

L'Associazionismo comunale, tra obbligo ed opportunità.

I modelli e il processo di gestione associata
delle funzioni comunali

17 Febbraio 2016

Nara Berti

fi **Indice**

Gli obblighi della gestione associata.

Il processo di delega delle funzioni

L'organizzazione dei servizi associati

Le risorse umane e finanziarie

La progettazione dei nuovi servizi

Gli organi gestionali dell'Unione



Gli obblighi della gestione associata

“Se vogliamo che tutto rimanga come è, bisogna che tutto cambi“

Famosissima citazione dal Gattopardo di Tomasi di Lampedusa.

“La gestione associata deve garantire il mantenimento e tendenzialmente l’aumento della qualità dei servizi erogati ai cittadini a fronte di risorse economiche e strumentali decrescenti”

Dagli obiettivi strategici inseriti nel DUP della Reno Galliera,

Un obiettivo semplice e complesso nello stesso tempo, si può non essere “gattopardeschi” e modificare le istituzioni pubbliche dall’interno

fi

Gli obblighi della gestione associata



Gli obblighi della gestione associata (ancora in vigore)

- ***i comuni con popolazione fino a 5.000 abitanti ovvero 3.000 se montani*** devono, associare le loro funzioni fondamentali (entro il 31/12/2016) e possono associare le altre;
- ***tutti i comuni non capoluogo di provincia*** devono associare le funzioni indicate dalla legge nazionale (acquisti**) e possono associare le altre.

* art. 14 comma 28 d.l. 78/2010

** art. 33 comma 3bis d. lgs. 163/2006 (a meno di ricorrere ad altro soggetto aggregatore)



Gli obblighi della gestione associata

LE 10 FUNZIONI FONDAMENTALI (art. 19 del DL 95/2012)

- a) **Organizzazione generale dell'amministrazione, gestione finanziaria, contabile e controllo;**
- b) **organizzazione dei servizi pubblici locali**
- c) **catasto, ad eccezioni delle funzioni mantenute allo stato dalla normativa vigente.**
- d) **Pianificazione urbanistica ed edilizia**
- e) **Attività in ambito comunale della protezione civile**
- f) **raccolta dei rifiuti urbani e 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-bis) **statistica**



Gli obblighi della gestione associata

LE 10 FUNZIONI FONDAMENTALI (art. 19 del DL 95/2012)

Non è sempre semplice definire i servizi e le funzioni contenute nell'elenco di cui sopra.

Un'ipotesi di lettura, deriva anche dalla articolazione in missione programmi prevista dalla contabilità armonizzata dl 118/2011

Funzione fondamentale

- a) Organizzazione generale dell'amministrazione, gestione finanziaria, contabile e controllo: (personale; servizio finanziario; economato/acquisti; gestione entrate; controlli interni; controllo di gestione; informatica; appalti; lavori pubblici)**
- b) Le altre funzioni di lettura più univoca**



Gli obblighi della gestione associata

L'obbligo associativo in esame non comprende:

I SERVIZI DEMOGRAFICI (funzione fondamentale esclusa per legge da ogni obbligo)

LE FUNZIONI “NON FONDAMENTALI”

- URP
- Cultura
- Sviluppo economico
- Turismo
- Sport e tempo libero

Sono funzioni che comunque è possibile associare.



Gli obblighi della gestione associata

Altri obblighi

Obbligo, previsti dal comma 3-bis dell'art. 33 del Codice dei contratti pubblici, a carico di tutti i Comuni non capoluogo di Provincia, dunque anche quelli con popolazione superiore alla soglia di 5.000 Abitanti, di avvalersi di centrali uniche di committenza per l'acquisto di beni e servizi e per le procedure di gara per i lavori pubblici.

La norma blocca il rilascio del CIG ai Comuni, che devono avvalersi delle Centrali Uniche di Committenza (CUC) DEROGA all'obbligo, e quindi i comuni possono procedere in autonomia per sotto la soglia dei 40.000 euro.



Gli obblighi della gestione associata

Le possibili CUC sono:

- l'Unione di Comuni;
- la Convenzione ex art. 30 TUEL;
- la Provincia;
- un altro Soggetto aggregatore purchè iscritto all'Elenco nazionale.



