



**Le gestioni associate promosse mediante
Convenzione (art. 30 T.U.E.L.)**

I risultati dell'indagine conoscitiva

Settembre 2012



Progetto di ricerca ed elaborazione dati

Ancitel S.p.A. Divisione Servizi

Periodo di rilevazione

Giugno-Luglio 2012

Stesura Rapporto

Settembre 2012





SOMMARIO

1. Introduzione	4
2. Premessa	7
3. L'universo di osservazione e i Comuni rispondenti	9
4. Principali evidenze.....	11
4.1 La propensione alla gestione associata.....	11
4.2 L'oggetto delle Convenzioni	14
4.3 I profili collaborativi.....	17
4.4 La governance e l'organizzazione	22
4.5 La valutazione dell'esperienza associativa	25
5. Considerazioni conclusive.....	27
Appendice	29
Indice delle tabelle.....	29
Indice dei grafici.....	29
I numeri dell'indagine in sintesi.....	30



1. Introduzione

Nell'ambito del processo di riordino istituzionale e di stabilizzazione della finanza pubblica, i Comuni di minore dimensione demografica, e le loro gestioni associate, sono interessati da interventi normativi, sia sul piano ordinamentale che finanziario, che ne modificano profondamente le condizioni di funzionamento e le prospettive per il futuro.

Finora, i citati Comuni, pur in assenza di un quadro normativo chiaro e razionale, hanno costruito autonomamente un loro percorso per perseguire maggiori livelli di efficienza dell'azione amministrativa e di adeguatezza dei servizi erogati.

Oggi, al contrario, le norme che regolano l'**obbligatorietà della gestione associata** per i Comuni con popolazione residente fino a 5.000 abitanti, così come recentemente modificate dalla Legge 7 Agosto 2012 n. 135¹, impongono un rapido **ripensamento degli assetti istituzionali e dei processi organizzativi**.

A tal proposito, l'art. 14 del Decreto-Legge 31 Maggio 2010 n. 78 richiede la gestione associata mediante Unione di Comuni o Convenzione² di almeno tre funzioni fondamentali entro il 1 Gennaio 2013 e di tutte le funzioni fondamentali entro il 1 Gennaio 2014³. E' previsto, inoltre, un limite demografico minimo di 10.000 abitanti per le Unioni di Comuni, salvo diversa determinazione della Regione e, per le Convenzioni, la durata almeno triennale e la verifica del conseguimento di significativi livelli di efficacia ed efficienza, pena l'obbligatoria trasformazione in Unione di Comuni⁴.

Ulteriori elementi di complessità, nella concreta applicazione delle norme che regolano i possibili ambiti di cooperazione tra piccoli Comuni, si ravvisano:

- nell'obbligo di gestione in forma associata, ai sensi dell'art. 14 comma 28 del Decreto-Legge 31 Maggio 2010 n. 78, di tutte le attività legate alle **“tecnologie dell'informazione e della comunicazione”**, quali la *“realizzazione e la gestione di infrastrutture tecnologiche, rete dati, fonia, apparati, di banche dati, di applicativi software, l'approvvigionamento di licenze software, la formazione informatica e la consulenza nel settore dell'informatica”*.

¹ Legge di conversione del Decreto-Legge 6 luglio 2012, n. 95 che, di fatto, anticipa alcune disposizioni contenute nel disegno di legge sulla “Carta delle Autonomie locali”, all'esame della Commissione Affari Costituzionali del Senato della Repubblica

² Per i Comuni con popolazione residente fino a 1.000 abitanti, il novellato art. 16 del Decreto-Legge 13 Agosto 2011, n. 138 prevede la “facoltà” di esercitare in forma associata tutte le funzioni e tutti i servizi pubblici mediante Unione di Comuni “speciale”, in deroga all'articolo 32 del T.U.E.L.

³ Decorsi tali termini il Prefetto assegna agli Enti inadempienti una scadenza perentoria entro la quale provvedere. Decorsa inutilmente anche quest'ultima, troverà applicazione l'esercizio dei poteri sostitutivi di cui all'art. 8 della Legge 5 giugno 2003, n. 131

⁴ Resta immutata la norma (art. 14, comma 29, d.l. n. 78 del 2010) secondo cui “La medesima funzione non può essere svolta da più di una forma associativa”



E' indubbio, che la gestione delle attività legate all'ICT si presti, più di altre, ad essere esercitata su ampia scala, proprio grazie alle potenzialità delle tecnologie, e che un appropriato utilizzo delle citate tecnologie possa contribuire al perseguimento di maggiori livelli di efficienza, nell'interesse delle comunità e dei territori amministrati.

Ci si chiede, tuttavia:

- quali potranno essere i **modelli organizzativi più efficaci**, giacché le citate attività sono da considerarsi “trasversali” a tutte le funzioni fondamentali;
 - come potranno essere **valorizzate ulteriori esperienze di gestione associata delle tecnologie dell'informazione** (Centri Servizi Territoriali e Alleanze Locali per l'Innovazione, ad esempio) che, per loro natura, prevedono una base dimensionale assai più ampia nonché il coinvolgimento, in taluni casi rilevante, di Enti sovra-comunali.
- nella norma⁵ secondo la quale i Comuni con popolazione non superiore a 5.000 abitanti, ricadenti nel territorio di ciascuna Provincia⁶, affidano, obbligatoriamente, ad un'**unica centrale di committenza**, “l'acquisizione di lavori, servizi e forniture” nell'ambito delle Unioni di Comuni ove esistenti, ovvero costituendo un apposito accordo consortile tra i Comuni medesimi. In alternativa, gli stessi Comuni possono effettuare i propri acquisti attraverso gli strumenti elettronici gestiti da altre centrali di committenza di riferimento⁷ e il mercato elettronico della pubblica amministrazione di cui all'art. 328 del D.P.R. 5 ottobre 2010 n. 207 (CONSIP o Centrali di committenza regionali, a titolo esemplificativo).

Sempre in riferimento ai Comuni di minore dimensione demografica si ricorda, inoltre, che pendono dinanzi alla Corte costituzionale alcuni giudizi in merito alla costituzionalità dell'art. 16 del Decreto-Legge n. 138 del 2011, recante “*Ulteriori misure urgenti per la stabilizzazione finanziaria e per lo Sviluppo*” (c.d. “Manovra di Agosto”). Dopo la presentazione dei citati ricorsi, i termini di applicazione di questa controversa disposizione sono stati già prorogati di nove mesi dal Decreto-Legge 29 Dicembre 2011 n. 216 (c.d. “Mille proroghe”).

Infine, non va dimenticato che, a decorrere dall'anno 2013, le disposizioni vigenti in materia di **Patto di stabilità interno**, troveranno applicazione nei riguardi di tutti i Comuni con popolazione superiore a 1.000 abitanti e, dal 2014, anche in riferimento alle Unioni di Comuni “speciali”, eventualmente costituite da Comuni con popolazione fino a 1.000 abitanti ai sensi dell'art. 16 del Decreto-Legge 13 agosto 2011 n. 138.

⁵ Art. 33 comma 3bis del Decreto Legislativo 12 Aprile 2006 n. 163 (Codice dei contratti pubblici relativi a lavori, servizi e forniture), così come modificato dall'art. 1 comma 4 del Decreto-Legge 6 luglio 2012, n. 95

⁶ In tal senso, sembrerebbero esclusi ambiti di cooperazione tra Comuni appartenenti a Province diverse.

⁷ Ivi comprese le Convenzioni di cui all'art. 26 della Legge 23 dicembre 1999, n. 488



Anche per quel che attiene il quadro finanziario, dunque, il percorso non è privo di ostacoli, soprattutto se si considera la progressiva riduzione dei trasferimenti erariali degli ultimi anni. Pertanto, i piccoli Comuni sono chiamati, da un lato, a contribuire al raggiungimento degli obiettivi di finanza pubblica, dall'altro, a mantenere un adeguato livello di servizi.

In tale contesto, un **rafforzamento dei processi associativi ed una coerente governance interistituzionale, appaiono di primaria importanza.**

Non solo si richiede, come detto, una pronta riconsiderazione degli assetti istituzionali e dei modelli organizzativi dei piccoli Comuni, ma è necessario che il tutto avvenga in un quadro in cui sia promosso un approccio orientato a favorire la cooperazione sinergica tra Soggetti istituzionali non più legati da un semplice rapporto gerarchico, con l'obiettivo di potenziare il coordinamento e l'integrazione (di risorse e competenze) nella definizione e implementazione delle politiche locali.



2. Premessa

Nell'ambito della cooperazione intercomunale, l'istituto della Convenzione, di cui all'art. 30 del T.U.E.L., rappresenta una delle forme di collaborazione meritevoli di particolare attenzione poiché, rispetto agli ulteriori strumenti previsti dall'ordinamento, assume caratteristiche peculiari.

Le Convenzioni rappresentano forme di cooperazione dotate di un **elevato grado di flessibilità** che agiscono in maniera non strutturale sugli assetti amministrativi degli Enti interessati. Pertanto, una tale scelta può essere associata, in via generale, ad una dimensione collaborativa poco strutturata, almeno nella fase iniziale, ma non per questo meno efficace se si considerano, per l'appunto, i caratteri di elevata adattabilità a contesti organizzativi e operativi semplificati.

