

La fattibilità tecnico organizzativa ed economica del processo associativo

Nara Berti
Unione Reno Galliera (BO)

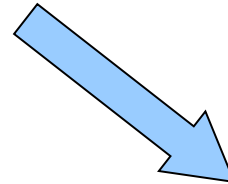
L'Aquila – 19 novembre 2012
Teramo - 20 novembre 2012

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)*

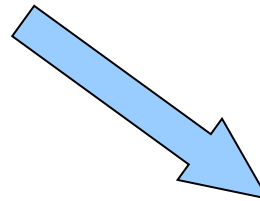
I tempi di attuazione

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)

Norma di riferimento: art 30 del d.lgs 267/2000

FORMA: Delibera di consiglio a maggioranza semplice, se non diversamente specificato

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)

Uno strumento adeguato per un numero limitato di funzioni o per servizi specializzati e singoli

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)

Norma di riferimento: art 32 del d.lgs 267/2000

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
 - amministratori già in carica nei comuni associati-nessun onere aggiuntivo
 - Nel consiglio deve essere garantita la rappresentanza delle minoranze e se possibile di ogni comune
- Personale proprio o comandato
 - La spesa di personale non può comportare in sede di prima applicazione il superamento della somma delle spese di personale di ciascun comune- successivamente processo di riduzione dei costi
- Entrate proprie oltre a contributi regionali e statali
 - Introiti derivanti dalle tasse, dalle tariffe e dai contributi sui i servizi affidati

L'Unione (2)

L'UNIONE E' LO STRUMENTO ADEGUATO PER UNA PLURALITA' DI
CONFERIMENTI E PATTI AMPI E DI LUNGO PERIODO

I “pro”...

- *Governance* politica forte, con rappresentanza anche per le minoranze
- Capacità organizzative e finanziaria
- 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



L'Unione (3)

Le scelte fondamentali per la costituzione di una Unione sono:

- L'ambito territoriale
- La condivisione del patto fondativo: lo statuto
 - Lo statuto disciplina:
 - L'organizzazione del governo:
 - durata in carica del presidente; Composizione della giunta; Composizione dei consigli
 - le funzioni che l'Unione deve svolgere
 - L'organizzazione amministrativa e contabile
 - Gli organi di partecipazione

Modello di governance 1

- Il presidente a rotazione annuale è un “primus inter pares”.
- La direzione politica è collegiale
 - sostanzialmente le decisioni vengono prese all’unanimità.
- Il meccanismo decisionale funziona se vi è una abitudine al confronto ed una fiducia reciproca,
 - Altrimenti si rischia di non decidere mai a causa di veti reciproci o semplici inerzie.
- Nella Giunta e nel Consiglio dell’Unione si discute solamente dei servizi delegati all’Unione.
- L’Unione si configura come un Ente al servizio dei comuni
 - e non tanto come un soggetto politico o di lobbying territoriale

Modelli di governance 2

- Presidenza forte
 - Un sindaco a cui è affidato la presidenza dell'Unione per tutta la durata del mandato amministrativo
- Deleghe forti e vincolanti per i Sindaci componenti della giunta
 - I sindaci si sentono rappresentanti di un territorio più ampio del comune nel quale sono stati eletti
- Organizzazione che fa leva su un comune leader
 - Per dimensione o posizione logistica
- **Ci sono le condizioni affinché L'Unione si configura come un soggetto politico in grado di fare lobbying territoriale**

Il timing del processo di delega delle funzioni 1

- Da dove iniziare? Pre-analisi tecnica e scelta politica
 - Partire dallo stato di fatto dei servizi: le maggiori criticità e conseguentemente gli obiettivi prioritari che si vogliono raggiungere; completare ciò che si gestisce già in comune;
- Alcuni suggerimenti
 - **Servizi di staff**, per i quali si possono ottenere maggiori economie di scala e possono essere serventi per la gestione associata degli altri servizi (personale ed i servizi informatici)

Il timing del processo di delega delle funzioni

- Gestione associata di **“filiera” di servizi**: ad esempio i servizi verso le imprese ed il territorio. Questo consente di ottenere sinergie tra le varie funzioni e creare un polo di servizio per un medesimo target di utenza, quali aziende e studi professionali.
- I servizi più complessi sono quelli a forte impatto con il pubblico, sia per il coinvolgimento degli utenti che per l’impatto che possono avere sulla direzione politica.
- In ogni caso è fortemente consigliato dotarsi degli strumenti di controllo, controllo di gestione, indicatori di performance, per poter valutare il prima ed il dopo.

