



Economia Aziendale Online

Economia Aziendale Online

**Business and Management Sciences
International Quarterly Review**

**SPECIAL ISSUE
THE MULTIDIMENSIONAL CONTENT OF
ECONOMIA AZIENDALE**

**Exploring Theories and Applications
of Business Economics and Management
[3 of 3]**

**Organizzazione di un Sistema Telematico per
l'Erogazione dei Servizi di Competenza delle
Municipalità dell'Area Montana Pavese**

Fabio Lombardi
Massimo Mangiarotti

Pavia, Dicembre 2019
Vol. 10 - N. 3/2019

www.ea2000.it
www.economiaaziendale.it


PaviaUniversityPress

Organizzazione di un Sistema Telematico per l'Erogazione dei Servizi di Competenza delle Municipalità dell'Area Montana Pavese

Fabio Lombardi

GIUNTA REGIONE LOMBARDIA
Dirigente Ufficio Territoriale
Regionale di Pavia e Lodi - Italy

Massimo Mangiarotti

COMUNE DI SAN REMO
Dirigente Settore Servizi alla
persona e promozione del
benessere, Tributi, Attività
produttive e mercati - Italy

Corresponding Author:

Fabio Lombardi
Regione Lombardia
Viale Cesare Battisti n. 152
Pavia, Italy
fabio.lombardi@infinito.it

ABSTRACT

In the mountain municipalities of the Oltrepò Pavese (Northern Italy) the progressive decline of the population is an irreversible phenomenon that has occurred with greater intensity in the peripheral municipalities of a higher altitude. Over time, the legislator has repeatedly intervened with legislative acts to improve the efficiency and efficiency of the smaller municipality. Currently all the Municipalities of the mountain area of Pavia exercise the fundamental functions through the agreements with the Mountain Community of Oltrepò Pavese, or all within the Unions of the Municipalities present. It should be emphasized that these associative processes are not always able to achieve the desired economic scale and affect efficiency. The need for a further effort to improve the features of the supply of services to users emerges. The objective of improving the mountain municipalities of the Oltrepò Pavese in terms of the provision of public services for citizens and businesses can be pursued through the use of organizational solutions aimed at eliminating overlaps and duplication of functions by the staff working for the municipalities. While waiting for this reduction in governance levels to materialize, it seems useful, even in propaedeutic terms, envisaging a technical solution that allows the interoperability of personnel among all the mountain municipalities of the Oltrepò Pavese, without the need for physical travel. The Telematic System presents as an element of novelty the interconnection between the front-office and the back-office of the individual municipalities at the level of the Mountain Community.

Cite as:

Lombardi, F. &
Mangiarotti, M. (2019).
Organizzazione di un
sistema telematico per
l'erogazione dei servizi di
competenza delle
municipalità dell'area
montana pavese, *Economia
Aziendale online*, Special
Issue, 10(3), 573-583.

Section: *Working Paper*

Nei Comuni montani dell'Oltrepò Pavese il progressivo calo della popolazione residente è un fenomeno irreversibile che si è verificato con maggiore intensità nei Comuni periferici di altitudine più elevata. Il legislatore, nel tempo, è più volte intervenuto con atti normativi per migliorare l'efficacia e l'efficienza delle municipalità di minore dimensione. Attualmente tutti i Comuni dell'area montana pavese esercitano in forma associata le funzioni fondamentali attraverso convenzioni con la Comunità Montana dell'Oltrepò Pavese, o all'interno delle Unioni dei Comuni presenti. Va evidenziato che non sempre tali processi associativi riescono a realizzare le auspiccate economie di scala e ad incidere sull'efficienza. Emerge la necessità di un ulteriore sforzo per migliorare le caratteristiche dell'offerta di servizi all'utenza. L'obiettivo di ottimizzare l'efficienza dei Comuni montani dell'Oltrepò Pavese in tema di erogazione di servizi pubblici per cittadini e imprese è perseguibile mediante l'adozione di soluzioni organizzative atte ad eliminare sovrapposizioni e duplicazione di funzioni da parte del personale in forza alle municipalità. Nell'attesa che tale riduzione dei livelli di governance si concretizzi, pare utile, anche in termini propedeutici, prospettare una soluzione tecnica che consenta l'interoperabilità del personale tra tutti i Comuni montani dell'Oltrepò Pavese, senza la necessità di spostamenti fisici. Il Sistema Telematico introduce come elemento di

novità l'interconnessione tra i front-office e i back-office delle singole municipalità a livello della Comunità Montana.

