

# **Le forme associative fra Comuni: vincoli e opportunità**

Prof. Mauro Salvato  
Università di Padova  
[mauro.salvato@unipd.it](mailto:mauro.salvato@unipd.it)

Rovigo 01/02/11

# Le dimensioni dei Comuni

- La L.122/2010 ha reso obbligatoria la gestione in forma associata, mediante Unione o Convenzione, delle funzioni fondamentali (previste dall'art. 21 c. 3 della L.42/1999) dei Comuni con popolazione inferiore a 5000 abitanti ed inferiore a 3000 nei comuni montani.
- **Il Veneto ha 581 Comuni** di cui:
  - 318 al di sotto dei 5.000 abitanti, pari al 55% (media naz. 72%)
  - 202 al di sotto dei 3.000 abitanti, pari al 35% (media naz. 57%)
- **La Provincia di Rovigo ha 50 Comuni** di cui,
  - 40 Comuni al di sotto dei 5000, pari al 80%
  - 29 Comuni al di sotto dei 3000 abitanti, pari al 58%
- **L'obbligo della gestione associata dei servizi, in Veneto, riguarda maggiormente i Comuni della provincia di Rovigo (e di Belluno) rispetto ad altre realtà regionali e nazionali.**

**Tab. 1 - Dimensioni dei comuni del Veneto per provincia**

| <i>Provincia</i> | <i>Popolazione<br/>al 31/12/09</i> | <i>Superficie<br/>Kmq</i> | <i>Abitanti per<br/>Kmq</i> | <i>Numero<br/>Comuni</i> | <i>Media<br/>abitanti per<br/>Comune</i> | <i>Abitanti del<br/>Comune<br/>Capoluogo</i> | <i>Media ab.<br/>per Comune<br/>senza il<br/>capoluogo</i> | <i>% ab. capo-<br/>luogo sulla<br/>popolazione<br/>provinciale</i> |
|------------------|------------------------------------|---------------------------|-----------------------------|--------------------------|--|--|--|--|
| Belluno          | 213.876                            | 3.678                     | 58                          | 69                       | 3.100                                    | 36.618                                       | 2.607  | 17,12%   |
| Padova           | 927.730                            | 2.142                     | 433                         | 104                      | 8.920                                    | 212.989                                      | 6.939  | 22,96%   |
| Rovigo           | 247.297                            | 1.789                     | 138                         | 50                       | 4.946                                    | 52.118                                       | <b>3.983</b>   | 21,08%   |
| Treviso          | 883.840                            | 2.477                     | 357                         | 95                       | 9.304                                    | 82.208                                       | 8.528  | 9,30%  |
| Venezia          | 858.915                            | 2.462                     | 349                         | 44                       | 19.521                                   | 270.801                                      | 13.677   | 31,53%   |
| Verona           | 914.382                            | 3.121                     | 293                         | 98                       | 9.330                                    | 264.475                                      | 6.700  | 28,92%   |
| Vicenza          | 866.398                            | 2.723                     | 318                         | 121                      | 7.160                                    | 115.550                                      | 6.257  | 13,34%   |
| <b>Veneto</b>    | <b>4.912.438</b>                   | <b>18.391</b>             | <b>267</b>                  | <b>581</b>               | <b>8.455</b>                             | <b>1.034.759</b>                             | <b>6.756</b>   | <b>21,06%</b>  |

# L'associazionismo fra Comuni in Veneto

- Il Veneto registra un notevole **sviluppo delle forme associative** per numero di enti coinvolti e di funzioni associate.
- Dai dati in possesso della Regione Veneto, nel 2009, il 72,6% dei Comuni era coinvolto in qualche forma di gestione associata.  
*NB Il dato è sottostimato perché alla Regione non risultano tutte le convenzioni.*
- I Comuni sono spesso coinvolti in più forme associative, a geometria variabile. Questo complica non poco la rete delle relazioni istituzionali
- Guardando alle forme associative più strutturate, allo stato attuale in Veneto sono presenti **28 Unioni di Comuni e 19 Comunità Montane**.
- L'esperienza delle Unioni di Comuni si è diffusa, a partire dal 2002, soprattutto nelle province di Padova, Vicenza, Verona.
- In Provincia di Rovigo c'è una sola Unione (Eridano) costituita ed un'altra in via di costituzione (Delta del Po).
- In qualche caso si è avuto il passaggio da forme di collaborazione monofunzionali (Convenzioni) a forme polifunzionali (Unioni).

