

Un termine da rispettare entro il prossimo 31 dicembre

Gestione associata dei servizi, quali prospettive di cambiamento

di Luciano Barocco

Obbligatorietà. E un termine da rispettare per i Comuni tra i 1000 e i 5000 abitanti fissato per l'ormai imminente 31 dicembre. Su questi concetti si è sviluppato il convegno "La Lombardia e la gestione associata dei servizi. Stato dell'arte e prospettive di cambiamento".

Massimo Simonetta, direttore di Ancitel Lombardia, nella sua dettagliata relazione ha delineato un quadro normativo ancora incerto, anche se si va configurando con i nuovi pesanti provvedimenti in itinere un sostanziale ribaltamento rispetto a quella che era l'idea originale, cioè incentivare le buone pratiche incrementando le funzioni condivise per dare esempi virtuosi all'intero sistema delle autonomie locali.

"Per tutto il primo decennio degli anni Duemila - ha evidenziato Massimo Simonetta - la logica premiante è stata questa, nella convinzione di poter ampliare la possibilità di servizi al tempo stesso efficienti, efficaci ed economici. Le gestioni associate sono anche cresciute, ma non hanno contagiato l'intera platea degli enti come invece si era sperato. E così a livello nazionale si è deciso di cambiare rotta, proprio al fine di perseguire gli obiettivi di contenimento della spesa pubblica. Da qui il concetto di obbligatorietà».

"La svolta epocale - ha quindi spiegato il direttore di Ancitel Lombardia - consisterà nel fatto che i Comuni sino a 5 mila abitanti dovranno costruire aggregazioni che mettano insieme tutte quelle funzioni tecniche che storicamente rappresentano il cuore del Comune (ragioneria, tributi, ufficio tecnico, affari generali e molto altro ancora). In Lom-

bardia saranno interessati a questo processo tanto forzato quanto innovativo almeno 1086 dei 1544 Comuni. La normativa era già partita con il DL 78, poi è stata superata dalla manovra d'agosto e ora il Governo Monti, imprimendo un'accelerata sui tempi, ha ribadito che la gestione integrata è uno degli obiettivi cardine da perseguire".

Due sono le modalità: convenzione e Unione dei Comuni. Mentre trova conferma la soppressione dei consorzi.

Certo Ancitel Lombardia, con la sua esperienza, sarà in grado di supportare i Comuni che lo richiederanno in questa fase di profonda trasformazione. Ma i problemi comunque non mancano perché è evidente quali siano le difficoltà dovute alla contraddittorietà delle norme. Primo fra tutte l'incertezza che ancor oggi domina la scena delle Unioni di Comuni già esistenti e ben funzionanti, ma che potrebbero essere costrette a sciogliersi e a ricomporsi sulla base di nuove aggregazioni che potrebbero anche non dimostrarsi ottimali alla prova dei fatti.

"Obbligatorietà per le sei funzioni fondamentali, e per tutte le funzioni se il Comune è sotto i 1000 abitanti - ha ribadito Simonetta - rappresenta un concetto da tenere sempre presente. Perché se non interverranno cambiamenti della legge a questo ci si dovrà attenere. In questo contesto si ragiona sulla base di un ampliamento territoriale e di un aumento della dimensione delle unità organizzative, che possano evitare duplicazioni di attività e realizzino economia di scala. Veri presidi sul territorio che possano fornire servizi mantenendo alto il livello qualitativo e garantendo la coesione sociale. Questa è la sfida vera. Una sfida che



rappresenta la legittimità nel sistema delle autonomie locali. Perché se non siamo adeguati non siamo sussidiari. E se non si è sussidiari perché esistere?”.

“La problematica è certamente complessa – aggiunge Simonetta – e ha tante sfaccettature. Prima fra tutte quella relativa al personale. Se si mettono insieme più Comuni che fine fanno le figure apicali? Vale il concetto dell’obbligatorietà. Si tratta di far capire a tutti, nessuno escluso, che ci si deve rimettere in discussione. Da subito, perché il tempo stringe. Prima bisognerà decidere quali Comuni aggregare, con chi stare. Poi ci saranno i tempi tecnici per ricostruire le procedure dei Comuni. Dunque serve mettere a tema il problema per cercare di non subire gli eventi, ma piuttosto di gestirli e di risolverli in modo razionale. Si dovranno poi decidere le infrastrutture e, infine, l’organigramma nelle sue diverse articolazioni”.