Gli obblighi della gestione associata

I comuni possono gestire in forma associata le funzioni mediante:

- Unione di Comuni (ai sensi dell'art. 32 del T.U.E.L.)

ovvero

- Tramite Convenzione (ai sensi dell'art. 30 del T.U.E.L.)



Le diverse forme di gestione associata: L'Unione

E' un ente locale vero e proprio con soggettività giuridica, dotato di organi di riferimento, politici e tecnici, e di risorse proprie (umane, strumentali e finanziarie).

GOVERNANCE:

- organi politici dell'Unione

SCHEMI ORGANIZZATIVI:

- uffici dell'Unione
- Proprio bilancio



Le diverse forme di gestione associata: la convenzione

LA CONVENZIONE

E' un semplice accordo tra più enti, finalizzato alla gestione associata di uno o più servizi (tendenzialmente un numero limitato)

GOVERNANCE:

- delega al comune capofila
- strumenti di coordinamento tra gli organi politici dei comuni convenzionati (si possono inserire in convenzione obblighi reciproci)

SCHEMI ORGANIZZATIVI:

- Ufficio del comune capofila che esercita la funzione delegata, oppure uffici comuni



La convenzione

Anche per la delega delle funzioni ad un Unione si utilizza lo strumento della convenzione.

Nello statuto dell'Unione si possono stabilire alcune regole relativamente ad approvazione più stringenti di approvazione. Ad esempio le convenzioni di delega di funzioni all'Unione devono essere approvate a maggioranza assoluta dei componenti dei consiglio comunali.

fi La convenzione

Art. 30 TUEL comma 1-2

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

fi

Il processo di delega delle funzioni



Da dove cominciare: le funzioni da associare

Fatto salvo l'obbligo normativo, non c'è un metodo scientifico per decidere da quali funzioni iniziare il processo di delega all'Unione.

Ogni realtà deve decidere rispetto alla situazione di partenza

Partire dallo stato di fatto dei servizi e dagli obiettivi politici ed organizzativi

Si può partire dai servizi che presentano le maggiori criticità, tipicamente un pensionamento che non si può sostituire;

Oppure

Dai servizi che si vogliono rafforzare

Oppure

Completare ciò che si gestisce con qualche forma associativa



Da dove cominciare: le funzioni da associare

Alcuni suggerimenti.

Delegare intere funzioni e non singoli servizi

- Questo consente di ottimizzare l'utilizzo del personale, che soprattutto nei comuni piccoli si occupa di diversi servizi nella stessa funzione;
- Rafforza le sinergie tra i servizi ed evita disfunzioni tra ciò che è gestito in comune e ciò che è gestito in Unione
- Per i servizi rivolti ai cittadini, creare un polo di servizio per un medesimo target di utenza



Da dove cominciare: le funzioni da associare

Esempi

- servizi tecnici: edilizia privata; pubblica; gestione del verde; manutenzioni.
 - ✓ Diventa molto difficile individuare il personale che in ogni comune è addetto in via esclusiva a quell'ufficio;
 - ✓ Lo stretta relazione tra i vari uffici deve essere mantentua anche a livello di unione
 - ✓ Occorre evitare continue incomprensioni tra chi fa che cosa, in particolare se sono servizi rivolti al pubblico.
- Le funzioni di polizia municipale, devono essere conferite in toto.
 - Se viceversa vengono mantenuti in capo al comune servizi di polizia locale, più tipicamente comunali (annonaria, controllo dei mercati) si rischia *la duplicazione delle professionalità necessarie; delle responsabilità, la difficoltà a definire chi fa che cosa)*



Da dove cominciare: le funzioni da associare

Servizi di staff: gestione risorse umane; servizi informatici; gare ed appalti; gestione dei tributi, i controlli

Per questi servizi

- Si possono ottenere forti economie di scala;
- Sono serventi per la gestione associata degli altri servizi (personale ed i servizi informatici)
- Non hanno un impatto diretto verso il cittadino, per cui è meno problematica la modifica della loro organizzazione

Pertanto è utile partire dai servizi di staff



Da dove cominciare: le funzioni da associare

In ogni caso, la norma indica alcuni requisiti obbligatori per il conferimento delle gestioni associate, sia se svolte tramite l'Unione che con una semplice convenzione.