Si consideri, inoltre, che l'utilizzo di Convenzioni è sin qui scaturito a seguito di **valutazioni del tutto volontarie** e che il sistema di incentivazione ha inciso marginalmente sulla diffusione di tale strumento di cooperazione.

L'opportunità di indagare tale forma aggregativa è stata altresì suggerita, evidentemente, dalle incertezze derivanti dalla cospicua, e a volte confusa, produzione normativa in materia degli ultimi anni. Ci troviamo, infatti, in un momento storico nel quale le gestioni associate, da sempre promosse sulla base di valutazioni volontarie dei Comuni interessati, debbono confrontarsi (e adeguarsi, se del caso) con precise prescrizioni normative. Per garantire la necessaria conformità legislativa, i piccoli Comuni, e le gestioni associate già attive, devono operare le opportune valutazioni, sia in riferimento alle forme di cooperazione consentite (esaminando quali potrebbero essere quelle più adeguate allo specifico contesto territoriale), sia in termini di corretto dimensionamento dell'ambito collaborativo⁸.

Sulle condizioni che hanno in qualche modo consigliato tale specifica azione di indagine non va evidentemente tralasciata la volontà del legislatore di confermare la validità dello strumento della Convenzione prevedendone, anche negli ultimi interventi legislativi, la facoltà di utilizzo da parte dei piccoli Comuni⁹.

Si ritiene, altresì, che i risultati emersi nella presente indagine possano consentire una più compiuta conoscenza dei fenomeni associativi in atto, andando a colmare eventuali lacune informative ed a completare il quadro, in larga parte già noto.

⁸ A tal proposito, è confermato il ruolo assegnato alle Regioni. Il comma 30 art. 14 del Decreto-Legge 31 Maggio 2010 n. 78, sancisce che la Regione individua, previa concertazione con i Comuni interessati nell'ambito del Consiglio delle Autonomie Locali, la dimensione territoriale ottimale e omogenea per area geografica per lo svolgimento, in forma obbligatoriamente associata, delle funzioni fondamentali loro assegnate.

⁹ Il Decreto-Legge 6 luglio 2012, n. 95, infatti, modificando il comma 28 art. 14 del Decreto-Legge 31 Maggio 2010 n. 78, sancisce che i Comuni con popolazione fino a 5.000 abitanti (ovvero fino a 3.000 abitanti se appartengono o sono appartenuti a comunità montane, esclusi i Comuni il cui territorio coincide integralmente con quello di una o di più isole e il Comune di Campione d'Italia) esercitino obbligatoriamente in forma associata, mediante Unione di Comuni o Convenzione, le funzioni fondamentali loro assegnate.



In considerazione delle citate peculiarità della forma associativa considerata, si è ritenuto opportuno restringere il campo di indagine a quelle **gestioni associate tra Comuni, promosse in via esclusiva mediante l'istituto della Convenzione di cui all'art. 30 del T.U.E.L.** Pertanto, sono escluse le Convenzioni sottoscritte dai Comuni per l'adesione e/o per la delega di funzioni ad ulteriori forme associative (Unioni di Comuni, Consorzi, Comunità Montane etc.), dato che si è voluto porre attenzione, come detto, ai casi di esclusiva regolamentazione delle gestioni associate mediante Convenzione.

La partecipazione all'indagine è stata promossa mediante l'invio, ai Sindaci e ai Segretari comunali, di una comunicazione descrittiva delle finalità generali dell'iniziativa, delle modalità di compilazione, delle forme di assistenza alla fase di compilazione. La rilevazione, svoltasi nel periodo Giugno-Luglio 2012, è avvenuta per mezzo di un questionario somministrato in modalità on-web.

Benché negli ultimi interventi legislativi il principio dell'obbligatorietà della gestione associata è esteso in modo omogeneo a tutti i Comuni con popolazione residente fino a 5.000 abitanti¹⁰, fermo restando, come detto, la facoltà per i Comuni fino a 1.000 abitanti di costituire un'Unione di Comuni "speciale", in alcuni casi i dati acquisiti sono stati distintamente elaborati per le due citate classi di Comuni, proprio per rilevare eventuali specificità.

¹⁰ L'iniziale formulazione dell'art. 16 del Decreto-Legge 13 agosto 2011 n. 138, infatti, accoglieva prescrizioni diverse per Comuni con popolazione fino a 1.000 abitanti e per quelli con popolazione compresa tra 1.001 e 5.000 abitanti.



3. L'universo di osservazione e i Comuni rispondenti

L'universo di osservazione è costituito dai Comuni con popolazione residente fino a 5.000 abitanti poiché è in riferimento a tali Enti che:

- le principali esperienze di associazionismo intercomunale sembrano avere avuto una naturale e più efficace diffusione;
- il legislatore ha inteso introdurre e disciplinare, nelle modalità precedentemente descritte, il principio della obbligatorietà della gestione associata.

Il coinvolgimento, nell'indagine, di Comuni con popolazione superiore a 5.000 abitanti non è del tutto escluso, giacché i piccoli Comuni coinvolti nella rilevazione potevano rappresentare anche le Convenzioni da loro sottoscritte con Comuni medi e grandi.

Tabella 1 – L'universo d'indagine						
	NORD-OVEST	NORD-EST	CENTRO	SUD	ISOLE	TOTALE
Comuni fino a 1.000 abit.	1.066	230	159	337	148	1.940
Comuni 1001-5.000 abit.	1.353	695	460	882	363	3.753
TOTALE	2.419	925	619	1.219	511	5.693

I comuni che, aderendo all'iniziativa, hanno correttamente compilato il questionario sono 1.011. Sebbene non sia stato effettuato un campionamento in senso stretto, i dati rilevati garantiscono una più che significativa rappresentatività per le aree del Nord-Ovest, del Nord-Est e del Centro; nel caso del Sud e delle Isole, la citata rappresentatività è da considerarsi più limitata.

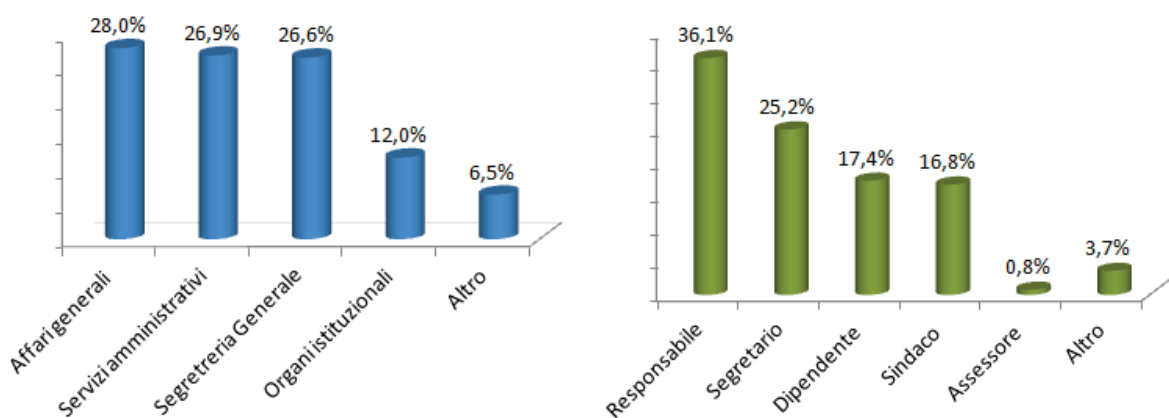
Tabella 2 – I Comuni rispondenti						
	NORD-OVEST	NORD-EST	CENTRO	SUD	ISOLE	TOTALE
Comuni fino a 1.000 abit.	211	39	21	36	8	315
Comuni 1.001-5.000 abit.	379	144	59	77	37	696
TOTALE	590	183	80	113	45	1.011

Tabella 3 – Comuni rispondenti / Rapporto Universo						
	NORD-OVEST	NORD-EST	CENTRO	SUD	ISOLE	TOTALE
Comuni fino a 1.000 abit.	19,8%	17,0%	13,2%	10,7%	5,4%	16,2%
Comuni 1.001-5.000 abit.	28,0%	20,7%	12,8%	8,7%	10,2%	18,5%
TOTALE	24,4%	19,8%	12,9%	9,3%	8,8%	17,8%



Come si evince dal Grafico 1, le aree comunali maggiormente coinvolte nell'indagine sono quelle degli Affari generali (28%), dei Servizi amministrativi (26,9%) e della Segreteria generale (26,6%). Meno frequente il coinvolgimento di aree più direttamente collegate agli organi istituzionali (12%). Tra i principali interlocutori, invece, classificati in virtù della carica ricoperta all'interno dell'Ente, troviamo Responsabili di settore (36,1%) e il Segretario (25,2%). Nel 16,8% dei casi (170, in valore assoluto), il questionario è stato compilato dal Sindaco.

Grafico 1 - Aree comunali e interlocutori coinvolti nell'indagine





4. Principali evidenze

4.1 La propensione alla gestione associata

La tabella 4 mostra il grado di partecipazione dei Comuni rispondenti a forme di cooperazione promosse mediante l'istituto della Convenzione.

