

I processi di associazionismo intercomunale

Giovanni Xilo – luglio 2012



indice

- I processi di associazionismo intercomunale in Italia
- Le determinanti dei processi associativi intercomunali
- Le possibili “mission” e configurazioni delle aggregazioni intercomunali
- Il processo istituzionale di nascita delle forme associate
- Gli oggetti dell’associazione – unione: i servizi per tipologia di vantaggi (e svantaggi) possibili

Cosa si intende per associazionismo intercomunale

- Prevalentemente «volontario» (anche se indirizzato ed incentivato);
- Orientato alla gestione dei «servizi propri comunali»;
- Governato (prevalentemente) da organi eletti nei comuni;

Nel tempo si sono diffuse sostanzialmente due forme associative: **le convenzioni e le unioni**

Tipologia	Adatta ad una:
Convenzione (pluralità di ...)	Relazione di «servizio»
Unione	Relazione «politica» e di «servizio»

Le possibili configurazioni associative

- Lo strumento convenzionale funziona molto bene per funzioni e servizi specializzati e singoli

Convenzione

Unione

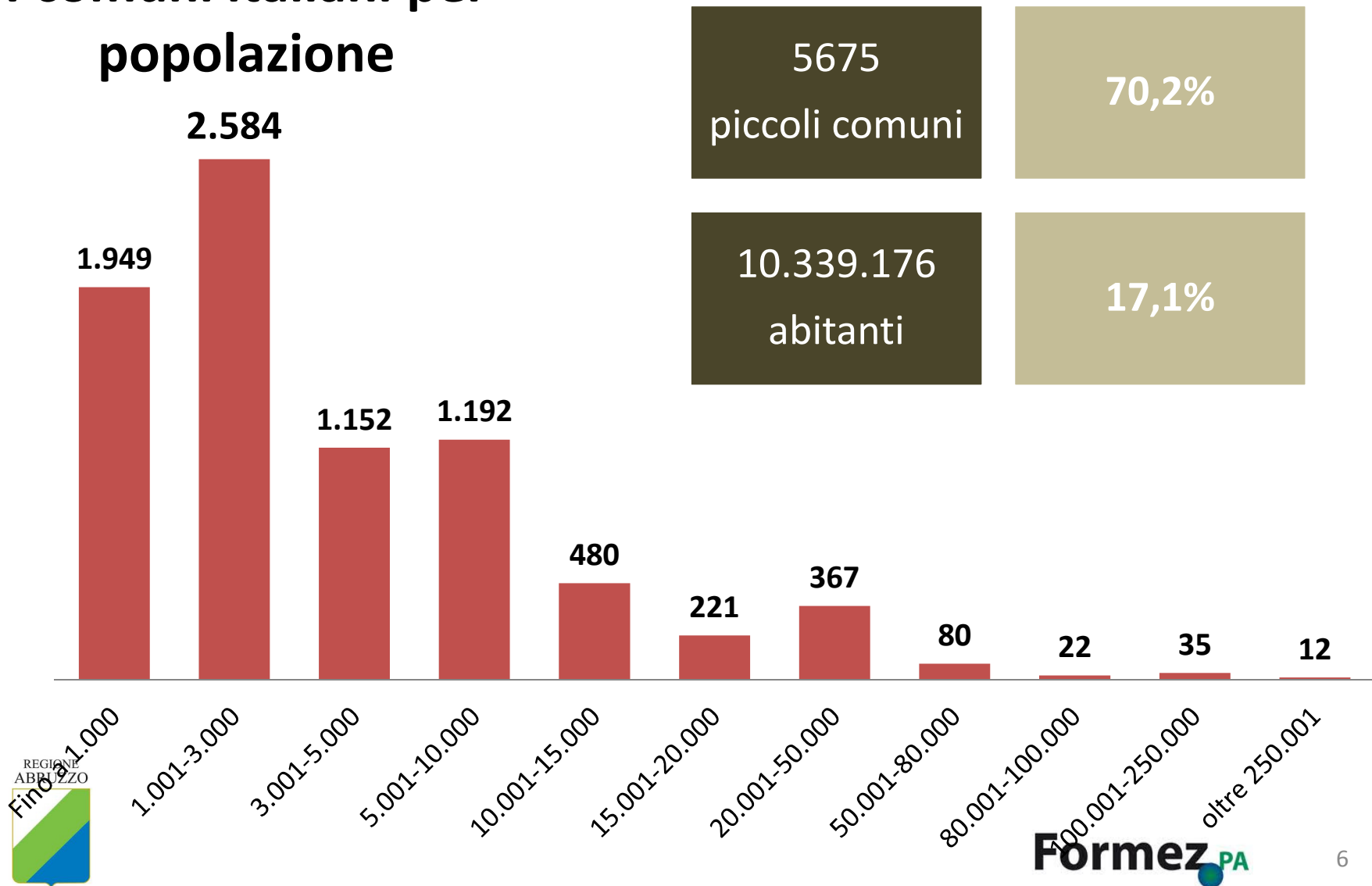
- L'istituzione unione funziona molto bene per pluralità di conferimenti e patti ampi e di lungo periodo

