stato possibile rinvenire sui rispettivi siti web riferimenti all'ADL, il che conduce all'ipotesi di uno scarso presidio politico in termini di sviluppo digitale. Tuttavia, l'ADL non rappresenta l'unica "fonte" di digitalizzazione, ma vi sono Unioni che aderiscono anche a progetti di digitalizzazione promossi a livello regionale – nell'ambito dell'Agenda Digitale dell'E-R – quali "Pane e Internet"⁴³ e "Digitale Comune"⁴⁴ segnalando così una particolare attenzione a piani e politiche di cittadinanza digitale. A questo punto, il dato che è stato possibile estrarre durante questa prima fase di ricerca riguardo l'ambito di analisi "Agenda Digitale e digitalizzazione" è scarno e poco strutturato, ma al tempo stesso tale "povertà" conduce ad interrogarsi sulle relative motivazioni che saranno oggetto della fase di approfondimento condotta attraverso interviste in profondità.

Dunque, i risultati e le principali evidenze emerse durante il periodo di analisi documentale restituiscono, circa il servizio ICT – Agenda Digitale delle Unioni di Comuni dell'Emilia – Romagna, un contesto piuttosto eterogeneo in tutti e cinque gli ambiti di analisi considerati lasciando smarcate alcune questioni inerenti:

- a) al livello di specializzazione del personale, più precisamente circa la gestione delle attività internamente o esternamente;
- b) al RTD in merito al perché viene designato il Responsabile del servizio o il Direttore-Segretario dell'Unione;

⁴³ Pane e Internet è un progetto di cittadinanza digitale finanziato dalla regione E-R, nell'ambito dell'Agenda Digitale Regionale, per favorire lo sviluppo delle competenze digitali ed un pieno accesso alla società dell'informazione con l'obiettivo di formare un cittadino digitale.

⁴⁴ Digitale Comune è il progetto di Regione Emilia-Romagna, realizzato insieme a Lepida ScpA, dedicato alla trasformazione digitale dei servizi online dei Comuni dell'intero territorio regionale. L'obiettivo è accompagnare le Amministrazioni nel processo di innovazione e supportare i cittadini con informazioni e formazione dedicati, affinché il digitale sia davvero un bene comune e alla portata di tutti.

- c) alla percezione politica del servizio e il rapporto dell'ufficio stesso con gli amministratori e, quindi, la validità delle deleghe politiche;
- d) alla presenza di un'Agenda Digitale Locale e, più in generale, di piani digitali.

Tali questioni aperte hanno rappresentato la base su cui si è sviluppata la seconda fase di ricerca.

3. Le interviste in profondità: le evidenze emerse

Il lavoro di rilevazione documentale e analisi, a seguito del quale nel paragrafo precedente sono stati riportati alcuni dati a corredo delle principali evidenze emerse, è stato effettuato basandosi unicamente su materiali disponibili *online*. Naturalmente, tale tipologia di rilevazione ha presentato alcuni intrinseci limiti strutturali che devono necessariamente essere considerati. In particolare, i limiti informativi più di impatto si sono rivelati essere:

- la presenza, sui diversi siti web, di dati incompleti o non aggiornati, soprattutto in merito alla dotazione di personale e al conferimento di responsabilità;
- l'impossibilità di verificare la condizione di effettiva assenza o presenza di dati puramente qualitativi non riportati e/o non recuperabili.

In altre parole, è stato possibile perlopiù indagare l'organizzazione formale, vale a dire quanto emerge dai documenti e dagli atti ufficiali, ma non è stato possibile scendere più in profondità e indagare aspetti riconducibili al funzionamento reale del servizio e dell'organizzazione che lo caratterizza.

Per questi motivi la seconda fase del percorso di ricerca è stata impostata sulla necessità di approfondire e indagare più dettagliatamente alcune questioni rimaste irrisolte poiché puramente qualitative e per le quali era indispensabile procedere con delle interviste mediante cui far emergere ed evidenziare le

interpretazioni degli attori organizzativi. Inoltre, si ricorda che per le interviste in profondità il campione di Unioni preso in esame differisce parzialmente dal campione utilizzato in fase di rilevazione *on desk* per ragioni progettuali; tuttavia, chi scrive ritiene doveroso sottolineare che, al fine di non compromettere la coerenza della ricerca tra le due distinte fasi, le Unioni non coinvolte nell'analisi documentale sono poi state soggette a una complessiva valutazione che ha permesso di constatare la congruenza con quanto emerso attraverso il primo campione. Dunque, lo strumento di ricerca utilizzato è stato l'intervista semi-strutturata condotta grazie al supporto di una classica griglia di rilevazione e approfondimento organizzativo composta da numerose domande inerenti agli ambiti di ricerca rimasti aperti quali: personale, sistema delle responsabilità, deleghe e controllo politico, Agenda Digitale Locale e digitalizzazione. Non deve sorprendere che in questa seconda fase non sia stato indagato ulteriormente – se non limitandosi a una richiesta di conferma – l'assetto organizzativo e la conseguente collocazione nell'organigramma del servizio ICT – Agenda Digitale poiché si tratta di un aspetto puramente riconducibile all'organizzazione formale. Detto ciò, quali attori organizzativi del servizio ICT – Agenda Digitale sono stati intervistati? Si è deciso di intervistare il Responsabile del servizio, il RTD e il Direttore-Segretario dell'Unione (e laddove disponibili alcuni dipendenti dell'ufficio ICT – Agenda digitale) ritenendole le figure più rilevanti e affidabili circa la qualità e quantità di informazioni detenute. Infine, prima di procedere con l'illustrazione del quadro generale emerso dall'insieme delle numerose interviste (17 Unioni di Comuni), è bene sottolineare che il fine della fase di *drill down* non era estrarre e produrre dati quantitativi in ottica comparata, ma raccogliere le più varie e fedeli testimonianze utili alla rappresentazione del contesto regionale e, successivamente, a rispondere all'interrogativo di ricerca.

Le prime questioni irrisolte riguardano il personale del servizio ICT – Agenda Digitale. Dalla lettura e dall'analisi dei principali documenti programmatici, si ricorda, è emersa una chiara eterogeneità sia circa la disponibilità di risorse umane sia riguardo il livello di specializzazione interna. A tal proposito, attraverso la sola lettura e presa visione dai documenti di un

numero ridotto di addetti al servizio ICT – Agenda Digitale è stato facile ricondurre l’inferiore numerosità della pianta organica di alcune Unioni alla più generale carenza di personale⁴⁵. Tuttavia, una tale conclusione si è rivelata piuttosto precaria e imprecisa poiché non è assolutamente scontata una relazione diretta tra poco personale dedicato al servizio e penuria di individui qualificati per il settore ICT – Agenda Digitale delle UC. Pertanto, la numerosità della pianta organica più correttamente può ritenersi dipendente da due fattori: da una parte come abbiamo visto dalla disponibilità di risorse umane – da intendersi come la facoltà di disporre di forza lavoro, vale a dire di “possederla” e “utilizzarla” liberamente – e, dall’altra parte, dalla scelta di esternalizzare almeno in parte le attività previste dalla funzione. Difatti, durante le interviste per la maggior parte delle Unioni di Comuni di dimensioni più ridotte e meno strutturate è ben emersa come costante critica la carenza di personale che determina numeri irrisori di dipendenti dell’Unione fino al punto di compromettere l’erogazione del servizio. Quest’ultimo è un dato che ormai non stupisce più di tanto, ma che richiederebbe profonde riflessioni: le Unioni di Comuni – ma più in generale le amministrazioni pubbliche – specie nel settore dell’ICT – Agenda Digitale faticano a trovare individui con adeguate competenze per carenza di attrattività dal momento in cui il settore privato, a parità di condizioni, offre maggiori possibilità retributive e di carriera, il che rende sconveniente per qualsiasi individuo optare per il mondo pubblico laddove gli sia possibile approdare nel più proficuo settore privato. A titolo esemplificativo, tra le Unioni intervistate è emerso un caso estremo (che però non è isolato) in cui il servizio ICT – Agenda Digitale internamente è dotato solo di una dipendente in comando da un Comune associato: naturalmente, sono state rimarcate enormi difficoltà per qualsiasi questione e attività inerenti alla funzione in virtù di un pesante sottodimensionamento organico. Un simile caso è, coerentemente con quanto affermato durante l’intervista, palesemente imputabile all’indisponibilità di risorse umane – che si ricorda rappresentare un fattore ostacolante la promozione e implementazione di soluzioni innovative –,

⁴⁵ Vedi sopra Cap. 4, par. 2, pag. 106

ma pertanto apre una riflessione anche circa la seconda variabile influente sulla numerosità organica: l'affidamento a soggetti esterni. Difatti, tale Unione, al pari di tante altre, fa ricorso a società esterne di informatica che mettono a disposizione proprio personale al fine di seguire (in toto o in parte) il servizio conferito all'Unione. Le Unioni di Comuni hanno due possibilità per gestire le proprie funzioni: a) la gestione con personale interno e b) esternalizzare a soggetti privati. È facile comprendere che all'aumentare della numerosità di personale aumenta la tendenza a mantenere internamente le competenze e, quindi, lo svolgimento di compiti e attività previste dal servizio, mentre al diminuire della numerosità aumenta la tendenza ad affidarsi a soggetti terzi. In tal senso, scegliere l'affidamento all'esterno è strettamente legato alla disponibilità di personale: l'esiguità numerica delle risorse disponibili – a cui si sommano la complessità e la specificità dell'ambito ICT – Agenda Digitale – conduce spesso al ricorso di forme di gestione esterna all'Unione mediante affidamenti di specifiche attività a soggetti privati. Quest'ultima rappresenta una scelta pressoché obbligata per numerose realtà, ma non è l'unica motivazione che spinge ad optare per l'esternalizzazione. Sebbene a seguito delle interviste si sia registrata la tendenza a gestire internamente una maggiore percentuale di attività all'aumentare del consolidamento della struttura del servizio, vi sono Unioni di Comuni, anche solide e avanzate, che hanno deciso arbitrariamente di affidare all'esterno attività a basso valore aggiunto (come l'*helpdesk*, l'assistenza tecnica di primo e secondo livello, la manutenzione) al fine di poter dedicare le proprie risorse umane e temporali alla gestione strategica del servizio in termini di sviluppo digitale propriamente inteso. Dunque, l'esternalizzazione può anche essere frutto di una scelta consapevole in linea con una volontà di presidiare il servizio più in ottica gestionale-strategica, lasciando la parte tecnica-informatica a personale esterno. In terzo luogo, è necessario tenere presente che il binomio numerosità personale – grado di esternalizzazione ha un impatto anche sul livello di specializzazione del servizio stesso. A tal proposito, sono emersi casi dove è stata compiuta la scelta di un forte orientamento all'internalizzazione delle attività per poter essere autosufficienti ed autonomi ritenendo la detenzione, il mantenimento e lo sviluppo delle competenze

all'interno dell'Unione con personale proprio un grande valore aggiunto, altri casi in cui l'esternalizzazione rappresenta la possibilità di poter stare al passo coi tempi e avere personale sempre più competente, oltre che numeroso, in materia digitale. Pertanto, se prima delle interviste si poteva ipotizzare che più ampia e solida fosse la struttura dell'Unione, maggiore sarebbe stata la numerosità di addetti al servizio e, quindi, maggiore la tendenza a mantenere e/o portare all'interno *know-how* non facendo ricorso all'esterno, in realtà sono emersi chiaramente casi di Unioni ben strutturate e consolidate che hanno deciso di fare ampiamente ricorso all'esternalizzazione, alcune anche interamente, in ragione di scelte di carattere organizzativo-strategico. In altre parole, a seguito delle interviste è stato possibile comprendere che ogniqualvolta si legga un numero ridotto di personale legarlo immediatamente al tema della carenza di personale è profondamente errato e superficiale, poiché, in realtà, la numerosità della pianta organica può essere ridotta non per mancanza di addetti, ma per diversa scelta di gestione delle attività, vale a dire in ragione della scelta di esternalizzare almeno in parte la funzione in esame, e, analogamente un numero ridotto di addetti non per forza è sinonimo di bassa specializzazione poiché quest'ultima può essere acquisita all'esterno. Dunque, le scelte sulla gestione delle attività con personale interno o con affidamenti esterni possono determinare un aumento o una riduzione della pianta organica così come avere un deciso impatto sul grado di specializzazione del servizio, nonché del *know-how* tecnico-specialistico detenuto dal personale dedicato alla funzione.

