

# **LA GESTIONE ASSOCIATA OBBLIGATORIA DI FUNZIONI E SERVIZI COMUNALI NEI COMUNI FINO A 5.000 ABITANTI**

**Il monitoraggio delle convenzioni per la gestione associata delle  
funzioni obbligatorie comunali in provincia di Pavia**

**Roberto Daffonchio**

**Pavia, 27 giugno 2014**

# CARATTERISTICHE DEMOGRAFICHE DEL TERRITORIO PROVINCIALE

**Elevato numero di municipalità comunali**

**Totale dei Comuni 189**

(popolazione complessiva: 539.569 abitanti)

**dei quali 165 con meno di 5000 abitanti**

(popolazione complessiva : 217.069 abitanti)

**l'87% dei comuni pavesi rientra nella categoria  
dell'obbligo gestione associata**

## IL CONTESTO PROVINCIALE

La provincia di Pavia è al secondo posto, in Lombardia, per il numero di comuni ed ha la percentuale più alta di comuni sotto i 1000 abitanti

L'elevato numero di municipalità rappresenta

- un fenomeno positivo per gli elementi di appartenenza e di identità che costituiscono una ricchezza per i territori e la maggior tutela di quelli fragili e marginali,
- ma la frammentazione amministrativa pone problemi di razionalizzazione e distribuzione delle risorse.

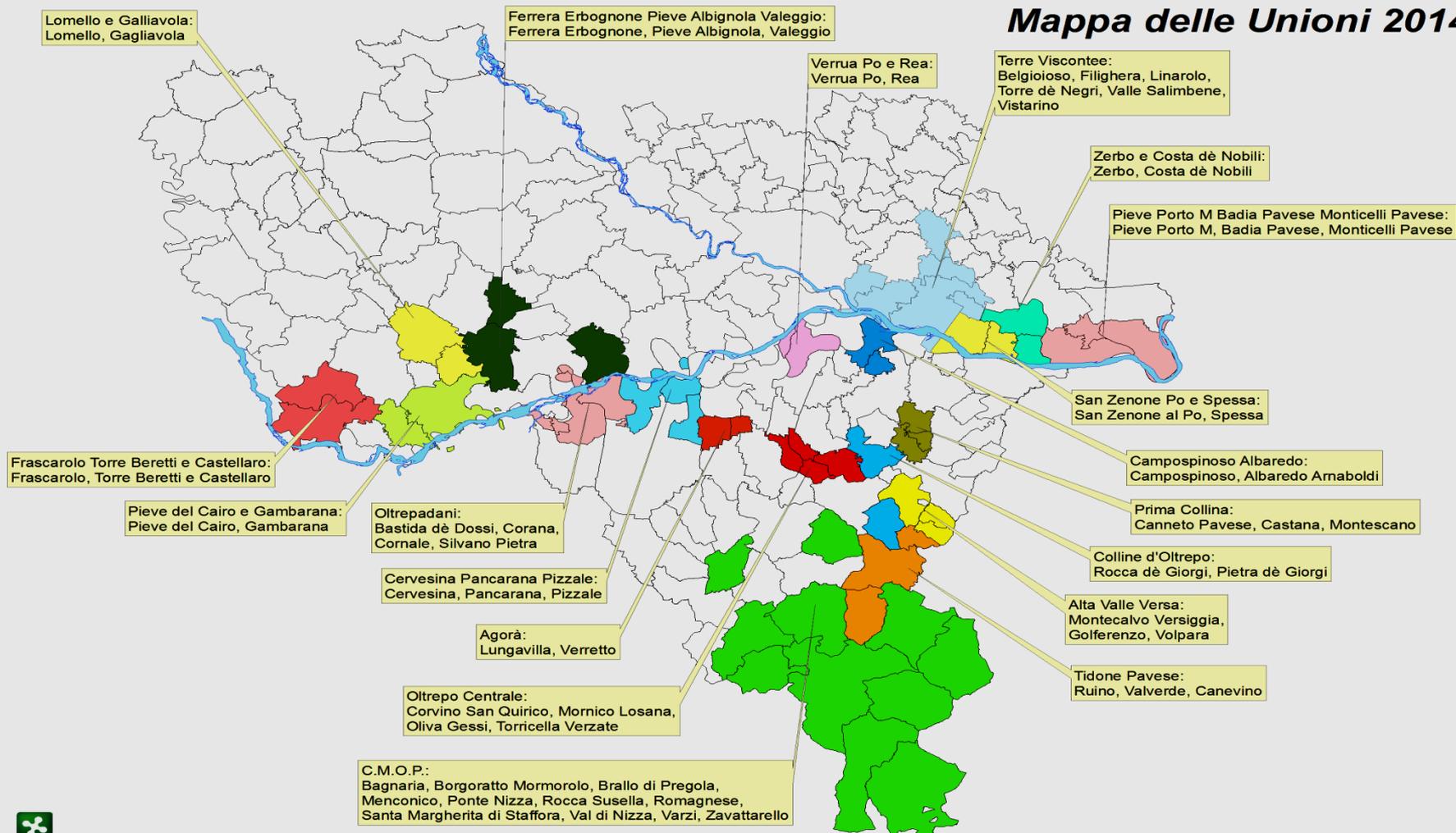
Per contrastare questi fenomeni, Regione Lombardia ha investito, attraverso la LR n. 19/2008, notevoli risorse per incentivare i piccoli comuni ad avviare gestioni associate

