



UNIVERSITA'
DEGLI STUDI
DI PADOVA

LA GESTIONE ASSOCIATA DELLE FUNZIONI COMUNALI: VINCOLI E OPPORTUNITÀ

Prof. Mauro Salvato

10/11/2014

Il riordino istituzionale

- **I comuni sotto dei 5.000 abitanti, sotto i 3.000 in montagna, sono obbligati a dalla legge a gestire in forma associata tutte le funzioni fondamentali**, salvo proroghe, mediante convenzioni o unioni di comuni, e sono incentivati alla fusione.
- Il fenomeno investe oltre il **70% dei Comuni italiani, il 48% dei Comuni veneti**.
- **La gestione associata è pensata come uno strumento dei Comuni** per ridurre la spesa e ottimizzare la gestione, senza ridurre il livello di servizi ai cittadini.
- **L'operazione si deve fare a costo zero**: senza indennità aggiuntive per gli amministratori, in quanto sindaci o consiglieri comunali, e senza aumento del costo del personale, in quanto si deve far ricorso al personale comunale.

Normativa

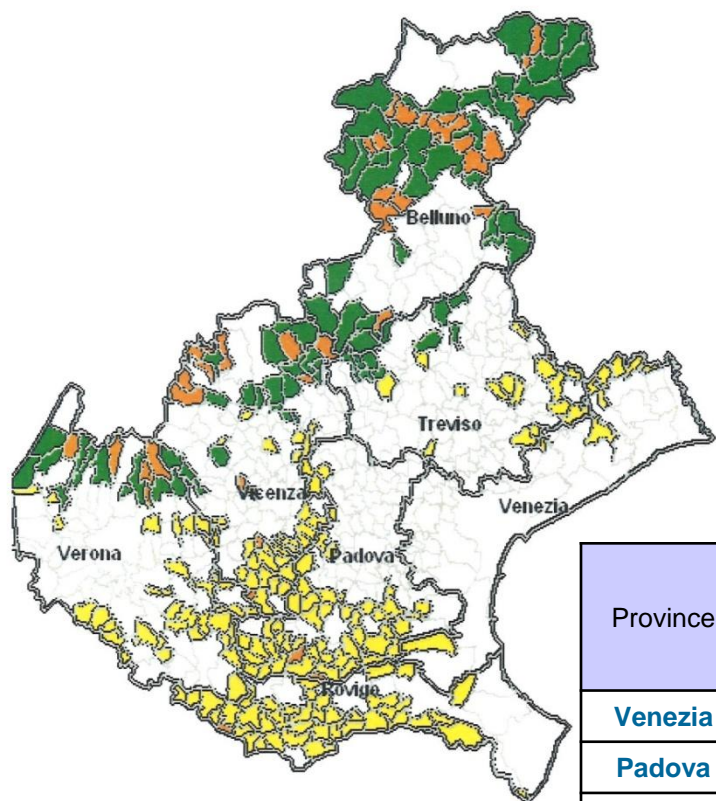
Normativa statale

- D.L. 78/2012 e s.i.m.:** prevede l'obbligatorietà gestione associata delle funzioni fondamentali:
- almeno 3 funzioni dal 1° gennaio 2013
 - ulteriori 3 funzioni dal 1° luglio 2014
 - **tutte le funzioni fondamentali dal 1.01.2015**

Normativa Regione Veneto

- L.R. 18/2012** **Disciplina gestioni associate**, al fine di realizzare la dimensione territoriale ottimale e omogenea per area geografica
- L.R. 40/2012** **Disciplina delle Unioni Montane** interviene solo sui comuni delle aree montane e parzialmente montane)
- L.R. 49/2012** **Integrativa della precedente**

I piccoli comuni del Veneto



- Comuni montani con pop. da 1001 a 3000 abitanti
- Comuni con pop. fino a 1.000 abitanti
- Comuni con pop. da 1001 a. 5.000 abitanti