Inoltre, una scarsa disponibilità di risorse umane può avere dirette conseguenze sul sistema delle responsabilità. In sede di ricognizione *desk* si è rilevata una percentuale di sovrapposizione tra il RTD e il Responsabile ICT – Agenda Digitale pari al 70% delle Unioni componenti il campione, una tendenza che ha trovato conferma durante le interviste. Mediante quest'ultime è stato possibile indagare il “perché” di tale frequente coincidenza, la quale è risultato possibile ricondurre a tre principali motivi: a) la carenza di personale, b) la specificità delle competenze richieste e c) la sovrapposizione operativa dei ruoli. Infatti, da una parte è stato ampiamente dichiarato che il RTD e il Responsabile del servizio nell'operatività tendono a coincidere in quanto si tratta di due ruoli

largamente sovrapponibili in termini di funzioni e compiti attribuiti, e dall'altra, a volte in aggiunta, altrettanti hanno manifestato le poche possibilità di scelta: molto spesso Unioni di piccole dimensioni possono contare su pochi dipendenti e su ancora meno personale apicale che detenga il *know-how* necessario per cui, in molti casi, la scelta del RTD deve obbligatoriamente ricadere sull'unica figura apicale quale il Responsabile ICT – Agenda Digitale. In questi casi, viene anche esposta l'impossibilità di svolgere il ruolo di RTD come dovrebbe e sarebbe giusto fare: la mole di lavoro e le incombenze che occupano il Responsabile del servizio rendono pressoché impossibile compiere attività più prettamente nelle vesti di RTD come pianificazione e progettazione in materia di sviluppo digitale su vasta area all'interno e all'esterno del perimetro organizzativo, rendendo così la designazione di un RTD una mera risposta ad un adempimento di legge. Dunque, principalmente sono emersi due approcci: chi riconosce la centralità e l'importanza di avere un RTD per progredire realmente verso una transizione digitale al 100%, ma che si ritrova impossibilitato nello svolgere il ruolo nella sua pienezza, e chi concepisce i ruoli di RTD e Responsabile ICT – Agenda Digitale per natura perfettamente sovrapponibili, sottovalutando la strategicità del primo. Laddove non si manifesta tale sovrapposizione, il RTD risulta essere il Direttore-Segretario-Coordiatore dell'Unione: tale scelta si è rivelata essere frutto di una precisa consapevolezza del ruolo di RTD in merito alle grandi opportunità legate allo sviluppo dei servizi digitali al punto di ritenere connaturale il sovrapporsi di ruoli strategici-organizzativi come, per l'appunto, RTD e Direttore-Segretario dell'Unione. In sostanza, si è ritenuto il Direttore-Segretario dell'Unione, trattandosi dello sviluppo digitale che deve coinvolgere non solo l'ICT – Agenda Digitale, ma anche tutte le altre unità organizzative, la figura in grado di garantire la più ampia visione su tutta l'organizzazione e il maggior coordinamento possibile nell'ottica di una pianificazione di sviluppo digitale intra ed extra organizzativo. Tuttavia, da un punto di vista di strategia organizzativa risulta complicato restituire un giudizio complessivo su chi debba essere il RTD poiché:

- a) da un lato, l'identità tra RTD e Responsabile della funzione ICT – Agenda Digitale può rappresentare una scelta strategica al fine di garantire integrazione tra politiche di sviluppo digitale e strumenti operativi di attuazione, ma dall'altro potrebbe comportare il prevalere di una “cultura dell'adempimento” dal momento in cui è chiaramente emersa l'impossibilità di svolgere correttamente entrambi i ruoli;
- b) nominare RTD un'altra figura (come il Direttore) può assicurare maggiore centralità al tema digitale, ma al tempo stesso potrebbe determinare elevata complessità, il rischio di sovrapposizioni di responsabilità e quindi conflittualità, così come dispersione degli sforzi e zone d'ombra e, data la mole di compiti in capo al vertice organizzativo di un'Unione, il rischio di tralasciare il tema della transizione digitale in secondo piano.

In ogni caso, dalle interviste è emersa un'ulteriore conferma: qualunque sia la figura individuata come RTD la sola nomina non rappresenta condizione sufficiente per avviare e sviluppare il processo di transizione e sviluppo digitale, ma servirebbe un elevato grado di coordinamento e di un'unità di intento tra tutti i settori componenti la struttura organizzativa dell'Unione al fine di realizzare le decisioni adottate mediante un gruppo di addetti con elevate competenze digitali. In sintesi, seppur dalle esperienze raccolte non si può affermare l'esistenza di una regola precisa e un percorso prefissato, in diversi casi, più o meno di successo, la nomina della figura del Responsabile della Transizione Digitale costituisce un passo significativo verso il rafforzamento di *policies* orientate all'innovazione organizzativa e tecnologica anche di piccole Unioni. È evidente che le competenze necessarie sono rare e di conseguenza non sono frequentemente presenti, soprattutto in realtà di piccole dimensioni, con il conseguente rischio di una nomina che risponde solo all'adempimento normativo e non alla individuazione e sviluppo di una figura professionale centrale per guidare il processo di trasformazione delle Unioni.

Per quanto riguarda “deleghe e controllo politico” l'attività di intervista è stata essenziale dal momento in cui con la rilevazione documentale è stato

possibile solamente tracciare la presenza o assenza di una delega in Giunta sul tema digitale. Difatti, prendere atto di un'eventuale delega politica – vale a dire di un riferimento politico per il servizio ICT – Agenda Digitale – non può essere sufficiente per ritenere che il tema sia presidiato e gestito anche dalla struttura politica dell'Unione e non solo da quella tecnica. In generale, prima di conferire un servizio in Unione, i diversi comuni di concerto intraprendono un percorso di “pesatura” del servizio stesso, vale a dire tentano – col supporto di esperti nelle logiche di associazionismo intercomunale – di valutare la convenienza di associare la funzione considerando molteplici fattori come la rilevanza economica, la lontananza dai cittadini, la specializzazione richiesta per le attività previste, l'omogeneità delle attività da svolgere e, non meno importante, la rilevanza politico-elettorale per gli amministratori (oltre che per la cittadinanza stessa). In tal senso, il servizio ICT – Agenda Digitale richiede, come già visto, un elevato livello di specializzazione ed è sicuramente una funzione avvertita “lontana” dai cittadini, ma politicamente parlando la percezione può essere piuttosto variabile. Difatti, in termini di rilevanza politica un servizio potrebbe essere ritenuto dagli amministratori – sia in fase di conferimento che di gestione associata – come⁴⁶:

- a) un “fortino”, ossia un servizio che politicamente è centrale per cui è conveniente mantenere su di esso elevata attenzione;
- b) una “zona grigia”, vale a dire una funzione che interessa, ma la cui responsabilità conviene lasciarla ad altri;
- c) un “dovere”, per cui il servizio politicamente non interessa, ma è obbligo degli amministratori dedicargli tempo e lavoro;
- d) una “sponda”, vale a dire un servizio non politicamente rilevante e che conviene affidare ad altri.

⁴⁶ Da *Unioni di Comuni: Terzo incomodo o parafulmine*. Giua A., Gusmeroli F. Presentato al convegno “*Il terzo fragile. L'istituirsi del bene comune nelle aree rurali*”, Rovigo 19-21 marzo 2021.

Partendo da queste differenti modalità di considerare un servizio, durante le interviste si è tentato di comprendere l'effettiva rilevanza politica assegnata all'ICT – Agenda Digitale nelle diverse Unioni. In primissima istanza, la quasi totalità degli intervistati ha affermato che buona parte dell'importanza di una delega sul tema del digitale e dell'innovazione risiede nella sensibilità complessiva degli assessori: difatti, laddove sussiste una solida consapevolezza dell'essenzialità della digitalizzazione la delega politica riveste un ruolo di primo piano all'interno dei meccanismi politici e, quindi, tecnico-organizzativi dell'Unione. Inoltre, poiché a ciascun membro della Giunta spesso sono assegnati più ambiti differenti, sia il Presidente dell'Unione che gli altri membri della Giunta hanno più deleghe ciascuno per cui l'assegnazione della delega in materia ICT – Agenda Digitale avviene per “residualità” oppure per “pertinenza” con altre deleghe assegnate. Chiaramente, laddove presente, il componente della Giunta che costituisce il riferimento politico in quanto delegato al tema digitale deve necessariamente confrontarsi con una molteplicità di soggetti sia interni all'Unione (Direttore-Segretario, Responsabile ICT – Agenda Digitale, RTD, assessori in Giunta) sia esterni (partecipando, ad esempio, a tavoli sovracomunali o regionali). Come emerso dalle interviste, le visioni e le prospettive di ciascuno degli attori coinvolti – vale a dire sindaci, tecnici, responsabili e dipendenti del servizio – possono differire tra loro e determinare molteplici pressioni e fonti di conflitto. Ad esempio, una delle questioni che nella maggior parte delle Unioni intervistate ha rappresentato il principale *casus belli* è la scelta delle soluzioni *software* e, di conseguenza, il processo di omogeneizzazione degli applicativi. A riguardo, la resistenza al cambiamento da parte di singoli dipendenti o interi settori si è manifestata in più Unioni per cui la parte politica ha giocato un ruolo determinante nella scelta della via da intraprendere: vi sono casi in cui la politica ha avallato le resistenze e quindi ha preferito non creare ulteriori conflitti a discapito di un migliore funzionamento della macchina amministrativa in termini informatici-digitali, oltre che organizzativi, e altre Unioni in cui vi è stata assoluta consapevolezza della strategicità di tale scelta organizzativa per cui si è lavorato al fine di debellare la resistenza al cambiamento attraverso intensi percorsi di partecipazione, supporto