Keywords: sistema telematico, Comuni dell'area Montana Pavese, macro aree di attività comunali, cause di inefficienza dei Comuni dell'area Montana Pavese, indice di vecchiaia

1 – Introduzione. L'Area Montana Pavese. Caratteristiche ed Estensione

L'area montana pavese, identificabile con il territorio di competenza della Comunità Montana dell'Oltrepò Pavese, si trova nella porzione sud-occidentale della Lombardia e geograficamente occupa quella fascia meridionale dell'Oltrepò Pavese che si incunea tra Piemonte ed Emilia.

Il territorio dei Comuni che insistono sull'area montana pavese interessa una superficie complessiva di Kmq. 477,74.

L'area montana dell'Oltrepò Pavese, dal punto di vista demografico, presenta dati peculiari particolarmente negativi.

Negli ultimi anni, l'area montana pavese ha evidenziato una crescente fragilità del sistema produttivo che ha portato a un elevato livello di spopolamento e a un conseguente processo d'invecchiamento della popolazione.

Il confronto dei dati demografici ISTAT relativi agli anni 2002 e 2018 evidenzia un calo della popolazione pari al 6,82%.

Nei Comuni montani dell'Oltrepò Pavese il progressivo calo della popolazione residente è un fenomeno irreversibile che si è verificato con maggiore intensità nei Comuni periferici di altitudine più elevata.

Al fenomeno dello spopolamento è connesso il processo d'invecchiamento della popolazione residente, conseguenza sia dell'allungamento della vita media, sia dell'emigrazione delle nuove generazioni.

L'indice di vecchiaia (che rappresenta il grado di invecchiamento della popolazione e si ottiene dal rapporto tra il numero degli anziani oltre 65 anni ed il numero dei giovani fino ai 14 anni) della popolazione residente nei Comuni montani dell'Oltrepò Pavese supera 410 e arriva a 1.200 nel Comune di Brallo di Pregola e risulta molto superiore a quello della Provincia di Pavia pari a 197,8 e della Regione Lombardia pari a 165,5.

La popolazione residente in questi Comuni è composta complessivamente dal 34,7 % di soggetti con più di 65 anni.

Il legislatore, nel tempo, è più volte intervenuto con atti normativi per migliorare l'efficacia e l'efficienza delle municipalità di minore dimensione.

L'associazionismo e la cooperazione dei Comuni possono assumere diverse forme: convenzioni, esercizio associato di funzioni, accordi di programma, Unioni di Comuni.

Obiettivo degli strumenti associazionistici è rendere possibile la sopravvivenza delle municipalità sottodimensionate che, mantenendo la loro identità di ente, vanno ad accorpate servizi a livello "sovracomunale", integrando risorse e capacità e riducendo spese fisse di gestione e relativi costi pro-capite.

Con l'eccezione del Comune di Varzi e di Godiasco Salice Terme, tutti i Comuni dell'area montana pavese posseggono una popolazione residente inferiore a 3.000 abitanti e sarebbero tenuti a gestire in forma associata le funzioni obbligatorie.

La Corte Costituzionale (Sentenza 4 marzo 2019, n. 33) chiamata a pronunciarsi sulla legittimità costituzionale dell'articolo 14, commi da 26 a 31, del decreto legge 31 maggio 2010, n. 78 convertito nella legge 30 luglio 2010, n. 122, che stabilisce le funzioni fondamentali dei Comuni e prevede l'obbligo per quelli con popolazione fino a 5.000 abitanti o a 3.000, se montani, di esercitare le predette funzioni in forma associata, ha dichiarato l'illegittimità costituzionale dell'articolo 14, comma 28, del decreto legge 31 maggio 2010, n. 78, convertito,

con modificazioni, in legge 30 luglio 2010, n. 122, come modificato dall'articolo 19, comma 1, del decreto legge 6 luglio 2012, n. 95, convertito, con modificazioni, in legge 7 agosto 2012, n. 135, nella parte in cui non prevede la possibilità, in un contesto di Comuni obbligati e non, di dimostrare, al fine di ottenere l'esonero dall'obbligo, che a causa della particolare collocazione geografica e dei caratteri demografici e socio ambientali del Comune obbligato non sono realizzabili, con le forme associative imposte, economie di scala e/o miglioramenti, in termini di efficacia ed efficienza, nell'erogazione dei beni pubblici alle popolazioni di riferimento.

Attualmente tutti i Comuni dell'area montana pavese esercitano in forma associata le funzioni fondamentali attraverso convenzioni con la Comunità Montana dell'Oltrepò Pavese, o all'interno delle Unioni dei Comuni presenti.