**Tab. 2 - Unioni di Comuni e Comunità Montane nel Veneto**

| Province      | Unioni di Comuni | Comunità Montane |
|---------------|------------------|------------------|
| Belluno       | 2*               | 9                |
| Padova        | 8                | -                |
| Rovigo        | 1                | -                |
| Treviso       | -                | 2                |
| Venezia       | 2                | -                |
| Verona        | 8                | 2                |
| Vicenza       | 7                | 6                |
| Totale Veneto | 28               | 19               |

\* Le due Unioni della provincia di Belluno sono all'interno delle rispettive Comunità Montane  
Fonte: Regione Veneto, Banca dati Enti Locali.

**Tab. 3 - Comuni del Veneto partecipanti a forme associate - anno 2009**

| <b>Forme associative</b>   | <b>N. Comuni</b> | <b>% Comuni</b> |
|--|------------------|-----------------|
| Unione di Comuni   | 46               | 7,9             |
| Convenzione  | 93               | 16              |
| Consorzio  | 69               | 11,9            |
| Comunità Montana   | 97               | 16,7            |
| Unione + Convenzione   | 37               | 6,4             |
| Unione + C.M.  | 13               | 2,2             |
| Convenzione + Consorzio  | 22               | 3,8             |
| Convenzione + C.M.   | 24               | 4,1             |
| C.M. + Consorzio   | 14               | 2,4             |
| Unione + Convenzione + Consorzio                                 | 1                | 0,2             |
| Unione + Convenzione + C.M.                                      | 3                | 0,5             |
| Convenzione + C.M. + Consorzio                                   | 3                | 0,5             |
| <b>Totale Comuni partecipanti ad una o più forme associative</b> | <b>422</b>       | <b>72,6</b>     |
| <b>Comuni non partecipanti ad alcuna forma associativa</b>       | <b>159</b>       | <b>27,4</b>     |
| <b>Totale Comuni del Veneto</b>                                  | <b>581</b>       | <b>100,0</b>    |

Fonte: Regione Veneto, Banca dati Enti Locali.

# Le forme associative in provincia di Rovigo

- Dalla ricerca svolta dalla Provincia di Rovigo emerge che **l'associazionismo intercomunale è molto diffuso**: tutti i Comuni sono coinvolti in qualche forma associativa.
- **La forma associativa più diffusa è la convenzione**, con quasi il 90% delle forme associative e l'83% dei servizi associati, in quanto è di natura monofunzionale e meno vincolante di altre forme.
- L'Unione dei Comuni dell'Eridano comprende 5 Comuni per una popolazione di circa 10.800 abitanti e gestisce 7 funzioni-servizi comunali, la costituenda Unione di 4 Comuni del Delta del Po ha una popolazione di circa 26.000 abitanti.
- A queste si aggiungono 3 consorzi e 4 accordi di programma fra Comuni polesani e 6 convenzioni e 1 accordo di programma anche con Comuni di altre province (VE, PD, VI).
- Il Rodigino si caratterizza per numerose altre forme di gestione associata che coinvolgono la **Provincia e altri enti sovra-comunali**: 3 consorzi, 9 accordi di programma, 11 convenzioni, 5 protocolli d'intesa e 2 accordi.
- **Questo delinea uno scenario istituzionale dinamico ma complesso.**

# Le funzioni gestite in forma associata fra Comuni in provincia di Rovigo (1)

- **I servizi alle persone** (servizi sociali, istruzione pubblica) sono oggetto di gestione associata in circa il 18% dei casi, la **polizia locale** nel 14%. Generalmente le motivazioni che inducono a condividere questi servizi sono la maggiore copertura dell'utenza e del territorio e la migliore organizzazione dei servizi, oltre ai finanziamenti regionali nel caso della Polizia locale. La scelta di condividere questi servizi è impegnativa sotto il profilo politico, perché coinvolge l'immagine dell'Amministrazione presso gli elettori.
- **I servizi tecnici** di pianificazione e gestione del territorio e delle infrastrutture coprono il 25% delle funzioni associate. Le motivazioni che possono indurre a gestire in forma associata queste funzioni, da un lato, sono la realizzazione di economie di scala soprattutto nella progettazione, dall'altro la condivisione delle scelte di pianificazione territoriale su un area sovracomunale, come nel caso del PATI.