e formazione del personale di ogni ufficio dell'Unione e di tutti i Comuni associati. In questa ottica, l'Assessore delegato rappresenta una figura centrale nella definizione della strategia di digitalizzazione dell'Unione. Dunque, secondo un principio di divisione dei ruoli, la delega all'ICT – Agenda Digitale cura il recepimento delle principali esigenze di digitalizzazione, per poi tradurle di concerto col Responsabile della funzione e il RTD in progettualità da realizzare per raggiungere gli obiettivi stabiliti. In altre parole, è emerso molto chiaramente che la definizione strategica degli indirizzi spetta agli organi istituzionali dell'Unione – vale a dire alla struttura politica – mentre l'implementazione operativa delle *policies* è compito della struttura tecnica. Tuttavia, in merito alla messa a terra degli obiettivi digitali, al membro della Giunta appositamente delegato resta in capo la funzione di monitoraggio e, qualora sia richiesto dalla struttura tecnica, di intervento (ad esempio, una richiesta formale o un incontro con rappresentanti sovracomunali). Perciò, da un lato, il rapporto tra delegato all'ICT – Agenda Digitale e struttura tecnica risulta assumere estrema centralità per un positivo sviluppo del servizio in Unione: sebbene ogni contesto abbia mostrato le proprie peculiarità, è in generale emersa la buona pratica di prevedere a cadenza più o meno regolare dei momenti di confronto in Unione tra la parte politica e la parte tecnica del servizio ICT – Agenda Digitale mediante cosiddetti “tavoli di coordinamento”. Dall'altro lato, ulteriore nodo critico emerso è rappresentato dal rapporto tra Assessore delegato dell'Unione e Assessori dei diversi Comuni. A riguardo, sono emerse alcune realtà più deboli in cui spesso il riferimento politico si occupa di fornire direttive sui macro-progetti, ma dove le scelte ordinarie (ad esempio circa i *software*, la partecipazione a specifici bandi, etc.) vengono tendenzialmente prese in autonomia dai singoli Comuni, e, nella maggior parte dei casi, vi sono contesti in cui il rapporto tra delegato in Unione e assessori dei diversi Comuni si impernia su una solida collaborazione e condivisione delle strategie. Non è complicato comprendere che nel primo caso venga a determinarsi dispersione di energie e risorse, ma soprattutto il rischio di una disarmonizzazione del servizio con conseguente elevata differenziazione da Comune a Comune in termini di dotazione strumentale e di prospettive di sviluppo strategico. Dunque, una

condivisione strategica tra i diversi Assessori appare fondamentale per uno sviluppo digitale armonico su tutto il perimetro unionale: è secondo questa prospettiva che si è registrata l'istituzione di “tavoli assessorili” – ai quali possono partecipare preferibilmente anche il Responsabile della funzione associata e il RTD dell'Unione – che costituiscono la modalità di relazione e confronto tra il delegato in Unione e tutti gli assessori delegati all'ICT – Agenda Digitale dei singoli Comuni. In sintesi, al di là della denominazione che gli viene assegnata, il ricorso a tavoli tecnico-politici è stato più volte dichiarato uno strumento essenziale e strategico al fine di pianificare, progettare e implementare un disegno di sviluppo digitale su vasta area. Ad esempio, il tavolo di coordinamento, in diversi contesti, è stato un elemento fondamentale per la progressiva omogeneizzazione dei *software* dei diversi Enti. Inoltre, dal punto di vista di gestione delle logiche organizzative, la previsione di tali tavoli è stata dichiarata elemento abilitante per il raggiungimento di alcuni obiettivi fondamentali per la crescita e il consolidamento del servizio in Unione quali:

- avere una strategia digitale complessiva dell'Unione a cui si devono allineare le singole strategie comunali;
- avere un luogo stabile di confronto e di ricezione di eventuali problemi;
- coordinare gli interventi selezionando le opportunità da cogliere.

Pertanto, coinvolgere i diversi assessori comunali nelle scelte e prevedere modalità di coordinamento e allineamento, come i suddetti tavoli, consente di assicurare la massima condivisione e partecipazione dei processi decisionali e può sicuramente ricondursi all'adozione di una leadership partecipativa da parte della struttura politica.

Infine, circa “*Agenda Digitale Locale e digitalizzazione*” il quadro emerso dalla rilevazione documentale è stato confermato, con l'aggiunta di alcune Unioni che hanno giustificato l'assenza di un'ADL in quanto già direttamente integrata nei documenti programmatici e/o non formalmente prodotta tramite un

documento programmatico, ma dettata dalle necessità che emergono. Tuttavia, in generale, laddove è stata adottata ed attuata un'ADL, questa è percepita come uno strumento di indirizzo e di lavoro, vale a dire un preciso documento programmatico attraverso cui vengono fornite, perseguendo gli obiettivi stabiliti e condivisi all'interno dei tavoli tecnico-politici, le linee guida da seguire per uno sviluppo digitale coordinato. Principalmente in Unioni consolidate e strutturate, la digitalizzazione dei processi (vale a dire tutto ciò che comprende infrastrutture, servizi digitali, dati, sicurezza sul territorio, partecipazione e comunicazione, transizione al digitale) è stata dichiarata la priorità il cui monitoraggio è spesso a carico dell'ufficio dell'ICT – Agenda Digitale: non è un caso che, come sarà più chiaro nel prossimo paragrafo, si tratti delle Unioni che sviluppano il servizio in prospettiva strategica di “*policies & sviluppo*”. Ciononostante, non sono mancati casi di Unioni in cui, oltre all'assenza di un'ADL, non esiste nemmeno di fatto alcuna strategia e/o visione digitale: tale carenza alle volte è stata giustificata per mancanza di tempo, altre per mancata intesa e strategia politica (ad esempio, circa la nomina di un RTD unico per l'Unione). In ogni caso, l'azione del servizio ICT – Agenda Digitale in termini di transizione digitale, per la maggior parte delle Unioni intervistate, deve volgere a dare un'impronta di innovazione a delle strutture già esistenti mediante la semplificazione di attività di processi che oggi sono ancora in formato semi-analogico, dunque semplificando il lavoro dell'ufficio e vertendo verso una fornitura dei servizi ridotta sia nei tempi che nei costi. In tal senso, l'Unione viene intesa abile, attraverso lo sforzo tecnologico, di immaginare il futuro al fine di non rischiare di avere una PA incapace di capire e di stare al passo con l'evolversi della società: difatti, quantomeno nella teoria, è consolidata l'idea per cui la PA in senso lato debba essere il punto nevralgico legato a tutte gli enti locali, ai fattori produttivi, alla formazione, etc. in grado di semplificare e dare una spinta al sistema producendo innovazione. I temi maggiormente dichiarati centrali nelle strategie di sviluppo digitale – quindi più precisamente nelle ADL – sono risultati essere la sicurezza informatica, la formazione e la cultura digitale dei dipendenti, i programmi di cittadinanza digitale, l'aumento e il consolidamento dei servizi digitali *online*. Infine, per la totalità delle Unioni non

sono emersi ulteriori “piani di digitalizzazione”, vale a dire nessun altro strumento esecutivo-operativo circa specifiche progettualità digitali. Normalmente, l’ADL insieme al piano delle performance, al DUP e altri documenti come il PIAO compone la linea strategica nella sua interezza: la digitalizzazione viene ritenuta un tema che si evolve rapidamente al punto che si rende necessario tenere tutto insieme con lo scopo di adattare la funzione incrementalmente e stare al passo della transizione digitale. In ultimo, le Unioni che hanno adottato un’ADL hanno assegnato estrema importanza alla logica di condivisione che deve caratterizzare il percorso di costruzione e redazione dell’Agenda: difatti, da una parte si è spesso sottolineata la strategicità e necessità di un processo decisionale partecipato e realizzato mediante i tavoli tecnico-politici allargati a tutti i referenti politici e tecnici dei Comuni associati per definire una linea di intervento condivisa su tutto il territorio, e, dall’altra parte si è rimarcata la centralità di un’apertura al mondo esterno in termini di percorsi partecipazione e collaborazione con i principali *stakeholder* del territorio e con gli stessi cittadini al fine di cogliere esattamente le necessità digitali del territorio.

4. Conclusioni preliminari

Dunque, a seguito della rilevazione *on desk* e poi delle interviste in profondità, il quadro generale del servizio ICT – Agenda Digitale nelle Unioni di Comuni dell’Emilia – Romagna è caratterizzato da una forte eterogeneità: le Unioni di Comuni costituiscono un classico esempio di organizzazione complessa per cui, come prevedibile, ogni contesto analizzato ha presentato le proprie peculiarità caratterizzanti tutto il sistema organizzativo e, più precisamente, la funzione in esame. I punti di maggiore criticità, a parere di chi scrive, oltre alla più volte manifestata carenza di personale, emersi dal punto di vista di gestione strategica del servizio ICT – Agenda Digitale sono principalmente due: la nomina di un RTD e l’adozione di un’ADL. In estrema sintesi, ad oggi è emersa una chiara sottovalutazione di entrambi gli elementi.

Da un lato, la nomina di un RTD non può assolutamente costituire un mero adempimento burocratico poiché si tratta della figura che consente l'avvio, la gestione e il controllo di un processo quale la transizione digitale ritenuto prioritario da tutte le agende politiche europee, nonché dallo stesso PRT della Regione Emilia – Romagna. Date le specifiche ed elevate competenze richieste, se tali figure si possono difficilmente individuare e/o formare in ogni ente locale – soprattutto nel breve termine – è allora conveniente realizzarlo in un'associazione tra Comuni, ovvero in Unione, condividendone così l'investimento professionale richiesto ed i costi di gestione. Pertanto, si ritiene fondamentale un cambio di paradigma mediante cui interpretare il ruolo del RTD che non deve essere sovrapponibile a quello del Responsabile ICT – Agenda Digitale, ma deve esclusivamente concentrarsi sulle attività di pianificazione e gestione della strategia digitale su vasta area, sgravando così il Responsabile della funzione di un'importante parte di lavoro (spesso trascurata) e consentendogli di concentrare le proprie risorse per compiti di gestione e sviluppo tecnico del servizio: ciò consentirebbe un'ottimizzazione delle risorse e la possibilità di sviluppare a pieno sia un'impostazione “*staff & computer*” che una strategia di “*policies & sviluppo*”. È in tal senso che assume ancora più rilevanza l'istituzione di un Ufficio per la Transizione Digitale che non si è quasi mai registrato: un RTD con a disposizione il proprio *team* di esperti consentirebbe il reale avvio di un processo di digitalizzazione delle Unioni e del territorio. Chiaramente, in questa sede si è ben consapevoli delle difficoltà ed elevate criticità legate all'esigua disponibilità di personale, ma si è altrettanto certi della centralità del tema digitale per cui si ritiene auspicabile che laddove vi sia possibilità di turnover si opti per la selezione mirata di figure adatte alle necessità dei nostri tempi. Dall'altro lato, la relativa eterogeneità emersa circa l'adozione di ADL è stata parzialmente una sorpresa: ancora oggi, seppur tutte le Unioni conoscano l'ADL come lo strumento attraverso cui vengono descritti la strategia e i progetti operativi che si intendono perseguire per favorire l'innovazione digitale nel proprio territorio, non è altrettanto diffusa la consapevolezza che le politiche di innovazione e cambiamento attuate attraverso la digitalizzazione non possono essere vissute come verticali e confinate in un

solo settore, bensì orizzontali e trasversali a tutte le strutture e, più in generale, a tutto il territorio dell'Unione.