Province	N° comuni	N° comuni fino a 1000 ab.	N° comuni montani fra 1001-3000 ab.	N° comuni di pianura fra 1.001-5.000 ab.	N° comuni obbligati	Popolazione interessata (censimento2011)
Venezia	44	-	-	8	8	29.157
Padova	104	2	-	48	50	152.940
Treviso	95	1	9	15	25	79.198
Belluno	67*	18	30*	-	48	68154
Rovigo	50	2	-	38	40	93.177
Vicenza	121	12	19	30	61	115143
Verona	98	5	11	30	46	132.390
Totale	579*	40	69	169	278*	670.159
%	100,0%	6,9%	11,9%	29,18%	48%	13,8%

Il Piano di Riordino Territoriale del Veneto

1) Semplificazione i livelli di governo

Le funzioni di gestione e programmazione vanno svolte con riguardo a 4 ambiti di riferimento;

- **Ambito provinciale/metropolitano (area vasta)**
- **Ambito ULSS/IPA (ambito adeguato e omogeneo di programmazione)**
- **Ambito Distretti di settore (ambito adeguato di gestione)**
- **Ambito minimo per aree omogenee L.R. 18/2012 (funzionale)**

2) Modularità della zonizzazione

- L'ambito più grande deve contenere gli ambiti minori.

3) Flessibilità

- All'interno dell'ambito lo sviluppo delle forme associative potrà avvenire nel rispetto dei limiti demografici e dei parametri fissati.

4) Unica Governance: integrazione tra ambiti di programmazione e gestione.

I soggetti chiamati al governo della programmazione decentrata sono gli stessi preposti alla gestione di servizi e funzioni in forma associata.

Le funzioni fondamentali dei Comuni

(art. 19, c. 27, D.L. 95/2012 conv. in L. 135/2012)

- a) Amministrazione, gestione finanziaria contabile e controllo.**
- b) Organizzazione dei servizi pubblici comunali, compreso il trasporto pubblico comunale.**
- c) Catasto.**
- d) Pianificazione urbanistica ed edilizia comunale e partecipazione a quella sovracomunale.**
- e) Pianificazione di protezione civile e coordinamento dei primi soccorsi.**
- f) Gestione dei rifiuti urbani e riscossione dei relativi tributi.**
- g) Progettazione e gestione dei servizi sociali.**
- h) Edilizia scolastica, organizzazione e gestione dei servizi scolastici.**
- i) Polizia municipale e polizia amministrativa locale.**
- l) Servizi demografici, elettorali e statistici (non soggetti all'obbligo di gestione associata).**
- l1) Tecnologie di informazione e comunicazione**

Le formule istituzionali

- Per ovviare alla frammentazione dei Comuni la normativa nazionale prevede 3 formule istituzionali:
 - **la convenzione**
 - **l'unione di comuni**
 - **la fusione**

La convenzione

- **La convenzione ha natura contrattuale**, non ha organi di amministrazione e struttura propria, si appoggia su quella del Comune capofila e può prevedere la costituzione di uffici unici fra gli enti locali convenzionati.
- Prima dell'obbligo di gestione associata la convenzione in genere aveva carattere mono-servizio. Questo ha creato **gestioni associate a geometria variabile**, in cui ciascun comune negoziava di volta in volta forme di collaborazione per specifici servizi con comuni diversi.
- Stante l'attuale quadro normativo, le convenzioni dovranno estendersi a tutte le funzioni e i servizi fondamentali, essere stipulate per un bacino almeno di 5.000 abitanti, tutte con enti rientranti nella provincia e nell'ATO individuato dalla Regione.
- Dopo 3 anni le convenzioni devono **dimostrare di avere conseguito significativi livelli di efficacia ed efficienza nella gestione**, altrimenti devono obbligatoriamente trasformarsi in unioni. Inoltre, dopo 5 anni dalla legge non possono più essere costituite nuove convenzioni.
- **I vantaggi** della convenzione sono la flessibilità e la facilità di recesso (sempre che non vi siano contributi regionali da restituire), che però implica la scelta di altri partner per un minimo di 5.000 ab., perché non si può tornare a gestire in proprio la funzione.
- **Gli svantaggi** sono che il comune capofila è chiamato a sostenere maggiori oneri gestionali, logistici, di personale rispetto agli altri, mentre si affievolisce molto la discrezionalità politica e gestionale dei comuni partner, perché non c'è un organo di governo della convenzione.
- Inoltre, la gestione delle convenzioni sarà molto complessa sotto il profilo amministrativo, perché si imporrà la stipula di una convenzione per ciascuna delle funzioni fondamentali .