I conferimenti delle funzioni devono avvenire nel rispetto dell'art. 14, comma 29, del decreto legge n. 78/2010 che dispone a carico degli enti locali un doppio divieto di sovrapposizione tra gestioni diverse:

-la medesima funzione non può essere svolta da più di una forma associativa;

- la funzione gestita in forma associata non può essere parzialmente gestita dal singolo Comune.



Da dove cominciare: le funzioni da associare

La delega delle funzioni 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

In Unioni molto grandi con territori molto vasti, è opportuno pensare ad servizi progettati per ambiti territoriali.



Da dove cominciare: le funzioni da associare

Ne consegue l'obbligo, per ogni funzione, di unificare:

- **tutti i procedimenti amministrativi,**
 - **le competenze politiche e gestionali,**
 - **le strutture organizzative,**
 - **le risorse umane e finanziarie,**
 - **le relative responsabilità,**
- in modo da evitare ogni possibile duplicazione di costi.***



Le funzioni da associare

Art. 32 TUEL, comma 4

L'unione ha autonomia statutaria e potestà regolamentare, ed ad essa si applicano, in quanto compatibili le disposizioni relative alle città Metropolitane, ai comuni, con particolare riguardo allo status di amministratori, all'ordinamento finanziario e contabile, al personale ed alla organizzazione.

Lo Statuto dell'unione stabilisce le modalità di funzionamento degli organi e ne disciplina i rapporti.



Le funzioni da associare: i regolamenti di settore

Ricognizione di tutti i procedimenti amministrativi che vengono svolti per la funzione/servizi conferiti all'unione

- ✓ Si fa riferimento al regolamento del procedimento amministrativo e alla tabella dei procedimenti comunale
- ✓ Indiv ure procedimenti «non pertinenti alla funzione da trasferire
- ✓ Se l'Unione è già dotata di un suo regolamento per il procedimento amministrativo, si aggiorneranno le tabelle dei procedimenti integrati con le nuove funzioni.

Ricognizione dei regolamenti di settore che disciplinano le modalità di erogazione dei servizi per le funzioni conferite

- ✓ Procedere all'approvazione dei regolamenti per le nuove funzioni gestite in modo associato
- ✓ Prevedere nelle convenzioni di conferimento al regolamento a cui fare riferimento nelle "more" dell'approvazione dei regolamenti di Unione



Le funzioni da associare: i regolamenti generali

L'Unione si deve dotare dei regolamenti “generali” di disciplina della funzione amministrativa

Tutti quelli relativi al personale (atti di giunta)

- ✓ Il regolamento sull'ordinamento degli uffici e dei servizi (delibera di giunta)
- ✓ La dotazione organica, l'organigramma e i piano occupazionali
- Regolamento di contabilità (delibera di consiglio)
- Regolamento per il procedimento amministrativo;
- Regolamento per i controlli interni (DL 174)

Nello statuto è bene inserire una norma di rinvio ai regolamento di un comune nelle more di approvazione dei regolamenti dell'Unione

fi

L'organizzazione dei servizi associati



L'organizzazione dei servizi associati

Art. 30 TUEL- comma 4

4. Le convenzioni di cui al presente articolo possono prevedere anche la costituzione di uffici comuni, che operano con personale distaccato dagli enti partecipanti, ai quali affidare l'esercizio delle funzioni pubbliche in luogo degli enti partecipanti all'accordo, ovvero la delega di funzioni da parte degli enti partecipanti all'accordo a favore di uno di essi, che opera in luogo e per conto degli enti deleganti.

- ✓ Anche nell'ipotesi di uffici comuni è comunque necessario individuare un comune capofila.
- ✓ Rispetto alle Unione non vi è autonomia finanziaria e quindi i costi della gestione associata sono inseriti nel bilancio del comune capofila.
- ✓ La gestione del personale degli uffici comuni si complica perché gli addetti rimangono alle dipendenze dei comuni e non dell'ufficio comune.



