

Le gestioni associate: da obbligo di legge a opportunità di sviluppo

Alberto Di Bella
Unione Reno Galliera (BO)

Pescara – 14 novembre 2012

Il quadro normativo dopo il D.L. 95/2012

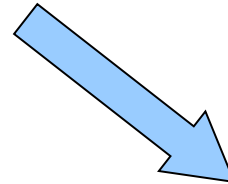
- Ridefinizione delle funzioni fondamentali da svolgere in forma associata per i Comuni sotto i 5000 abitanti, con nuove scadenze temporali
- Per i Comuni sotto i 1000 abitanti facoltà, e non più obbligo, di costituire le “Unioni speciali” che assorbono di fatto i Comuni
- Per tutti i Comuni sotto i 5000 abitanti, possibilità di svolgere le funzioni fondamentali in forma associata a scelta secondo tre modalità:
 - Unione speciale ai sensi dell’art. 16 D.L 138/2010
 - Unione di Comuni “ordinaria” prevista dal TUEL
 - Convenzione
- La Convenzione deve avere durata minima di tre anni e occorre comprovare il conseguimento di standard di efficacia
- Vengono introdotte per la prima volta sanzioni per l’inerzia (poteri sostitutivi e nomina commissario *ad acta*)

Le funzioni fondamentali: nuovo elenco

- a) **organizzazione generale dell'amministrazione**, gestione finanziaria e contabile e controllo;
- b) organizzazione dei **servizi pubblici** di interesse generale di ambito comunale, ivi compresi i servizi di trasporto pubblico comunale;
- c) **catasto**, ad eccezione delle funzioni mantenute allo Stato ;
- d) la **pianificazione urbanistica ed edilizia**;
- e) attività, in ambito comunale, di pianificazione di **protezione civile** ;
- f) servizi di raccolta, avvio e smaltimento e recupero dei **rifiuti urbani** e la riscossione dei relativi tributi;
- g) progettazione e gestione del sistema locale dei **servizi sociali** ed erogazione delle relative prestazioni ai cittadini;
- h) **edilizia scolastica**, organizzazione e gestione dei servizi scolastici;
- i) **polizia municipale** e polizia amministrativa locale;
- l) *tenuta dei registri di stato civile e di popolazione e compiti in materia di servizi anagrafici nonché in materia di servizi elettorali e statistici, nell'esercizio delle funzioni di competenza statale (GESTIONE ASSOCIATA NON OBBLIGATORIA)*

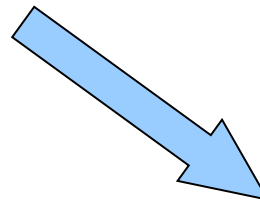
I tempi di attuazione

3 funzioni fondamentali



**1° gennaio
2013**

Le altre 6 funzioni



**1° gennaio
2014**

Limiti demografici per le gestioni associate

Unioni di Comuni  **Minimo 10.000 abitanti**

Convenzioni  **Nessun limite previsto**

**POSSIBILI DEROGHE CON LEGGE REGIONALE
(Regione Abruzzo: minimo 5.000 abitanti, in casi
specifici 3.000)**

La centrale unica di committenza

Art. 23 comma 4° D.L. 201/11 - “Salva Italia”:

I Comuni con popolazione non superiore a 5.000 abitanti ricadenti nel territorio di ciascuna Provincia affidano obbligatoriamente ad un'unica centrale di committenza l'acquisizione di lavori, servizi e forniture nell'ambito delle unioni dei comuni, di cui all'art. 32 del testo unico di cui al decreto legislativo 18 agosto 2000 n. 267, ove esistenti, ovvero costituendo un apposito accordo consortile tra i comuni medesimi e avvalendosi dei competenti uffici.