L'unione dei comuni

- **L'unione è una forma associativa polifunzionale stabile e strutturata**, è un ente locale con una propria struttura di governo e di gestione, espressione dei Comuni associati.
- La costituzione dell'unione e il suo statuto sono deliberati dai Comuni che ne fanno parte e che continuano a sussistere.
- **L'unione acquisisce la titolarità delle funzioni comunali trasferite**. All'unione competono gli introiti derivanti dalle tasse, dalle tariffe e dai contributi sui servizi ad essa trasferiti.
- **L'unione è un "ente strumentale" dei Comuni**, che funziona sulla base di un modello di governance condiviso, con regole decisionali definite dai Comuni stessi.
- **I processi decisionali sono complessi**, perché richiedono la condivisione fra i partner, che devono imparare a decidere insieme e percepire la convenienza dello stare insieme.
- **Obiettivi dell'unione** sono ottimizzare la gestione dei servizi e ridurre la spesa, senza ridurre i livelli di servizio ai cittadini.
- **L'unione deve essere a costo zero**, senza indennità aggiuntive per gli amministratori, in quanto sindaci o consiglieri comunali, e senza aumento del costo del personale, in quanto si deve far ricorso al personale comunale.
- Per le unioni sono previsti contributi per l'avvio e per il funzionamento ordinario.
- L'unione non è sottoposta al patto di stabilità e può rimpiazzare il 100% delle quiescenze.
- E' possibile recedere dall'Unione, a patto che i piccoli comuni trovino un'alternativa.

La fusione di comuni

- A fronte dell'obbligo di gestione associata, molti comuni stanno prendendo in considerazione la fusione, per semplificare il quadro istituzionale e i processi decisionali, ridurre i costi di struttura.
- La fusione di Comuni non è sottoposta ad alcun vincolo dimensionale dei Comuni che intendono fondersi, ed è **incentivata sia dallo Stato che dalla Regione**.
- **La fusione di Comuni è disposta con legge regionale**, sentite le popolazioni interessate mediante **referendum**. Per realizzare la fusione, quindi, serve il consenso dei cittadini.
- La legge regionale che istituisce nuovi comuni, mediante fusione di due o più comuni contigui, prevede che siano assicurate alle comunità di origine o ad alcune di esse adeguate forme di **partecipazione e di decentramento dei servizi**.
- Nei comuni istituiti mediante fusione di due o più comuni contigui lo statuto comunale può prevedere l'istituzione di **municipi** nei territori delle comunità di origine o di alcune di esse ed anche organi eletti a suffragio universale diretto.
- I comuni risultanti da una fusione, ove istituiscano municipi, possono mantenere tributi e tariffe differenziati per ciascuno dei territori degli enti preesistenti alla fusione, non oltre l'ultimo esercizio finanziario del primo mandato amministrativo del nuovo comune.
- Lo Stato eroga, per i 10 anni successivi alla fusione stessa, appositi **contributi straordinari commisurati a una quota del 20%** dei trasferimenti del 2010 ai singoli comuni che si fondono, nei limiti dello stanziamento disponibile, e per 2 anni è sospeso il patto di stabilità.
- **La fusione non è reversibile**, se lo smembramento porta alla creazione di enti sotto i 10.000.