## Le funzioni gestite in forma associata fra Comuni in provincia di Rovigo (2)

- Da quanto emerge dall'indagine, le **funzioni amministrative** sono gestite in forma associata nel 37% dei casi. Questo dato, però, va depurato dalla condivisione del segretario comunale (19%), che non è una forma di gestione associata, ma semplicemente un modo per ripartire i costi di una figura professionale obbligatoria e costosa per i piccoli Comuni. Le funzioni amministrative si attestano, quindi, al 18% delle funzioni associate.
- La motivazione che induce a condividere queste funzioni in genere è la realizzazione economie di scala nella gestione del personale (stipendi, stato giuridico, assunzioni, valutazione) della ragioneria (bilancio, contabilità, tributi) e dei servizi demografici.

# Le forme di gestione associata

La **Convenzione** è la forma di gestione associata più diffusa, perché più agile e meno impegnativa rispetto ad altre forme associative. E' quasi sempre di carattere monofunzionale. Ha natura contrattuale, quindi non ha organi di amministrazione e struttura propria, ma può appoggiarsi su quella del Comune capofila e prevedere la costituzione di uffici unici fra gli enti locali convenzionati. In genere il Comune capofila è chiamato a sostenere maggiori oneri di personale e logistici rispetto agli altri Comuni.

I **Consorzi** dovranno essere sciolti entro il 31/12/10.

Le **Comunità Montane** si stanno ridefinendo come Unioni di Comuni.

L'**Unione dei Comuni** è una forma associativa polifunzionale più strutturata e stabile, è un ente locale dotato di propria personalità giuridica, organi di amministrazione diretta, potestà regolamentare. All'Unione possono essere trasferite (non delegate) le funzioni comunali e le relative risorse. Ad essa competono gli introiti derivanti dalle tasse, dalle tariffe e dai contributi sui servizi ad esse trasferiti.

# I vantaggi dell'Unione dei Comuni

**I vantaggi dell'Unione** sono sostanzialmente tre:

- non è soggetta al patto di stabilità;
- può sostituire il 100% il personale che va in quiescenza;
- può estendere l'orario dei dipendenti comunali messi a disposizione dell'Unione fino a 12 ore settimanali in più.

Inoltre, sono previsti contributi regionali e statali per l'avvio e per il funzionamento ordinario, che la Regione Veneto eroga nel caso in cui l'Unione comprenda almeno tre Comuni e vengano trasferite almeno tre funzioni o servizi.

Nello stesso tempo l'Unione è una forma *flessibile*, perché si presta ad essere utilizzata per “una geometria variabile” di funzioni e di Comuni, e *reversibile* nel caso la collaborazione non sia considerata soddisfacente da uno o più partner (l'alternativa è la convenzione).

Rispetto al Consorzio, l'Unione è una forma più leggera, in quanto non è una struttura che si aggiunge con i relativi costi, perché è espressione diretta dei Comuni, è governata dagli amministratori comunali, si avvale di personale e risorse dei Comuni.

## La scelta della forma associata

- Innanzitutto, bisogna decidere per quale forma di gestione associata optare - Convenzione o Unione - tenendo conto delle motivazioni ad associarsi ed anche dei deterrenti all'uscita.
- In linea generale, se l'obiettivo principale sono le economie di scala e l'aumento dell'efficienza può essere più adatta la Convenzione; se l'obiettivo è *anche* la definizione condivisa di politiche di sviluppo del territorio in svariati settori, allora è più adatta l'Unione dei Comuni.
- Finora il trasferimento di funzioni e servizi alla gestione associata poteva essere fatto con gradualità, a partire da alcune priorità condivise e da obiettivi concretamente raggiungibili nel breve periodo, per arrivare ad allargare la sfera della collaborazione sulla base dei risultati raggiunti (ma non si sa se sarà ancora possibile).
- Ciò significa che vi potevano essere **gestioni associate a geometria variabile**, che inizialmente coinvolgevano solo alcune funzioni-servizi (minimo tre) e che in prospettiva potevano estendersi ad altre funzioni-servizi o ad altri Comuni interessati ad aggregarsi.