Dunque, nei paragrafi precedenti si è svolta perlopiù una narrazione di ciò che è stato possibile scoprire durante il periodo di ricerca non dimenticando però mai l'obiettivo del qui presente elaborato di tesi: comprendere quale impostazione del servizio viene adottata nelle Unioni emiliano – romagnole. A tal fine, nel prossimo paragrafo si procede alla costruzione di un modello che renda possibile individuare un criterio per suddividere le Unioni che adottano maggiormente una visione “*staff e computer*” e quelle che concepiscono un'impostazione strategica di “*policies e sviluppo*”.

5. Verso una possibile modellizzazione: presidio tecnico e presidio politico

In prima istanza, si ricorda che l'obiettivo primario della ricerca è rispondere al seguente interrogativo:

- i. quali sono i “fattori di contesto” che influenzano maggiormente la modalità d'impostazione della funzione ICT – Agenda Digitale nelle Unioni di Comuni?*

Al fine di comprenderne a fondo il significato, è necessario tenere presente della fondamentale ipotesi di partenza su cui si basa il lavoro di ricerca, vale a dire poter legare il servizio a due possibili concezioni e modalità di impostazione quali:

- 1) “*staff & computer*” (quindi un'impostazione volta alla gestione delle soluzioni informatiche interne);
- 2) “*policies & sviluppo*” (ovvero l'idea per cui il servizio si traduca nella formulazione e implementazione di politiche per la digitalizzazione non solo interna all'Ente, ma anche e soprattutto verso l'esterno nei confronti dei soggetti che agiscono sul territorio).

Fino a questo punto è stata condotta la restituzione dei dati raccolti e la relativa descrizione delle evidenze emerse (sia durante la ricognizione *desk* che nella fase di interviste in profondità), nonché fornita una visione complessiva del contesto delle Unioni di Comuni in E-R che si è rivelato piuttosto differenziato e che ha confermato la coesistenza nel panorama regionale di Unioni prevalentemente orientate a un servizio ICT – Agenda Digitale declinato come “*staff & computer*” e di altre Unioni che impostano prevalentemente l’attività del servizio in ottica di “*policies & sviluppo*”. Dunque, il primissimo interrogativo – che più precisamente tale non è, ma si tratta di una domanda di conferma della premessa su cui si basa tutto il lavoro di ricerca – ha ricevuto risposta, così come i fattori influenti sull’impostazione del servizio sono stati ampiamente individuati, rilevati e confermati durante l’attività di ricerca. Tuttavia, fermare qui il lavoro avrebbe determinato, oltre che un approccio superficiale e riduttivo, l’impossibilità di individuare verso quale direzione conduce il servizio ICT – Agenda Digitale la presenza o assenza di un fattore di contesto piuttosto che di un altro. A tal fine, è stata concepita una modellizzazione che consente di identificare quattro idealtipi distinti di servizio ICT – Agenda Digitale. In particolare, la costruzione del modello ha come *dominus* il concetto di “presidio” – inteso come livello di attenzione, controllo e gestione – sia dal lato tecnico che da quello politico. Tale distinzione non è casuale, ma, oltre ad essere confermata dalle esperienze raccolte durante la ricerca, risulta anche coerente con la descrizione e definizione fornita inizialmente al capitolo 1 della struttura organizzativa di un’Unione di Comuni distinta in:

- a) struttura gestionale (composta dal Direttore Generale e/o dal Segretario dell’Unione);
- b) struttura politica (composta dal Presidente dell’Unione, dalla Giunta e dal Consiglio unionale).

Assodata, quindi, la chiave di lettura del modello che verrà di seguito presentato adottando la lente del livello di presidio del servizio, è prima

necessario definire le variabili che rientrano nella modellizzazione. In realtà, si tratta di un lavoro già compiuto in sede di analisi e restituzione dei dati in quanto nella fase di ricerca per ciascun ambito sono emerse specifiche caratteristiche che costituiscono la declinazione concreta nelle UC delle cinque dimensioni analitiche considerate (Tab. 5):

Tab. 5 Le variabili del servizio ICT – Agenda Digitale

LE VARIABILI DEL SERVIZIO ICT – AGENDA DIGITALE	
<i>Ambito di analisi</i>	<i>Variabile</i>
<i>Struttura organizzativa</i>	<ul style="list-style-type: none"> • Collocazione del servizio
<i>Personale</i>	<ul style="list-style-type: none"> • Specializzazione
<i>Sistema delle responsabilità</i>	<ul style="list-style-type: none"> • Nomina RTD • Sovrapposizione ruoli
<i>Deleghe e controllo politico</i>	<ul style="list-style-type: none"> • Tavoli di coordinamento tecnico-politico • Tavoli assessorili • Delega in giunta
<i>ADL e digitalizzazione</i>	<ul style="list-style-type: none"> • Presenza ADL • Adesione progetti digitali

Più precisamente, è possibile suddividere l’insieme delle variabili contenute in tabella (Tab. 5) tra variabili che hanno un impatto sul presidio tecnico e variabili la cui presenza o meno è sintomo di un differente presidio politico. Dunque, da una parte le variabili che si riconducono al concetto di presidio tecnico sono (Tab. 6):

- a) la *collocazione organizzativa* prescelta dalle Unioni che può distinguersi in “servizio autonomo”, “servizio di staff” e “servizio misto”. Ciascuna di tali configurazioni favorisce l’affermazione di un presidio tecnico più o meno elevato: in particolare, un servizio autonomo o di staff sono sintomo di un presidio tecnico elevato, mentre prevedere il servizio insieme ad altre funzioni definendolo in Aree più generali comporta un presidio tecnico di più ridotta entità;

- b) il *grado di specializzazione* a cui si collega il ricorso ad *affidamenti esterni*. Un alto livello di specializzazione consente la possibilità di presidiare tecnicamente il servizio grazie alle competenze specifiche detenute dal personale addetto interno e/o esterno all'Unione. Pertanto, il grado di esternalizzazione consente di raccogliere informazioni circa l'acquisizione dall'esterno di *know-how* specialistico in materia ICT – Agenda Digitale, nonché riguardo l'attenzione rivolta alla necessità di personale competente;
- c) la *nomina di un RTD* per l'Unione a cui si collega la sovrapposizione dei ruoli. Sebbene, più che correttamente, in sede di analisi e restituzione delle evidenze emerse si sia già osservato cosa determini avere un RTD unico e non far coincidere nella stessa persona il ruolo di RTD e il ruolo di Responsabile ICT – Agenda Digitale, è facile comprendere che da una parte l'identità tra RTD e Responsabile della funzione rischia di garantire minor presidio tecnico in ragione di una grande mole di lavoro da svolgere e, dall'altra non avere un RTD comporta il mancato presidio tecnico a livello di pianificazione e gestione delle progettualità digitali.

Dall'altra parte, le variabili che è possibile ricondurre al livello di presidio politico sono (Tab. 6):

- a) l'istituzione di *tavoli di coordinamento tecnico-politici* e di *tavoli assessorili*: si tratta di luoghi di compensazione delle diverse esigenze, di confronto aperto e soprattutto di condivisione. Un tavolo di coordinamento ben funzionante e coeso ha infatti la possibilità di aver maggior peso nel facilitare, anche da parte dei singoli responsabili dei Comuni, l'adozione di nuove scelte organizzative. In sostanza, la creazione di forme strutturate di coordinamento in materia ICT – Agenda Digitale sia dal lato tecnico che da quello politico consente di dare omogeneità e di valorizzare gli indirizzi delle politiche d'innovazione, di rafforzare la percezione dell'importanza politico-amministrativa della stessa ma anche di guidare il processo di ottimizzazione

dell'organizzazione e dello sviluppo dei servizi digitali. È evidente che si tratta di uno strumento alquanto efficace per superare le difficoltà e le conflittualità tra amministrazioni con sensibilità diverse e non sempre aderenti al progetto tecnico complessivo elaborato in Unione, prevenendo quindi le criticità latenti e facendo emergere le diversità come opportunità. In altre parole, la previsione di questi due strumenti di coordinamento è una chiara espressione della volontà politica di presidiare il tema digitale;

- a) la presenza di una *delega all'ICT – Agenda Digitale* tra i componenti della Giunta dell'Unione;
- b) la presenza di un'*Agenda Digitale Locale* in quanto si tratta di uno strumento all'interno del quale è contenuto l'indirizzo politico di governo circa la digitalizzazione dell'Unione e del suo territorio. Chiaramente, non avere l'ADL è manifestazione di uno scarso o addirittura assente presidio politico sul servizio ICT – Agenda Digitale e sulla transizione digitale;
- c) l'adesione a *progetti digitali* e, più in generale, la previsione di ulteriori piani di digitalizzazione.