Tabella 4 - Partecipazione dei Comuni rispondenti a forme di cooperazione regolate mediante Convenzione						
	Comuni fino a 1.000 abit.		Comuni 1.001 -5.000 abit.		Totale	
	N.	%	N.	%	N.	%
<i>Nord-Ovest</i>	176	83,4%	276	72,8%	452	76,6%
<i>Nord-Est</i>	34	87,2%	121	84,0%	155	84,7%
<i>Centro</i>	16	76,2%	50	84,7%	66	82,5%
<i>Sud</i>	27	75,0%	47	61,0%	74	65,5%
<i>Isole</i>	4	50,0%	24	64,9%	28	62,2%
TOTALE	257	81,6%*	518	74,4%*	775	76,7%*

* Percentuale calcolata sul totale dei Comuni rispondenti per ogni classe di appartenenza

Nel complesso, il **76,7%** dei Referenti ha confermato la partecipazione del proprio Comune a gestioni associate regolate per mezzo della forma considerata. In via generale, la citata adesione risulta più marcata nei Comuni con popolazione residente fino a 1.000 unità (81,6%, contro il 74,4% riferito ai Comuni con popolazione compresa tra 1.001 e 5.000 abitanti). Pur dovendo tenere conto della diversa presenza di piccoli Comuni nel territorio nazionale, la preferenza per tale forma di cooperazione è da riferire, in via generale, alle aree del Centro (82,5%) e soprattutto del Nord-Est (ben 84,7%); meno significativi i valori riferiti ai Comuni del Sud (65,5%) e delle Isole (62,2%).

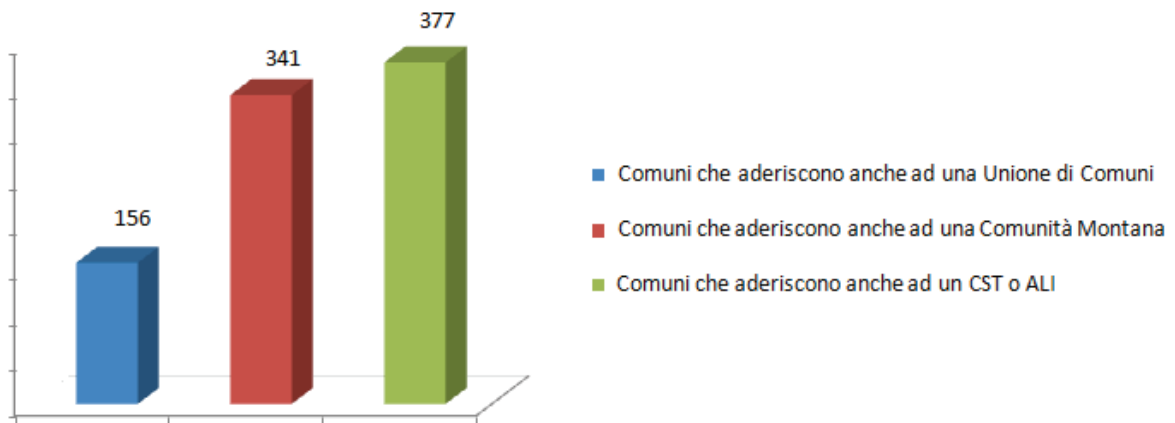
Come precisato, l'istituto della Convenzione è caratterizzato da un'elevata adattabilità e flessibilità. I Comuni, infatti, possono stipulare più di una Convenzione per la gestione associata di una o più funzioni e partecipare, al contempo, ad ulteriori forme associative¹¹.

I dati acquisiti confermano, in qualche modo, tale quadro. Dei 775 Comuni che, al momento della rilevazione, avevano Convenzioni attive, il 20,1% aderiva anche ad una Unione di Comuni, il 44% anche ad una Comunità Montana, il 48,6% anche ad un Centro Servizi Territoriale (CST) o Alleanza Locale per l'Innovazione (ALI).

¹¹ Al contrario, ad esempio, per l'istituto dell'Unione di Comuni. L'art. 32 del T.U.E.L, così come modificato dal Decreto-Legge 6 luglio 2012, n. 95, prevede che i piccoli Comuni possono far parte di una sola Unione di Comuni. Nulla vieta, invece, alla possibilità che le Unioni stipolino Convenzioni tra loro o con singoli Comuni.



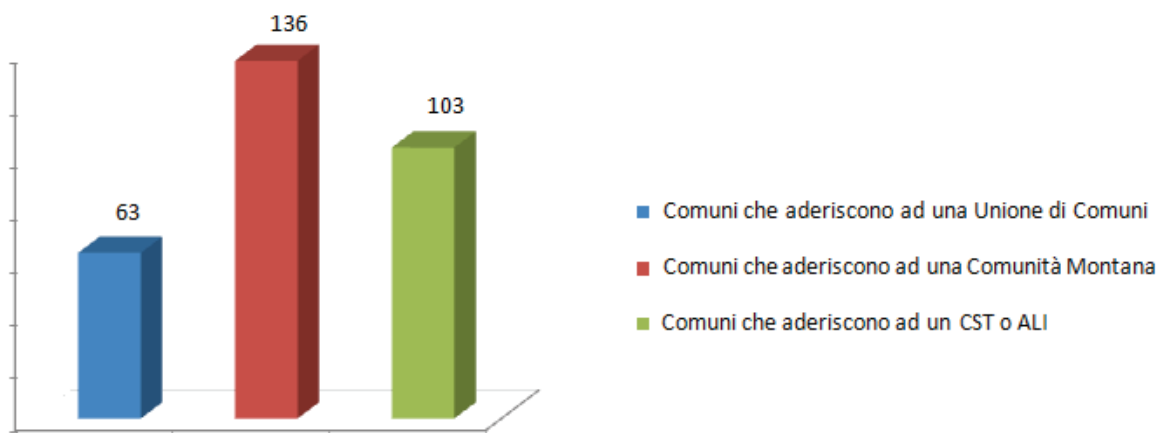
Grafico 2 - L'adesione dei Comuni rispondenti (con Convenzioni attive) ad ulteriori forme associative



Volendo invece considerare i Comuni che alla data di rilevazione non avevano Convenzioni attive (236 su 1.011, in valore assoluto), si consideri che il 26,7% degli stessi aderiva ad una Unione di Comuni, il 57,6% ad una Comunità Montana, il 43,6% ad un Centro Servizi Territoriale (CST) o Alleanza Locale per l'Innovazione (ALI).

In riferimento a tali Enti, è possibile immaginare la presenza di dimensioni collaborative consolidate (nell'Unione o nella Comunità montana) che, prevedendo la gestione associata di una pluralità di servizi, non richiede l'attivazione di forme di cooperazione regolate mediante Convenzione.

Grafico 3 - L'adesione dei Comuni rispondenti (senza Convenzioni attive) ad ulteriori forme associative



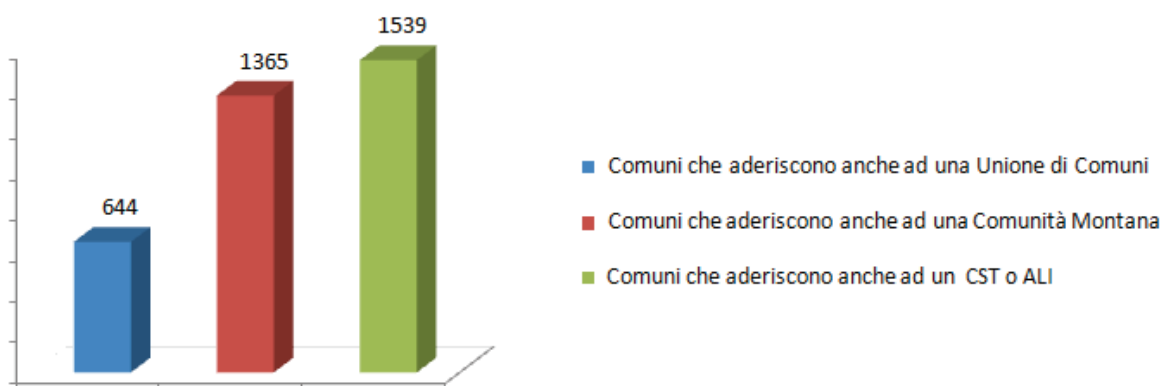


Nel complesso, solo il 6,5% dei Comuni rispondenti (66 su 1.011, in valore assoluto) non aderiva, alla data di rilevazione, a nessuna delle forme di cooperazione considerate (Convenzione, Unione di Comuni, Comunità montana, CST o ALI) a dimostrazione dell'attenzione, ormai consolidata, verso il tema della cooperazione intercomunale.

Volendo estendere tale analisi a tutti i Comuni aderenti alle Convenzioni attive censite nell'ambito della presente indagine (non solo, dunque, ai Comuni rispondenti), si evidenzia quanto segue. Su 1.011 Comuni rispondenti sono state rilevate 1.619 Convenzioni attive. A queste ultime aderivano, alla data di rilevazione, 3.404 Comuni (piccoli e non).

Ebbene, come si evince dal Grafico 4, nel 18,2% dei casi (644 su 3.404) il Comune, pur avendo sottoscritto una o più Convenzioni, aderiva anche ad una Unione di Comuni, nel 38,5% (1.365 su 3.404) anche ad una Comunità Montana, nel 43,4% (1.539 su 3.404) anche ad un Centro Servizi Territoriale (CST) o Alleanza Locale per l'Innovazione (ALI).

