

La gestione associata tra i piccoli comuni

Un esempio concreto di gestione associata dell'area tecnica e del catasto

EVOLUZIONE NORMATIVA/1

L. 142/1990
Introduzione
modello
Unione

D.Lgs. 267/2000
Art. 30 Convenzioni
Art. 32 Unioni

D.L. 78/2010
Convenzione o
Unione Comuni
fino a 5.000 ab.

D.L. 138/2011
Art. 16 –
Comuni fino
a 1.000 ab.

L. 42/2009
Funzioni
fondamentali

L.R 22/2012
Definizione livelli
demografici

D.L. 216/2011
milleproroghe
Proroga
termini G.A.

CIRC. REG.
15/11/2012, n. 8
Ribadisce validità
limite demografico
LR 22/2012

D.L. 95/2012
Ridefinizione funzioni
Unioni fino a 1.000 ab.
Proroga scadenze

EVOLUZIONE NORMATIVA/2

Gli interventi normativi degli ultimi anni (2010/2012) hanno segnato una netta e radicale inversione di tendenza in materia di gestioni associate.

Si è passati dalla incentivazione, che aveva comunque il carattere della volontarietà, al vincolo della concreta attuazione dell'associazionismo.

Con il DI 95/2012 viene imboccata la strada del superamento dei piccoli comuni, probabilmente a causa del forte ritardo con cui stanno procedendo le gestioni associate.

FORME DI GESTIONE ASSOCIATA

Unione

Convenzione

L'UNIONE

L'Unione è un ente territoriale costituito da due o più comuni per l'esercizio congiunto di funzioni specifiche a esso delegate.

Lo statuto e l'atto costitutivo sono approvati dai Consigli: il primo individua le funzioni e le risorse, mentre il secondo disciplina quanto non riservato allo Statuto (es. Comuni partecipanti...).

Gli organi dell'Unione (presidente, giunta, consiglio) sono costituiti da amministratori in carica dei Comuni associati.

Il consiglio è composto dai consiglieri eletti dai singoli consigli dei comuni associati.

Il numero totale dei consiglieri non può essere superiore a quello previsto per i Comuni con popolazione pari a quella complessiva dell'Unione.

Criticità unione

I costi dei servizi tendono ad essere più elevati perché spesso aumenta il numero dei dipendenti.

I rapporti tra le strutture comunali (che finanziano) e quelle centrali dell'unione (che spendono) sono quasi sempre conflittuali.

Con il trasferimento di tutte le funzioni e servizi, anche le competenze di giunta e consiglio vengono trasferite alla giunta e al consiglio dell'Unione, lasciando agli organi dei singoli enti ambiti residuali molto limitati

La Convenzione

art. 30 TUEL e art. 19 d.l. 95/2012

La *convenzione* è un accordo *tra* due o più comuni volto alla gestione associata di funzioni e servizi.

Contenuti necessari: finalità, durata, forme di consultazione degli enti contraenti; rapporti finanziari, reciproci obblighi e garanzie, durata minima obbligatoria è 3 anni

Alla scadenza del triennio, se non è comprovato il conseguimento di significativi livelli di efficacia ed efficienza nella gestione (secondo le modalità stabilite dal Ministero), la forma associativa è obbligatoriamente l'Unione

L'art. 30, 4° comma del T.U. 267/2000 prevede che la gestione possa avvenire mediante costituzione di uffici comuni ovvero con delega di funzioni ad uno degli enti convenzionati

Aspetti positivi della convenzione

La Convenzione è lo strumento più flessibile previsto dal legislatore per garantire la gestione in forma associata di funzioni e servizi.

A differenza dell'Unione non dà luogo alla nascita di alcun soggetto giuridico, rimanendo in capo ai singoli comuni sia la titolarità sia la definizione di tutti gli aspetti operativi.

Proprio perché duttile è lo strumento più idoneo per i comuni che vogliono dar corso ad esperienze di gestione associata, per poi eventualmente assumere decisioni diverse.

Il Progetto operativo

per la gestione associata dell'area
tecnica - funzioni di “Pianificazione
urbanistica ed edilizia”, “Catasto” e
“Protezione civile”

Le fasi

Accordo politico ampio sullo sviluppo della gestione associata che ha portato all'approvazione della Convenzione quadro per la gestione di tutte le funzioni fondamentali.

In relazione alle direttive impartite dalla Conferenza dei Sindaci, l'organismo tecnico, costituito dai Segretari Comunali e dai responsabili di P.O, ha:

- Organizzato incontri con tutto il personale per spiegare finalità e tempi di realizzazione del processo di aggregazione
- Elaborato la proposta di progetto operativo e di accordo attuativo, coinvolgendo il personale direttamente interessato

L'accordo e il progetto operativo sono stati approvati dalle rispettive Giunte e sottoscritti dai due Sindaci.