L'organizzazione dei servizi associati

MODALITA' DI GESTIONE TRAMITE CONVEZIONE

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 (di solito il Comune più strutturato) opera in nome e per conto dei deleganti

L'Ente delegato ha autonomia organizzativa e opera con propri mezzi e personale



L'organizzazione dei servizi associati

TRAMITE UNIONE

Uffici unici

Uffici unici, ubicati in una sede propria, dove vengono svolte tutti i procedimenti e le attività relativi alla funzione conferita all'Unione; Nella nuova sede opereranno tutti i dipendenti trasferiti per la gestione della funzione delegata.

Modello consigliato per i servizi di staff (personale, servizi finanziari, informatici), fortemente specializzati, a scarso impatto con utenza esterna



L'organizzazione dei servizi associati

TRAMITE UNIONE

Uffici unici

I “pro”...

Economie di scala, riduzione dei costi a parità di prestazioni

L'accentramento e il ridisegno delle procedure consente di fare le stesse attività con minore personale

Specializzazione del personale:

- ✓ Prima tutti si occupavano di tutto

- ✓ Dopo specializzazione per linee di attività

Aumento delle prestazioni: ampliamento orario apertura dell'ufficio

...e i “contro”

Individuare una nuova sede

- ✓ Costo aggiuntivo, difficilmente compensato dagli spazi che si liberano nei comuni

Forte impatto del personale che si deve trasferire



L'organizzazione dei servizi associati

TRAMITE UNIONE

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.

Riprogettazione dei servizi comunali con l'obiettivo di concentrare in una unica sede le funzioni di staff e back office, mantenendo nei comuni i servizi di sportello

Modello consigliato per i servizi a forte impatto di pubblico: anagrafe; servizi sociali, ma anche PM



L'organizzazione dei servizi associati

TRAMITE UNIONE

Uffici a rete

I “pro”...

Riduzione impatto con l'utenza che mantiene i tradizionali punti di accesso;
Omogeneità delle prestazioni

... e i “contro”...

Scarsa riduzione dei costi di gestione.
Forti costi di coordinamento



L'organizzazione dei servizi associati

Alcuni esempi

Uffici unico

Servizi di staff

Servizi alle imprese

Ufficio a rete

Attività amministrative e di back office centralizzate in una sede

Attività di sportello presenti nei comuni

Introduce un concetto molto importante

La gestione associata NON è la somma dei servizi comunali,

NON è un mero coordinamento

ma richiede la **RIPROGETTAZIONE** dei servizi.

fi

Le risorse umane e finanziarie



Le risorse umane

Art. 32 TUEL, comma 5

-all'unione sono conferite dai comuni partecipanti le risorse umane, finanziarie e strumentali necessarie all'esercizio delle funzioni loro attribuite

-in particolare, il personale può essere comandato o distaccato o trasferito (soluzione, quest'ultima, preferibile a regime)

-l'unione subentra ai comuni nei rapporti contrattuali in essere in relazione alle funzioni conferite

- l'unione acquista dai comuni la quota corrispondente al trattamento accessorio del personale trasferito.



Le risorse umane

Art. 32 TUEL, comma 5

Restano fermi i vincoli previsti dalla normativa vigente in materia di personale

-la spesa sostenuta per il personale dell'Unione non puo' comportare, *in sede di prima applicazione*, il superamento della somma delle spese di personale sostenute precedentemente dai singoli comuni;

- *a regime*, devono essere assicurati progressivi risparmi di spesa in materia di personale.

La legge finanziaria per il 2016 prevede per le Unioni la sostituzione del 100% del turn-over

fi Le risorse umane

Alcune avvertenze

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

Circoscrivere nel tempo la leva economica come incentivo allo *start up*, evitando consolidamenti

fi Le risorse umane

I passaggi fondamentali sono:

Criteri per il trasferimento del personale, da approvare con delibera di giunta previo accordo con il sindacato

Rideterminazione della pianta organica (sia dei comuni che dell'Unione)

Approvazione della macrostruttura dell'Unione (anche i comuni dovranno ridisegnare la loro struttura organizzativa)

Trasferimento del personale, nuovi contratti di lavoro

Accordo sindacale per il salario accessorio

fi Le risorse umane

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

Disparità di trattamento tra colleghi

Complessità di gestione e nelle relazioni con le varie delegazioni trattanti

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

Armonizzazione dei trattamenti

Decurtazione fondi comunali (ma senza ripercussioni sugli altri dipendenti)



Le risorse finanziarie

Art. 32 TUEL, comma 7

Alle unioni competono le entrate derivanti dalle tasse, dalle tariffe e dai contributi sui servizi ad esse affidati.