Grafico 4 - La partecipazione ad ulteriori forme di cooperazione da parte dei Comuni aderenti alle Convenzioni attive censite





4.2 L'oggetto delle Convenzioni

Come detto, a fronte di 1.011 Comuni rispondenti sono state rilevate 1.619 Convenzioni attive. Per quel che riguarda l'oggetto delle citate Convenzioni, si evidenzia quanto riportato nel Grafico 5. In coerenza con le caratteristiche della specifica forma di cooperazione in esame, le Convenzioni rilevate sono destinate, per la quasi totalità dei casi (95,6%), alla gestione di un unico servizio. Solo nel 4,4% dei casi, al contrario, la Convenzione è stata sottoscritta per la gestione associata di più servizi, a testimonianza, evidentemente, di ambiti collaborativi maggiormente strutturati.

Grafico 5 - Numero di servizi oggetto delle Convenzioni rilevate



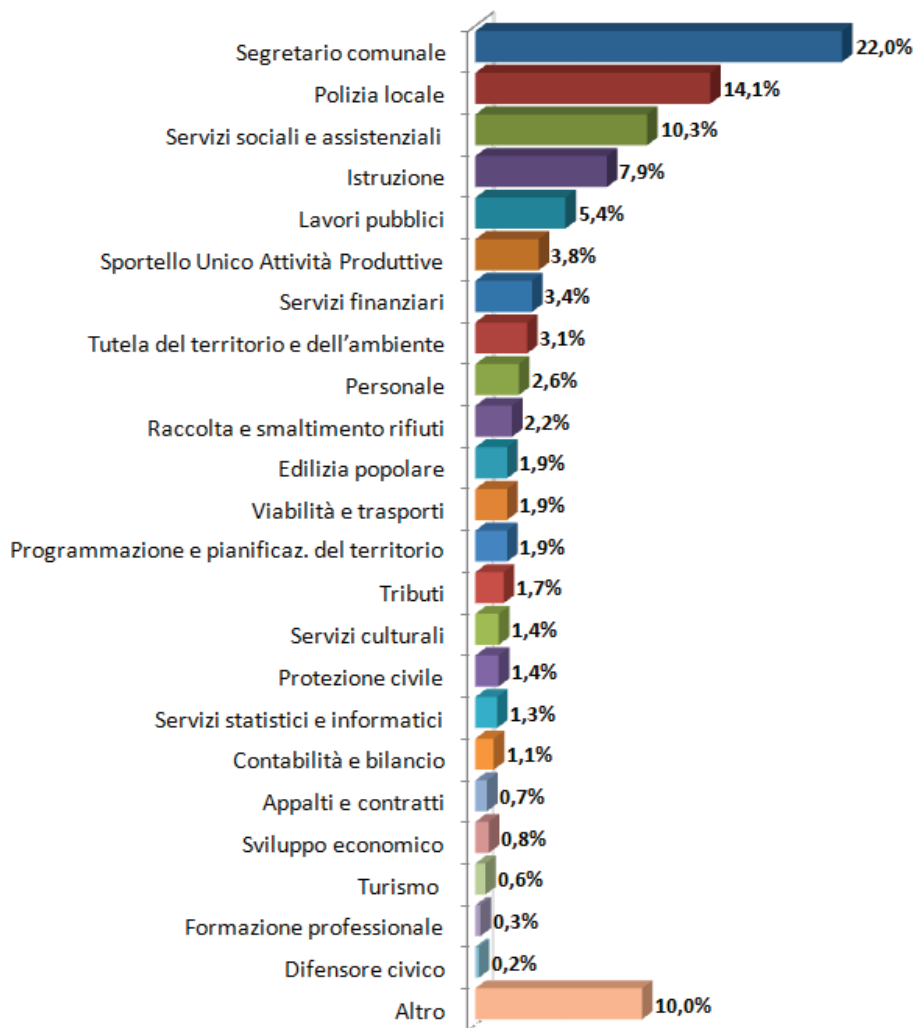
Come si evince dal Grafico 6, le funzioni e i servizi che più di tutti sono gestiti per mezzo delle Convenzioni censite nell'indagine sono riferiti alla condivisione del Segretario Comunale (22% dei casi), alla gestione associata della Polizia locale (14,1%), ai Servizi sociali e assistenziali (10,3%) e ai Servizi scolastici (7,9%).

A tal proposito, si segnala che le funzioni e i servizi sono intesi in senso lato. Si evidenzia, altresì, che il già citato Decreto-Legge 6 luglio 2012 n. 95, modificando l'art. 14 del Decreto-Legge 31 Maggio 2010 n. 78, provvede a "riscrivere" in maniera maggiormente puntuale le "funzioni fondamentali dei Comuni". Sebbene tale elencazione non accolga il livello di esaustività contenuto nel disegno di Legge sulla Carta delle Autonomie locali, non si è in presenza, a differenza di quanto avvenuto ad esempio con la Legge delega sul c.d. Federalismo fiscale¹², di una norma dichiaratamente transitoria o espressa per ben determinati ambiti di operatività.

¹² LEGGE 5 maggio 2009, n. 42 recante "Delega al Governo in materia di federalismo fiscale, in attuazione dell'articolo 119 della Costituzione"



Grafico 6 - Funzioni e servizi oggetto delle Convenzioni rilevate



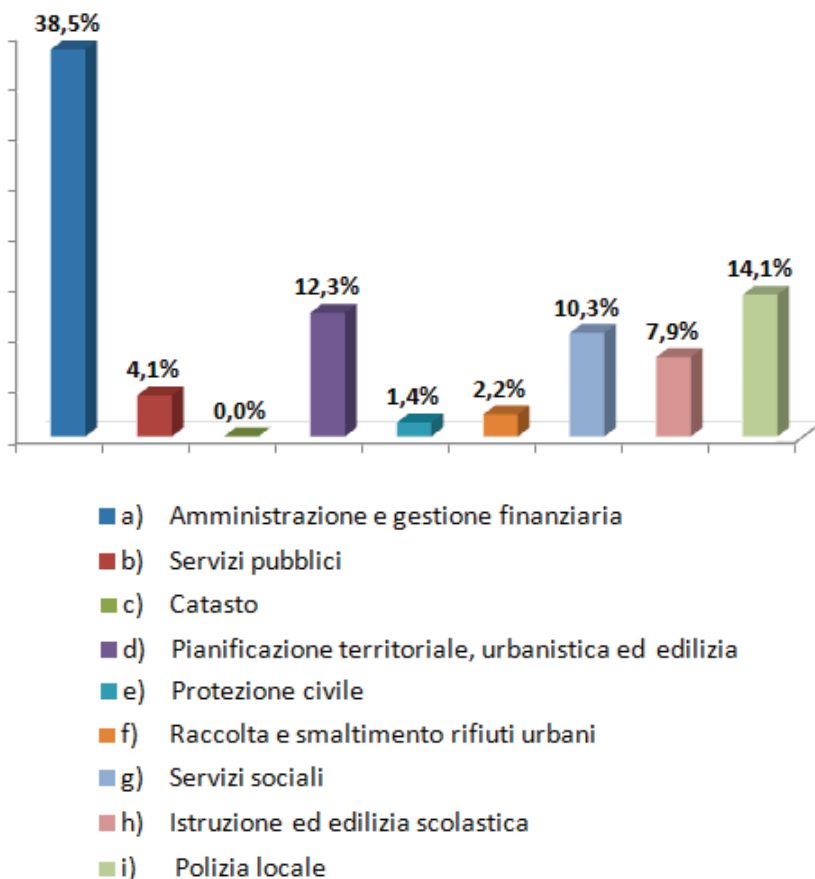
Pertanto, si è tentato di ricondurre (nel Grafico 7) le funzioni ed i servizi oggetto delle Convenzioni rilevate alla nuova formulazione delle citate funzioni fondamentali.

Si scopre, che la funzione più frequentemente gestita in Convenzione è quella relativa alla *“organizzazione generale dell’amministrazione, gestione finanziaria e contabile e controllo”* (38,5% dei casi), la quale, per definizione, sembra accogliere il maggior numero di servizi e attività interne all’Ente, compresa la condivisione del Segretario comunale che, come si evince chiaramente dal Grafico 6, costituisce l’oggetto che ricorre con maggiore frequenza.

Altrettanto significativa è la frequenza di aggregazioni costituite per la gestione delle funzioni fondamentali relative alla Polizia locale (14,1%), alla Pianificazione urbanistica e all’edilizia (12,3%), al Sistema locale dei servizi sociali (10,3%) e all’Istruzione e servizi scolastici in genere (7,9%). Al contrario, la gestione associata delle funzioni relative ai Servizi pubblici, alla Protezione civile e alla Gestione dei rifiuti solidi urbani sembrerebbero essere regolate, prevalentemente, mediante altre forme di cooperazione.



Grafico 7 - L'oggetto delle Convenzioni rilevate, sulla base della nuova formulazione delle funzioni fondamentali assegnate ai Comuni (novellato art. 14 d.l. 78/2010)¹³.



¹³ La classificazione qui presente non accoglie la funzione “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”, poiché il legislatore ha inteso escluderla tra quelle obbligatoriamente esercitate in forma associata dai Comuni fino a 5.000 abitanti



4.3 I profili collaborativi

A fronte di 1.619 Convenzioni rilevate, si registrano 3.404 Comuni associati.