“La norma va rispettata e va colta per quanto di meglio propone considerando che il processo di cambiamento richiede tempi medio/lunghi”. Si tratta di mettere insieme sistemi e culture diverse, di avere obiettivi condivisi, di creare sinergie virtuose mediante la costruzione di nuovi sistemi di gestione in un clima di fiducia reciproca”. Un’autorevole conferma è poi venuta da Alberto Bernini, dirigente della Regione Lombardia. “I piccoli Comuni devono realizzare gestioni associate – ha detto – puntando a formare gruppi coerenti. La contiguità è un termine essenziale e tenderei invece ad escludere gestioni a geometria variabile. Non è neppure determinante il nu-

mero di abitanti, mentre molto dipende dalle scelte che si compiono”. “Come Regione Lombardia – ha spiegato Bernini – grazie anche alla collaborazione di un istituto di ricerca, nel 2012 realizzeremo una decina di casi di gestioni associate, uno per provincia, che serviranno a costruire un modello-pilota. A primavera avremo così un modello base su cui avviare l’attività formativa. Entro la fine del prossimo anno saranno delineate le proposte di azionamento e nel 2013 avremo l’inizio effettivo delle gestioni associate. Questo vorrà dire che i nuovi amministratori eletti nel 2014 di fatto si troveranno in una situazione organizzativa delle autonomie locali del tutto diversa da quella attuale”.



> Individuare come il servizio associato può essere realizzato

Lo studio di fattibilità è lo strumento necessario per avere una fotografia chiara delle caratteristiche istituzionali e funzionali degli enti interessati, utile a focalizzare punti di attenzione in base ai quali ponderare la scelta associativa, valutare il valore aggiunto della scelta associativa e del suo sviluppo, avere un quadro esaustivo di elementi valutativi di natura tecnica che supporti le scelte da adottare.

Le Fasi dello studio di fattibilità

1. Individuare l’ambito territoriale in cui il servizio associato può essere costituito - In base alla normativa regionale per la definizione degli ambiti per le gestioni associate, esaminare gli ambiti della collaborazione sovracomunale in atto, per individuare l’ambito in cui il servizio associato può essere realizzato. L’individuazione dell’ambito è indispensabile per procedere verso le operazioni successive.
2. Istituire un gruppo di lavoro intercomunale - Perché la gestione associata abbia successo è necessario che le analisi e le attese siano condivise tra i Comuni che intendono associare le funzioni. È opportuno istituire da subito un gruppo di lavoro intercomunale per elaborare i contenuti dello studio di fattibilità.
3. Definire il quadro delle funzioni svolte da ogni Comune e scegliere quelle da associare - Occorre delineare nel dettaglio ogni funzione, analizzando anche l’insieme dei servizi che la costituiscono.
4. Individuare le priorità delle funzioni da associare - Costruire un sistema di attese minimo che ci si attende e/o si deve garantire. Analizzare i punti di forza e di debolezza dell’organizzazione esistente relativamente alle funzioni da trasferire. Prevedere la riorganizzazione dei Comuni in seguito all’associazione delle funzioni.
5. Programmare la nuova gestione delle funzioni associate.
6. Costituzione della Funzione in forma associata - Predisporre le condizioni giuridiche affinché la Funzione associata possa avere il suo start up.
7. Start up e adozione di sistemi di controllo.

Una selezione di quesiti con le risposte più interessanti

Quale futuro per i piccoli Comuni, sindaci e assessori scrivono all'Anci

Continua il servizio dell'Anci che fornisce risposte ai quesiti in merito alla recente normativa che ha interessato i Piccoli Comuni. Pubblichiamo una selezione delle risposte più interessanti.

Dalle leggi 122/2010 e 148/2011 non si evincerebbe alcuna sanzione qualora non si dovesse procedere nei termini ivi indicati agli adempimenti relativi alle Unioni e/o convenzioni tra Comuni per la gestione associata. È così?