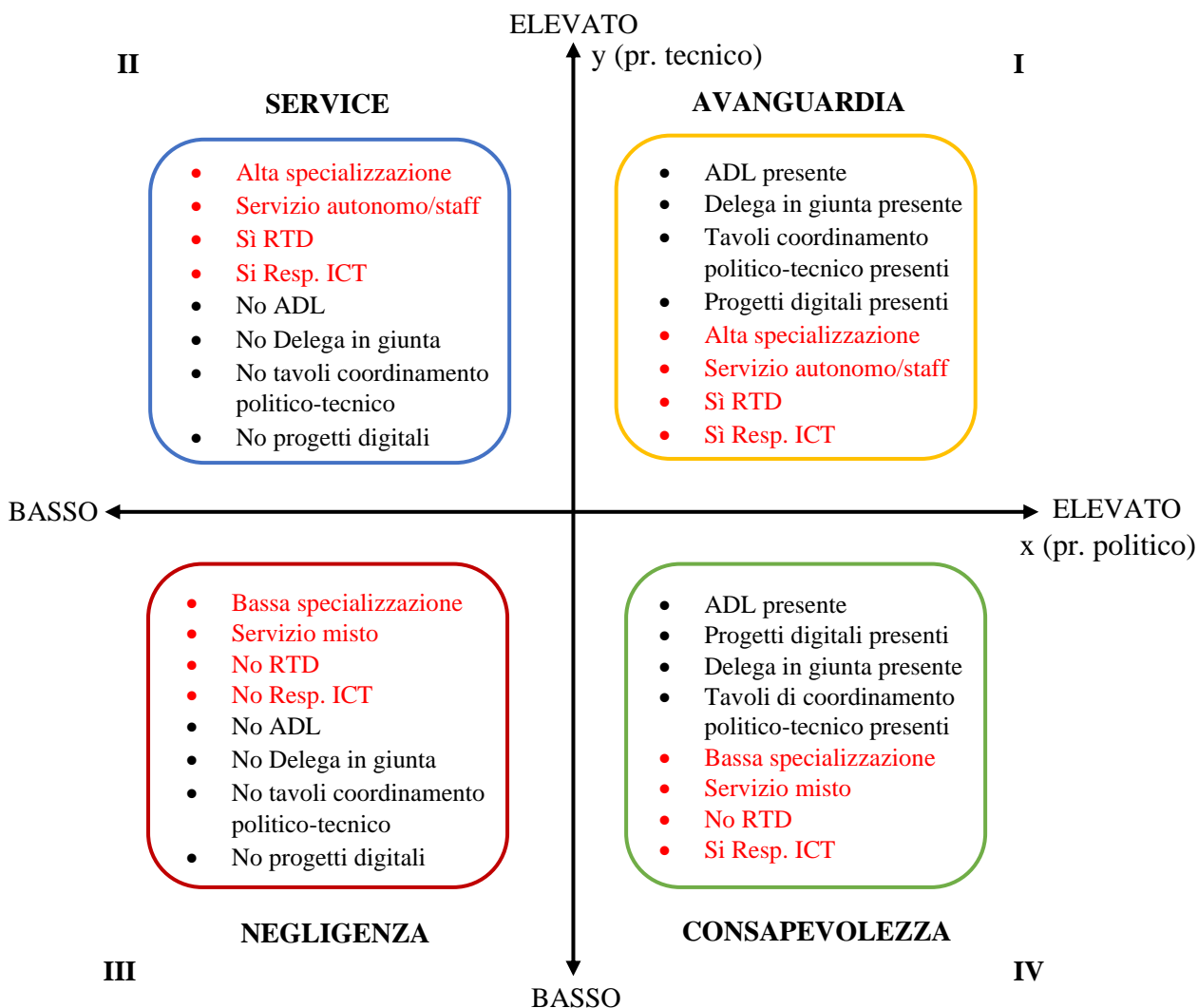
Tab. 6 *Suddivisione delle variabili in base alla tipologia di presidio*

VARIABILI PER TIPOLOGIA DI PRESIDIO	
TECNICO	POLITICO
<ul style="list-style-type: none"> • collocazione organizzativa • grado di specializzazione ed esternalizzazione • nomina di un RTD per l'Unione di Comuni e sovrapposizione RTD / Responsabile funzione 	<ul style="list-style-type: none"> • istituzione di tavoli di coordinamento tecnico-politici e di tavoli assessorili • presenza di una delega all'ICT – Agenda Digitale • presenza di un'ADL • adesione a progetti digitali

Dunque, il risultato finale consiste nella modellizzazione dei casi possibili circa le combinazioni di differenti gradi di presidio politico e tecnico che si riconducono a un'impostazione del servizio di “*staff & computer*” oppure a una logica di “*policies & sviluppo*”. Nel dettaglio, il modello è costituito da un asse

cartesiano sulla cui ascissa si trova il “presidio politico” (x) e sull’ordinata il “presidio tecnico” (y). Segue la rappresentazione grafica del modello (Fig. 1):

Fig. 1 Modellizzazione del livello di presidio tecnico e/o politico



Nella figura qui sopra (Fig. 1) è possibile osservare le differenti combinazioni delle variabili rilevate che contribuiscono a configurare quattro differenti spazi idealtipici di servizio ICT – Agenda Digitale delle UC in termini di grado di presidio politico e di presidio tecnico. Più precisamente, osservando la Fig. 1 si possono definire i seguenti tipi ideali:

- a) *“Avanguardia”* (quadrante I): laddove sussiste un elevato presidio tecnico e un elevato presidio politico l’impostazione del servizio tendenzialmente è basata su una logica di *“policies & sviluppo”* poiché si manifesta un’elevata attenzione al tema dello sviluppo digitale intra ed extra organizzativo, includendo una percezione del servizio anche in ottica di cittadinanza digitale, con alle spalle però un livello tecnico consolidato e in costante aggiornamento al fine di stare al passo dell’evoluzione tecnologica e della transizione digitale;
- b) *“Service”* (quadrante II): Unioni in cui il presidio tecnico è elevato a fronte di un ridotto presidio politico tendono a impostare e sviluppare la funzione dell’ICT – Agenda Digitale prevalentemente adottando una visione di *“staff & computer”* poiché manca l’elemento politico che individuerrebbe l’indirizzo di politiche di digitalizzazione organizzativa e territoriale;
- c) *“Negligenza”* (quadrante III): realtà dove il servizio è generalmente poco gestito e monitorato in ragione di un basso livello di presidio sia sul lato politico che sul lato tecnico;
- d) *“Consapevolezza”* (quadrante IV): casi in cui si registra un presidio politico elevato, dunque grande attenzione della struttura politica per il tema della digitalizzazione, a fronte di un basso livello di presidio tecnico. Si potrebbe qui ipotizzare il caso di un’Unione appena costituita o che è in procinto di associare la funzione per cui, essendovi contezza delle opportunità dell’innovazione digitale, vi è un buon livello di presidio politico che incentiva lo sviluppo di una gestione tecnica in Unione.

Negli ultimi due tipi ideali qui sopra descritti (*“negligenza”* e *“consapevolezza”*) non è possibile ipotizzare il prevalere di una delle due modalità d’impostazione del servizio qui definite poiché, da un lato, si prefigurano realtà in cui sia politicamente che tecnicamente manca un governo, una direzione e un controllo del servizio (*“negligenza”*), dall’altro sussiste solamente un presidio politico che, banalmente, può rappresentare un volano per

l'innovazione, ma che rimane tale se non supportato da un altrettanto elevato presidio tecnico che fornisca gli strumenti operativi per lo sviluppo della funzione (“consapevolezza”). Pertanto, in un caso (“negligenza”) non si registra la volontà di sviluppare e implementare la funzione dell’ICT – Agenda Digitale per cui è di conseguenza impossibile individuare una concezione antistante e la relativa impostazione, mentre nell’ipotesi di un’UC collocata nell’area della “consapevolezza” l’elevato presidio politico potrebbe condurre ad ipotizzare una logica affine a “*policies & sviluppo*”, ma in realtà mancando la base tecnica su cui poter impostare una visione di maggiore strategicità digitale risulta alquanto difficile ipotizzare una delle due concezioni antistanti il servizio.

Dunque, assodata la tendenza generale per cui un’impostazione del servizio ICT – Agenda Digitale secondo logiche di “*staff & computer*” si associa a un elevato livello di presidio tecnico e una visione più strategica di “*policies & sviluppo*” a un alto grado di presidio politico, come si configura il contesto emiliano – romagnolo sulla base della ricerca qui svolta? A tal fine, si è proceduto alla costruzione di un indice quali-quantitativo del “grado di presidio” (suddiviso in presidio tecnico e presidio politico) risultante dalla somma dei valori assunti da ciascuna Unione sulle singole variabili individuate in Tab. 6, nonché su quelli che possono considerarsi gli indicatori di presidio tecnico e presidio politico del servizio oggetto di ricerca. Più precisamente, è stato necessario ricondurre i valori nominali riguardanti le singole variabili a valori alfanumerici che consentissero la trasformazione degli stati in dati puntuali prima in matrice e poi graficamente. Pertanto, ad ogni modalità di ciascuna variabile contenuta in Tab. 6 è stata assegnato un valore alfanumerico compreso nell’intervallo da 0 a 1: di conseguenza, gli indicatori sia di presidio tecnico che di presidio politico possono assumere un valore minimo pari a 0 e un valore massimo pari 1, configurando così, separatamente, un punteggio sull’indice di presidio tecnico e sull’indice di presidio politico compreso tra 0 e 4 (essendo quattro indicatori per ciascuna tipologia di presidio). In particolare, la definizione dei punteggi ha seguito la seguente logica (Tab. 7):

Tab. 7 Dicotomizzazione alfanumerica delle variabili

INDICATORE PRESIDIO TECNICO	Valore nominale (valore alfanumerico)
<i>Collocazione organizzativa</i>	Staff / Autonomo (1); Misto (0)
<i>Livello specializzazione</i>	Alta (1); Bassa (0)
<i>Nomina RTD</i>	SI (1); NO (0)
<i>RTD = Resp. ICT</i>	SI (0); NO (1)
INDICATORE PRESIDIO POLITICO	Valore nominale (valore alfanumerico)
<i>Adozione ADL</i>	SI (1); NO (0) ⁴⁷
<i>Delega politica</i>	SI (1); NO (0)
<i>Tavoli di coordinamento e assessorili</i>	SI (1); NO (0)
<i>Progetti digitali</i>	SI (1); NO (0)

Di fatto, in tale maniera, le singole variabili sono state rese cardinalmente dicotomiche. Ciò, ai soli fini di collocare le Unioni nel diagramma cartesiano, semplifica ulteriormente e riduce forzatamente la possibilità di distinguere le peculiarità dei singoli casi analizzati; tuttavia, pur rappresentando un limite intrinseco della ricerca qualitativa, questo non inficia la qualità dei risultati e delle evidenze esposte della ricerca poiché la modellizzazione è stata concepita in una fase precedente di analisi alla luce di quanto emerso nel corso della ricognizione *on desk* e delle interviste in profondità, prendendo dunque in esame ogni specificità registrata.

L'operativizzazione in matrice è la seguente (Tab. 8):

⁴⁷ Esclusivamente per tale indicatore si è preso in considerazione il valore intermedio di 0,5 ai fini di distinguere le Unioni formalmente dotate di un'ADL e quelle che invece hanno dichiarato di non possedere un documento vero e proprio, ma di impostare una pianificazione di agenda digitale a seconda delle necessità.