I diciotto Comuni dell'area montana pavese hanno attivato un percorso di aggregazione amministrativa tuttora in atto che, per quanto riguarda i quindici Comuni ricompresi nell'Area Interna Appennino Lombardo – Alto Oltrepò pavese, individuata quale area interna da Regione Lombardia con D.G.R. n.5799 del 18/11/2016, rappresenta uno degli ambiti fondamentali per lo sviluppo del comprensorio e costituisce requisito minimo per l'attuazione della strategia.

L'area montana dell'Oltrepò Pavese si colloca all'interno di uno scenario di forte trasformazione amministrativa consistente nel passaggio dalla gestione in forma associata delle funzioni fondamentali attraverso convenzioni con la Comunità Montana, alla gestione mediante Unioni di Comuni.

Tali Unioni di Comuni stanno mantenendo come soggetto di riferimento la Comunità Montana e con essa gestiscono in forma associata alcuni servizi supplementari.

All'interno di questo quadro evolutivo della *governance* dell'area considerata, è bene notare come la Comunità Montana mantenga la propria centralità mediante un ruolo di regia riconosciuto da tutti i Comuni.

Con l'attuazione di tali processi associativi, gli enti dovrebbero accrescere l'efficienza e l'efficacia, realizzando economie di scala. Tuttavia, i Comuni, mantenendo al proprio interno numerosi uffici, tendono a realizzare economie di scala minori rispetto a quelle teoricamente consentite dalle fusioni.

L'Unione, in quanto ente aggiuntivo, comporta proprie spese. Oltre a quelle di costituzione e di transazione delle attività trasferite, che hanno una manifestazione *una tantum*, vi sono i costi di gestione dell'Unione derivanti da duplicazioni di strutture tecniche e dalla presenza di organi di rappresentanza e di controllo. In certi casi i vantaggi della gestione associata possono essere annullati, tanto da rendere l'istituzione dell'Unione poco conveniente.

Un altro limite è costituito dall'elevata complessità dei processi decisionali. D'altra parte, la gestione associata di funzioni e servizi non implica che le scelte a livello comunale siano sempre uniformi, creando così complicazioni nell'espletamento delle funzioni e nell'erogazione dei singoli servizi che, invece, avrebbero bisogno di un'armonizzazione tra le decisioni dei vertici politici unificati e quelle delle Amministrazioni aderenti. Il doppio ruolo dei Sindaci, all'interno dell'Unione e nel proprio Comune, può provocare effetti imprevedibili sulla stabilità, sull'efficacia e sull'efficienza dell'attività svolta in forma associata.

Va evidenziato che non sempre tali processi associativi riescono a realizzare le auspiccate economie di scala e ad incidere sull'efficienza. Emerge la necessità di un ulteriore sforzo per migliorare le caratteristiche dell'offerta di servizi all'utenza.

2 – Le Risorse Umane

Le caratteristiche del personale in forza ai diciotto Comuni dell'area montana dell'Oltrepò Pavese sono state rilevate nel febbraio 2019 mediante un questionario rivolto a tutte le Amministrazioni.

Il personale complessivo ammonta a 121 unità e tale dato, posto in relazione al numero di abitanti, porta ad identificare una incidenza media pari a 7,27 dipendenti ogni 1.000 abitanti.

Analizzando la ripartizione del personale per tipologia di rapporto con l'ente si osserva che il 91% è assunto con contratto stabile mentre il rimanente usufruisce di altre forme contrattuali.

Prendendo in considerazione la ripartizione del personale per genere e per classi di età, si osserva che il 45% è donna, che circa il 53% ha un'età compresa tra i 51 e i 60 anni, ma soprattutto che oltre il 17% ha un'età superiore ai 60 anni.

Analizzando la ripartizione del personale per anni di permanenza presso ciascun ente, si osserva che il 37% ha accumulato una esperienza nel proprio ambito lavorativo superiore a 30 anni. Con riferimento al titolo di studio, risulta che solo il 12% dei dipendenti è laureato mentre i 2/3 del personale complessivo è in possesso di diploma di scuola media superiore.

Dal punto di vista del livello di inquadramento si rileva come il personale sia pressoché equamente ripartito tra categoria B, C e D. Di questi ultimi oltre la metà ha ottenuto il riconoscimento della Posizione Organizzativa.

Di seguito i numeri relativi ai dipendenti classificati in base alle macroaree di attività comunali, qui raggruppate:

A – Servizi Demografici, Anagrafe, Stato Civile, URP, Elettorale;

B – Servizio Finanziario, Tributi, Ragioneria;

C – Servizio Tecnico, Lavori pubblici;

D – Servizio di Polizia Locale;

E – Servizi Manutentivi, altro.