Le entrate dell'Unione quindi derivano da

- ✓ entrate proprie (tributi, rette, ...), dal trasferimento dello stato o della regione per le funzioni delegate
- ✓ dal trasferimenti da parte dei comuni

Autonomia finanziaria determina una doppia responsabilità

- ✓ Accertare ed incassare correttamente le entrate proprie (rette; contravvenzioni, ecc..)
- ✓ Rendicontare ai comuni le modalità di spesa delle risorse conferite



Le risorse finanziarie

Criteri di ripartizione delle spese tra i comuni

Nello 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

Alcuni esempi:

- ✓ % pro-quota - % di un indicatore della attività conferita (popolazione, superficie; pratiche espletati; dipendenti gestiti; postazioni di lavoro ecc..)
- ✓ Partendo da situazione molto differenti è possibile che a partirà di spesa alcuni comuni paghino di più, altri di meno per cui:
- ✓ perequazione per ragioni di gradualità rispetto al costo storico.



Le risorse finanziarie

Le entrate proprie

L'Unione essendo un Ente Locale a tutti gli effetti deve adempiere a tutti gli obblighi finanziari e contabili previsti per gli Enti Locali.

Dal 1° gennaio è entrata a regime per tutti i comuni la “contabilità armonizzata” regolamentata dal Dlgs 118/2011 e s.m.i

Evidenziamo alcune novità particolarmente impattanti anche le Unioni di Comuni:

- ✓ Ciclo della programmazione: DUP e suo aggiornamento
- ✓ Accertamento delle entrate con obbligo di destinare una parte delle spese a coperture delle entrate non certe, con l'istituzione di un apposito fondo. FCDE
- ✓ L'unione non è soggetta al patto di stabilità



Le risorse finanziarie

Le entrate proprie

- ✓ Ciclo della programmazione: DUP e suo aggiornamento, attenzione al coinvolgimento di tutti gli attori, che nel caso dell'Unione, non solo solo le strutture della Unione stessa, ma anche il personale politico dei comuni per le materie delegate.
- ✓ Responsabilità sulle entrate non si limita alla istituzione del Fondo Crediti di Dubbia Esigibilità, ma ad un incisiva azione per ridurre gli insoluti e la definizione di una procedura per il recupero dei crediti
 - ✓ attività particolarmente rilevante per gli entrate da contravvenzione del codice della strada e per le rette dei servizi alla persona.



La rendicontazione

Una attività indispensabile, molto impegnativa e complessa da produrre sia per i consiglio comunali deleganti che per i cittadini/utenti.

L'Unione è un centro di spesa

Rendicontazione delle attività e dei risultati.

- ✓ Nelle Unioni di Comuni si pone il problema di costruire un sistema di obiettivi e indicatori in grado di calcolare costi e prodotti realizzati in ambito associato.
- ✓ A tale scopo occorre far riferimento al bilancio consolidato Unione-Comuni – depurato dai trasferimenti tra enti - in modo da determinare correttamente i costi (per funzione/complessivi) e confrontarli in modo efficace nello spazio (con altre Unioni) e nel tempo (con la situazione dei singoli Comuni pre-Unione).



La rendicontazione

Trasparenza delle attività dell'Unione con particolare riferimento alle prescrizioni della legge anticorruzione (n. 190/2012) e del d. lgs. 33/2013.

Art. 1, comma 110, legge 56/2014

Le unioni possono svolgere in forma associata le seguenti attività:

- responsabile anticorruzione e per la trasparenza (nominato dal presidente dell'unione tra i funzionari dell'Unione e dei comuni che la compongano)
- organo di revisione (un unico revisore per le Unioni fino a 10.000 abitanti; un collegio di 3 per le altre)
- organo di valutazione e di controllo di gestione (funzioni attribuite dal presidente sulla base di un regolamento)

fi

La progettazione dei nuovi servizi

fi La progettazione dei servizi associati

In UNIONE

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, né ci si deve limitare ad una attività di coordinamento.