Tab. 8 Valori sulle variabili individuate

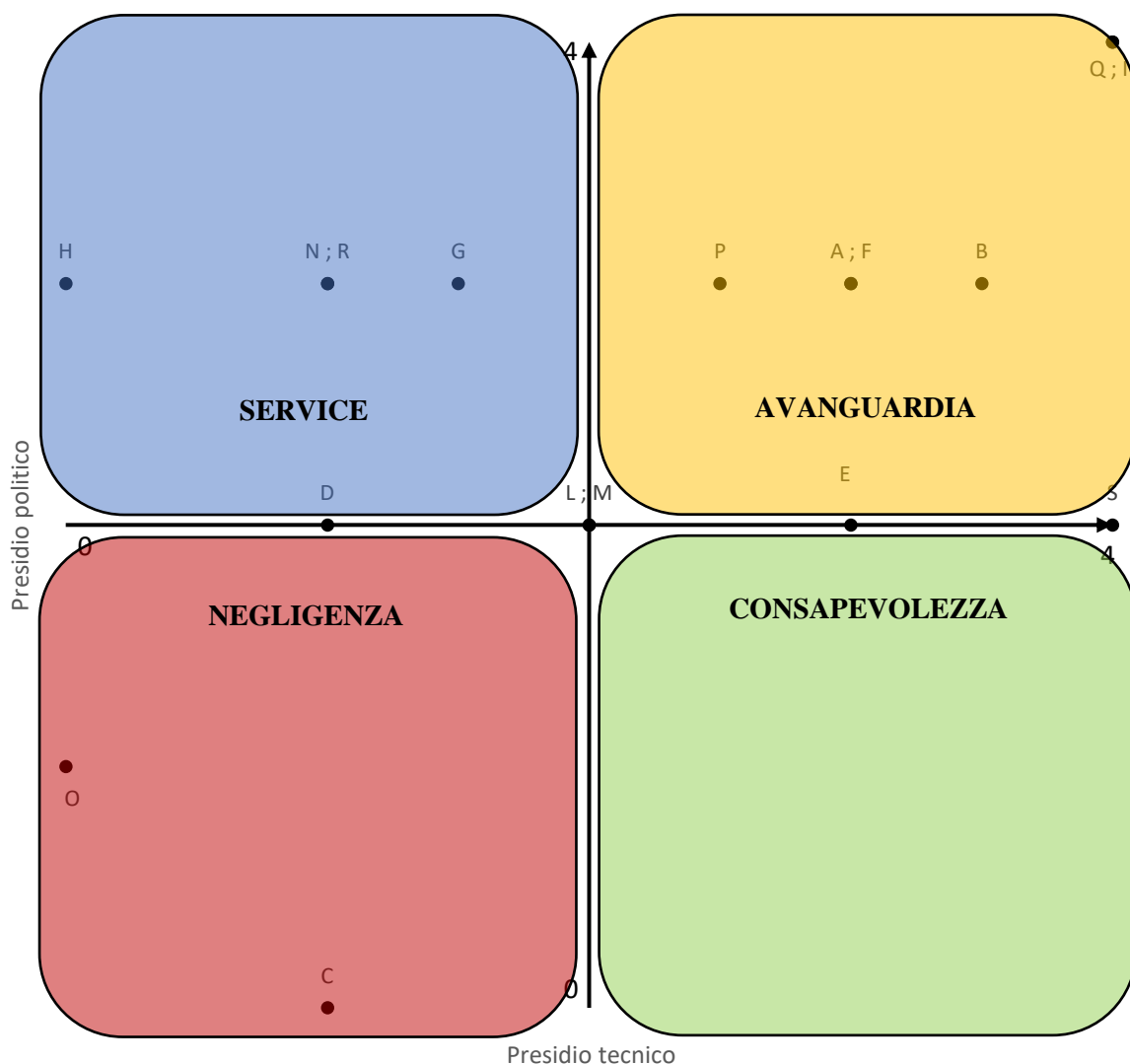
UNIONE	CLASSE PRT	INDICATORI PRESIDIO TECNICO				TOT. PT.	INDICATORI PRESIDIO POLITICO				TOT. PT.
		Collocazione organizzativa	Livello specializzazione	Nomina RTD	RTD = Resp. ICT		Adozione ADL	Delega politica	Tavoli di coordinamento e assessorili	Progetti digitali	
A	Avanzata	Staff (1)	Alta (1)	SI (1)	SI (0)	3	SI (1)	SI (1)	SI (1)	NO (0)	3
B	Avanzata	Staff (1)	Alta (1)	SI (1)	SI (0)	3	SI* (0,5)	SI (1)	SI (1)	SI (1)	3,5
C	In sviluppo	Misto (0)	Bassa (0)	NO (0)	/	0	NO (0)	SI (1)	NO (0)	NO (0)	1
D	In sviluppo	Autonomo (1)	Alta (1)	NO (0)	/	2	NO (0)	SI (1)	NO (0)	NO (0)	1
E	Avanzata	Misto (0)	Alta (1)	SI (1)	SI (0)	2	SI (1)	SI (1)	SI (1)	NO (0)	3
F	Avanzata	Misto (0)	Alta (1)	SI (1)	NO (1)	3	SI (1)	SI (1)	SI (1)	NO (0)	3
G	In sviluppo	Autonomo (1)	Alta (1)	SI (1)	SI (0)	3	SI* (0,5)	SI (1)	NO (0)	NO (0)	1,5
H	Avanzata	Autonomo (1)	Alta (1)	SI (1)	SI (0)	3	NO (0)	n.r.	NO (0)	NO (0)	0
I	Avanzata	Autonomo (1)	Alta (1)	SI (1)	NO (1)	4	SI (1)	SI (1)	SI (1)	SI (1)	4
L	Avanzata	Misto (0)	Alta (1)	SI (1)	SI (0)	2	NO (0)	SI (1)	NO (0)	SI (1)	2
M	Avviata	Misto (0)	Alta (1)	SI (1)	SI (0)	2	NO (0)	SI (1)	SI (1)	NO (0)	2
N	Avanzata	Autonomo (1)	Alta (1)	SI (1)	SI (0)	3	NO (0)	SI (1)	NO (0)	NO (0)	1
O	Avviata	Misto (0)	Bassa (0)	SI (1)	SI (0)	1	NO (0)	n.r.	NO (0)	NO (0)	0
P	In sviluppo	Staff (1)	Alta (1)	SI (1)	SI (0)	3	SI* (0,5)	SI (1)	SI (1)	NO (0)	2,5
Q	In sviluppo	Autonomo (1)	Alta (1)	SI (1)	NO (1)	4	SI (1)	SI (1)	SI (1)	SI (1)	4
R	Avanzata	Autonomo (1)	Alta (1)	SI (1)	SI (0)	3	NO (0)	SI (1)	NO (0)	NO (0)	1
S	Avanzata	Misto (0)	Alta (1)	SI (1)	SI (0)	2	SI (1)	SI (1)	NO (1)	SI (1)	4

SI*: ADL presente, ma dettata da necessità (la pianificazione digitale riconducibile a un'ADL viene effettuata solo all'emergere di opportunità ed esigenze del momento).

N.B.: il livello di specializzazione non si riferisce solamente al personale interno, ma include anche il ricorso ad affidamenti esterni a società informatiche al fine di avere una complessiva valutazione sulla presenza di specifiche competenze utili al servizio.

Dunque, le Unioni di Comuni facenti parte il campione (17) su cui è stata svolta la fase di *drill down* all'interno del modello si collocano come raffigurato di seguito (Fig. 2):

Fig. 2 Configurazione dell'ICT – Agenda Digitale nelle UC dell'E-R



In primo luogo, è fondamentale ricordare ancora una volta che, al fine di individuare per ciascuna Unione intervistata una collocazione all'interno del modello qui presentato – così come per trasformare lo stato su ogni singola variabile in un dato in matrice (Tab. 8) – è stato necessario ed indispensabile operare una semplificazione della realtà organizzativa poiché le Unioni rappresentano un classico esempio di organizzazioni complesse per le quali una

semplificazione della complessità ed una sistematizzazione delle caratteristiche fondamentali è imprescindibile per conoscere e comprendere l'organizzazione reale. Al fine di posizionare ogni Unione si è preso in considerazione lo stato reale del servizio relativo a tutte le variabili definite nella tabella 6 e, a seconda delle diverse peculiarità, si è trasformata la combinazione dei diversi stati sulle variabili in un dato puntuale all'interno del modello sulla base di quanto definito in Tab. 7 e ricorrendo alla valutazione di chi scrive circa le diverse esperienze raccolte durante la fase di interviste in profondità. Osservando la figura 2 si nota immediatamente come nell'area idealtipica della "consapevolezza" non si collochi nessuna Unione di Comuni: tale dato in realtà non stupisce poiché una più o meno elevata attenzione e gestione politica del tema digitale e del suo sviluppo richiede alle sue spalle un'impostazione "*staff & computer*" ben consolidata che garantisca gli strumenti operativi necessari all'implementazione dell'indirizzo di governo fornito dalla parte politica; dunque, è di facile comprensione capire che un presidio politico elevato a fronte di un presidio tecnico basso può solamente rappresentare un'eventuale volontà degli amministratori di dotare e/o rafforzare l'Unione con un servizio ICT – Agenda Digitale che vada oltre alle minime attività di gestione e supporto al personale dell'Unione e che, quindi, non possa ritenersi riconducibile ad una dimensione di "*policies & sviluppo*". In altre parole, ciò che si vuole intendere è che un'impostazione della funzione ICT – Agenda Digitale maggiormente volta allo sviluppo digitale strategico, non solo interno all'Unione ma anche rivolto all'esterno mediante chiare politiche di digitalizzazione per i cittadini e le imprese, nonché per tutto il territorio dell'Unione, necessita assolutamente di un'impostazione tecnico-informatica ("*staff & computer*") più che consolidata. Diverso è il caso presente nel quadrante III, ossia lo spazio della "negligenza": ad esempio, nello specifico (Unione C) si tratta di una realtà dove il servizio ICT – Agenda Digitale è conferito in Unione dai comuni associati, ma dove il personale dedicato è prossimo allo zero e per cui di fatto le attività inerenti alla funzione vengono svolte autonomamente all'interno dei singoli comuni (ad eccezione delle attività base come l'assistenza che viene curata da una ditta esterna) che godono di elevata autonomia decisionale circa il tema informatico

e digitale. Di conseguenza, il presidio tecnico in Unione è ridotto ai minimi livelli e, in aggiunta, la struttura politica non incentiva la condivisione delle risorse e delle competenze in Unione in ragione di atteggiamenti di resistenza al cambiamento provenienti dai singoli comuni. Dunque, aldilà del caso specifico che si è qui riportato a supporto di quanto si sta per dire, è possibile affermare che laddove non si registri un presidio né dal lato tecnico né da quello politico, di fatto, il servizio ICT – Agenda Digitale è assente. In sostanza, nella parte inferiore del diagramma cartesiano costituente il modello qui presentato, il servizio ICT – Agenda Digitale non può ricondursi né a una concezione di “*staff & computer*” né di “*policies & sviluppo*”. Di seguito, è ben evidente che la quasi totalità delle Unioni (15) si colloca nella parte superiore del grafico (compresa l’asse delle ascisse). In particolare, si tratta di Unioni in cui il presidio tecnico è quantomeno presente e sufficientemente sviluppato, dopodiché, naturalmente, si spazia da Unioni con elevato grado di presidio tecnico e Unioni che si collocano in prossimità di un livello inferiore, ma comunque sempre presente. Inoltre, si nota immediatamente (anche solo a colpo d’occhio) che tra queste Unioni la vera differenza consiste nel grado di presidio politico: difatti otto si posizionano nel primo quadrante e altre cinque nel secondo. Ma procediamo per passi. Nel quadrante I (“avanguardia”) si trovano le Unioni di Comuni che sono risultate avere sia un elevato presidio tecnico che politico: il diverso posizionamento sull’asse del presidio tecnico dipende principalmente dalla differente collocazione organizzativa della funzione in quanto sia circa la nomina del RTD sia riguardo il livello di specializzazione (interna ed acquisita mediante affidamenti esterni), nonché di competenze detenute dal personale, la situazione è risultata abbastanza omogenea. Invece, il presidio politico, pur attestandosi sempre su buoni livelli, si riduce per Unioni che hanno affermato di avere un’ADL dettata dalle necessità – dunque non rientrante in un disegno prestabilito di pianificazione strategica – consistente nella risposta a bisogni e/o opportunità che si manifestano a seconda dei momenti. Del resto, si tratta di Unioni che prevedono l’istituzione di tavoli di coordinamento tra la parte tecnica e la parte politica, così come tavoli assessorili in cui si riuniscono i riferimenti politici con delega al digitale di ciascun comune. Pertanto, per queste otto Unioni si può