La progettazione dei nuovi servizi 1

- La delega delle funzioni all'Unione deve comportare che nei comuni non residuano attività, al fine di evitare sovrapposizioni ed inefficienze.
- **EVITARE DUPLICAZIONE DI FUNZIONI TRA GLI UFFICI ASSOCIATI E GLI UFFICI COMUNALI**

La progettazione dei nuovi servizi 2

- L'organizzazione dei nuovi servizi associati viene definita attraverso la **riprogettazione dei servizi comunali**
 - I nuovi uffici non devono essere una semplice sommatoria dei servizi comunali di provenienza
- La fattibilità della delega delle funzioni all'Unione viene valutata attraverso la redazione di progetti di gestione.
- Il progetto di gestione:
 - viene redatto da un gruppo di lavoro composto dai responsabili comunali delle funzioni che si propongono di associare; eventuali consulenze sono limitate ad attività di supporto e specialistiche;
 - è finalizzato a definire gli obiettivi e le prestazioni del nuovo servizio;

La progettazione dei nuovi servizi 3

- Gli obiettivi della gestione associata:
 - Maggiore efficienza: svolgere le medesime funzioni con meno risorse di quelle precedentemente usate;
 - Obiettivo tipico dei servizi di staff o fortemente specializzati: ufficio del Personale; gare ed appalti
 - Ampliamento dei servizi: aumentare le prestazioni a parità di risorse;
 - Tipicamente i servizi verso il cittadino: Polizia Municipale; Servizi alla persona.
 - Specializzazione dei servizi-Innovazioni tecnologica;
 - L'unione consente di raggiungere la massa critica sufficiente per investimenti in tecnologia ed innovazione
 - Omogeneizzazione dei regolamenti e delle procedure. Rendere più semplice il rapporto tra cittadino e pubblica amministrazione.
 - Regolamenti unici

Il modello organizzativo 1

- **Uffici unici**
 - Uffici unici, ubicati in una sede propria, autonomi dal punto di vista organizzativo e funzionale dalle strutture comunali di provenienza. Tutte le funzioni: sia di front che di back office sono svolte nella nuova sede.
 - Modello consigliato per i servizi di staff (personale, servizi finanziari, informatici) a scarso impatto con utenza esterna
 - I “pro”...
 - Economie di scala, riduzione dei costi a parità di prestazioni
 - Specializzazione del personale
 - Aumento delle prestazioni
 - ...e i “contro”
 - Costo di una nuova sede
 - Forte impatto del personale che si deve trasferire

Il modello organizzativo 2

- Uffici a rete
 - Modello organizzativo che prevede, nella unitarietà organizzativa (unico responsabile), che le funzioni vengano svolte da uffici ubicati nei comuni, ovvero vengono centralizzate solo alcune attività.
 - Modello consigliato per i servizi a forte impatto di pubblico: anagrafe; servizi sociali, ma anche PM
 - I “pro”...
 - Nessun impatto con l’utenza
 - Omogeneità delle prestazioni
 - ... e i “contro”...
 - Scarsa riduzione dei costi di gestione.
 - Forti costi di coordinamento

Il modello organizzativo 3

- Delega ad un ente capofila, tipicamente il comune più grande e strutturato, che è in grado di svolgere le funzioni delegate dagli altri comuni.
 - I pro...
 - Importanti economie di scale e quindi modesti costi aggiuntivi
 - ... e i contro.
 - Perdita del controllo politico

Rapporti finanziari tra Unione e i comuni

- Le entrate dell'Unione derivano da entrate proprie (tributi, rette, ...), dal trasferimento dello stato o della regione dal trasferimenti da parte dei comuni
 - Nelle statuto si possono definire i criteri generali in base ai quali i comuni finanzieranno l'Unione
 - I criteri specifici devono essere definiti nelle singole convenzioni
 - Tenere conto del fattore “costo netto” di ogni comune verso l'Unione:
 - la differenza fra trasferimenti (segno positivo) meno rimborsi di spesa per il personale (comandi), meno le minori spese per il personale trasferito (trasferimenti di personale).
 - Prevedere meccanismi di perequazione, che ridistribuiscono in parte il risparmio nella gestione associata.

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.

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.

Unione vs. Comuni

- Le **principali criticità** sono:
 - Mancata riorganizzazione delle strutture comunali a seguito delle deleghe delle funzioni all'Unione.
 - Difficoltà di coordinamento organizzativo tra le strutture comunali e i servizi dell'Unione: rischio di separazione
 - L'impatto con i cittadini/utenti per i servizi rivolti agli utenti, non più erogati in Comune, ma presso un'unica sede.
 - La unitarietà della direzione politica