# La prospettiva delle gestioni associate

- La novità sta nel fatto che, se finora la gestione associata fra Comuni è stato il risultato di una scelta volontaria, ora con la L.122/2010 diventa obbligatoria per i Comuni sotto i 5000 abitanti, che come già detto in provincia di Rovigo sono l'80%.
- Le disposizioni attuative sulle modalità di gestione associata dovranno essere emanate con un DPCM.
- La Regione sarà chiamata a definire gli “ambiti ottimali” per la gestione delle funzioni e dei servizi comunali e sta già ragionando sui criteri del riordino delle forme associative.
- Dall'indagine emerge, peraltro, che in provincia di Rovigo il 35% delle forme di gestione associata andrà a scadenza entro il 2012.
- Questa potrebbe essere un'opportunità per gestire la complessa opera di razionalizzazione delle forme associative esistenti e di costituzione di nuove forme associative fra Comuni e con altri enti.

# Motivazioni ad associarsi

## Motivazioni economico-finanziarie

- Incentivi per la costituzione e il funzionamento ordinario della gestione associata.
- Aggiramento dei vincoli del patto di stabilità (per i Comuni sopra i 5000 ab.)
- Ricerca di finanziamenti aggiuntivi su progetti.

## Motivazioni di efficienza ed economicità

- Economie di scala e migliore utilizzo delle risorse disponibili (efficienza gestionale).
- Maggiore potere di mercato verso i fornitori (economicità).

## Motivazioni di efficacia

- Mantenimento e miglioramento dei servizi, a parità di costi.
- Attivazione di nuovi servizi (investimenti).

## Motivazioni organizzative

- Possibilità di sostituire il 100% del turn-over del personale.
- Miglioramento dell'organizzazione dei servizi.
- Specializzazione del personale.

## Motivazioni di sviluppo

- Promozione dello sviluppo del territorio e pianificazione delle infrastrutture.
- Maggior forza verso gli enti sovra-comunali di gestione di servizi di pubblica utilità.
- Maggiore peso verso gli altri livelli istituzionali (Regione, Stato, UE).

# Resistenze ad associarsi

## Motivazioni culturali

- Radicato campanilismo e paura di perdita di identità.
- Mancanza di una visione integrata del territorio e di un approccio per obiettivi condivisi.
- Individualismo amministrativo (“chi fa da sé fa per tre”).
- Mancanza di fiducia reciproca fra gli amministratori (anche dello stesso colore politico).

## Motivazioni politiche

- Timore degli amministratori di perdere visibilità politica presso i cittadini-elettori.
- Timore dei piccoli Comuni di essere egemonizzati da un Comune più grande.
- Timore del Comune capofila di accollarsi troppi oneri per conto dei Comuni più piccoli.

## Motivazioni organizzative

- Timore degli amministratori di perdere il controllo diretto del personale.
- Complessità e lentezza dei processi decisionali (necessità di negoziare e mediare).
- Complessità della gestione organizzativa della rete intercomunale.
- Resistenze del personale e, in particolare, dei responsabili dei servizi.

## Motivazioni economiche

- Timore che i costi della gestione associata superino i benefici attesi.
- Timore che aumentino gli incarichi politici (costi della politica).
- Scarto temporale fra costi immediati di impianto e benefici futuri.

# La valutazione della gestione associata

- **La gestione associata deve essere valutata per i risultati che produce**, perché è il frutto di una scelta politica e organizzativa degli amministratori locali, che se ne assumono la responsabilità di fronte ai cittadini e ad essi devono renderne conto.
- **E' essenziale attivare da subito un sistema di monitoraggio e valutazione** che consenta di confrontare i risultati della gestione prima e dopo il trasferimento di servizi e funzioni alla gestione associata, al fine di misurare quanto costa e quanto vale la gestione associata rispetto alla gestione individuale dei servizi.
- **I Comuni devono percepire chiaramente la convenienza**, economica e politica, della gestione associata, non solo *ex-ante* quando decidono di avviare la collaborazione, ma soprattutto *ex-post* quando ciascuno tira le somme dei servizi ottenuti e dei costi sostenuti.