Ad ulteriore conferma che l'utilizzo dello strumento della Convenzione è riferibile, in via generale, a contesti collaborativi semplificati, si rileva che **nel 38,1% dei casi la gestione associata è promossa solo da due Comuni**. Ove l'ambito di collaborazione riguarda più di due Comuni, il numero di Enti aderenti sembra attestarsi tra 3 e 5 (ben il 39,8% delle Convenzioni rilevate). Meno frequenti i casi in cui è presente un numero di Comuni aderenti compreso tra 6 e 10 (12,4%) o superiore a 10 (9,6%).

Nel complesso, il 77,9% delle Convenzioni censite prevede la partecipazione di un numero di Comuni non superiore a 5.

Grafico 8 - Il numero di Comuni aderenti alle Convenzioni rilevate



Altrettanto significativi appaiono i dati riferiti al **dimensionamento delle Convenzioni registrate**, soprattutto se rapportate agli ambiti territoriali ottimali (e alle eventuali soglie demografiche) che le Regioni intenderanno definire, ai sensi del comma 30 art. 14 del Decreto-Legge 31 Maggio 2010 n. 78, per lo svolgimento in forma obbligatoriamente associata delle funzioni fondamentali assegnate ai Comuni.

I dati acquisiti confermano una dimensione media delle Convenzioni esaminate pari ad una popolazione di 19.701 unità.

Analizzando tali dati sulla base di classi di ampiezza demografica, invece, si scopre (vedi Tabella 5) che il 29,9% delle Convenzioni ha una popolazione rappresentata fino a 5.000 abitanti, il 27,9% tra 5.001 e 10.000, il 21,6% tra 10.001 e 20.000. Meno frequenti le gestioni associate che assorbono una popolazione superiore a 30.000 abitanti.

Le aggregazioni caratterizzate da una minore estensione demografica (fino a 5.000 abitanti) sono promosse, in via preferenziale, per la condivisione del segretario comunale, per la gestione di servizi legati all'istruzione e alla polizia locale.



Sono 60 (su 1.619), invece, le Convenzioni censite rappresentative di una popolazione complessiva superiore a 100.000 abitanti. In tali casi, si registra, sovente, la presenza di un Comune medio-grande (spesso, capoluogo di Provincia) e l'aggregazione è normalmente costituita per la gestione di servizi socio-assistenziali, per l'esercizio dello Sportello Unico Attività Produttive (SUAP), per la gestione di servizi per l'istruzione, per la tutela del territorio e dell'ambiente.

Tabella 5 - Il dimensionamento delle Convenzioni censite per classi		
Classe demografica (somma degli abitanti dei Comuni aderenti)	N.	%
1-5000 abitanti	484	29,9%
5.001-10.000 abitanti	451	27,9%
10.001-20.000 abitanti	350	21,6%
20.001-30.000 abitanti	100	6,2%
Oltre 30.000 abitanti	234	14,5%

A fronte di 1.619 Convenzioni rilevate, si registrano, complessivamente, 3.404 Comuni associati. Nel 79% dei casi (2.688, in valore assoluto), trattasi di Comuni con popolazione fino a 5.000 abitanti.

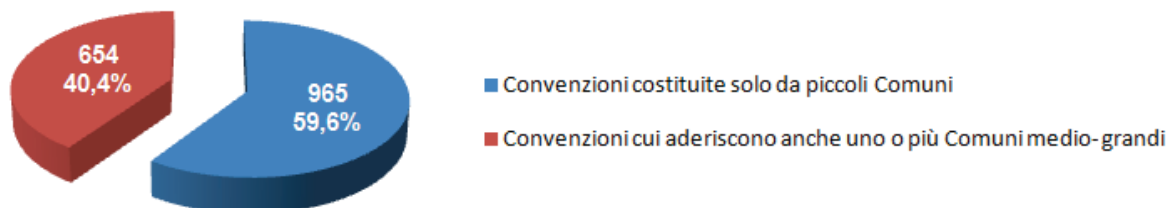
Tabella 6 - Numero e dimensione dei Comuni aderenti alle Convenzioni rilevate		
Classe demografica	N.	%
<i>1-5000 abitanti</i>	2.688	79,0%
<i>5.001-15.000 abitanti</i>	574	16,9%
<i>15.001-30.000 abitanti</i>	93	2,7%
<i>30.001-100.000 abitanti</i>	35	1,1%
<i>Oltre 100.000 abitanti</i>	14	0,3%

Come si evince dalla Tabella 6, il coinvolgimento di Comuni medio-grandi non è trascurabile, tanto più che, come si vedrà in seguito, tali Comuni tendono ad assumere un ruolo di guida e coordinamento (istituzionale e operativo) dell'aggregazione.

Si consideri, a tal proposito, che su 1.619 Convenzioni censite, 965 sono quelle a cui partecipano solo piccoli Comuni. Negli altri casi (654, in valore assoluto), vi è la presenza di uno o più Comuni medio-grandi.



Grafico 9 - Tipologia di Convenzioni rilevate

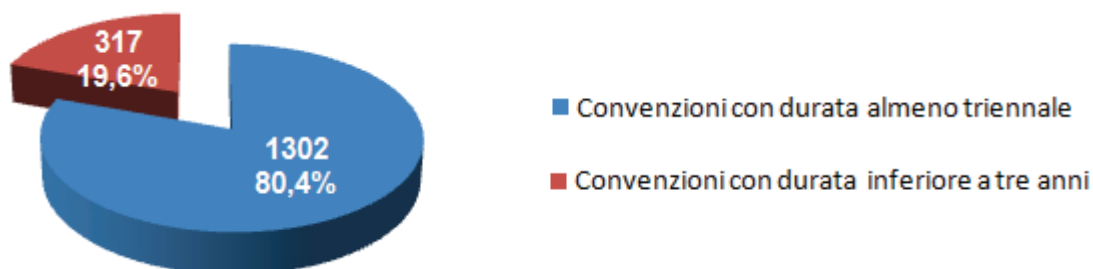


Pertanto, non solo la forma di cooperazione considerata appare in grado di disciplinare ambiti collaborativi semplificati, ma si ritiene che, forse più di altri strumenti, riesca a regolamentare progetti di cooperazione ai quali partecipano Comuni che, per dimensione e disponibilità di risorse umane e strumentali, possiedono caratteristiche anche molto diverse tra loro. Si pensi, solo a titolo esemplificativo, alle gestioni associate promosse su base provinciale.

Alla luce delle recenti modifiche delle norme che disciplinano l'obbligatorietà della gestione associata per i piccoli Comuni, la "durata" delle Convenzioni assume carattere preminente. Si evidenzia, infatti, che il novellato art. 14 del Decreto-Legge 78/2010, prevede esplicitamente che le Convenzioni abbiano durata almeno triennale¹⁴.

Dall'analisi delle Convenzioni rilevate nell'ambito della presente indagine, si evince che nel 19,6% dei casi è necessario un adeguamento dell'accordo associativo (anche in riferimento agli aspetti formali, evidentemente) poiché la durata risulta inferiore a tre anni. Nei restanti casi, gli accordi presenti in Convenzione sono coerenti con il dettato normativo.

Grafico 10 - La durata delle Convenzioni censite



¹⁴ E' previsto, altresì, che laddove non sia comprovato il conseguimento di significativi livelli di efficacia ed efficienza nella gestione, secondo le modalità stabilite con Decreto del Ministro dell'Interno, da adottare entro sei mesi, sentita la Conferenza Stato-Città e autonomie locali, i Comuni interessati sono obbligati ad esercitare le funzioni fondamentali esclusivamente mediante Unione di Comuni.



A prescindere dagli specifici vincoli legislativi, appare interessante approfondire il parametro della durata poiché, dall'analisi dello stesso, è possibile verificare, almeno in riferimento alle attese immaginabili all'atto della sottoscrizione, le prospettive dell'accordo cooperativo e se si è alla presenza di una collaborazione temporanea o maggiormente strutturata. Dalla lettura della Tabella 7, si evince in modo piuttosto evidente che, in via generale, gli ambiti collaborativi promossi mediante Convenzione sono caratterizzati da una visione di medio termine. Ben 1.021 aggregazioni (sulle 1.619 rilevate), infatti, hanno una durata compresa tra 2 e 5 anni. Nel 14% dei casi (Convenzioni con durata annuale), al contrario, è immaginabile sopporre la presenza di esigenze contingenti, tali da richiedere il ricorso ad una forma di cooperazione agevole, anche dal punto di vista della costituzione formale.