La legge (art. 14 legge n. 122/2010 e art. 16 legge n. 148/2011) al riguardo non dispone alcuna specifica sanzione per gli Enti che contravvengano l'obbligo di esercizio associato delle funzioni entro la data prefissata. "L'art. 16 della legge 148/2011 congiuntamente all'art. 14 della legge 122/2010 prevede che i Comuni con popolazione compresa tra i 1.001 e 5.000 abitanti debbano svolgere almeno due funzioni fondamentali (indicate dall'art. 21, comma 3, legge 42/2009) entro il 31 dicembre 2011. Le previsioni normative in attuazione del federalismo fiscale destinano quote del fondo perequativo ai Comuni che esercitano le funzioni in forma associata".

I Comuni sotto i 1000 abitanti, che intendano ricorrere alla convenzione dei servizi, sono obbligati a convenzionare tutti i servizi con un unico Ente o possono stipulare più convenzioni per i diversi servizi?

Occorre innanzitutto precisare che i servizi costituiscono una sottocategoria del genus funzione, di conseguenza una stessa funzione è costituita da più servizi e viceversa. Infatti la legge (articolo 14, commi 28 e 31, della legge n. 122/2010 articolo 16, commi 1-16, della legge n. 148/2011) fa riferimento non ai servizi ma alle funzioni da esercitare obbligatoriamente in forma associata attraverso Unione di Comuni o convenzione, dal che parrebbe desumersi che i servizi non possano essere separati dall'obbligo di esercizio della funzione cui appartengono.

Dalla lettura della norma, art. 16, comma 16, appare sostenibile, ove fosse più praticabile, percorrere la strada delle convenzioni multiple (quindi non una sola convenzione per svolgere tutte le funzioni, ma più convenzioni per esercitare funzioni diverse) in relazione alle effettive situazioni e prerogative di un Comune e delle funzioni da esercitare in forma associata. Va sottolineato, tuttavia, che la stessa funzione non può essere svolta da più di una forma associativa (art. 14, comma 29, legge 122/2010).

C'è una differenza tra funzioni fondamentali (art. 21 legge 42/2009) e funzioni amministrative e servizi pubblici (art. 16 comma 1 legge 148/2011)?

Le funzioni fondamentali dei Comuni sono enumerate in

un elenco specifico contenuto nell'articolo 21, comma 3, della legge n. 42/2009. Per quanto riguarda, invece, le funzioni amministrative queste sono previste dall'art. 9 della legge n. 142/1990, poi confluito nell'art. 13 del DLgs n. 267/2000 – TUEL, che così recita "Spettano al comune tutte le funzioni amministrative che riguardano la popolazione ed il territorio comunale, precipuamente nei settori organici dei servizi alla persona e alla comunità, dell'assetto ed utilizzazione del territorio e dello sviluppo economico, salvo quanto non sia espressamente attribuito ad altri soggetti dalla legge statale o regionale, secondo le rispettive competenze". Le funzioni amministrative – che si dividono in funzioni proprie e in funzioni conferite che si dividono in fondamentali e non fondamentali – rappresentano il genus in cui è ricompresa la species delle funzioni fondamentali.

La gestione associata inerente la funzione generale può essere convenzionata solo per il 70% o si deve ritenere che il riferimento a questa percentuale sia da considerare solo per la determinazione del relativo costo standard?

È da ritenere che il riferimento al 70% sia riferito solo alla determinazione del relativo costo standard.

Infatti la funzione generale di gestione, amministrazione e controllo deve essere esercitata obbligatoriamente in forma associata attraverso Unione o convenzione, al pari delle altre funzioni fondamentali individuate dal comma 3 dell'art. 21 della legge n. 42/2009, ma non è contemplata dalla norma la possibilità di svolgere solo alcuni dei servizi afferenti alla funzione al fine di ritenere assolto l'obbligo di gestione associata, riferendosi la soglia del 70% alla copertura della funzione complessivamente considerata.

Il comma 2 dell'art. 16 del D.L. 138/2011 convertito nella legge n. 148/2011 consente ai Comuni con popolazione superiore a 1000 abitanti di aderire alle Unioni di Comuni con popolazione inferiore a 1000 abitanti per esercitare le sole funzioni fondamentali o, in alternativa, tutte le funzioni amministrative e i servizi pubblici di loro competenza. Qual è in tal caso il limite demografico minimo che deve avere l'Unione?

Il limite dimensionale minimo che le Unioni di Comuni in questione devono raggiungere è quello indicato dal comma 6, ovvero di norma superiore a 5000 abitanti o 3000 abitanti se i Comuni siano appartenenti o appartenuti a Comunità montane.