- I piccoli Comuni non potranno più bandire gare a partire dal 31/3/2013 (termine prorogato), senza eccezioni nemmeno per ragioni di urgenza
- Finalità: razionalizzazione della spesa pubblica, evitando la parcellizzazione delle gare
- Restano in capo ai Comuni la programmazione e la stipulazione del contratto

Il modello di gestione associata

Convenzione (art 30 TUEL)

- *Durata almeno triennale*
- *Non si crea un nuovo soggetto giuridico*

Unione (art 32 TUEL)

- *Tempo indeterminato*
- *Nasce un nuovo Ente Locale*

Per i Comuni sotto i 1.000 abitanti resta lo strumento dell'Unione speciale ai sensi dell'art.16 D.L 138/2011

La convenzione (1)

FORMA: Delibera di consiglio a maggioranza semplice

CONTENUTI:

- Finalità
- Durata
- Forme di consultazione: tipicamente la Conferenza dei Sindaci o degli Assessori
- Rapporti finanziari: suddivisione degli oneri, gestione dei flussi contabili e dei rimborsi
- Reciproci obblighi e garanzie: definizione di attività, tempi, contenuto e standard dei servizi da erogare

La convenzione (2)

MODALITA' DI GESTIONE:

1) Creazione di “uffici comuni”

- *Necessario individuare un Ente “capofila”*
- *Comando del personale dei Comuni*
- *Richiede il coordinamento politico e tecnico dei partecipanti*

2) Attribuzione delle funzioni “per delega”

- *Il delegato (Comune più strutturato, Unione o C.M.) opera in nome e per conto dei deleganti*
- *L'Ente delegato ha autonomia organizzativa e opera con propri mezzi e personale*

La convenzione (3)

I “pro”...

- Struttura “leggera”, nessun nuovo organo
- Utile come prima fase per una condivisione di politiche
- Possibilità di affidarsi a strutture preesistenti

... e i “contro”:

- Presidio politico debole
- Gestione del personale
- Maggiore complessità amministrativa e contabile
- Ruolo del Comune “capofila”

L'Unione (1)

FORMA: Delibera di consiglio a maggioranza qualificata

CARATTERISTICHE PRINCIPALI:

- Nasce un nuovo Ente Locale
- Autonomia statutaria, regolamentare, finanziaria
- Organi di governo propri: Consiglio, Giunta, Presidente
- Personale proprio o comandato: nel primo caso, gestione del personale autonoma (regolamenti, contrattazione, ecc.)
- Contributi regionali e statali

L'Unione (2)

I “pro”...

- *Governance* politica forte, con rappresentanza anche per le minoranze
- Possibilità di avere personale proprio
- Capacità finanziaria e patrimoniale
- Semplificazione amministrativa

... e i “contro”:

- Scelta impegnativa, anche se non irreversibile
- Richiede un forte sforzo nella riprogettazione dei servizi
- Il trasferimento del personale spesso non è agevole
- Necessaria attenzione ai costi di struttura

La nascita dell'Unione

I passaggi formali

- Deliberazioni dei Consigli Comunali di approvazione Statuto e atto cost.
- Entrata in vigore dello Statuto - 30 gg. dalla pubblicazione
- Trasmissione al Bollettino Ufficiale Regionale e a Min. interno
- Stipula dell'atto costitutivo: nasce ufficialmente l'Unione
- Elezione dei Consiglieri di Unione, con delibere di tutti i Consigli
- Prima seduta del Consiglio Unione, con elezione Presidente Unione
- Richiesta "credenziali": codice fiscale e partita IVA (Finanze), conto di Tesoreria (gara tra istituti bancari), n° di contabilità speciale (Tesoreria provinciale dello Stato) e sua comunicazione a Min. Int.
- Nomina organismi (Revisori dei Conti, OIV)
- Delibere trasferimento funzioni in Unione (o approvazione nuove convenzioni)
- Approvazione modello organizzativo e dotazione organica
- Atti concertazione per trasferimento personale
- Apertura posizioni previdenziali, assicurative ecc.



DA DOVE COMINCIARE?

Qualche coordinata per orientarsi

Un nuovo scenario per i piccoli Comuni

L'obbligo di gestione associata non è un mero adempimento...

Proposta di Delibera Giunta Abruzzo su ambiti ottimali:

“Il rappresentante legale dell’Unione o del Comune capofila trasmette alla Giunta (...) una relazione con i risultati attesi in termini di efficienza ed efficacia”

... occorre governare il cambiamento e non subirlo!