In considerazione di quanto si è detto nei paragrafi precedenti, appare certamente coerente comprendere come siano marginali i casi in cui la Convenzione è riferita ad una proiezione di lungo periodo della collaborazione. Non bisogna dimenticare, d'altra parte, che:

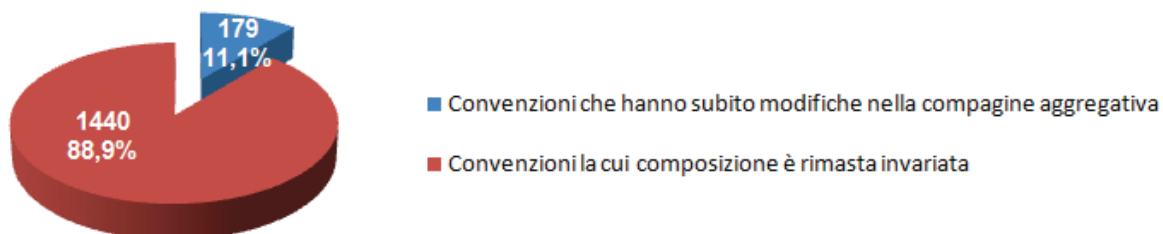
- tutti i processi di cooperazione richiedono, a prescindere dagli aspetti puramente organizzativi, un **preciso indirizzo politico da parte degli organi di rappresentanza** ed è evidente, in tal senso, che nel lungo periodo tali valutazioni possono mutare anche radicalmente;
- il nostro ordinamento prevede ulteriori forme di cooperazione in grado di regolare profili collaborativi caratterizzati da una **forte coesione e da una precisa progettualità nel governo locale**, anche nel lungo periodo. Si pensi, soprattutto, alle Unioni di Comuni che rappresentano autorevoli esperienze (oltre che soggetti giuridicamente autonomi) nel panorama delle autonomie locali.

Tabella 7 – La durata delle Convenzioni rilevate per classi		
Classe di durata	N.	%
<i>Annuale</i>	227	14,0%
<i>Da 2 a 5 anni</i>	1.021	63,1%
<i>Da 6 a 10 anni</i>	247	15,3%
<i>Oltre 10 anni</i>	124	7,6%

Facendo ancora riferimento ai profili collaborativi, sorprende constatare che, nel 88,9% dei casi (1.440 su 1.619, in valore assoluto), la compagine aggregativa non ha subito alcuna variazione dalla data di sottoscrizione della Convenzione. Nel restante 11,1% dei casi, al contrario, si registrano Comuni uscenti e/o Comuni che hanno inteso aderire in un momento successivo.



Grafico 11 - Le variazioni nelle compagini aggregative



Come si evidenziava nei capitoli introduttivi, le norme sulla obbligatorietà della gestione associata richiedono un pronto adeguamento, sia per quel che riguarda la forma di cooperazione sia per quanto attiene la dimensione demografica della stessa. A tal proposito, è interessante notare che, delle 1.619 Convenzioni rilevate, ben 576 (35,6% del totale) sono state sottoscritte nell'ultimo anno solare e 783 negli ultimi cinque anni.

I dati presenti nella Tabella 8, da un lato confermano che l'associazionismo continua ad essere considerato dai Comuni un'opportunità in grado di offrire soluzioni all'attuale contesto storico, dall'altro rimarcano, in riferimento alle gestioni associate attivate nell'ultimo anno, l'attenzione che i medesimi Enti rivolgono alle recenti disposizioni normative in materia.

Tabella 8 – Periodo di attivazione delle Convenzioni rilevate		
Periodo di attivazione	N.	%
<i>Convenzioni attivate nell'ultimo anno solare</i>	576	35,6%
<i>Convenzioni attivate negli ultimi 5 anni</i>	783	48,4%
<i>Convenzioni attivate oltre i 5 anni</i>	260	16,1%



4.4 La governance e l'organizzazione

La governance delle gestioni associate promosse mediante Convenzione assume una sua tipicità poiché, a differenza di quanto avviene nelle Unioni di Comuni, si è in presenza di soggetti privi di personalità giuridica e le competenze politiche, pertanto, restano in capo agli organi dei singoli Comuni.

In via generale, la **guida strategica dell'aggregazione** è assegnata alla Conferenza dei Sindaci, organo di indirizzo e di governo per la realizzazione degli obiettivi prefissati. La **gestione operativa** delle specifiche attività convenzionate è invece affidata ai singoli Responsabili dei servizi associati, il cui operato, peraltro, è giuridicamente riconducibile, anche in questo caso, ai singoli Comuni rappresentati.

I Segretari comunali dei Comuni convenzionati, infine, assicurano il **raccordo ed il coordinamento tra i Comuni**, con particolare riferimento all'attuazione dei programmi e degli obiettivi stabiliti.

Per tali motivi, i contenuti del presente paragrafo sono più esplicitamente riferiti alla *“governance organizzativa”*.

Anzitutto, si rileva che nel 66,2% delle Convenzioni rilevate, il ruolo di soggetto capofila è assunto da un Comune di minore dimensione demografica e nei restanti casi da un Comune medio o grande. In riferimento a questi ultimi, è intuibile il ruolo che possono svolgere all'interno di una gestione associata, potendo mettere a disposizione competenze specifiche e potendo contare, in via generale, su una maggiore disponibilità di dotazioni strumentali.

Basti pensare, infatti, che nel momento in cui all'aggregazione partecipa un Comune con popolazione residente superiore a 30.000 abitanti, nel 71% dei casi, tali Enti, assumono il ruolo di capofila, vale a dire la guida gestionale ed organizzativa.

Grafico 12 - I Comuni capifila

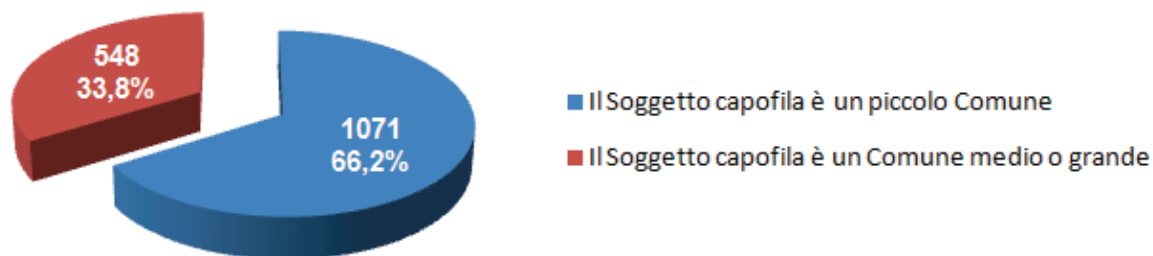
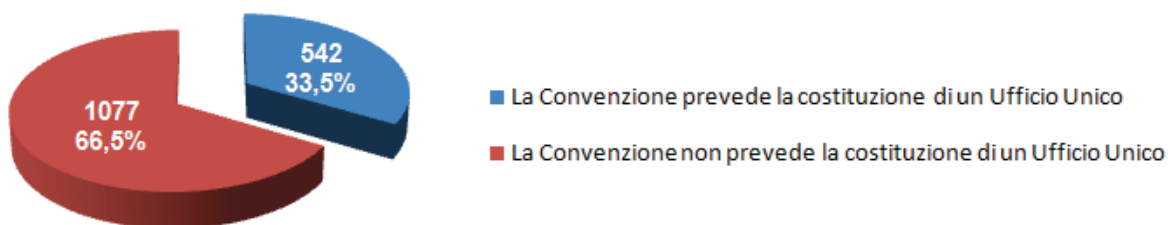




Tabella 9 – Il dimensionamento dei Comuni capifila		
Dimensione demografica	N.	%
1-5.000 abitanti	1.071	66,2%
5.001-15.000 abitanti	384	23,7%
15.001-30.000 abitanti	95	5,9%
30.001-100.000 abitanti	55	3,4%
Oltre 100.000 abitanti	14	0,9%

Con riferimento ai modelli organizzativi adottati, si rileva che, **nel 33,5% dei casi censiti (542 su 1.619, in valore assoluto), la Convenzione prevede la costituzione di un Ufficio Unico**, valere a dire una significativa condivisione di personale, spazi lavorativi e strumentazioni. Al contrario, nel 66,5% dei casi il personale continua ad operare presso i rispettivi Comuni di appartenenza.

Grafico 13 - La presenza di Uffici Unici nelle gestioni associate censite



Anche su tale aspetto, appare utile ricordare che la costituzione di un ufficio comune per lo svolgimento di servizi e funzioni, non costituisce un atto giuridicamente rilevante poiché non si è in presenza di una struttura dotata di personalità giuridica. In altri termini, l'attività svolta dall'ufficio continua ad essere giuridicamente imputabile ai Comuni convenzionati e il personale, pur restando nella pianta organica dell'Ente di appartenenza, è distaccato e svolge la propria prestazione lavorativa nell'ufficio comune.

Appaiono evidenti, invece, i vantaggi che una tale soluzione comporta dal punto di vista organizzativo, in termini di più efficiente utilizzo di risorse umane e strumentali, di semplificazione e razionalizzazione delle procedure e, in sintesi, di migliore qualità del servizio stesso.

Dall'analisi dei dati acquisiti, si evince che nel 13,8% dei casi (75 su 542, in valore assoluto) l'ufficio comune è costituito in gestioni associate alle quali aderiscono solo piccoli Comuni.



Si evince, altresì, che la correlazione tra la costituzione di un Ufficio Unico e la gestione associata di una pluralità di servizi (Convenzione multi-funzione) non è così scontata, sebbene, a parità di condizioni, la gestione di più servizi implica una maggiore complessità, se non altro dal punto di vista organizzativo.

Si consideri, infatti, che gli Uffici Unici rilevati sono 542 e che, 517 di essi (ben 95,4% in valore percentuale), sono stati istituiti nell'ambito di Convenzioni sottoscritte per la gestione associata di un unico servizio.