3 – Le Principali Cause di Inefficienza

Le principali cause che riducono l'efficienza dei Comuni dell'area montana pavese nel fornire servizi pubblici ai propri cittadini sono direttamente collegate alle loro ridotte dimensioni.

Il problema principale che ha condizionato tali realtà è rappresentato dal fenomeno dell'urbanizzazione, cioè l'emigrazione verso centri urbani di maggiore dimensione, che ha causato negli anni una perdita di popolazione sempre maggiore nonché un invecchiamento della popolazione rimasta.

La contrazione demografica comporta il rischio che il bacino di utenza diventi inadeguato all'erogazione dei servizi pubblici essenziali alla comunità e generi perdita di sostenibilità economica da un lato e un degrado di tipo ambientale dall'altro.

La parcellizzazione amministrativa ha costi molto alti; il dato più evidente è l'elevata incidenza dei costi fissi di funzionamento delle strutture rapportato al totale delle risorse disponibili.

Come per le imprese, moltiplicare gli impianti deputati allo svolgimento di alcune funzioni, se non giustificato da esigenze specifiche della produzione, provoca inefficienze che mettono a rischio la sopravvivenza stessa dell'attività, anche per la Pubblica Amministrazione l'eccesso di frammentazione, qualora non giustificato dall'eterogeneità della domanda di servizi pubblici locali, produce inefficienza che si traduce nell'imposizione di maggiori costi alla collettività.

Indipendentemente dalla dimensione demografica del Comune, la sua stessa esistenza necessita dell'attivazione di una serie di funzioni organizzative, il cui costo pro-capite cresce al diminuire del numero dei cittadini serviti.

Nel caso di enti inferiori ai 1.000 abitanti, i costi di funzionamento incidono pesantemente sulle risorse disponibili, sottraendole al finanziamento dei servizi alla collettività.

Il tema è ben conosciuto nella letteratura economica (Iommi, 2013, pp. 7 e segg.) e sono numerosi gli studi che assumono l'intensità della spesa amministrativa come indicatore di criticità di gestione degli enti locali.

È evidente che quanto maggiore è la quota di risorse assorbita dai costi di funzionamento degli enti, tanto minore è quella destinabile al finanziamento dei servizi ai cittadini.

Un ulteriore limite connesso alla ridotta dimensione degli enti è quello relativo alla limitatezza delle risorse umane, in genere scarse, a bassa qualificazione e con debole specializzazione.

Le criticità ascrivibili alla dotazione in risorse umane sono riassumibili in:

- età avanzata con corrispondente scarsa propensione alla flessibilità;
- difficoltà negli spostamenti di sede di lavoro, il che frena anche ipotesi di maggior aggregazione tra enti;
- ridotto numero di dipendenti presso le singole municipalità che rende difficile l'aggiornamento professionale a causa della frequente impossibilità di seguire corsi e altre attività formative.

Un altro problema, legato alla ridotta dimensione dei Comuni, riguarda il governo e la gestione dei processi politici e organizzativi. In questi enti diventa sempre più difficile garantire opportuni livelli di innovazione e miglioramento attraverso le risorse a disposizione.

Il problema del sottodimensionamento istituzionale dei Comuni implica anche l'incapacità di sfruttare in modo appropriato le economie di scala, l'inesistenza di una soglia minima sufficiente a svolgere determinate politiche, la difficoltà nel razionalizzare l'utilizzo delle risorse, migliorare e incrementare i servizi al cittadino e diminuire l'incidenza della tassazione.

Se da un lato ci sono costi diretti, facilmente calcolabili dai bilanci comunali, che possono essere approssimati con il concetto di costi fissi di funzionamento delle strutture, dall'altro lato la frammentazione comporta elevati costi indiretti, che possono essere definiti come costi di mancata modernizzazione.

Mantenere strutture decisionali eccessivamente sottodimensionate rispetto alla portata territoriale dei fenomeni socioeconomici reali comporta infatti un doppio deficit: un'incapacità di leggere i nuovi fenomeni in tutta la loro interezza e soprattutto l'incapacità di governarli in modo efficace.

Per di più, se il problema delle diseconomie di scala è una questione che riguarda soprattutto le municipalità di minore dimensione, la mancata modernizzazione dell'offerta dei servizi pubblici locali ha conseguenze molto più gravi ed estese.

La notevole frammentazione impone costi elevatissimi di transazione alle imprese, costrette a confrontarsi con una pluralità di enti locali e di relative regolamentazioni per insediarsi nello stesso ambito territoriale. Questo è un tema molto sentito dall'imprenditoria, ovvero da uno degli attori fondamentali per lo sviluppo locale.