Il contenuto del progetto

PREMESSA/1

La scelta di avviare la Gestione Associata delle funzioni oltre a rispondere ad un obbligo normativo si basa sulla necessità di offrire servizi sempre più qualificati e rispondenti alle esigenze degli utenti.

I comuni con atti deliberativi consiliari hanno approvato la Convenzione per l'esercizio associato di tutte e nove le funzioni fondamentali.

La gestione totalitaria non è operazione agevole poiché nei piccoli comuni spesso un singolo operatore divide il suo tempo tra un certo numero di funzioni e attività e una conseguente distribuzione di tempo (e di costo) su più funzioni.

PREMESSA/2

L'avvio del processo di gestione associata ha comportato una riflessione sulla razionalizzazione e riorganizzazione complessiva dei comuni associati.

Questo è un tema importante, da non sottovalutare, perché incide direttamente sul rapporto tra cittadino e pubblica amministrazione locale.

La riorganizzazione ha infatti previsto la centralizzazione delle attività di *back office* e la creazione di strutture polifunzionali di *front office per i cittadini e per gli utenti*.

In ogni comune, quindi, rimangono i servizi di diretta relazione con il cittadino mentre l'apparato amministrativo viene concentrato in punti qualificati.

QUADRO DI SVILUPPO ORGANIZZATIVO



Premessa/3

In questa ottica il progetto operativo, pur essendo riferito solo ad alcune funzioni, ha comportato uno studio preliminare

Sull'aggregazione di tutte le funzioni fondamentali

Sull'organigramma e sulle funzioni assegnate ai comuni

Sui servizi e sulle attività di competenza delle nuove strutture

AGGREGAZIONE FUNZIONI

Conferenza Sindaci

Coordinamento Operativo
Segretari Comunali

Area/1
Pianificazione
Urbanistica,
Edilizia, Gestione
del Territorio e
Catasto

Area/2
Affari Generali
e Servizi alla
persona

Area/3
Bilancio e
contabilità

Area/4
Riscossione
entrate -
Personale

Servizio
Polizia Locale e
Amministrativa

Comune Capofila
Dosolo

Comune Capofila
Dosolo

Comune Capofila
Pomponesco

Comune Capofila
Dosolo

Comune Capofila
Pomponesco

FUNZIONIGRAMMA COMUNE DI DOSOLO

Consiglio

Sindaco

Giunta

Segretario Comunale

Area
Pianificazione
Urbanistica,
Edilizia, Gestione
Territorio e
Catasto

Area
Affari Generali
e Servizi alla
Persona

Area
Riscossione
entrate -
Personale
controllo

Servizio
Segreteria
Demografici
Elettorale
URP

FUNZIONIGRAMMA COMUNE DI POMPONESCO

Consiglio

Sindaco

Giunta

Segretario Comunale

Servizio
Polizia Municipale e
Polizia Amministrativa
Locale

Area
Contabilità Bilancio

Servizio
Segreteria
Demografici Elettorale
URP

The background is a dark blue gradient that transitions to a lighter blue at the bottom. A thin, light blue curved line starts from the left edge and curves downwards towards the center. A semi-transparent, light blue spotlight effect is centered on the text, creating a bright area around it.

INDIVIDUAZIONE SERVIZI

1 - SERVIZI RICONDUCEBILI FUNZIONE D)

Urbanistica e gestione territorio (*parte funz. D - Funzione 09- servizio 01 DPR 194/96*)

Edilizia residenziale pubblica (*parte funz. D-Funzione 09- servizio 02 DPR 194/96*)

Servizio idrico integrato (*parte funz. D-Funzione 09- servizio 04 DPR 194/96*)

Tutela parchi e ambiente e altri servizi relativi al territorio e ambiente (*parte funz. D-Funzione 09- servizio 06 DPR 194/96*)

2 - SERVIZI NON RICONDUCEBILI FUNZIONE D)

Ufficio tecnico (parte funzione A–Funz. 01- serv. 06 DPR 194/96)

Edilizia scolastica (parte funz.H-Funzione 04-serv. 01, 02, 03)

Servizi cimiteriali (parte funz.G art 19-Funz. 10-servizi 05 DPR)

Organizzazione servizi pubblici–viabilità, circolazione stradale e servizi connessi (funz.B 9-Funz. 0 8- servizi 01, 02 DPR) 194/96)

Organizzazione e gestione servizi di raccolta, avvio e smaltimento e recupero dei rifiuti urbani (parte funz. F art 19 - Funzione 09, servizio 05 DPR 194/96).