In 294 casi su 542 (54,2% in valore percentuale), l'Ufficio Unico è collocato in un piccolo Comune. Sono 72 su 542 (13,3%), i casi in cui gli uffici comuni sono istituiti nell'ambito di aggregazioni la cui popolazione complessiva è inferiore a 5.000 abitanti.

Ci si è chiesto, inoltre, quali fossero gli elementi di contesto che, in qualche maniera, spingessero verso l'istituzione un ufficio comune. In altri termini, si è apportato un confronto tra le principali caratteristiche delle Convenzioni che prevedono un'organizzazione più strutturata (Ufficio comune, per l'appunto) e quelle più semplificate, nelle quali non si è ravvisata, evidentemente, l'opportunità di una organizzazione più articolata.

Del "*numero di funzioni*" gestito, si è già detto che tale elemento sembrerebbe non incidere significativamente. Si può dire, altrettanto, della "*tipologia di servizi*", giacché non sembrerebbero esservi rilevanti differenze tra le due diverse forme organizzative. Maggiori elementi di complessità possono essere intraviste, invece, nel "*numero di Comuni*" associati e, conseguentemente, nella "*popolazione complessivamente rappresentata*" (in altri termini, nell'aumento della domanda di servizi).

Se, infatti, nelle Convenzioni che non beneficiano di una organizzazione comune, il numero medio di Comuni aderenti è pari a 4,1 e la popolazione media di 14.184 abitanti, nelle ulteriori aggregazioni tali valori salgono, rispettivamente, a 7,2 e a 30.693 abitanti.



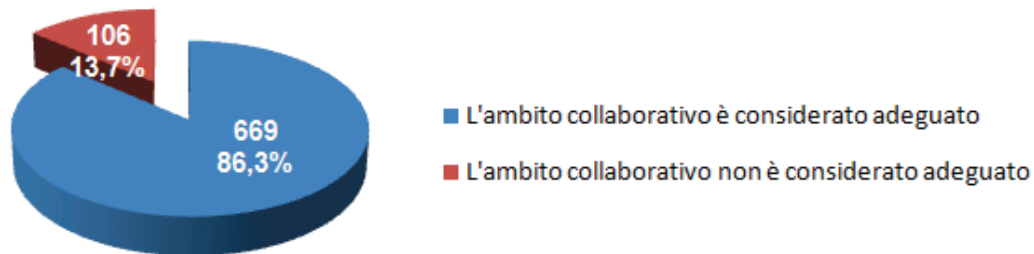
4.5 La valutazione dell'esperienza associativa

In via generale, l'ambito collaborativo esaminato, in termini di adeguatezza e dimensionamento della forma di cooperazione, è considerato coerente dal 86,3% dei rispondenti. Solo nel 13,7% dei casi, invece, l'esperienza di cooperazione è giudicata non appropriata alle specifiche esigenze.

E' utile precisare che, tali valutazioni, sono da riferire esclusivamente a Comuni direttamente coinvolti nell'indagine (dunque, solo Comuni di minore dimensione demografica).

D'altro canto, le opinioni attestate, sia positive che negative, possono essere considerate assolutamente pertinenti, poiché i Comuni di riferimento risultavano, alla data di rilevazione, attivamente impegnati, non solo nelle Convenzioni esaminate, ma anche in ulteriori processi di cooperazione. In tali Enti si registra, in sostanza, un percorso di cooperazione intercomunale consolidato e la valutazione può basarsi su specifici elementi di confronto con altre modalità di gestione associata (come detto, Unioni di Comuni, Comunità Montane e Centri Servizi Territoriali).

Grafico 14 - La valutazione generale dell'esperienza associativa



Appare interessante considerare che, a parità di condizioni, le valutazioni positive sono maggiormente frequenti nei Comuni con popolazione residente fino a 1.000 abitanti, rispetto a quelli con popolazione da 1.001 a 5.000 abitanti. Le valutazioni negative assumono valori omogenei per le due classi di Comuni considerate.

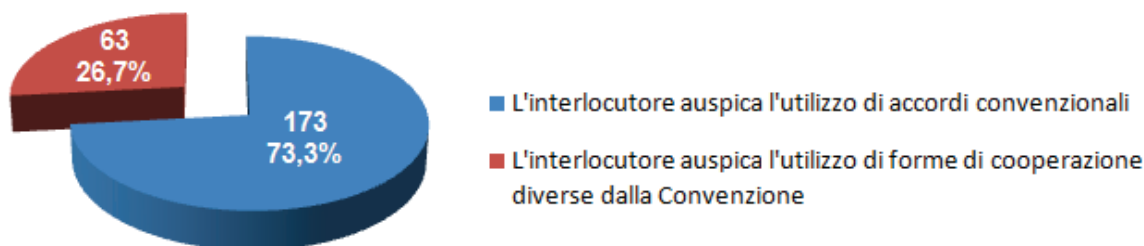
Si consideri, inoltre, che sono 189 (su 1.011) i Comuni che, alla data di rilevazione, hanno confermato la partecipazione a gestioni associate regolate mediante Convenzione, escludendo, al contempo, ulteriori esperienze associative in corso. Ebbene, in tali casi l'88,4% dei referenti attesta la bontà dell'ambito collaborativo. Solo l'11,6% dei rispondenti giudica negativamente l'esperienza associativa.

In considerazione del recente riordino delle norme in materia di gestione associata che ha confermato la possibilità, per i piccoli Comuni, di gestire le funzioni fondamentali loro assegnate mediante appositi accordi convenzionali, si è posta l'attenzione sulle prospettive e sulla considerazione che gli interlocutori ripongono nella specifica forma di cooperazione investigata.



Tale analisi è evidentemente riferita ai Comuni rispondenti che, alla data di rilevazione, non avevano Convenzioni attive. Nel 73,3% dei casi (173 su 236, in valore assoluto), l'interlocutore non solo è a conoscenza delle principali caratteristiche dell'istituto ma ha anche elementi sufficienti per poter valutare come opportune, eventuali sottoscrizioni di accordi regolati mediante Convenzione.

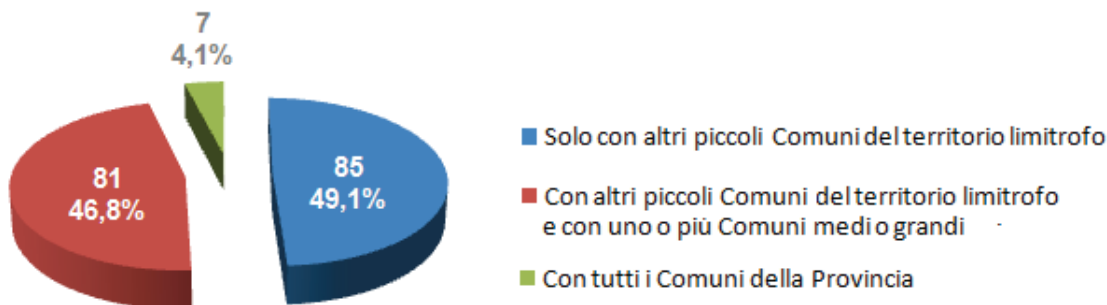
Grafico 15 - L'opportunità di ampliamento dell'esperienza associativa mediante Convenzione



Anche in questo caso, tali valutazioni appaiono interessanti se si considera che i relativi Comuni erano coinvolti in ulteriori processi di cooperazione (non mediante rapporto convenzionale, come detto). I citati interlocutori, in altri termini, giudicano auspicabile un ampliamento dell'esperienza associativa, tramite la sottoscrizione di apposite Convenzioni, in riferimento ai servizi di Polizia locale (nel 23% dei casi), ai Servizi socio-assistenziali (14,2%), ai Lavori pubblici (8,1%) e ai Servizi scolastici (5,7%).

Ai medesimi interlocutori che, si ricorda per chiarezza, non hanno indicato Convenzioni attive, è stato altresì chiesto quali fossero, a loro avviso, gli ambiti collaborativi più adeguati per l'esercizio associato regolato mediante accordo convenzionale. Il dato che emerge chiaramente nel Grafico 16, è che le preferenze sembrano ricadere su una base associativa poco estesa (con o senza il coinvolgimento di un Comune medio o grande) e, la possibilità di gestire servizi su base provinciale, è considerata poco appropriata.

Grafico 16 - Gli ambiti collaborativi considerati più adeguati in riferimento ad accordi convenzionali





5. Considerazioni conclusive

Come si evidenziava nei paragrafi introduttivi, l'obiettivo dell'indagine era duplice. Da un lato, si ravvisava l'opportunità di procedere ad una focalizzazione sull'istituto della Convenzione, dall'altro si intendeva ricondurre tale analisi all'attuale quadro di contesto sul più ampio tema della cooperazione intercomunale.

Alla luce dei dati acquisiti, l'istituto della Convenzione conferma le precipue caratteristiche di strumento di cooperazione capace di regolamentare ambiti collaborativi semplificati. Non solo il ricorso a tale istituto è significativo (il 76,7% dei Comuni rispondenti aveva Convenzioni attive alla data di rilevazione) ma si evidenzia, altresì, che nella quasi totalità dei casi censiti, i Comuni che hanno sottoscritto appositi accordi convenzionali aderiscono, al tempo stesso, ad ulteriori forme di cooperazione.