## LE UNIONI DEI COMUNI LOMBARDE

La provincia di Pavia è quella che ha saputo accogliere con maggior interesse l'input di Regione Lombardia alla gestione associata di servizi pubblici e funzioni amministrative promossa con la LR 19/2008.

- Le Unioni attualmente costituite in provincia sono 19 (compresa l'Unione costituita tra diversi Comuni della Comunità Montana Oltrepò Pavese)
- raggruppano 60 Comuni
- con una popolazione complessiva di 58.017 abitanti
- e rappresentano il 20,7% dei Comuni in obbligo.

# Mappa delle Unioni 2014



Regione Lombardia

A CURA DI:  
SEDE TERRITORIALE DI PAVIA TAVOLA 3



# GESTIONI ASSOCIATE OBBLIGATORIE - NORMATIVA STATALE E REGIONALE

## LEGGE STATALE

**Articolo 14 Decreto-legge 31 maggio 2010 n. 78 convertito in Legge 30 luglio 2010 n. 122 (come modificato dal comma 1 dall'articolo 19 del Decreto Legge 6 luglio 2012 n. 95 convertito in legge 7 agosto 2012 n. 135)**

Funzioni fondamentali dei comuni e modalità di esercizio associato di funzioni e servizi comunali.

I comuni con popolazione fino a 5.000 abitanti, ovvero fino a 3.000 abitanti se appartengono o sono appartenuti a comunità montane, esercitano obbligatoriamente in forma associata, mediante unione di comuni o convenzione, le funzioni fondamentali ad esclusione della tenuta dei registri di stato civile.

## LEGGE REGIONALE

**LR n. 22/2011 – Collegato alla L. Finanziaria 2012**

**Sintesi degli art. 8, 9, 10**

L'insieme dei Comuni che esercita le funzioni fondamentali in forma associata mediante la forma associativa dell'Unione di Comuni o mediante la forma associativa della convenzione deve raggiungere il limite demografico minimo pari a 5.000 abitanti, o a 3.000 abitanti in caso di Comuni appartenenti o appartenuti a Comunità Montane, o pari al quadruplo del numero degli abitanti del Comune demograficamente più piccolo tra quelli associati.

## Funzioni fondamentali da associare

- 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 dalla normativa vigente;
- d) la pianificazione urbanistica ed edilizia di ambito comunale nonché la partecipazione alla pianificazione territoriale di livello sovracomunale;
- e) attività, in ambito comunale, di pianificazione di protezione civile e di coordinamento dei primi soccorsi;
- f) l'organizzazione e la gestione dei 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, secondo quanto previsto dall' articolo 18, quarto comma, della Costituzione;
- h) edilizia scolastica per la parte non attribuita alla competenza delle province, organizzazione e gestione dei servizi scolastici;
- i) polizia municipale e polizia amministrativa locale;

**2013**

## **ATTIVITA' DI ACCOMPAGNAMENTO DEI PICCOLI COMUNI NELL'APPLICAZIONE DELLA NORMATIVA**

Nel 2013 il Rappresentante dello Stato per i rapporti con le Autonomie di Milano e Regione Lombardia hanno istituito il “Tavolo Regionale di confronto Gestioni associate obbligatorie” al quale partecipano tutti i soggetti istituzionali coinvolti nel processo di applicazione delle disposizioni previste dalla L. n. 135/2012 al fine di fornire, ai piccoli comuni, un supporto nell'applicazione della normativa in materia di gestione associata obbligatoria.

Analogamente sono stati avviati, a livello provinciale, “Tavoli Tecnici di raccordo sulle Gestioni associate obbligatorie” con l'obiettivo di accompagnare i comuni in obbligo nel processo di applicazione delle disposizioni legislative.

Il Tavolo pavese, istituito presso la Prefettura di Pavia e inserito nella Conferenza permanente presieduta dal Prefetto, è composto dai rappresentanti di: Prefettura, Regione Lombardia e Provincia, Comunità Montana Oltrepò Pavese, ANCI, Legautonomie e Fondazione Romagnosi.