Piccoli comuni ed associazionismo intercomunale

- **Cosa si intende per piccoli comuni:**
 - Popolazione (≤ 5.000 ab.);
 - Caratteristiche delle strutture;
 - Capacità politico – istituzionali;

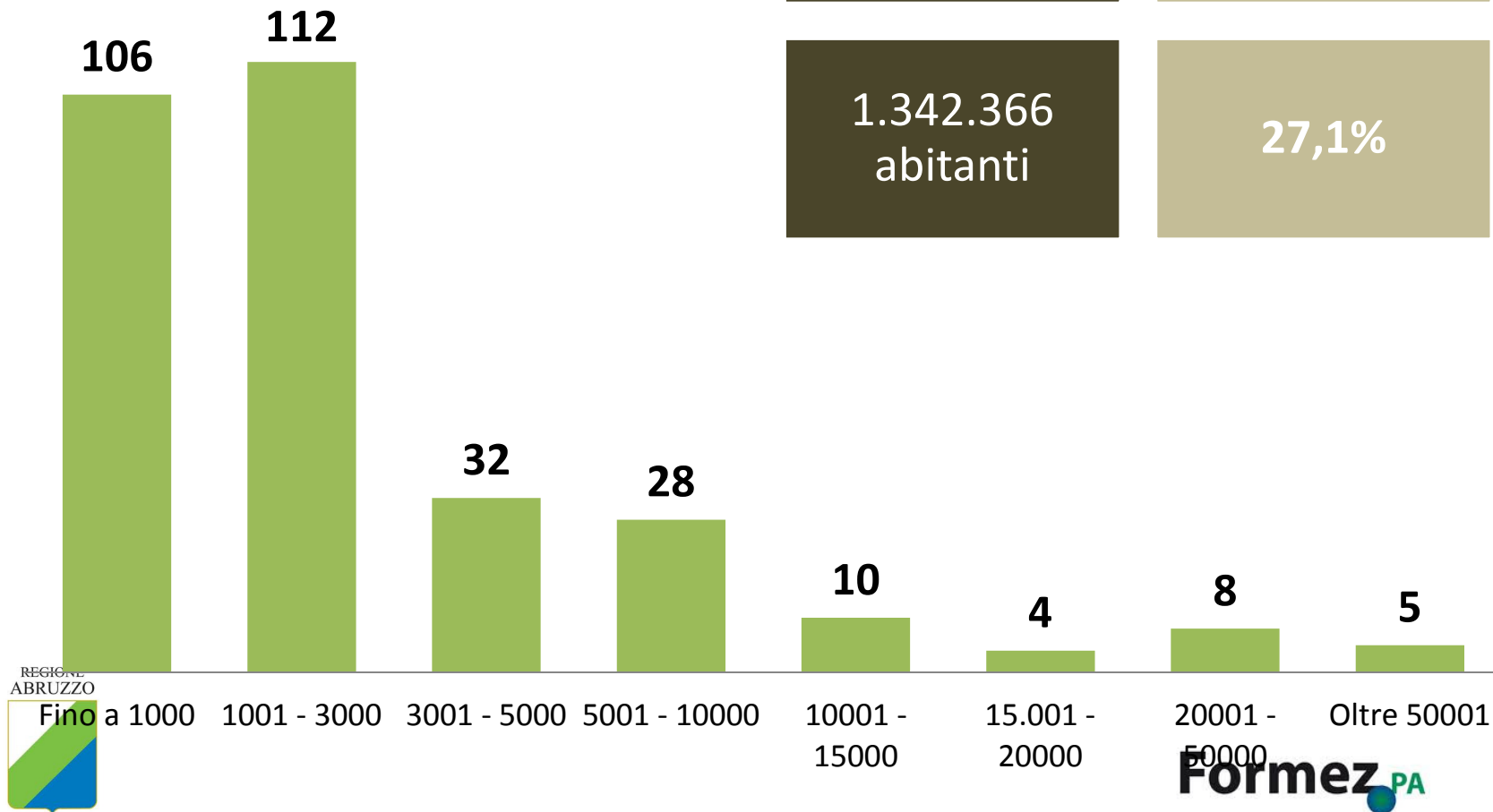
I numeri di base

I comuni italiani per popolazione



In Abruzzo

I comuni abruzzesi per popolazione



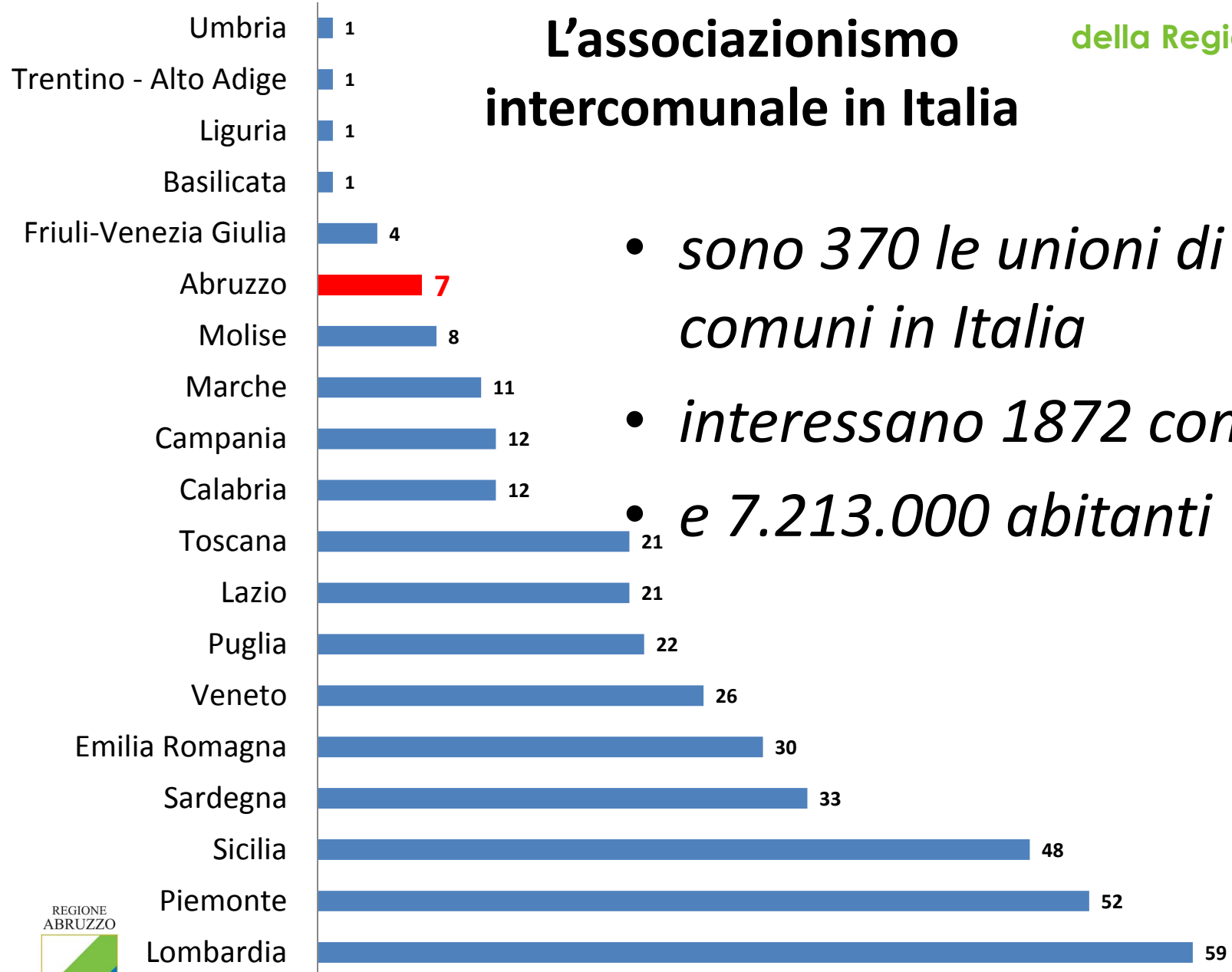
250
piccoli comuni

82%

1.342.366
abitanti

27,1%

L'associazionismo intercomunale in Italia



- *sono 370 le unioni di comuni in Italia*

- *interessano 1872 comuni*

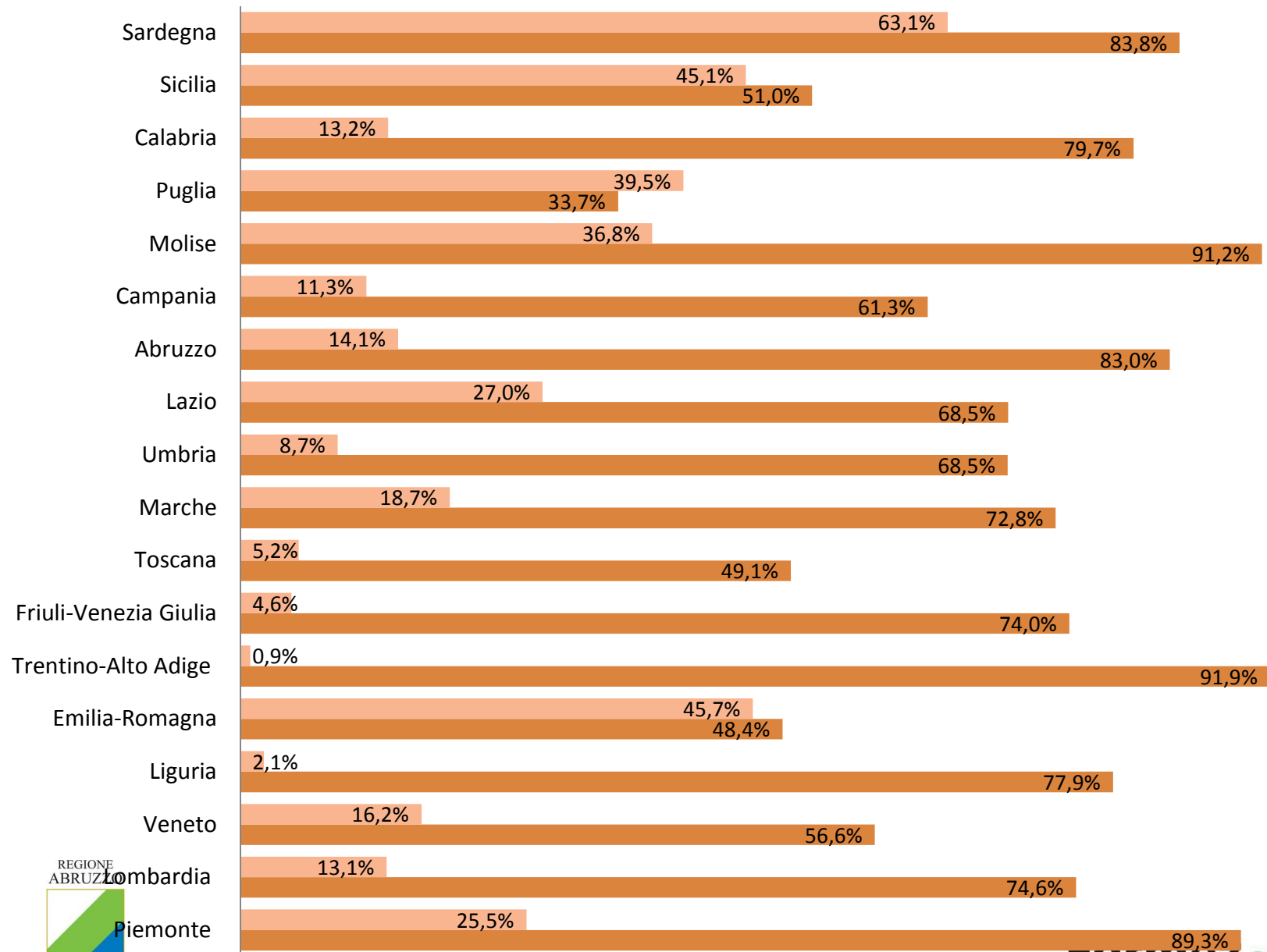
- *e 7.213.000 abitanti*



Programma di riordino territoriale

della Regione Abruzzo

■ % comuni in unione ■ % comuni fino a 5000 in regione



Fino ad ora.....