# Il successo della gestione associata

- Miglioramento dei servizi misurabile e percepito dai cittadini.
- Attivazione di nuovi servizi, prima non presenti.
- Risparmio relativo di risorse: riduzione dei costi pro-capite dei servizi.
- Sviluppo delle competenze e della motivazione del personale.
- Costruzione di un rapporto di fiducia fra gli amministratori.
- Sviluppo di reti di relazione esterne con altri attori pubblici e privati.
- Superamento delle visioni campanilistiche, creazione di un'identità territoriale allargata, che comprende e valorizza quelle comunali.

## *Esiti*

- Persistenza nel tempo della forma associativa, oltre il cambiamento degli amministratori e delle maggioranze politiche.
- Incremento delle deleghe conferite alla gestione associata.
- Incremento degli enti aderenti alla gestione associata.

# Il fallimento della gestione associata

L'esperienza insegna che la gestione associata non è per definizione un valore in sé e che le reti possono fallire, a seguito di:

- venire meno delle convenienze del patto associativo (aumento dei costi, peggioramento dei servizi, lamentele dei cittadini);
- insoddisfazione per la ripartizione di costi e benefici fra i partner;
- carenza di *leadership* e venir meno del sostegno politico;
- carenze del *management* associativo nella gestione della rete;
- trasferimento alla gestione associata del personale “critico”;
- le difficoltà della gestione economico-finanziaria;

## ***Esiti***

- l'uscita di singoli Comuni dalla gestione associata;
- lo scioglimento della forma associativa.

# **Analisi di fattibilità della gestione associata**

- **Analisi del territorio e delle sue peculiarità**
- **Analisi della struttura di ciascun Comune**
- **Analisi della fattibilità politica**
- **Analisi della fattibilità organizzativa**
- **Analisi della fattibilità tecnologica**
- **Analisi della fattibilità finanziaria**

# Analisi del territorio

- Fotografia delle principali dimensioni del territorio:
  - Situazione demografica
  - Situazione economica ed occupazionale
  - Infrastrutture e mobilità
  - Situazione ambientale
  - Beni culturali
  - Servizi alle persone
  - Sicurezza
  - Servizi di pubblica utilità
- Analisi delle interdipendenze funzionali fra i Comuni e dei flussi di persone per lavoro e studio.
- Identificazione delle complementarità e delle possibili sinergie.
- Identificazione degli elementi di attrattività e criticità del territorio.

# Analisi delle strutture comunali

- Servizi offerti ai cittadini: utenza, criteri di accesso, modalità di erogazione, grado di copertura, costo per l'utenza ecc.
- Forme di gestione associata esistenti e grado di soddisfazione rispetto ad esse.
- Forme in atto di esternalizzazione di funzioni e servizi e grado di soddisfazione rispetto ad esse (contratti ed appalti)
- Organizzazione e personale.
- Rete informatica e telematica.
- Bilancio (rapportato agli abitanti):
  - entrate proprie, trasferimenti, extratributarie per abitante,
  - spese correnti, investimenti, rimborso prestiti per abitante,
  - equilibrio della gestione corrente,
  - meccanismi di programmazione e controllo di gestione.
- Punti di forza e di debolezza di ciascuna struttura comunale.

# Fattibilità politica

- Valutazione dei servizi e delle funzioni da gestire in forma associata.
- Abitudini ed esigenze della cittadinanza riferite a tali servizi: qualità attesa e costo dei servizi.
- Valutazione degli aspetti dei servizi da omogeneizzare e di quelli da mantenere differenziati.
- Benefici attesi dalla gestione associata dei servizi da parte dei singoli Comuni.
- Criteri generali di ripartizione dei costi fra i Comuni.
- Equità percepita nella divisione dei costi e dei benefici.
- Interesse degli amministratori per la condivisione di politiche di sviluppo del territorio.
- Esplicitazione di dubbi e timori rispetto alla gestione associata.
- Proposte riguardo al modello di *governance* della forma associata.