L'accentramento di un servizio è l'occasione per una radicale revisione organizzativa

✓ mettere insieme più debolezze non fa una forza

Riprogettare i processi, flussi informativi, output, utilizzando al massimo gli strumenti informatici.

fi La progettazione dei servizi associati

CON COMUNE CAPOFILA

Questo processo non è possibile o è molto limitato nel caso di delega della funzioni verso un comune capofila

L'organizzazione del nuovo servizio sarà conforme a quella del comune capofila.

Gli enti deleganti possono chiedere di essere coinvolti nella definizione degli obiettivi dell'ufficio associato

- In fase di definizione del PEG

E che vi sia una puntuale rendicontazione dei risultati.



La progettazione dei servizi associati

La fattibilità della delega delle funzioni all'Unione viene valutata attraverso la redazione di studi di fattibilità al quale seguirà una proposta di gestione del nuovo servizio.

Sia l'attività di analisi (studio di fattibilità) che di progettazione deve essere "interna", deve cioè vedere direttamente coinvolti i responsabili comunali delle funzioni che si propongono di associare;

Eventuali consulenze devono essere limitate ad attività di supporto e specialistiche;

Coinvolgere il personale nel processo di innovazione e riorganizzazione:

- ✓ mai più la frase "abbiamo sempre fatto così..."



La progettazione dei servizi associati

Rilievo dello stato di fatto:

- ✓ Procedimenti/attività (tipologia e numero)
- ✓ Processi (attenzione all'interazione con gli altri uffici, non appartenenti alla funzione oggetto dello studio)
- ✓ Risorse umane e finanziarie (assegnate alla funzione oggetto di studio)

Questa fase può essere fatta da una esame documentale (bilancio; organigramma; peg;) è attraverso indagine con elaborazione di un questionario.

Output

- ✓ Elaborazione del report sullo stato di fatto
- ✓ Indicazione delle attività che verranno gestite in forma associata
- ✓ Individuazione degli obiettivi prioritari che si devono raggiungere.



La progettazione dei servizi associati

Una fase molto importante nella redazione del progetto di gestione del nuovo servizio è data da:

- ✓ la indicazione degli obiettivi che si vogliono ottenere con la gestione associata
- ✓ La formulazione degli indicatori per valutare se tali obiettivi sono stati raggiunti.
- ✓ Il calcolo degli stessi per consentire un confronto tra prima e dopo.



La progettazione dei servizi associati

Gli obiettivi della gestione associata:

Maggiore efficienza: svolgere le medesime funzioni con meno risorse di quelle precedentemente usate; Economie di scala.

Obiettivo tipico dei servizi di staff o fortemente specializzati:
ufficio del Personale; gare ed appalti

Gli indicatori, qualche esempio

- ✓ Numero di addetti (risorse/uomo) alle funzioni trasferite
- ✓ Risorse utilizzate per quella funzione
- ✓ Costo del servizio per unità di prodotto



La progettazione dei servizi associati

Gli obiettivi della gestione associata:

Ampliamento dei servizi: aumentare le prestazioni a parità di risorse; Aumentare l'efficacia sociale.

Tipicamente i servizi verso il cittadino: Polizia Municipale;
Servizi alla persona.

Gli indicatori, qualche esempio

- ✓ Orario di apertura degli sportelli
- ✓ Orario di copertura del servizio
- ✓ Tempi medi di risposta alle istanze dei cittadini



La progettazione dei servizi associati

Gli obiettivi della gestione associata:

Innovazioni tecnologica e semplificazione amministrativa

- ✓ L'unione consente di raggiungere la massa critica sufficiente per investimenti in tecnologia ed innovazione

Gli indicatori, qualche esempio

- ✓ Numero pratiche on-line sul totale delle pratiche
- ✓ accessi al sito web

La capacità regolamentare e la riorganizzazione dei processi permette di riorganizzare le procedure al fine della loro semplificazione e di approvare regolamenti unici.

Gli indicatori, qualche esempio

- Regolamenti unici



La progettazione dei servizi associati

Gli indicatori devono permettere un confronto:

Temporale, prima e dopo il conferimento
Spaziale, tra realtà simili

Pertanto durante la redazione dello studio di fattibilità è necessario individuare gli indicatori di base e rilevare le variabili per il loro calcolo.