È inevitabile che la frammentazione istituzionale abbia importanti impatti negativi sulla capacità di attrazione degli investimenti e dunque sulla crescita economica locale e regionale.

Dal punto di vista dell'utenza, considerato anche il contesto geografico locale, i principali punti di attenzione nell'ottica di incrementare qualità ed efficienza nella erogazione dei servizi sono legati alla:

- necessità di rispettare gli orari di sportello degli uffici pubblici che spesso non sono compatibili con le esigenze e la disponibilità di tempo dell'utente lavoratore;
- complessità in termini di distanza e di tempo necessario per raggiungere gli uffici comunali;

- difficoltà, se non previo appuntamento, di avere a disposizione il funzionario che si occupa di una specifica materia.

4 – Il Sistema Telematico

L'obiettivo di ottimizzare l'efficienza dei Comuni montani dell'Oltrepò Pavese in tema di erogazione di servizi pubblici per cittadini e imprese è perseguibile mediante l'adozione di soluzioni organizzative atte ad eliminare sovrapposizioni e duplicazione di funzioni da parte del personale in forza alle municipalità.

Tra le soluzioni possibili si annovera la semplificazione spinta dell'attuale sistema di *governance*, contraddistinto dalla compresenza di almeno tre livelli di enti, fino a giungere ad una unica Unione di Comuni, sovrapponibile e identificabile con l'attuale Comunità Montana dell'Oltrepò Pavese.

Tale processo si prospetta molto laborioso e richiede la convergenza di intenti di un cospicuo numero di amministratori locali. Inoltre, comporterebbe lo spostamento di molti dipendenti comunali dalle sedi attualmente occupate ad altre dove si registra la maggiore carenza di personale.

Nell'attesa che tale riduzione dei livelli di *governance* si concretizzi, pare utile, anche in termini propedeutici, prospettare una soluzione tecnica che consenta l'interoperabilità del personale tra tutti i Comuni montani dell'Oltrepò Pavese, senza la necessità di spostamenti fisici.

L'iniziativa contempla la realizzazione e l'attuazione di un modello organizzativo e tecnologico basato su opportuni accordi convenzionali che garantiscano a tutti i soggetti aderenti un coinvolgimento diretto nei procedimenti amministrativi con conseguente concreto beneficio all'offerta di servizi a cittadini e imprese.

In particolare si propone di realizzare i seguenti obiettivi:

- eliminare duplicazioni o sovrapposizioni di funzioni;
- ridurre i tempi di attesa di elaborazione delle pratiche;
- attuare la gestione condivisa dei servizi nell'ottica di favorire la nascita e l'evoluzione di nuove Unioni o Fusioni di Comuni;
- favorire lo sviluppo tecnologico;
- permettere al cittadino di ottenere servizi superando vincoli territoriali e di residenza.

Il Sistema Telematico introduce come elemento di novità l'interconnessione tra i front-office e i back-office delle singole municipalità a livello della Comunità Montana.

Se con l'attuale modello di gestione, una richiesta effettuata al front-office di un Comune è processata in back-office dal medesimo ente, utilizzando le risorse umane (in molti casi scarse) a disposizione, con l'introduzione del Sistema Telematico la lavorazione della medesima istanza avverrebbe a carico del funzionario competente disponibile non necessariamente dipendente del Comune presso il quale l'istanza è stata presentata.

Il Sistema Telematico, oltre ad effettuare una copia dei dati, per tutti gli applicativi centralizzati effettua una copia delocalizzata geograficamente su un'altra sede, in modo da garantire il salvataggio dei dati anche in caso di problemi che potrebbero causare perdita di dati sul server.

La Comunità Montana dell'Oltrepò Pavese è investita del ruolo di coordinamento del Sistema Telematico e garantisce il corretto funzionamento della componente telematica, monitora la qualità del servizio offerto, quantifica le pratiche elaborate da funzionari appartenenti ad altri enti rispetto al Comune territorialmente competente.

Stante l'elevata automazione dei passaggi procedurali, le risorse assorbite dalle attività di presidio del Sistema Telematico saranno molto limitate. Considerata comunque l'attuale scarsa

dotazione in organico della Comunità Montana, è ipotizzabile che questa possa usufruire di personale mediante lo stesso criterio di interscambio funzionale.

Il Sistema Telematico consta in un applicativo (portale) per lo sviluppo e la condivisione del patrimonio informativo e l'erogazione di servizi in rete ai cittadini.

Col Sistema Telematico si vuole garantire un supporto tecnologico ed organizzativo alle municipalità montane pavese al fine di consentire loro una maggiore operatività ed economie di scala paragonabili a quelle degli Enti di medie dimensioni.