## L'ATTIVITA' DEL «TAVOLO DI RACCORDO PROVINCIALE SULLE GESTIONI ASSOCIATE ABBLIGATORIE DI PAVIA»

Le attività svolte dal Tavolo nel corso del 2013 hanno riguardato:

- il monitoraggio quali/quantitativo delle funzioni obbligatorie attivate dai comuni in obbligo;
- incontri singoli con i rappresentanti dei comuni che non avevano ottemperato all'obbligo di sottoscrivere convenzioni;
- somministrazione, ai comuni in obbligo, di un questionario finalizzato a conoscere
  - lo stato di attuazione della gestione associata delle funzioni obbligatorie previste dalla L. n. 135/2012
  - le prospettive di estensione a tutte le funzioni obbligatorie prevista per la fine dell'anno
  - l'impiego del personale dei Comuni nella gestione delle funzioni già associate;
- incontri con tutti i Segretari comunali della provincia con l'obiettivo di procedere l'analisi delle informazioni fornite e all'approfondimento dei problemi emersi nel corso della riorganizzazione dei primi tre servizi associati.

## IL MONITORAGGIO 2013

### Obiettivo del monitoraggio

Analizzare ed individuare i percorsi di aggregazione sovra comunali adottati nella provincia di Pavia e approfondire gli aspetti organizzativi che favoriscono la costituzione di forme associative stabili ed efficaci.