affermare la tendenza a concepire e impostare il servizio secondo una consolidata idea di “*policies & sviluppo*”. Invece, la situazione è differente per le cinque Unioni collocate nel secondo quadrante (“*service*”) del diagramma cartesiano: difatti, in questo caso si registra la presenza di un presidio tecnico per tutte le Unioni – seppur di entità variabile – che non è però corrisposto da un altrettanto buon livello di presidio politico. Molto semplicemente, in tali Unioni si è potuto affermare un basso grado di presidio politico in ragione della mancata adozione dell’Agenda Digitale Locale e della non prevista istituzione di tavoli di coordinamento tecnico-politici e assessorili, denotando così una scarsissima, se non assente, attenzione da parte degli amministratori per lo sviluppo del servizio e della digitalizzazione. A riguardo, è necessario porre l’attenzione su ciò che una tale configurazione comporta: difatti, emerge che laddove non si manifesta un presidio politico, ma è presente un presidio tecnico (basso o elevato che sia), è sì possibile definire il servizio in termini di “*staff & computer*”, ma più correttamente, in maniera molto chiara, la gestione dell’ICT – Agenda Digitale appare come un vero e proprio *service*⁴⁸ per cui l’Unione non è il soggetto che coordina e che propone le attività del servizio (in quanto ente sovracomunale deputato alla gestione associata delle funzioni conferite dai Comuni), ma di fatto è uno dei tanti soggetti esterni a cui i Comuni decidono di affidare la gestione ed erogazione di un servizio. Pertanto, alla luce di tale evidenza, il presidio politico risulta l’elemento che garantisce una funzione dell’Unione non meramente di *service*, ma di coordinamento e di stimolo per i Comuni associati, nonché come forma di azione congiunta e pienamente integrata tra Enti Locali al fine di esercitare unitamente – mediante la guida sovracomunale – funzioni e/o servizi (Fedele e Moini, 2006).

Dunque, ancora una volta, grazie alla costruzione di tale modello imperniato sul grado di presidio del servizio ICT – Agenda Digitale in un’Unione di Comuni, è possibile osservare una generale eterogeneità: tutto dipende dal contesto, tant’è che – esattamente come avvenuto in fase di ricognizione *on desk* – non è stato possibile individuare alcuna relazione tra la classe di appartenenza

⁴⁸ Struttura o azienda privata che fornisce attrezzature, assistenza o servizi specializzati.

di un'Unione e la tendenza ad adottare una visione d'impostazione della funzione di “*staff & computer*” o di “*policies & sviluppo*”. Tuttavia, mediante la collocazione di ciascuna delle Unioni campionarie nelle aree definite da ciascun tipo ideale definito nel modello, è possibile affermare che ciò che più varia nelle Unioni di Comuni emiliano – romagnole è il grado di presidio politico in quanto dipende della composizione politica e della tradizione amministrativa sia dell'Unione sia dei singoli Comuni associati. Di converso, almeno un minimo livello di presidio tecnico risulta presente e garantito in tutte le Unioni – sebbene in certi casi sia inficiato dalla ridotta numerosità della pianta organica e dall'elevato carico di lavoro e le relative responsabilità –, ad eccezione di casi specifici in cui il presidio tecnico è quasi assente poiché, di fatto, non sussiste la volontà di mantenere il servizio in Unione.

In conclusione, all'interno del modello qui presentato in quale caso si configurano le migliori condizioni per lo sviluppo e l'implementazione di un'innovazione, nonché di nuove idee e nuovi comportamenti? Al fine di fornire immediatamente una risposta – che però troverà migliore spiegazione nel prossimo capitolo conclusivo – il modello presentato restituisce una chiara indicazione: la promozione e l'adozione di soluzioni innovative, che si ricorda essere qui rappresentate dall'affermazione di una visione della funzione ICT – Agenda Digitale in ottica strategica di “*policies & sviluppo*”, trovano le migliori condizioni laddove si manifesta un chiaro ed elevato presidio del servizio sia in termini tecnici sia, soprattutto, in termini politici (UC “avanguardista” quadrante I).

CONCLUSIONI

Secondo il modello proposto nell'ultimo capitolo (4), l'implementazione di soluzioni innovative all'interno delle Unioni di Comuni, e più precisamente nel servizio associato ICT – Agenda Digitale, dipende dal grado di presidio, vale a dire dal livello di attenzione, controllo e gestione sia da parte della struttura politica che di quella tecnica dell'organizzazione. Ricordando che qui si è adottata la definizione di innovazione come *“l'implementazione di un'idea o l'adozione di un comportamento, percepiti come innovativi da parte degli attori che operano in un determinato contesto organizzativo, a prescindere dal loro grado di diffusione e consolidamento nel sistema”* (Verzelloni, 2020) e che nel contesto qui studiato per innovazione si è inteso il cambio di paradigma con cui viene interpretato il ruolo e lo scopo della funzione ICT – Agenda Digitale nelle Unioni di Comuni, nonché l'adozione di nuovi comportamenti da parte degli attori organizzativi da una visione del servizio meramente tecnico-operativa (*“staff & computer”*) verso un'idea strategica definita di *“policies & sviluppo”*, è possibile affermare la maggiore probabilità che tale soluzione innovativa venga adottata in Unioni provviste di una solida base tecnico-operativa che consente l'avvio di uno sviluppo strategico della funzione: in altre parole, ciò avviene in quelle realtà dove è presente un elevato presidio tecnico al fianco di un elevato presidio politico. È in tal senso che è più corretto configurare le due concezioni del servizio oggetto della qui presente ricerca non in termini di contrapposizione, bensì secondo una logica integrativa immaginandole come un *continuum* unidirezionale secondo cui un servizio di *“policies & sviluppo”* prevede un precedente servizio *“staff & computer”* consolidato: laddove si registra una prevalenza di un'impostazione *“staff & computer”* non è detto che non debba esservi una logica *“policies & sviluppo”*, ma, anzi, è altamente auspicabile che si manifestino entrambe le impostazioni con le relative e corrette responsabilità.

In altre parole, un presidio che sia solamente tecnico o, al contrario, politico non può ritenersi sufficiente per la creazione di un ambiente permeabile all'innovazione, nonché di una funzione ICT – Agenda Digitale al servizio della creatività e dell'innovazione. Dunque, è chiaro che la struttura tecnica e la struttura politica, in questo caso, è assolutamente necessario vadano di pari passo. Pertanto, il primo interrogativo di ricerca circa la possibilità di confermare l'esistenza nelle Unioni di Comuni di due possibili “interpretazioni” dell'ICT – Agenda Digitale, legate a differenti visioni di fondo del ruolo e dello scopo del servizio per l'Unione e il suo territorio, ha trovato ampiamente risposta.

Riguardo i fattori qui analizzati (collocazione organizzativa, personale, sistema delle responsabilità, deleghe e controllo politico, ADL e digitalizzazione), a seguito del modello presentato e spiegato precedentemente, è chiaro che tutti esercitano una precisa influenza sull'adozione di un'innovazione come qui intesa all'interno del servizio ICT – Agenda Digitale, e più in generale delle UC; tuttavia, volendo fare un'operazione di sintesi, si potrebbero raggruppare nei principi più onnicomprensivi della specializzazione, del professionalismo e del controllo politico.

La specializzazione, e quindi il presidio tecnico, è fondamentale per la produzione di innovazione poiché è proprio attraverso la detenzione di specifiche competenze e conoscenze circa le potenzialità delle nuove tecnologie digitali che passa l'opportunità di poter immaginare e implementare una strategia di sviluppo digitale. A riguardo, una delle sfide a cui gli individui devono far fronte è il sempre più elevato livello di competenze digitali richieste e la conseguente duttilità necessaria per adattarsi a nuovi processi e nuove attività di lavoro per cui – come ammesso anche dagli stessi soggetti intervistati – assumono particolare rilevanza attività di continua formazione e aggiornamento a favore degli addetti al lavoro.

Il professionalismo, ossia il principio secondo cui un'organizzazione si basa sulle competenze, rimanda alla configurazione del sistema delle responsabilità, vale a dire più specificatamente al ruolo del RTD e del responsabile del servizio stesso. Presidiare l'ICT – Agenda Digitale non significa limitarsi ad attribuire una specifica responsabilità in capo a competenze esclusivamente tecniche e

tecnologiche – che gli enti locali nella maggior parte dei casi non possiedono – ma richiede di associare ad esse una visione ed una capacità di innovazione organizzativa dei servizi pubblici locali che guardino a nuove modalità di erogazione e fruizione da parte dei cittadini. In tal senso, per migliorare il tasso di successo delle innovazioni un’organizzazione – come le Unioni di Comuni – deve elaborare una buona strategia di sviluppo affinché i progetti di innovazione siano coerenti con le risorse e gli obiettivi. Pertanto, è di fondamentale importanza che il management posseda una conoscenza approfondita delle dinamiche innovative e che, concependo un disegno strategico ben strutturato, formuli adeguatamente i processi di implementazione delle stesse.

Infine, dal punto di vista politico il problema che emerge consiste nella consapevolezza che a volte il tema digitale viene sottovalutato dalle amministrazioni concependolo come un’attività a sé stante e un ambito di intervento verticale dell’amministrazione, piuttosto che come elemento abilitante e trasversale per la trasformazione delle modalità di gestione e di erogazione di tutti i servizi pubblici. Va da sé che, in ragione dei cambiamenti delle interazioni tra cittadini e PA innescati dalla digitalizzazione, assume elevata importanza la predisposizione di politiche di cittadinanza digitale volte ad incrementare e consolidare le competenze, nonché il livello di alfabetizzazione digitale della popolazione: una simile prospettiva è possibile solamente mediante un servizio che sia impostato secondo logiche di “*policies & sviluppo*”.