Il Codice dell'Amministrazione Digitale (CAD) (Decreto legislativo 7 marzo 2005, n. 82) ha stabilito i principi generali per la progettazione dei siti web, ricordando che è obbligo delle Pubbliche Amministrazioni realizzare siti istituzionali che rispettino i principi di elevata usabilità, chiarezza e semplicità di consultazione.

Sulla base di tale normativa, l'interfaccia del Sistema Telematico è concepita per consentire un accesso intuitivo all'utilizzo dei servizi, ponendo una scrupolosa attenzione nell'uso di un linguaggio semplice ed immediato.

I servizi erogati sono classificabili in due categorie:

- servizi di back-office: servizi a supporto dell'operatività interna delle municipalità tra cui servizi di infrastruttura e di base (connettività, mail, web hosting, VPN, PEC; Firma Digitale, VoIP), applicativi verticali in rete, che comporteranno notevoli vantaggi in termini di forti economie di scala per i Comuni;
- servizi di front-office: rivolti a cittadini ed imprese che rispondano a logiche di miglioramento e rinnovamento dei rapporti con gli stessi consentendo una maggiore trasparenza dei procedimenti ed un conseguente aumento dell'efficacia percepita dagli stessi sull'operare amministrativo.

Attraverso il Sistema Telematico qualsiasi cittadino può presentare online tutte le pratiche di competenza dei Comuni coinvolti senza vincoli temporali e senza la necessità di recarsi personalmente presso gli uffici dell'ente.

L'introduzione del Sistema Telematico permette di raggiungere rapidamente importanti risultati, in termini di:

- semplificazione dell'interazione tra i cittadini, professionisti e imprese e la Pubblica Amministrazione;
- riduzione dei tempi di attesa da parte del cittadino;
- snellimento delle modalità operative interne agli uffici;
- eliminazione dei documenti cartacei.

Tenuto conto delle caratteristiche della popolazione, l'accesso diretto da parte dei cittadini non costituirà al momento la principale metodica di utilizzo, poiché il livello di informatizzazione della popolazione ed il grado di copertura con servizi evoluti necessari allo scambio di informazioni non sono ancora ottimali.

Il Sistema Telematico prevede che la principale, ancorché non esclusiva, modalità di utilizzo sia quella mediata, cioè attuata per il tramite di un operatore preposto alla raccolta delle istanze avanzate dagli utenti recatisi presso gli uffici comunali.

Naturalmente tutti i servizi sono progettati per rispondere ai requisiti definiti dal Decreto Trasparenza (Decreto legislativo 14 marzo 2013, n. 33) in base al quale, per ogni procedimento, il Sistema Telematico illustra:

- lo scopo del procedimento con tutti i riferimenti normativi che lo regolano;
- gli indirizzi, gli orari, i recapiti telefonici e la casella di posta elettronica dell'ufficio competente e del suo responsabile;
- quali sono i moduli necessari per presentare le istanze, gli atti e i documenti da allegare;

- come ottenere le informazioni sullo stato delle istanze presentate;
- qual è l'iter del procedimento e il termine ultimo per la sua conclusione;
- quando è possibile ricorrere a dichiarazioni sostitutive e quando il procedimento può concludersi con il silenzio/assenso;
- a chi ci si può rivolgere per essere tutelati in caso di esiti negativi, ritardi o inerzia.

Il Sistema Telematico si basa su una porzione di back office per la pubblicazione della modulistica relativa ai procedimenti da automatizzare, su un motore software per la gestione dell'interazione con l'utente e la verifica delle condizioni di ammissibilità preventivamente all'invio della pratica e su una porzione di front office per la compilazione e l'invio dei moduli.

Il Sistema Telematico è concepito per essere utilizzato dagli operatori addetti alla ricezione degli utenti presso le postazioni specificatamente allestite.

Oltre al tradizionale accesso con username e password, riservato ai soli gestori dei contenuti, il Sistema Telematico consente l'autenticazione forte degli utenti tramite Carta Nazionale dei Servizi (CNS) e tramite il Sistema Pubblico di Identità Digitale (SPID) che permette a cittadini e imprese di accedere con un'unica identità digitale e da molteplici dispositivi a tutti i servizi online delle Pubbliche Amministrazioni e delle imprese aderenti.

Presso ciascuna postazione di front-office è previsto un *device* di raccolta della firma grafometrica per consentire la firma degli atti anche da parte di coloro che non dispongono di strumenti per la firma digitale.

All'interno del portale è prevista un'area tramite la quale l'utente direttamente o per il tramite dell'operatore può gestire la propria relazione con l'ente.