Processi associativi prevalentemente costruiti «dal basso» con un livello di coinvolgimento dei comuni più ampio delle aspettative

Tutti o quasi incentivati (dallo Stato e dalle Regioni);

Con una progressiva prevalenza della forma «unione di comuni».



Le determinanti del processo associativo

Programma di riordino territoriale
della Regione Abruzzo

L'Unione può rappresentare lo strumento istituzionale e gestionale dei comuni aderenti per:

Aumentare il potere di rappresentanza degli enti locali

Ottenere economie di scala

Aumentare la qualità dei servizi pubblici locali (es. favorendo la specializzazione)

Fare investimenti per aumentare la gamma dei servizi pubblici offerti

Rendere più flessibili le strutture comunali

Concorrere a finanziamenti pubblici



**Decreto-Legge 6 luglio 2012, n. 95 Disposizioni urgenti per la
revisione della spesa pubblica Titolo IV - Razionalizzazione e riduzione
della spesa degli enti territoriali Art. 19**

Programma di riordino territoriale
della Regione Abruzzo

.... sono funzioni fondamentali dei comuni, ai sensi dell'articolo 117, secondo comma, lettera p), della Costituzione:

- organizzazione generale dell'amministrazione, gestione finanziaria e contabile e controllo;
- organizzazione dei servizi pubblici di interesse generale di ambito comunale, ivi compresi i servizi di trasporto pubblico comunale;
- catasto, ad eccezione delle funzioni mantenute allo Stato dalla normativa vigente;
- la pianificazione urbanistica ed edilizia di ambito comunale nonché la partecipazione alla pianificazione territoriale di livello sovracomunale;
- attività, in ambito comunale, di pianificazione di protezione civile e di coordinamento dei primi soccorsi;



Funzioni fondamentali (segue)

iale
IZZO

- ✓ l'organizzazione e la gestione dei servizi di raccolta, avvio e smaltimento e recupero dei rifiuti urbani e la riscossione dei relativi tributi;
- ✓ progettazione e gestione del sistema locale dei servizi sociali ed erogazione delle relative prestazioni ai cittadini, secondo quanto previsto dall'articolo 118, quarto comma, della Costituzione;
- ✓ edilizia scolastica, organizzazione e gestione dei servizi scolastici;
- ✓ polizia municipale e polizia amministrativa locale;
- ✓ 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."