# Modello di governance

Spetta ai Comuni decidere:

- le modalità di adesione alla e di recesso dalla forma associativa;
- l'organo di indirizzo e la sua composizione;
- l'organo di governo e le regole di presa delle decisioni;
- il ruolo e la durata della presidenza;
- gli ambiti di confronto e proposta a livello politico e tecnico;
- il ruolo di vertice dell'apparato (direttore o segretario generale);
- i criteri generali di organizzazione dei servizi associati;
- i criteri generali di contribuzione ai costi da parte dei singoli enti;
- l'ubicazione della sede della gestione associata;
- le modalità di controllo dei risultati della gestione associata.

**La gestione associata deve convenire al di là del colore politico, e reggere a fronte del cambiamento delle Amministrazioni.**

# Fattibilità organizzativa

## Situazione pre-esistente nei singoli Comuni

- Organizzazione dei servizi: punti di forza e di debolezza.
- Personale che lavora nei servizi proposti per la gestione associata.
- Opportunità e rischi connessi alla gestione associata.

## Situazione prevista con la gestione associata

- Modello organizzativo dei servizi.
- Personale da trasferire o da acquisire alla gestione associata.
- Grado di copertura del territorio previsto.
- Funzioni da centralizzare e funzioni da mantenere decentrate
- Rapporto fra *front-office* e *back-office*.
- Ruolo del responsabile del servizio (Unione) e dei referenti comunali

# Modello organizzativo

Gli aspetti fondamentali da definire sono:

- **il sistema di erogazione dei servizi**, mantenendo le funzioni di *front-office* nelle sedi dei singoli Comuni o, comunque, in prossimità dei cittadini-utenti, e centralizzando quelle di *back-office* mediante l'utilizzo delle tecnologie disponibili o reperibili;
  - **le modalità di trasferimento del personale comunale** alla gestione associata e l'individuazione dei responsabili, secondo criteri di valorizzazione della professionalità e di flessibilità organizzativa, più che dell'anzianità di servizio;
  - **le modalità di finanziamento e di ripartizione fra i Comuni** dei costi e dei servizi resi, secondo criteri di equità distributiva, ma tenendo conto anche del livello di prestazioni che ciascun Comune intende erogare in base alle esigenze e alle abitudini dei propri cittadini.
- 👉 **E' fondamentale che l'organizzazione sia leggera e flessibile.**