In particolare, è possibile:

- modificare i dati del proprio profilo che potranno essere usati per compilare automaticamente i moduli;
- accedere alle pratiche in corso di compilazione e a quelle inviate;
- consultare lo stato dei propri pagamenti.

Il Sistema Telematico prevede che l'utente si rechi presso un qualsiasi ufficio dei Comuni coinvolti, qui venga accolto dall'operatore preposto all'utilizzo del portale che ne inquadra le necessità e accede all'applicativo.

Con l'ausilio del Sistema Telematico l'operatore verifica la presenza della documentazione che deve essere prodotta dal richiedente e se incompleta stampa un elenco delle informazioni mancanti a titolo di promemoria per l'utente.

Accertata la completezza della documentazione, il richiedente sottoscrive e inoltra l'istanza. A quel punto il Sistema Telematico procede alla sua localizzazione territoriale e la attribuisce automaticamente al funzionario competente per materia del Comune di inoltra della pratica solo se è presente e se non ha accumulato un carico di lavoro superiore alla media.

Qualora presso il Comune d'inoltra non fosse presente un funzionario competente per quella materia, oppure questi avesse accumulato un carico di lavoro elevato, il sistema passerebbe la pratica ad un funzionario competente per quella materia ovunque ubicato negli altri Comuni con il carico di lavoro cumulato minore.

Nel caso in cui un funzionario responsabile del procedimento dovesse assentarsi per un periodo lungo, la pratica verrebbe trasferita automaticamente ad un altro funzionario competente per quella materia sempre secondo la regola del minor carico di lavoro.

Il carico di lavoro è computato direttamente dal sistema che attribuisce un punteggio per ciascuna pratica evasa da ogni funzionario. Tale punteggio si incrementa in tempo reale.

Il funzionario che ha ricevuto la pratica la istruisce acquisendo tutti i pareri necessari, dopodiché emana il provvedimento e ne comunica l'esito all'interessato.

Se la risposta consiste in un documento cartaceo, questo sarà reso disponibile presso il Comune di riferimento alla data concertata con l'utente, ovvero la consegna potrà avvenire in formato elettronico all'indirizzo PEC dell'interessato.

5 – Conclusioni e Sviluppi Futuri

La parcellizzazione dei governi comunali rappresenta un problema storico del sistema amministrativo italiano. L'urgenza della sua mitigazione è diventata più impellente con la crisi economica che ha investito il nostro Paese, cosicché lo Stato è intervenuto più volte con l'emanazione di provvedimenti di riduzione della spesa pubblica a scapito delle autonomie.

Quest'ultimo aspetto ha ispirato la normativa tesa ad incentivare le dinamiche associative dei Comuni, con l'obiettivo di renderli più efficienti attraverso la valorizzazione delle risorse umane a disposizione, realizzando economie di scala, riducendo sovrapposizioni e duplicazioni di funzioni.

Il Sistema Telematico interpreta tale concetto ipotizzando, con l'ausilio della attuale tecnologia, un coinvolgimento di tutto il personale disponibile, mettendo in rete il patrimonio di esperienze e di competenze acquisite negli anni.

Il beneficio auspicato deriverebbe, da una parte, dalla riduzione di costi per effetto delle minori sostituzioni e dall'altra, dal miglioramento della qualità degli atti, intesa come tempestività nelle risposte e precisione dei provvedimenti.

Al risultato di avere tutto il personale dipendente del medesimo ente, in un altro contesto territoriale, si potrebbe pervenire realizzando un'ampia Unione dei Comuni contemplante il conferimento di tutti i dipendenti e la creazione di un unico ente paragonabile a quello di un Comune di pari dimensione.

Nell'area montana pavese, dove le distanze fisiche sono incrementate dalla conformazione del territorio e da una viabilità non facile, questa possibilità è preclusa, sia per le difficoltà che il personale opporrebbe ai trasferimenti di sede lavorativa, sia per i disagi cui la popolazione, anziana, andrebbe incontro ogni qualvolta avesse la necessità di interagire con gli uffici comunali.

Per tale motivo si punta alla creazione di una rete virtuale che pur non prevedendo spostamenti fisici delle risorse umane, li interconnetta rendendoli a disposizione dell'utenza tramite il Sistema Telematico.

Nelle piccole realtà dove il Municipio è il solo ente pubblico fisicamente presente sul territorio e come tale diventa riferimento per la popolazione, un Comune efficiente, ancorché presidiato dai soli amministratori e da pochissimi dipendenti, può costituire l'ultima barriera al definitivo abbandono delle aree più marginali e più fragili con costi sociali difficilmente quantificabili.