Se un Comune con una popolazione rientrante nella fascia 1000 - 5000 abitanti decide di gestire i servizi in forma associata con altro Comune di oltre 5000 abitanti, arrivando così a una popolazione compless-

siva superiore a 10000, ha ottemperato alla disposizione di legge (comma 24 art.16 l.148) per la quale le convenzioni devono necessariamente essere composte da Comuni tra 1000 e 5000 abitanti?

Non è previsto esplicitamente che debbano essere costituite convenzioni solo tra i Comuni con popolazione compresa tra 1001 e 5.000 abitanti.

Al di là del limite demografico, sono possibili convenzioni o Unioni tra Comuni, indipendentemente dal numero degli abitanti, in applicazione degli articoli 30 e 32 del TUEL (es. è possibile una convenzione o Unione tra Comuni con abitanti inferiori e superiori

a 1000 ed oltre 5000, o bisogna attenersi alle disposizioni legislative contenute nelle leggi 148/2011 e 122/2010 che in tal caso sarebbero in deroga al TUEL)?

Per tutti i Comuni continua ad essere applicabile la disciplina prevista dagli articoli 30 e 32 del D.lgs. n. 267/2000 – TUEL, ma vi sono obblighi differenziati per fascia di popolazione per quanto riguarda l'esercizio associato delle funzioni comunali.

INFO

Per approfondimenti, consultare le altre faq e inviare quesiti è disponibile il sito www.unioni.anci.it

TEMPISTICA APPLICATIVA ART. 16 DL N. 138/2011

Entro 6 mesi – 17 marzo 2012 - (termine perentorio) dalla entrata in vigore della Legge di conversione del DL n. 138/2011, i Comuni fino a 1000 abitanti avanzano alla Regione una proposta di Unione.

30 settembre 2012, deroga all'obbligo di cui al comma 1 (Unioni) per i Comuni fino a 1000 abitanti che a questa data esercitano attraverso convenzione tutte le funzioni amministrative e i servizi pubblici.

15 ottobre 2012, termine entro il quale i Comuni fino a 1000 abitanti che svolgono le funzioni tramite convenzione, trasmettono al Ministero dell'Interno attestazioni comprovanti il raggiungimento di una efficiente gestione.

30 novembre 2012, il Ministro dell'Interno, dopo aver valutato le attestazioni trasmesse dai Comuni, emana un decreto contenente l'elenco dei Comuni obbligati a costituire l'Unione e di quelli esentati.

31 dicembre 2012 (termine perentorio), la Regione provvede a istituire le Unioni sulla base delle proposte dei Comuni e dell'elenco pubblicato dal Ministero dell'Interno.

31 dicembre 2011, termine entro il quale i Comuni superiori a 1000 abitanti e fino a 5000 devono esercitare obbligatoriamente in forma associata, attraverso Unione di Comuni o convenzione, almeno due funzioni.

31 dicembre 2012, termine entro il quale i Comuni superiori a 1.000 abitanti e fino a 5000 devono esercitare obbligatoriamente in forma associata, attraverso Unione di Comuni o convenzione, tutte le sei funzioni fondamentali.

31 dicembre 2012, termine entro il quale i Comuni con popolazione inferiore a 30000 abitanti mettono in liquidazione o cedono quote delle loro società partecipate.

2013, anno a partire dal quale tutti i Comuni superiori a 1000 abitanti sono assoggettati al Patto di stabilità interno.

13 agosto 2012, a far data dal rinnovo amministrativo successivo a questo termine da parte del primo dei Comuni facenti parte dell'Unione:

- i Comuni associati all'Unione esercitano obbligatoriamente tutte le funzioni amministrative e i servizi pubblici;
- l'Unione succede in tutti i rapporti giuridici in essere, nonché nelle dotazioni strumentali e di personale dei Comuni associati relativamente a tutte le funzioni da esercitare;
- entro 4 mesi dalla data di cui sopra, le Unioni già costituite adeguano il proprio ordinamento alla disciplina contemplata nell'articolo 16;
- gli Organi di governo dei Comuni associati (fino a 1000 abitanti o superiori) sono solo il Sindaco e il Consiglio; ai Consiglieri dei Comuni fino a 1000 abitanti non possono essere più attribuiti i gettoni di presenza .

2014, le Unioni di Comuni costituite dai Comuni fino a 1000 abitanti sono assoggettate al Patto di stabilità interno.