Sull'obbligatorietà dei processi di associazione

I comuni con popolazione fino a 5.000 abitanti, ovvero fino a 3.000 abitanti se appartengono o sono appartenuti a comunità montane (...) **esercitano obbligatoriamente** in forma associata, mediante unione di comuni o convenzione, le funzioni fondamentali dei comuni di cui al comma 27, ad esclusione della lettera l).

Se l'esercizio di tali funzioni è legato alle **tecnologie dell'informazione** e della comunicazione, i comuni le esercitano obbligatoriamente in forma associata secondo le modalità stabilite dal presente articolo, fermo restando che tali funzioni comprendono la realizzazione e la gestione di infrastrutture tecnologiche, rete dati, fonia, apparati, di banche dati, di applicativi software, l'approvvigionamento di licenze per il software, la formazione informatica e la consulenza nel settore dell'informatica.";

Il processo istituzionale di nascita delle forme associate

Definire i partner e quindi l'ipotesi di Ambito
Territoriale Ottimale

Definire il minimo comune multiplo tra gli enti:
da quali funzioni e servizi partire

Scrivere, condividere ed approvare il patto
fondativo (lo statuto);

Definire la struttura di avvio e delegarle la
definizione dei conferimenti e l'attivazione
della forma associata.

Le caratteristiche strutturali delle unioni italiane

- Relativamente recenti: la maggior parte di loro non ha più di 5 anni di vita;
- Il 65% dei comuni aderenti è piccolo (uguale o sotto i 5.000 ab.) ma vi aderiscono anche tanti comuni tutt'altro che piccoli;
- Ne conseguono unioni di dimensioni molto diverse;
- Nel loro assetto risultato stabili (65%).



Abitanti	%
da 1001 a 5000 ab.	21%
da 5001 a 10.000 ab.	16%
da 10001 a 20.000 ab.	30%
da 20001 a 50.000 ab.	20%
da 50001 a 100.000 ab.	9%
Maggiore di 100.000 ab.	4%
Totale rispondenti	100%

Fonte: ANCI - Cittalia

Con chi associarsi ed in quanti

Comuni limitrofi (ovviamente);

Con i quali si ha un'esperienza di scambi e collaborazioni (anche informali);

Con i quali si ha una «storia» e/o un territorio in comune;

Con chi potrebbe essere «più forte» dal punto di vista strutturale;

In pochi: vantaggi e svantaggi;

In tanti: vantaggi e svantaggi;

Le caratteristiche strutturali delle unioni italiane

- Si tratta in prevalenza di strutture “piccole” e vocate all'erogazione di servizi in comune;
- Utilizzano nella grande maggioranza dei casi personale proveniente dai comuni;
- Nel 75% dei casi hanno subito una progressiva riduzione dei finanziamenti statali e regionali;

Dipendenti	%	% cum
<=5	36%	36%
6>10	19%	55%
11>20	22%	77%
21>50	16%	92%
=>50	8%	100%
Tot.	100%	
Non risp.	0	

Fonte: ANCI - Cittalia



Come si associano le funzioni



Un esempio di strumento di analisi organizzativa e del ciclo delle performance

Dimensione analitica	Analisi	Prospettive unificazione
Organizzativa	Individua l'attuale conformazione organizzativa dei singoli enti coinvolti nel processo di unificazione.	Permette di evidenziare future opportunità, piuttosto che rischi in termini organizzativi, e d'ipotizzare futuri assetti del servizio in forma associata
Gestionale	Individua i livelli di qualità, di efficienza e di efficacia attuali dei servizi comunali	Permette di definire futuri obiettivi in termini di standard di qualità del servizio
Economico-Finanziaria	Riclassifica i servizi come centri di costo, esplicitando i costi, complessivi e relativi a diverse dimensioni dei servizi comunali.	Permette il monitoraggio dei costi, a prescindere dall'esito del percorso di unificazione. Permette l'individuazione di obiettivi di economicità



Alcuni elementi determinanti dei progetti di associazione dei servizi

Anche se la dimensione tecnica è rilevante è fondamentale il presidio unitario politico per evitare conflitti e contrapposizioni tecniche;