L'unione, o il comune Capofila, deve dotarsi di un sistema di monitoraggio che consente di calcolare ed aggiornare gli indicatori.



Il conferimento delle funzioni: un possibile percorso

Redazione del progetto di gestione

Partendo dagli obiettivi assegnata si progetta il nuovo servizio

- ✓ Struttura organizzativa del nuovo servizio
- ✓ Previsione della risorse umane e finanziare per la nuova struttura
- ✓ Individuazione degli indicatori.

Individuazione delle attività “border line” e di ciò che rimane nei comuni

Output

Approvazione della organizzazione del nuovo servizio



Il conferimento delle funzioni: un possibile percorso

Redazione del progetto di gestione

Partendo dagli obiettivi assegnata si progetta il nuovo servizio

- ✓ Struttura organizzativa del nuovo servizio
- ✓ Previsione della risorse umane e finanziare per la nuova struttura
- ✓ Individuazione degli indicatori.

Individuazione delle attività “border line” e di ciò che rimane nei comuni

Output

Approvazione della organizzazione del nuovo servizio



Il conferimento delle funzioni: un possibile percorso

L'avvio del servizio associato

- ✓ Individuazione sede
- ✓ Approvazione delle convenzioni consiliari di conafriemtno
- ✓ Trasferimento del personale
- ✓ variazione di bialancio

Output

Avvio del servizio

fi

Gli organi gestionali dell'Unione



Gli organi gestionali dell'Unione

Art. 32 TUEL, comma 5ter

Il presidente dell'unione di comuni si avvale del Segretario di un comune facente parte dell'unione, senza che ciò comporti l'erogazione di ulteriori indennità e, comunque, senza nuovi o maggiori oneri per la finanza pubblica.



Gli organi gestionali dell'Unione

***Organi gestionali dell'Unione:* sono i Responsabili dei servizi nominati dal Presidente dell'Unione.**

Per ogni struttura deve essere previsto un unico responsabile (di qualifica dirigenziale o apicale).

In effetti non viene esclusa a priori la possibilità per l'unione di strutturarsi su più livelli di responsabilità, in modo ampiamente autonomo, a patto che il modello organizzativo prescelto sia compatibile con gli obiettivi generali di riduzione della spesa



Gli organi gestionali dell'Unione

Organi gestionali

- Segretario generale del Comune/dell'Unione
- Direttore esterno (può essere nominato negli enti con popolazione superiore a 100.000 abitanti)
- Dirigenti/Responsabili dei servizi del Comune/dell'Unione

La struttura organizzativa e le responsabilità, gli obblighi sono del tutto analoghi a quelli di un comune



Gli organi gestionali dell'Unione

Competenze gestionali dei dirigenti/ responsabili (Comune o Unione) (art. 107 tuel)

- La presidenza delle commissioni di gara e di concorso
 - La responsabilità delle procedure d'appalto e di concorso
 - La stipulazione dei contratti
 - Gli atti di gestione finanziaria
 - Gli atti di amministrazione e gestione del personale
 - I provvedimenti gestionali autorizzatori (es. permesso di costruire)
 - I provvedimenti gestionali restrittivi (es. ordinanze)
 - Le manifestazioni di giudizio e di conoscenza
 - Gli atti attribuiti dallo statuto e dai regolamenti o delegati dal sindaco
- (in realtà spetta ai dirigenti/responsabili la generalità degli atti gestionali, tranne i casi attribuiti eccezionalmente ad altri organi)**



Gli organi gestionali dell'Unione

Per evitare incomprensioni che possono tramutarsi in veri e propri disservizi è necessario rafforzare gli organismi di raccordo e di confronto tra Unione e Comuni, oltre che politici anche gestionali:

Alcune idee

- a) Conferenza dei segretari (da convocare periodicamente)
- b) Conferenza dei responsabili dei servizi finanziari



I passaggi formali per la costituzione 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.



Criticità

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

Grazie per l'attenzione

Nara Berti
n.berti@renogalliera.it

I materiali saranno disponibili su:
www.fondazioneifel.it/formazione



@Formazioneifel



Facebook



Youtube