Le Convenzioni sono tendenzialmente orientate, almeno fino ad oggi, a regolamentare, in un'ottica di medio periodo, la gestione associata di una funzione o di un unico servizio. Sono assai meno frequenti i casi in cui tali strumenti sono attivati per l'esercizio associato di una pluralità di servizi, dato invece riscontrato nella forma associativa Unione di Comuni.

Le maggiori opportunità o esigenze di cooperazione registrate nell'indagine sono da riferire, nell'ordine, alla condivisione del Segretario comunale, alla gestione dei servizi di Polizia locale, di servizi socio-assistenziali e scolastici. Meno frequenti sembrano essere, invece, gli ambiti collaborativi legati alla governance territoriale, quali lo sviluppo economico o il turismo, la pianificazione e la tutela del territorio.

Il ruolo che i Comuni medi e grandi rivestono nelle aggregazioni rilevate non è trascurabile. Laddove, infatti, alla gestione associata aderiscono anche Comuni medi o grandi (40,4% dei casi), questi ultimi tendono ad assumere precise responsabilità organizzative, potendo contare, evidentemente, su una pianta organica più strutturata e su maggiori dotazioni tecnologiche.

In riferimento ai modelli operativi adottati, si rileva che, nel 33,5% dei casi, l'accordo convenzionale prevede l'organizzazione di un ufficio comune. A seguito delle elaborazioni operate, una tale scelta appare dettata, non tanto dalla tipologia di funzioni o servizi esercitati, quanto piuttosto dal numero di Comuni aderenti e, di conseguenza, dalla popolazione complessivamente rappresentata (in altri termini, dall'aumento della domanda di servizi).

Gli specifici ambiti cooperativi investigati sono valutati positivamente dall'86,3% degli interlocutori rispondenti. Anche nei Comuni dove non si registravano Convenzioni attive alla data di rilevazione, i medesimi interlocutori auspicavano l'ampliamento dell'esperienza associativa (già in atto mediante ulteriori strumenti) mediante la sottoscrizione di ulteriori accordi convenzionali.



In conclusione, la difficile sfida che attende i Comuni di minore dimensione demografica è quella di mantenere un adeguato livello di servizi, in un contesto in cui gli interventi normativi sul riordino istituzionale e sulla stabilizzazione della finanza pubblica incidono, continuamente, sugli assetti istituzionali ed organizzativi, oltre che sulla gestione finanziaria.

In tale cornice, la cooperazione intercomunale rappresenta una delle concrete opportunità per perseguire maggiori livelli di efficienza, economicità ed efficacia dell'azione amministrativa. Tale consapevolezza, è ormai diffusa nelle amministrazioni comunali e i dati acquisiti nell'ambito della presente indagine ne sono riprova. La propensione alla gestione associata da parte dei piccoli Comuni rimane considerevole: basti pensare che, solo 66 Comuni sui 1.011 coinvolti nell'indagine non aderivano, alla data di rilevazione, ad alcuna forma di collaborazione intercomunale.

Si è convinti che il principio dell'obbligatorietà della gestione associata non inficerà l'approccio dei citati Comuni sul tema poiché, come detto, gli stessi hanno già dato riprova di saper costruire, anche autonomamente, percorsi virtuosi di cooperazione. Maggiori preoccupazioni si ravvisano, invece, nella fase di definizione di nuovi assetti istituzionali (o adeguamento di quelli esistenti) e di implementazione di modelli organizzativi capaci di garantire il necessario coordinamento tra i diversi Enti.

Vi è, poi, la gestione del sistema di incentivazione alle forme associative (nazionale e regionale) che, tenuto conto del nuovo regime di obbligatorietà, andrà inevitabilmente riconsiderato, sia in riferimento alla normazione di principio, sia in relazione agli aspetti puramente economico-finanziari.

Pertanto, la complessità del processo di riordino non può essere taciuta, non potendo trascurare, altresì, alcune difficoltà interpretative relative all'applicazione di norme in qualche modo correlate. Si pensi, solo a titolo esemplificativo, alle disposizioni in materia di "acquisizione di lavori, servizi e forniture" mediante Centrali Uniche di Committenza che prevedono ulteriori strumenti di cooperazione (accordi consortili, ad esempio) e suggeriscono aggiuntivi ambiti di collaborazione (ricadenti nel territorio "provinciale", nel caso specifico).

Per quanto attiene l'ambito dimensionale, infine, si ritiene che la sola determinazione di livelli demografici minimi possa non sempre rispondere alle effettive esigenze di territori, spesso differenti tra loro per conformazione geografica, sviluppo socio-economico ed infrastrutturale, appartenenza ad ambiti scolastici e socio-sanitari. **In tale quadro, appare quanto mai necessaria un'adeguata e pronta governance inter-istituzionale tra tutti i Soggetti istituzionali coinvolti nel citato processo di riordino, Comuni compresi, con il fine di addivenire ad una migliore definizione e implementazione delle politiche locali.**



Appendice

Indice delle tabelle

Tabella 1 - L'universo di indagine	9
Tabella 2 - I Comuni rispondenti.....	9
Tabella 2 - Rapporto Universo/Comuni rispondenti	9
Tabella 4 - La partecipazione a forme di cooperazione regolate mediante Convenzione	11
Tabella 5 - Il dimensionamento delle Convenzioni censite per classi.....	18
Tabella 6 - Numero e dimensione dei Comuni aderenti alle Convenzioni rilevate.....	18
Tabella 7 - La durata delle Convenzioni per classi	20
Tabella 8 - Periodo di attivazione delle Convenzioni rilevate.....	21
Tabella 9 - Il dimensionamento dei Comuni capifila	23

Indice dei grafici

Grafico 1 - Aree comunali e interlocutori coinvolti nell'indagine	10
Grafico 2 - L'adesione dei Comuni (con Convenzioni attive) ad ulteriori forme associative	12
Grafico 3 - L'adesione dei Comuni (senza Convenzioni attive) ad ulteriori forme associative	12
Grafico 4 - La partecipazione dei comuni associati ad ulteriori forme di cooperazione	13
Grafico 5 - Numero di servizi oggetto delle Convenzioni rilevate	14
Grafico 6 - Aree Funzioni e servizi oggetto delle Convenzioni rilevate.....	15
Grafico 7 - L'oggetto delle Convenzioni censite (novellato art. 14 d.l. 78/2010)	16
Grafico 8 - Il numero di Comuni aderenti alle Convenzioni censite	17
Grafico 9 - Tipologia di Convenzioni rilevate.....	19
Grafico 10 - La durata delle Convenzioni censite	19
Grafico 11 - Le variazioni nelle compagini aggregativi	21
Grafico 12 - I Comuni capifila	22
Grafico 13 - La presenza di Uffici Unici nelle gestioni associate censite.....	23
Grafico 14 - La valutazione generale dell'esperienza associativa	25
Grafico 15 - L'opportunità di ampliamento dell'esperienza associativa	26
Grafico 16 - Gli ambiti considerati più adeguati agli accordi convenzionali.....	26



I numeri dell'indagine in sintesi

5.693, i Comuni facenti parte dell'universo d'indagine
1.011, i Comuni rispondenti
1.619, le Convenzioni attive rilevate
775 su 1.011, i Comuni rispondenti con una o più Convenzioni attive
3.404, i Comuni aderenti alle aggregazioni censite
2.688 su 3.304, i piccoli Comuni aderenti alle Convenzioni censite
965 su 1.619, le Convenzioni costituite solo da piccoli Comuni
654 su 1.619, le Convenzioni a cui partecipano uno o più Comuni medio-grandi
1547 su 1.619, le Convenzioni sottoscritte per l'esercizio associato di una funzione o servizio
72 su 1.619, le Convenzioni sottoscritte per l'esercizio associato di più funzioni o servizi
617 su 1.619, le Convenzioni a cui partecipano solo 2 Comuni
1.262 su 1.619, le Convenzioni a cui partecipa un numero di Comuni non superiore a 5
156 su 1.619, le Convenzioni a cui partecipa un numero di Comuni superiore a 10
189 su 1.011, i Comuni rispondenti che fanno ricorso solo ad accordi convenzionali
822 su 1.011, i Comuni rispondenti con esperienze di cooperazione diversificate (Convenzioni e non solo)
994 su 3.304, i Comuni associati che fanno ricorso solo ad accordi convenzionali
2.310 su 3304, i Comuni associati con esperienze di cooperazione diversificate (Convenzioni e non solo)
484 su 1.619, le aggregazioni con una popolazione complessiva inferiore a 5.000 abitanti
60 su 1.619, le aggregazioni con una popolazione complessiva superiore a 100.000 abitanti
14 su 3.304, i Comuni con popolazione superiore a 100.000 abitanti associati in Convenzione
1.071 su 1.619, i piccoli Comuni capifila
548 su 1.619, i Comuni medio-grandi capifila
542 su 1.619, le Convenzioni che hanno istituito un Ufficio Unico
75 su 542, gli Uffici Unici istituiti in aggregazioni con popolazione fino a 5.000 abitanti
669 su 775, gli interlocutori che considerano adeguata la specifica esperienza associativa
173 su 236, gli interlocutori che auspicano un ampliamento dell'esperienza associativa