Le tre formule non sono alternative

- **La fusione** è una formula che si addice particolarmente ai piccoli comuni per superare la soglia dei 5.000 ab. (3000 in montagna) oltre la quale non vi è l'obbligo di gestione associata, ma successivamente il comune generato dalla fusione può associarsi in convenzione o in unione con altri comuni per una gestione più efficace ed efficiente delle funzioni comunali, potendo negoziare con i comuni partner da una posizione di maggior forza.
- **La convenzione** può costituire una fase di sperimentazione della gestione associata, che dovrebbe sfociare nel giro di qualche anno nell'unione di comuni, oppure può costituire uno strumento di parziale condivisione di funzioni con comuni non obbligati alla gestione associata.
- **L'unione di comuni** è efficace se riunisce un certo numero di comuni appartenenti ad un ambito territoriale funzionalmente e storicamente omogeneo al fine di conseguire significative economie di scala e di potersi proporre come ambito territoriale adeguato alla gestione delle ex-funzioni delle province e delle funzioni delegate dalla Regione, oltre che come ambito di programmazione dello sviluppo locale (IPA) nel quadro della programmazione regionale.

Dai vincoli alle opportunità

- Qualsiasi formula istituzionale si scelga, per i piccoli comuni nulla sarà come prima.
- Per evitare che ciò si traduca in una espropriazione di funzioni, **bisogna pensare la gestione associata in termini nuovi, come una rete e non come una sovrastruttura.**

**L'UNIONE NON È SEMPLICEMENTE UN ENTE CHE SI AGGIUNGE AGLI ALTRI,
MA LA RETE DI GOVERNO DEI COMUNI ASSOCIATI.
NON UNA PARTE, MA IL SISTEMA.**

- Agli organi eletti dai cittadini spetterà la funzione di indirizzo e controllo, alla forma associata la funzione di governo e di gestione delle funzioni e dei servizi comunali.
- **La gestione associata va vista come uno strumento dei comuni** per migliorare l'offerta di servizi, ottimizzare la gestione e governare lo sviluppo, che sempre più travalica i confini comunali (e non solo).
- Per questo è necessario definire un modello di governance che consenta ai Sindaci e agli eletti dai cittadini di mantenere saldamente la guida del governo locale, di controllare la qualità dei servizi, verificare la soddisfazione dei cittadini, ai quali devono rendere conto.
- E' necessario chiarire prima i risultati che ciascun amministratore si aspetta dalla gestione associata, i rischi che intravede e come gestire le eventuali resistenze dei dipendenti.

Risultati attesi

Miglioramento dei servizi ai cittadini

- Garanzia di continuità dei servizi (ad es. quando un dipendente è assente).
- Omogeneizzazione dei servizi sul territorio, oltre i confini comunali
- Miglioramento della qualità dei servizi offerti a parità di costi.
- Attivazione di nuovi servizi, che il singolo comune non può sostenere.

Miglioramento dell'efficienza della gestione

- Economie di scala e ottimizzazione dei costi.
- Riduzione dei costi unitari.
- Maggiore potere di mercato verso i fornitori.
- Contributi regionali e reperimento di finanziamenti aggiuntivi su progetti.

Miglioramento dell'organizzazione

- Razionalizzazione dell'organizzazione delle funzioni e dei servizi.
- Riduzione del personale adibito alle funzioni interne e riutilizzo nei servizi ai cittadini.
- Specializzazione del personale dipendente, mediante la formazione.
- Scambio di competenze e di esperienze professionali tra i dipendenti (gruppi di lavoro).

Sviluppo del territorio

- Condivisione e coordinamento delle politiche di sviluppo del territorio.
- Acquisizione di maggior peso politico con i livelli di governo superiori.

Resistenze prevedibili

Resistenze culturali

- Timore di perdere l'identità comunale (campanilismo).
- Individualismo amministrativo (chi fa da sé fa per tre).
- Mancanza di fiducia reciproca fra gli amministratori.

Resistenze politiche

- Timore dei piccoli Comuni di essere egemonizzati dal Comune più grande
- Timore del Comune capofila di accollarsi oneri eccessivi per conto dei piccoli Comuni.
- Timore degli amministratori di perdere visibilità presso i cittadini.
- Timore degli amministratori di perdere il controllo diretto del personale.
- Complessità e lentezza dei processi decisionali (negoziazioni, mediazioni).