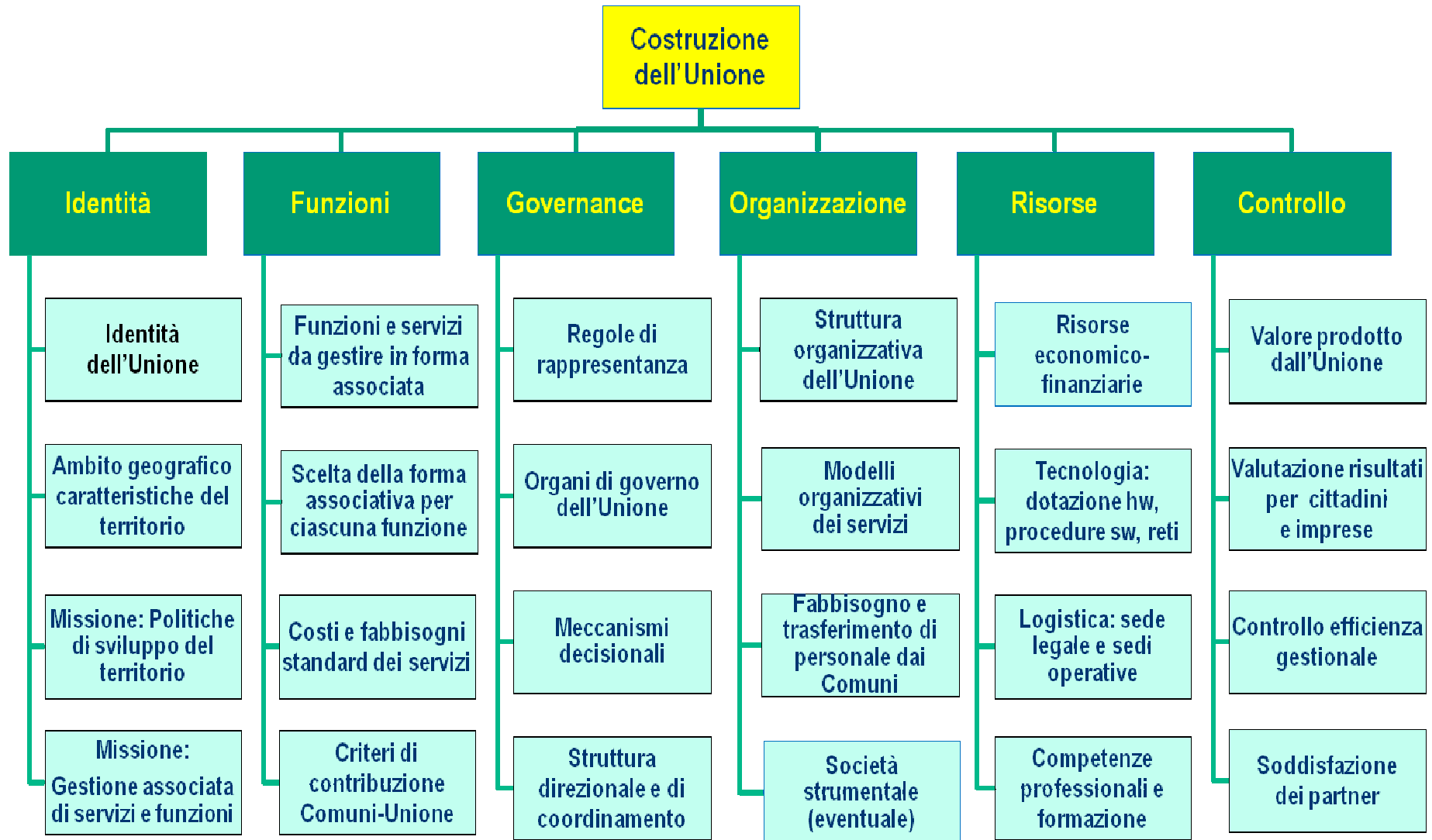
# Fattibilità tecnologica

- HW, SW e reti dei Comuni.
  - Interoperabilità dei sistemi operativi dei Comuni.
  - Copertura e velocità di connessione.
  - Siti web dei singoli Comuni.
  - Contratti di assistenza e per la sicurezza informatica
  - Disponibilità a condividere una piattaforma comune.
  - Disponibilità ad investire sulle ICT.
- 👉 **Per la gestione associata è fondamentale che vi siano le condizioni tecnologiche per poter lavorare a distanza.**

# Fattibilità finanziaria

- Rilevazione nei Comuni dei costi di gestione e degli eventuali introiti dei servizi da trasferire alla gestione associata.
- Stima dei costi di avvio e dei costi fissi della gestione associata.
- Stima dei finanziamenti ottenibili.
- Benefici attesi in termini di economie di scala nella gestione:
  - maggiore diffusione dei servizi, a parità di costi;
  - minore costo pro-capite dei servizi, in rapporto agli ab.;
  - investimenti su nuovi servizi non sostenibili dal singolo.
- Valutazione della convenienza economica.

# Quadro di sintesi



## **Processo di avvio dell'Unione di Comuni**

- Intesa politico-programmatica
- Piano strategico
- Statuto e atto costitutivo
- Costituzione degli organi
- Approvazione degli atti di funzionamento

# Atti fondamentali per la costituzione dell'Unione



## Una metafora

Marco Polo descrive a Kublai Kan un ponte, pietra per pietra.

“Ma qual è la pietra che sostiene il ponte?” chiede Kublai Kan.

“Il ponte non è sostenuto da questa o quella pietra - risponde Marco Polo - ma dalla linea dell’arco che esse formano”.

Kublai Kan rimane in silenzio, riflettendo ...

Poi soggiunge “Perché mi parli delle pietre? E’ solo dell’arco che mi importa”

Marco Polo risponde “Senza pietre non c’è arco”.

*Italo Calvino*