Il coinvolgimento del personale è *condizione sine qua non*;

Meglio sempre partire dalle funzioni che in pre analisi mostrano minori difficoltà di associazione;

Anche se si sceglie lo strumento convenzionale occorre definire un ruolo di coordinamento tecnico che risponde ai sindaci;

Le caratteristiche strutturali delle unioni italiane

- Mediamente gestiscono da 4 a 10 funzioni conferite;
- La Polizia municipale su tutte (nel 60% dei casi);
- Poi cultura, servizi sociali, CED, gestione del personale, ecc.
- Il loro bilancio è direttamente proporzionale al numero ed al tipo di funzioni conferite.

Num. funzioni conferite	V.a.	%	% cumulativa
meno di 3 funzioni	13	19,1%	
da 4 a 5 funzioni	14	20,6%	39,7%
da 6 a 10 funzioni	22	32,4%	72,1%
da 11 a 20 funzioni	14	20,6%	92,6%
oltre le 20 funzioni	5	7,4%	100,0%
Totale rispondenti	68	100,0%	
Non risponde	2		

Fonte: ANCI - Cittalia

Cosa cambia rispetto all'obbligatorietà dei conferimenti di funzioni

Nei fatti quasi tutte le funzioni saranno conferite all'unione e di conseguenza quasi tutto il personale;

E' di conseguenza utile progettare la nuova struttura «servente» a partire dal 2014;

Coinvolgendo anche le funzioni che non «devono» essere associate;

Sapendo che all'inizio sarà un'operazione di somma e nel medio periodo di riorganizzazione vera e propria.



Le caratteristiche strutturali delle unioni italiane: la governance politica

- delegano quasi sempre, in una logica di rappresentanza di secondo livello, il governo dei servizi associati ai sindaci dei comuni fondatori;
- e non si pongono problemi di proporzionalità della rappresentanza, a vantaggio dei comuni più piccoli anche per non moltiplicare i ruoli politici locali.

Fonte: ANCI - Cittalia

Composizione del Consiglio dell'Unione	V.a.	%
Numero di quote proporzionale al num. degli abitanti dei Comuni	9	15,8%
Numero di quote proporzionali al unum. degli abitanti con meccanismi correttivi	4	7,0%
Numero di quote uguale per tutti i Comuni	35	61,4%
Numero di quote uguale per tutti i Comuni aderenti con meccanismi correttivi	7	12,3%
Altro	2	3,5%
Totale rispondenti	57	100%
Non risponde	13	



Le problematiche di governance politica più rilevanti del patto associativo (lo statuto)

Chi fa parte del consiglio dell'unione;

Quali criteri per comporlo;

Chi siederà nella giunta dell'unione;

Come si sceglie il Presidente e per quanto tempo resta in carica;

Quali altri organi si vogliono prevedere (nell'unione e rispetto ai comuni)

I servizi per tipologia di vantaggi (e svantaggi) possibili 1/3

	Aumento copertura del servizio	Economie gestionali	Aumento qualità percepita dall'utenza	Miglioramento servizio per alcuni Comuni	Nessun vantaggio percepito
Lavori e illuminazione pubblica, Manutenzioni	11	67	0	11	6
Appalti gare e contratti	6	50	11	17	0
Mense Scolastiche	0	50	19	19	0
Affari Generali	9	45	9	9	0
Trasporto Scolastico	17	44	22	0	0
Segreteria Generale	0	43	14	7	7
Informatizzazione dei servizi	13	39	0	22	0
Nuclei di Valutazione	0	38	5	33	0
Tributi	6	38	6	25	6
Servizi Scolastici	14	36	23	0	0
Necroscopici e Cimiteriali	9	36	9	9	0
Personale	14	33	0	14	0
Edilizia Privata, sismica, ufficio tecnico	17	33	8	17	0
Gestione economica finanziaria	11	32	0	26	0