3 - SERVIZI RICONDUCEBILI ALLA FUNZIONE E)

-Gestione piani comunali di Protezione Civile

-Redazione Piano intercomunale

4 - ALTRI SERVIZI NON RICONDUCEBILI ALL'ART. 19

Servizi produttivi (funz. 12 – servizi 01, 03, 06)

Sportello Unico edilizia

SUAP

5 - SERVIZI RICONDUCEBILI ALLA FUNZIONE C)

Catasto, ad eccezione delle funzioni mantenute allo stato dalla normativa vigente

LA FUNZIONE "CATASTO" 1

Il processo di decentramento del catasto di cui al D.Lgs 112/98 è fermo. Al riguardo è in corso un ripensamento perché ora la presentazione degli atti (aggiornamento, consultazione banca dati) avviene on-line attraverso la piattaforma SISTER.

Pertanto non ha più alcun senso "decentrare" fisicamente la funzione e creare "n" sportelli di approvazione dei docfa, pregeo, volture ecc., gestiti invece sicuramente meglio a livello centrale di agenzia.

Allo stato attuale la funzione "catasto" dovrebbe svilupparsi secondo un modello diverso dai vecchi poli catastali, oramai superati.

La gestione della funzione catasto 2

FASE 1

Attivazione sportello catastale decentrato attraverso convenzione con agenzia del territorio

FASE 2

Attivazione sistemi informatici per consentire all'agenzia del territorio e agli enti preposti l'accesso agli archivi informatici

FASE 3

Conservazione, utilizzazione ed aggiornamento degli atti catastali, per la quale si è in attesa dei decreti attuativi.

Modello organizzativo

Delega di funzione

Ufficio Unico

Delega di funzione

La delega sposta l'esercizio della competenza da un soggetto ad altro soggetto, che dilata la sfera di azione sul territorio di tutti i comuni partecipanti

Non è possibile limitare la delega (ad esempio a soli compiti istruttori o di sovrintendenza, coordinamento, etc)

Ufficio Unico

E' uno strumento più flessibile perché all'Ufficio Unico possono essere affidate funzioni:

- *Istruttorie (il provvedimento finale è di competenza degli organi dei singoli comuni)*
- *Decisorie (adotterà provvedimenti come organo dei comuni convenzionati)*
- *Di erogazione dei servizi (gestirà direttamente l'erogazione dei servizi per conto di tutti i comuni)*

PRINCIPI

1) Integrità delle funzioni

Secondo questo principio 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.

2) Integralità delle funzioni

Questo principio comporta l'unificazione obbligatoria di funzioni, servizi, procedimenti competenza, strutture organizzative, risorse umane e finanziarie, responsabilità

ORGANIGRAMMA UFFICIO

Responsabile Cat. D
incarico di PO

Settore
Urbanistica, ambiente
e ecologia e Protezione
civile

N. 1 Cat. D

Settore
Sportello Unico
edilizia e attività
produttive
SUAP

N. 1 Cat. C

Settore
Lavori pubblici,
patrimonio e
manutenzioni

N. 1 cat. D
N. 6 operai cat. b

COSTITUZIONE UFFICIO UNICO

I responsabili del personale dei comuni associati adottano i provvedimenti di assegnazione funzionale dei dipendenti all'Ufficio Unico

Il Sindaco del comune del comune Capofila, previo parere della Conferenza dei Sindaci, nomina il Responsabile

Adottati questi provvedimenti l'Ufficio è formalmente costituito e può avviare la propria attività

Responsabilità

Altro aspetto importante è rappresentato dagli effetti giuridici degli atti emanati dall'Ufficio Unico, cioè su chi incombe la responsabilità di tali atti.

La dottrina ritiene che nel caso di specie sembra ricorrere la fattispecie del mandato con rappresentanza disciplinato dall'art. 1704 del codice civile.

In virtù di tale articolo la responsabilità giuridica non ricade sul comune capofila, ma viene spalmata direttamente su tutti gli enti "rappresentati".

Lavori in corso

Si sta lavorando per:

A) Rispettare la copertura territoriale e la prossimità con il cittadino utente

B) Attuare il progetto di informatizzazione e digitalizzazione dei servizi (già finanziato dalla Regione)

C) Implementare il processo in atto di dematerializzazione degli atti (Delibere, determine etc. etc.)

D) Revisionare i regolamenti e le tariffe dei servizi

E) Formare, valorizzare e coinvolgere le competenze disponibili negli enti