Resistenze organizzative

- Resistenze dei responsabili dei servizi (timore di perdere l'indennità di PO).
- Resistenze del personale (mobilità sul territorio)
- Complessità della gestione organizzativa della rete intercomunale.

Motivazioni economiche

- Timore che i costi della gestione associata superino i benefici attesi.
- Scarto temporale fra costi immediati di avvio e benefici futuri.

Fattori di successo e insuccesso

L'esperienza insegna che la gestione associata ha successo quando:

- vengono effettivamente condivise le scelte di gestione delle funzioni trasferite.
- si realizzano economie che consentono di mantenere e migliorare i servizi;
- il valore prodotto supera i costi sostenuti;
- i cittadini sono soddisfatti dei servizi offerti;
- il personale comunale percepisce l'andare all'unione come un'opportunità;
- i comuni più grandi e più piccoli percepiscono l'equità nella distribuzione di costi e benefici;
- si rinsalda la fiducia fra gli amministratori;
- gli amministratori riscuotono consenso fra i propri cittadini, al di là del colore politico.

L'esperienza insegna che la gestione associata fallisce per:

- l'uso strumentale dell'Unione solo per prendere i contributi;
- il trasferimento formale (sulla carta) e non sostanziale delle funzioni all'Unione;
- il venir meno delle convenienze per cui si è decisa la gestione associata: aumento dei costi, peggioramento dei servizi, lamentele dei cittadini;
- l'insoddisfazione per la ripartizione di costi e benefici fra comuni più grandi e più piccoli;
- il cambiamento del colore politico delle amministrazioni;
- l'incapacità dei manager pubblici di gestire la rete;
- il trasferimento alla gestione associata del personale "critico".

Il monitoraggio della gestione associata

- **La gestione associata deve essere valutata per i risultati che produce**, dei quali gli amministratori locali devono rendere conto ai cittadini.
- Il trasferimento di funzioni e servizi all'Unione dovrà essere preceduto da un **attenta analisi della spesa**, in modo che sia possibile verificare dove si può risparmiare.
- In questa fase di contrazione delle risorse comunali, il successo dell'Unione si misura soprattutto sul terreno della gestione economica.
- **E' essenziale attivare da subito un sistema di monitoraggio e valutazione** che consenta di confrontare i risultati della gestione prima e dopo il trasferimento di servizi e funzioni alla gestione associata, al fine di misurare quali risultati produce per i cittadini e quanto costa la gestione associata rispetto alla gestione individuale dei servizi.
- **I Comuni devono percepire chiaramente la convenienza**, economica e politica, della gestione associata, quando ciascuno tira le somme dei servizi ottenuti e dei costi sostenuti.

Modello di governance

Il modello di governance dell'Unione viene deciso di comune accordo dai comuni associati.

La normativa prevede i seguenti organi:

- **Il Consiglio dell'Unione**, composto da consiglieri comunali, in cui è garantita la presenza delle minoranze, chiamata ad approvare gli atti fondamentali.
- **la Giunta dell'Unione**, organo di governo composto dai Sindaci dei Comuni membri, titolare della funzione di indirizzo e controllo.
- **il Presidente dell'Unione**, a rotazione fra i Sindaci, con funzioni di rappresentanza esterna e un ruolo di *primus inter pares*.
- Inoltre, è opportuno prevedere **commissioni tematiche** con funzioni consultive, composte da assessori e consiglieri comunali, al fine di coinvolgere maggiormente gli amministratori.

Un possibile modello di governance multi-livello

Governance dell'Unione dei Comuni (regia)

- Si decide insieme a quale livello gestire le funzioni fondamentali e la strategia di sviluppo del territorio.