REGIONE ABRUZZO

I servizi per tipologia di vantaggi (e svantaggi) possibili 2/3

	Aumento copertura del servizio	Economie gestionali	Aumento qualità percepita dall'utenza	Miglioramento servizio per alcuni Comuni	Nessun vantaggio percepito
Polizia Municipale	38	10	12	21	0
Parchi, servizi tutela ambientale	33	27	7	13	0

	Aumento copertura del servizio	Economie gestionali	Aumento qualità percepita dall'utenza	Miglioramento servizio per alcuni Comuni	Nessun vantaggio percepito
Asili Nido	10	30	10	40	0
Nuclei di Valutazione	0	38	5	33	0
Servizi sociali e alla persona	10	14	28	31	0
Sportello unico per le imprese,	5	11	32	26	0
Gestione economica finanziaria	11	32	0	26	0
Attività Produttive	10	10	25	25	0
Tributi	6	38	6	Formez PA	6

I servizi per tipologia di vantaggi (e svantaggi) possibili 3/3

	Aumento copertura del servizio	Economie gestionali	Aumento qualità percepita dall'utenza	Miglioramento servizio per alcuni Comuni	Nessun vantaggio percepito
Turismo	11	0	44	17	0
Urp, Informa giovani, Sportelli al cittadino	8	0	38	15	8
Sportello unico per le imprese,	5	11	32	26	0
Protezione Civile	21	7	31	21	0
Cultura, Musei, Biblioteche	19	3	31	22	3
Urbanistica, pianificazione, gestione del territorio	15	8	31	8	0
Servizi sociali e alla persona	10	14	28	31	0
Servizi demografici Anagrafe	18	18	27	0	9
Attività Produttive	10	10	25	25	0

Le dinamiche associative

- Le “resistenze” ai processi associativi
- L’equità dello scambio
- Prime note per un piano associativo

Le resistenze che limitano un processo di associazione – unione (1/2)

Programma di riordino territoriale
della Regione Abruzzo

Livelli di interesse diverso – “visione differente”;

Il timore di perdere il controllo dei servizi;

Una visione esclusivamente economica dei vantaggi;

La ricerca di benefici immediati;

Assenza nei ruoli di guida
(in fase di progettazione e in fase di realizzazione);

Assenza del principio della delega;

Alcune “costanti” dei processi associativi

L'equità dello scambio

- ❑ Le strutture associate garantiscono scambi equi per tutti “in ogni istante” solo riducendo al minimo la natura di questi scambi. In realtà l'associazionismo funziona nella misura in cui si crede alla logica dell'equità seriale: non “qui ed ora” ma sicuramente nel “medio lungo periodo” tutti devono avere vantaggi simili.
- ❑ Questo principio determina la necessità di presidiare con cura l'interscambio informativo fra aggregazione e comuni soci: il controllo di gestione è uno strumento costoso ma obbligatorio in un sistema federale dove la titolarità delle funzioni resta in capo agli associati.

Il percorso di unificazione: l'organizzazione

L'organizzazione dell'Unione può affidarsi ad un comune capofila strutturalmente più grande;

In alternativa (o progredendo) l'organizzazione dell'Unione può, attivare un percorso di distinzione, visibilità, autonomia e responsabilità rispetto ai comuni.

La forma associata può configurarsi come ente terzo oppure come *"service"* dei comuni

In genere l'associazione deve prevedere, la dove ha significato, la presenza di front office presso ogni singolo comune nei modi e nelle forme;

Ciò configura un nuovo modello organizzativo e nuove/diverse problematiche gestionali: una rete intercomunale;

Alcune indicazioni relative ad piano associativo

Programma di riordino territoriale
della Regione Abruzzo

- A. armonizzare le “regole” di gestione del personale, di selezione, di formazione, di valutazione e di carriera;
- B. unificare i sistemi informativi, i software gestionali, i sistemi di erogazione dei servizi;
- C. definire le regole di gestione delle risorse economiche ed i regolamenti di funzionamento degli enti;

Prima lo fa e più facilmente (con minori oneri diretti ed indiretti) si potrà unificare funzioni e servizi ed aiutare i piccoli comuni anche per i servizi non unificati.