6 – Riferimenti bibliografici

- Azzone G. (2006). *Sistemi di controllo di gestione. Metodi, strumenti e applicazioni*. Etas RCS, Milano.
- Battini L. & Pavesi F. (2010) (A cura di). *Essere agente di sviluppo locale*. Edizioni strategiche, Cernusco sul Naviglio.
- Bianco A., Boscati A., Ruffini R. (2017). *La riforma del pubblico impiego e della valutazione*. Maggioli, Rimini.
- Brusa L. (2012). *Sistemi manageriali di programmazione e controllo*. Giuffrè, Milano.
- Calvalesi C. (2008) (A cura di). *Sperimentare lo sviluppo territoriale*. FrancoAngeli, Milano.
- Ciciotti E. & Rizzi P. (2005) (A cura di). *Politiche per lo sviluppo territoriale*. Carocci, Roma.

- Forlenza O. & Terracciano G. (2002). *Regioni ed enti locali dopo la riforma costituzionale*. Il Sole 24 Ore, Milano.
- Fratesi U. & Pellegrini G. (2013) (A cura di).. *Territorio, istituzioni e crescita*. Franco Angeli, Milano.
- Giardinelli S. & Santoni M. (2003). *Analisi degli scenari locali per uno sviluppo sostenibile*. Franco Angeli, Milano.
- Hinna L. & Marcantoni M. (2012). *La riforma Obliqua*. Donzelli, Roma.
- Iommi S. (2013). *Dimensioni dei governi locali, offerta di servizi pubblici e benessere dei cittadini*. IRPET, Firenze.
- Iommi S. (2017). *Associazionismo e fusioni di Comuni*. IRPET, Firenze.
- Mangiarotti M. (2004). *Le politiche locali*. Maggioli, Rimini.
- Mangiarotti M. (2016). *La costruzione del piano strategico dell'Oltrepò Pavese*. Guardamagna editori, Varzi.
- Meldolesi L. (2007). *La quarta libertà. Come padroneggiare la pubblica amministrazione*. Bonanno, Roma.
- Modina S. (2007). *I fondamenti del controllo di gestione*. Giuffrè, Milano.
- Persiani N. (2003). *Modelli di programmazione e sistemi di controllo interno nella Pubblica Amministrazione*. Franco Angeli, Milano.
- Porter M. (1987). *Il vantaggio competitivo*. Comunità, Milano.
- Zuffada E. (2006). *Scelte strategiche negli enti locali*. Giappichelli, Torino.

7 – Documentazione e Sitografia

La Trasformazione Digitale della Pubblica Amministrazione - Presidenza del Consiglio dei Ministri

Documento di Strategia Nazionale Aree Interne Appennino Lombardo – Alto Oltrepò Pavese (ente capofila: Comune di Varzi)

Associazionismo e fusioni di Comuni - IRPET

Regione Lombardia: www.regione.lombardia.it/

Bollettino Ufficiale Regione Lombardia: www.bollettino.regione.lombardia.it/

Istat – Istituto Nazionale di Statistica: <https://www.istat.it/it/popolazione-e-famiglie>

Comunità Montana dell'Oltrepò Pavese: <http://www.cmop.it/>

Comune di Pavia: <http://www.comune.pv.it>

Sportello telematico polifunzionale del Comune di Pavia:
<https://sportellotelematico.comune.pv.it/>

Consorzio.IT Spa: <https://www.consorzioit.net/>

8 – Riferimenti normativi

Legge 7 agosto 1990, n. 241

Decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267

Decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165

Decreto legge 31 maggio 2010, n. 78, convertito con modificazioni dalla Legge 30 luglio 2010, n. 122

Decreto legislativo 7 marzo 2005, n. 82

Decreto legislativo 14 marzo 2013, n. 33

Legge regionale della Regione Lombardia 5 gennaio 2000, n. 1 "Riordino del sistema delle autonomie in Lombardia"

Legge regionale della Regione Lombardia 5 maggio 2004, n. 11 "Misure di sostegno a favore dei piccoli comuni della Lombardia"

Legge regionale della Regione Lombardia 27 giugno 2008, n. 19 "Riordino delle Comunità montane della Lombardia, disciplina delle unioni di comuni lombarde e sostegno all'esercizio associato di funzioni e servizi comunali"

DGR RL n. X / 5799 del 18/11/2016 recante: "Individuazione dei territori di Appennino Lombardo - Oltrepò Pavese e di Alto lago di Como e valli del Lario quali nuove aree interne in attuazione della DGR 4803/2016"