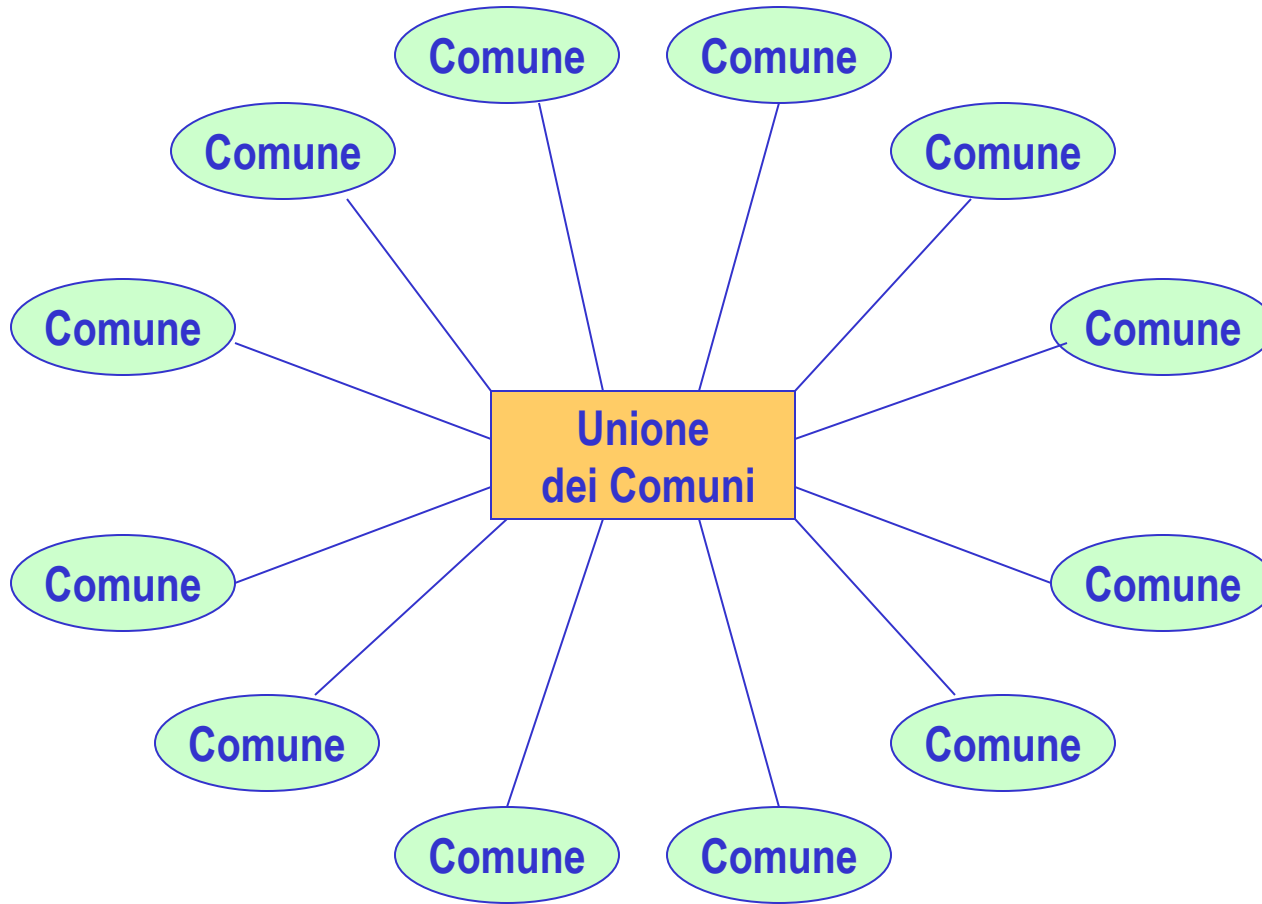
Gestione associata di alcune funzioni mediante l'Unione (rete monocentrica)

- Si decide che di gestire attraverso l'Unione le funzioni comunali che per complessità e livelli di scala richiedono un bacino ampio.