Dunque, in estrema sintesi, le difficoltà nell’implementazione di nuovi comportamenti e modalità di lavoro, nonché di un moderno e innovativo servizio ICT – Agenda Digitale, derivano dalla mancanza di personale, dai troppi ruoli ricoperti dalla stessa persona in relazione alla moltitudine di lavoro da svolgere, dalla resistenza al cambiamento e, a volte, da una leadership politica che ignora la sfida organizzativa che rappresenta la digitalizzazione. Appare molto chiaro come a fronte di una rapida evoluzione tecnologica – digitale non si è proceduto in parallelo verso un’adeguata attenzione allo sviluppo dei criteri organizzativi che l’innovazione tecnologica richiede: in altre parole, nelle Unioni di Comuni così come più in generale nella PA, l’innovazione digitale ha viaggiato a una

velocità maggiore della risposta necessaria e adeguata di tipo organizzativo ad oggi non sempre adottata. La tecnologia si progetta, si vende e si utilizza immediatamente, mentre i comportamenti organizzativi non si possono imporre e, anche quando sono conosciuti e teoricamente ben descritti, non si mettono in pratica rapidamente, continuamente e diffusamente secondo modelli lineari, ma tuttalpiù non lineari. Ecco perché, a seguito della ricerca sperimentale qui presentata, chi scrive sostiene fortemente la tesi secondo cui “pensare organizzativamente la digitalizzazione” piuttosto che “pensare l’organizzazione digitalmente” è assolutamente *conditio sine qua non* per dotarsi di una struttura organizzativa in grado di sviluppare e gestire l’innovazione. Pertanto, il servizio dell’ICT – Agenda Digitale nelle Unioni di Comuni deve essere molto di più di un semplice ufficio che si occupa di manutenzione: è fondamentale passare dall’essere un servizio che “uno chiama quando ha bisogno” a un servizio che, invece, stimola percorsi di revisione dei processi e propone soluzioni e opportunità di sviluppo. È necessario avere una visione dove la tecnologia è un elemento propulsore del cambiamento, sapendo però che se si implementano solo le nuove tecnologie senza ripensare, trasformare e adattare il modo di lavorare e, più precisamente, la struttura organizzativa, la strada è più che in salita e l’obiettivo di una piena transizione digitale diventa un miraggio. È solo così che si può intendere ed implementare un servizio ICT – Agenda Digitale che sia *driver* del cambiamento e che sia attivo e reattivo circa le opportunità emergenti ai fini di sviluppare percorsi di revisione dei processi di lavoro e di relazione con l’esterno: è proprio in questo senso che il passaggio da un servizio “*staff & computer*” a un servizio “*policies & sviluppo*” per le Unioni di Comuni costituisce una vera e propria sfida organizzativa.

Di seguito, nell’ottica di un servizio ICT – Agenda Digitale e, più in generale, di un’Unione di Comuni in quanto sistema organizzativo complesso, è possibile affermare che laddove sia prevista un’impostazione della funzione in termini strategici di “*policies & sviluppo*” è emersa l’attuazione, o quantomeno l’intenzione di realizzare, percorsi di partecipazione con imprese e cittadini – specie per quanto riguarda la predisposizione e la creazione dell’Agenda Digitale Locale – in modo tale da cogliere e accogliere le necessità del territorio. Di

conseguenza, una concezione della funzione più in termini strategici e di sviluppo digitale su vasta area, e non solo internamente tra le differenti unità organizzative dell'ente, rende le Unioni sistemi organizzativi aperti e non autoreferenziali in grado di rispondere alle domande dei cittadini e, quindi, di evolvere con il mondo esterno, a differenza di laddove l'impostazione che prevale è di “*staff & computer*” prediligendo esclusivamente o quasi solamente la componente strutturale interna.

Inoltre, senza alcuna pretesa di esaurire il tema, grazie alla ricerca condotta su di un servizio così trasversale e centrale nell'economia della vita di un'Unione di Comuni, nonché dall'elevato valore aggiunto, vale a dire l'ICT – Agenda Digitale, è emerso chiaramente quanto troppo spesso si guarda all'accorpamento tra comuni solo in funzione del risparmio e del soddisfacimento dei bisogni e delle richieste dei cittadini-utenti al punto che l'aumento della dimensione dell'ente è legata esclusivamente alla riduzione dei costi e all'aumento qualitativo e quantitativo dei servizi e delle funzioni (Bolgherini, Casula e Marotta, 2018). È proprio in questo senso che si ritiene urgente il passaggio da una visione delle Unioni di Comuni come strumento di *upscaling* che si innovativo e prodromico a uno sviluppo su vasta area: in altre parole, è ben evidente la necessità di passare da un approccio di “gestione” a uno di “progetto” nei processi di riordino territoriale e, più precisamente, in quelli di *upscaling* funzionale. In sostanza, come affermato da Bolgherini, Casula e Marotta (2018), “dall'obiettivo di fornire una migliore risposta ai bisogni collettivi in termini di prestazioni di servizi e funzioni, è necessario passare a una concezione più ampia e più innovativa del riordino che persegua anche lo sviluppo del territorio in questione. In questo senso l'*upscaling* non è più soltanto legato alla gestione delle funzioni e all'erogazione dei servizi, ma diventa orientato anche al possibile sviluppo dell'area interessata dall'accorpamento, per contemplare anche una progettualità di sviluppo, in prospettiva della valorizzazione delle complementarità (ESPON, 2016) dei territori”. Una simile conclusione risulta fortemente coerente con lo studio e l'analisi del servizio ICT – Agenda Digitale svolto, nonché circa la necessità di una transizione dalla concezione del servizio “*staff & computer*” a una visione di maggior respiro strategico di “*policies &*

sviluppo”: è in tal senso che assume significato affermare che l'accorpamento via Unione non deve essere più soltanto una mera opzione per far fronte alla riduzione di risorse dei governi locali e alla risultante necessità di ottimizzare le spese per garantire servizi qualitativamente e quantitativamente adeguati, ma deve diventare soprattutto il volano per un incremento della qualità della vita dei territori compresi all'interno dei confini unionali (Bolgherini, Casula e Marotta, 2018).

Dunque, l'innovazione deve diventare un *must* per il settore pubblico se vuole intercettare e soddisfare le molteplici aspettative e necessità dei cittadini e del settore privato. La digitalizzazione, intesa come l'impiego di tecnologie digitali per cambiare processi e pratiche organizzative, esercita un forte impatto sui diversi gruppi di individui: influenza le attività, le identità e le relazioni sociali degli attori organizzativi e altera l'esperienza degli utenti (Plesner e Husted, 2020). L'implementazione di soluzioni innovative nelle organizzazioni pubbliche richiede cambiamenti sia a livello organizzativo sia degli individui che le compongono per favorire l'emergere di nuove idee, nuovi approcci e nuovi modi di lavorare (OECD, 2015) prevedendo una serie di provvedimenti e strumenti volti al potenziamento dei processi di innovazione considerati l'unica via percorribile per far fronte alla crescente complessità delle sfide che queste si trovano a dover affrontare. Pertanto, il riflesso dei processi di digitalizzazione nelle organizzazioni è la trasformazione delle mansioni lavorative, strettamente collegata a nuove *routine* e competenze che devono essere apprese, incorporate e coltivate (Plesner, Husted, 2020). Coerentemente, dai risultati di questa ricerca è evidente che laddove non sia ancora avviato un processo di transizione digitale, è oggi necessario un cambio di paradigma circa l'approccio all'innovazione e le opportunità che quest'ultima offre. In altre parole, le politiche di innovazione, oltre a una trasformazione legislativa e un cambiamento organizzativo, richiedono anche una ridefinizione dei presupposti costituenti il modello culturale dell'organizzazione stessa: senza un vero e proprio cambiamento culturale non è possibile avviare processi innovativi.

Riferimenti Bibliografici

- Amabile T. M. (1988). *A model of creativity and innovation in organizations*, in «Research in organizational behavior», vol. 22, n. 10, pp. 123-67.
- ART-ER, Osservatorio delle Unioni della Regione Emilia – Romagna (2021). *Unioni di Comuni. Linee guida operative di gestione e sviluppo armonico*, Bologna.
- Baldini G., Bolgherini S., Dallara C., Mosca L. (2009). *Unioni di comuni. Le sfide dell'intercomunalità in Emilia-Romagna*, Bologna, Istituto Cattaneo.
- Bolgherini, S., Casula, M., Marotta, M. (2018). *Il dilemma del riordino*, Bologna, Il Mulino.
- Casula, M. (2017). *Il nuovo associazionismo intercomunale*, Roma, Carocci editore.
- Fedele M., Moini G. (2006). *Cooperare conviene? Intercomunalità e politiche pubbliche*, in «Rivista italiana di politiche pubbliche».
- Iacono N. (2015). *E – government*, FormezPA.
- ITALIAE (2021). *Vademecum ICT. Sviluppo della funzione ICT in forma associata nei comuni*, Roma.
- Martines F. (2018), *La digitalizzazione della pubblica amministrazione*, in «Medialaws – Rivista di diritto dei media», 2018, n. 2.
- Mclean L. D. (2005). *Organizational culture's influence on creativity and innovation: A review of the literature and implications for human resource development*, in «Advances in developing human resources», vol. 7, n. 2, pp. 226-46.
- OECD (2015). *The innovation imperative in the public sector. Setting an agenda for action*, Paris, OECD.
- Picucci A., Rigoni L., Xilo G. (2020). *I processi di digitalizzazione nelle aree interne*, FormezPA.
- Plesner U., Husted E. (2020). *L'organizzazione digitale*, Il Mulino, Bologna.

- Ravaioli F., (2005). *Forme di gestione associata e Unioni di comuni: programmare lo sviluppo in base alle capacità*, in «Politica & Organizzazione», Quaderni di ricerca dell'AROC, n.1.
- Schein E. H., Schein Peter A., (2021). *Culture d'Impresa*, Raffaello Cortina Editore.
- Sismondi C. M., (2015). *L'innovazione digitale nella PA*, FormezPA.
- Strati A. (2004). *I metodi della ricerca organizzativa empirica*, in *L'analisi organizzativa. Paradigmi e metodi*, Carocci, Roma, pp. 149-181.
- Verzelloni L., (2020). *Paradossi dell'innovazione. I sistemi giustizia del Sud Europa*, Roma, Carrocci editore, Cap. 2.
- Weick K. E., Quinn R. E., (1999). *Organization change and development*, in «Annual Review of Psychology», Vol. 50, pp. 361-86.

Sitografia

- Battistini D., Morandini P. (2021). *eGovernment Benchmark 2021: come si posiziona l'Italia nel report europeo sui servizi digitali*, in www.forumpa.it
- Canducci M. (2018). *Innovare la Pubblica Amministrazione, cosa vuol dire a fondo*, in www.agendadigitale.eu
- European Commission (2022). *Indice di digitalizzazione dell'economia e della società (DESI) - Italia*, in www.europa.eu
- Nucci G. (2022). *Costruire l'organizzazione*, in www.riskcompliance.it
- Sergio L. (2014). *Autonomie locali: l'Unione di comuni come leva del cambiamento organizzativo*, in www.altalex.com
- Sito della Regione Emilia – Romagna Autonomie Locali (<https://autonomie.regione.emilia-romagna.it/unioni-di-comuni>)