Valutazioni tecniche preliminari

- ✓ Analisi di contesto territoriale
- ✓ Fattibilità organizzativa
- ✓ Rilevazione infrastruttura tecnologica
- ✓ Valutazioni finanziarie

Il progetto di fattibilità

- ✓ Lo snodo fondamentale per la nascita del servizio
- ✓ Se interno, è opportuno affidarlo al leader del progetto
- ✓ Occorre prospettare più scenari possibili
- ✓ Massima attenzione alla fase di rilevazione dati: chiarezza di metodo e sostegno alla raccolta
- ✓ Puntare alla concretezza!

Progetto di fattibilità: un possibile percorso

1. Analisi documentale (Bilanci, PEG, organigramma, carichi di lavoro)
2. Elaborazione questionario
3. Presentazione e illustrazione ai funzionari coinvolti
4. Raccolta dati e colloquio contestuale
5. Assemblaggio dati e correzione/verifica dati anomali
6. Presentazione all'organo politico e validazione progetto
7. Seduta “plenaria” per valutare *feedback* con tecnici
8. Approvazione finale

I fattori territoriali e finanziari

- La sede dei servizi associati: centralizzare per “esistere”, evitare la frammentazione
- La variabile territoriale può essere indifferente per alcuni servizi (Personale, SUAP) e rilevante per altri (PM, Tributi)
- Non trascurare le esigenze dei Comuni più piccoli
- Nei rapporti finanziari evitare la ricerca del vantaggio a tutti i costi, ma limitare anche eccessiva disparità nel calcolo costi – benefici (es.: conferimento del personale)

L'organizzazione dei servizi unici

- L'accentramento di un servizio è l'occasione per una radicale revisione organizzativa: mettere insieme più debolezze non fa una forza
- Riprogettare processi, flussi informativi, modelli e output
- Utilizzare al massimo gli strumenti informatici
- Soprattutto il personale va coinvolto in un processo di innovazione continua: mai più la frase “*abbiamo sempre fatto così...*”

Scelta e gestione del personale

- La scelta del personale coinvolto (quando possibile!): serve un giusto mix tra competenza tecnica e attitudine al cambiamento
- Valutare con cura la ricaduta organizzativa interna al Comune: nei piccoli Enti una persona si occupa di più materie
- Massima attenzione all'incentivazione dei dipendenti, evitare disparità eccessive con chi resta in Comune
- Valutare le riduzioni di indennità in seguito all'accorpamento di servizi: in ogni caso obbligo di un solo titolare di P.O. per servizio (CdC Piemonte, delib. 287/2012)
- Circoscrivere nel tempo la leva economica come incentivo allo *start up*, evitando consolidamenti

Le spese di personale e i limiti

- Nelle CONVENZIONI la scelta è sulle modalità di riparto dei costi, ma la spesa attiene all'Ente di appartenenza
- Per le UNIONI un pronunciamento univoco della Corte dei Conti (Del. 8/AUT del 29/4/2011):

*(...) circostanza che induce a concludere che il contenimento dei costi del personale dei Comuni debba essere valutato sotto il profilo sostanziale, **sommando alla spesa di personale propria la quota parte di quella sostenuta dall'Unione dei comuni.***

Soluzione che consente di affermare che la finalità perseguita dal legislatore in materia di contenimento della spesa di personale debba essere realizzata anche in ipotesi di gestione di servizi comunali da parte di Unioni di comuni, rappresentando che una diversa soluzione potrebbe aprire varchi di elusione di rigorosi vincoli di legge.

Il fondo produttività nelle forme associative

Nelle **Convenzioni** il personale resta legato al CCDI di provenienza:

- Disparità di trattamento tra colleghi
- Complessità di gestione e nelle relazioni con le varie delegazioni trattanti

Nelle **Unioni** si costituisce un fondo autonomo con i conferimenti di ciascun dipendente, di parte stabile e variabile:

- Armonizzazione dei trattamenti
- Decurtazione fondi comunali (ma senza ripercussioni sugli altri dipendenti)