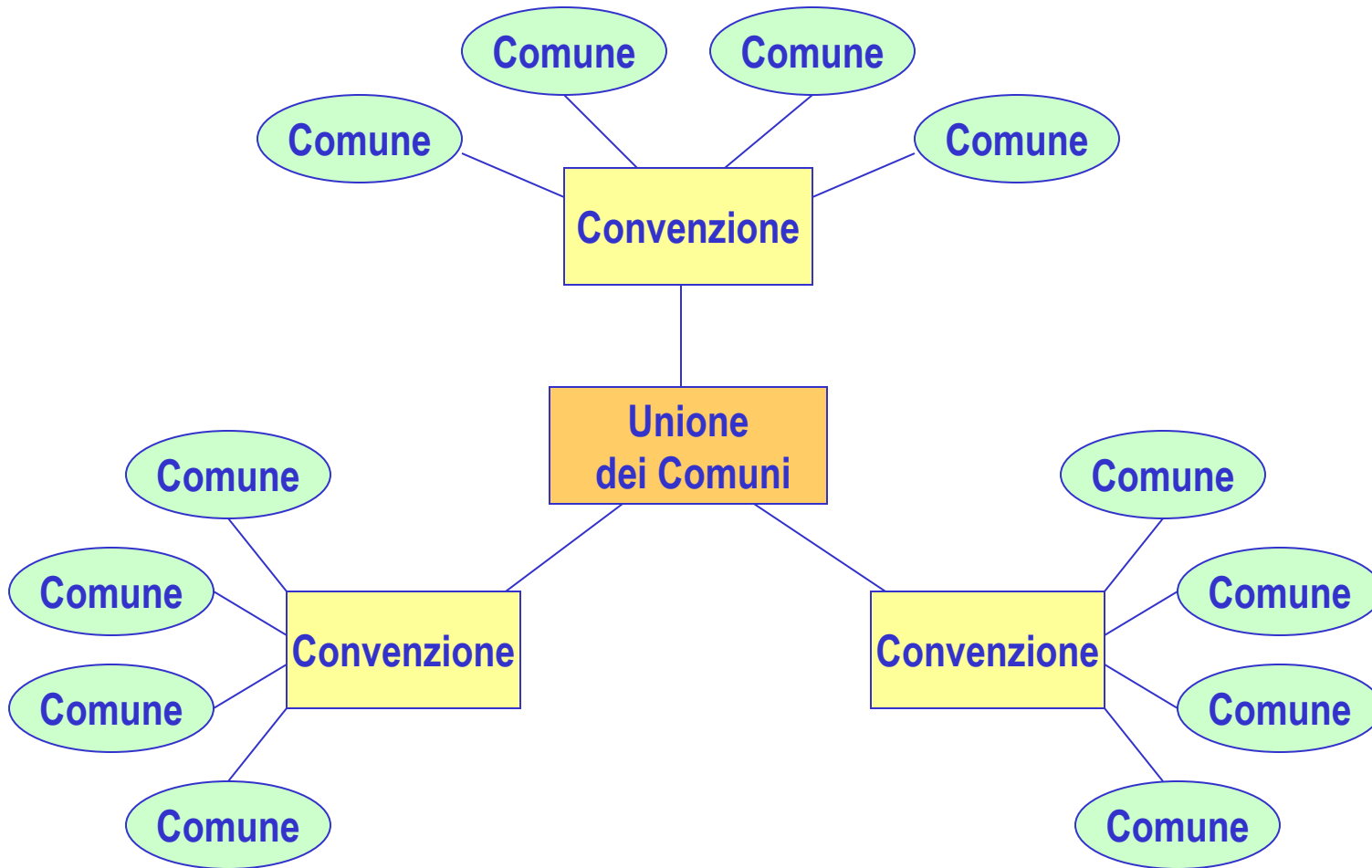
Gestione associata di altre funzioni in convenzione (rete policentrica)

- Si decide a livello di Unione che altre funzioni vengono gestite in convenzione fra gruppi di comuni interessati, rientranti nell'ambito indicato dalla Regione.

Rete monocentrica fra Comuni



Rete policentrica fra Comuni



Modello organizzativo

- La struttura dell'Unione deve essere improntata alla massima **leggerezza**, cioè essere costituita per lo più con risorse umane e strumentali dei Comuni.
- Il modello organizzativo dell'Unione deve essere improntato alla massima **flessibilità**, per aderire il più possibile alle esigenze locali.
- I modelli organizzativi dei singoli servizi o funzioni dovranno tenere conto delle prassi esistenti e cercare di diffondere le buone pratiche di ciascuno.
- L'idea di fondo è che il punto di riferimento per i cittadini deve rimanere il Comune.
- **Per i servizi rivolti ai cittadini**, si può prevedere il mantenimento di punti di erogazione decentrata nelle sedi comunali e su forme di gestione centralizzata.
- **Per le funzioni interne**, si può prevedere la centralizzazione della gestione organizzativa ed economica, per realizzare economie di scala.
- Per ciascuna funzione bisognerà progettare un modello organizzativo che tenga conto di:
 - l'ampiezza del bacino di utenza,
 - l'intensità di contatto con l'utenza,
 - il livello di specializzazione richiesto,
 - il rapporto fra attività di front-office e back-office.
 - le tecnologie disponibili

Management della rete

- **L'Unione deve essere una rete non una struttura burocratica.**
- Sono essenziali quindi i meccanismi di integrazione della rete.
- **Il principale ruolo d'integrazione è il Direttore dell'Unione**, che deve essere capace di gestire relazioni con sindaci, segretari comunali, funzionari comunali, per creare la necessaria condivisione delle scelte politiche e decidere le forme di gestione delle stesse.
- A questo scopo, il Direttore si può avvalere di:
 - un comitato di coordinamento dei segretari comunali (ufficio di piano),
 - un comitato di coordinamento dei responsabili economico-finanziari comunali,
 - tavoli tecnici composti dai funzionari comunali su singole aree funzionali.
- **La gestione delle interdipendenze funzionali e degli scambi interni ed esterni alla rete è uno dei compiti fondamentali del Direttore dell'Unione.**

Il salto di qualità richiesto

- Il percorso da compiere richiede lo **sviluppo di una cultura del “fare insieme”**.
- Ormai è una strada obbligata, da un lato, dati i vincoli finanziari e normativi e, dall’altro, la crescente domanda di servizi da parte dei cittadini e delle imprese.
- **“Fare rete”** implica decidere insieme gli obiettivi e conseguire risultati che siano ‘superiori alla somma delle parti’, cioè produrre **un effetto di sistema**.
- Questo implica uno sforzo di tipo diverso, per conoscere il territorio e le dinamiche che lo caratterizzano, per dotarsi di forme di *governance* politica condivisa, per **sviluppare una cultura di gestione basata sulla condivisione e sulla negoziazione, a livello sia politico che tecnico**.
- Un lavoro in rete è richiesto non solo agli amministratori, ma anche al personale che acquisendo **maggiore specializzazione** dovrà mettersi a disposizione anche per gli altri enti, aumentando nel contempo **le competenze** disponibili a livello di Rete-Unione.

Studio di fattibilità della gestione associata

Obiettivo generale

- Offrire una valutazione esterna (*super partes*) della fattibilità delle gestioni associate come base per decisioni informate e consapevoli.

Obiettivi specifici

- Svolgere un'analisi tecnica di vantaggi / svantaggi dal punto di vista organizzativo-gestionale ed economico-finanziario derivanti dalla gestione associata;
- Elaborare modalità gestionali integrate delle funzioni associate, al fine di individuare possibilità di razionalizzazione, semplificazione delle strutture organizzative, contenimento dei costi e semplificazione dei livelli di governo.
- Proporre soluzioni di gestione associata atte a garantire:
 - il mantenimento dei livelli di servizio;
 - una maggiore equità nella diffusione dei servizi sul territorio;
 - un miglioramento della qualità alle attività e dei servizi prestati;
 - una maggiore efficienza, ovvero un miglioramento del rapporto fra costi sostenuti e servizi erogati e, ove possibile, risparmi economici.