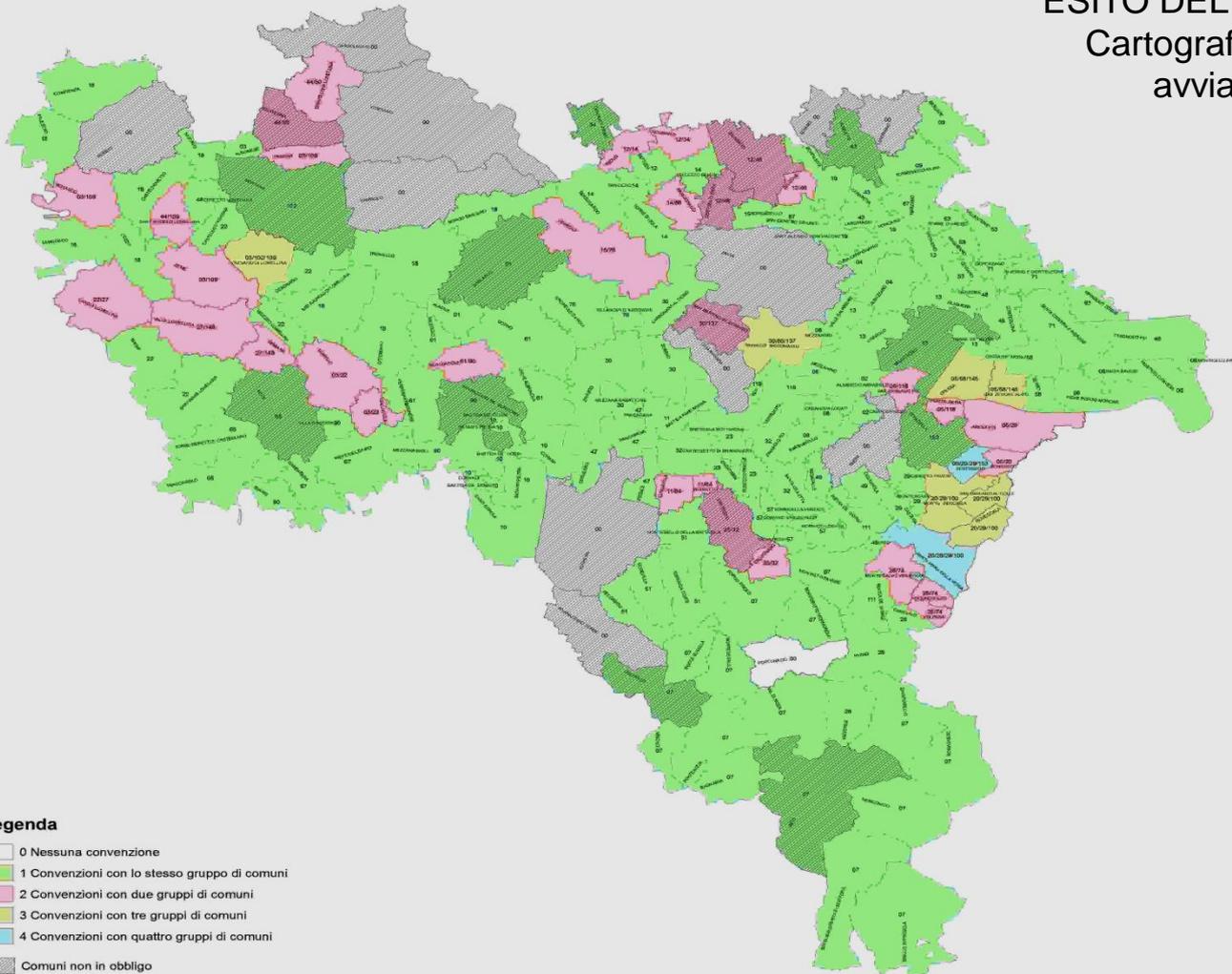
### Strumenti adottati

Somministrazione di un questionario messo a punto dal *Tavolo Tecnico provinciale sulle Gestioni associate obbligatorie* composto da Prefettura, Regione - Sede Territoriale, Provincia, Comunità Montana Oltrepò Pavese, ANCI, Legautonomie, Fondazione Romagnosi

**LISTA DI CONTROLLO GESTIONE ASSOCIATA FUNZIONI FONDAMENTALI E SCHEDA DESCRITTIVA DELLE DOTAZIONI/ORGANIZZAZIONI COMUNALI**

FUNZIONE FONDAMENTALE	da associare	già in convenzione	già in Unione	Comuni Associati	Comune Capofila	Ufficio comune	
						Si	No
a) organizzazione generale dell'amministrazione, gestione finanziaria e contabile e controllo				[elencare i comuni]			
b) organizzazione dei servizi pubblici di interesse generale di ambito comunale, ivi compresi i servizi di trasporto pubblico comunale				[elencare i comuni]			
c) catasto, ad eccezione delle funzioni mantenute allo Stato dalla normativa vigente				[elencare i comuni]			
d) pianificazione urbanistica ed edilizia di ambito comunale nonché la partecipazione alla pianificazione territoriale di livello sovra comunale				[elencare i comuni]			
e) attività, in ambito comunale, di pianificazione di protezione civile e di coordinamento dei primi soccorsi				[elencare i comuni]			
f) organizzazione e la gestione dei servizi di raccolta, avvio e smaltimento e recupero dei rifiuti urbani e la riscossione dei relativi tributi				[elencare i comuni]			
g) progettazione e gestione del sistema locale dei servizi sociali ed erogazione delle relative prestazioni ai cittadini, secondo quanto previsto dall'articolo 118, quarto comma, della Costituzione				[elencare i comuni]			
h) Edilizia scolastica, per la parte non attribuita alla competenza delle province, organizzazione e gestione dei servizi scolastici				[elencare i comuni]			
i) polizia municipale e polizia amministrativa locale				[elencare i comuni]			
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				[elencare i comuni]			
lbis) i servizi in materia statistica				[elencare i comuni]			

# ESITO DEL MONITORAGGIO Cartografia delle funzioni avviate nel 2013



## Legenda

- 0 Nessuna convenzione
- 1 Convenzioni con lo stesso gruppo di comuni
- 2 Convenzioni con due gruppi di comuni
- 3 Convenzioni con tre gruppi di comuni
- 4 Convenzioni con quattro gruppi di comuni
- Comuni non in obbligo



RegioneLombardia

*Convenzioni Gestioni Associate Obbligatorie  
Ottobre 2013*

A CURA DI:  
SEDE TERRITORIALE DI PAVIA

TAVOLA **1**



## 2013 INCONTRI CON I SEGRETARI COMUNALI

Nel corso del mese di settembre 2013 sono stati organizzati sei incontri con i Segretari comunali dei Comuni in obbligo al fine di:

- ✓ procedere all'analisi dell'organizzazione adottata nell'applicazione della gestione associata delle prime tre funzioni
- ✓ evidenziare ed esaminare i nodi problematici emersi nella riorganizzazione dei servizi e rilevare le soluzioni adottate
- ✓ formulare ipotesi di modelli organizzativi efficaci per l'avvio della gestione associata di tutte le funzioni obbligatorie

## INCONTRO CON I SEGRETARI COMUNALI

### Problemi emersi

Nel corso di tutti gli incontri sono emersi nodi problematici sovrapponibili; che possono essere così sintetizzati:

- ✓ esigenza di salvaguardare il conferimento di specifiche funzioni direttive già presenti nei comuni;
- ✓ differenti modelli gestionali/organizzativi adottati dai diversi enti e difficoltà degli operatori nella riorganizzazione dei servizi e nell'accorpamento degli uffici;
- ✓ scarsità di risorse sia umane che economiche, in particolare nei comuni più piccoli e necessità di ruolo vicario da parte di quelli più grandi;
- ✓ aggravio di spese per i comuni molto piccoli, tenuti a partecipare a servizi precedentemente non erogati;
- ✓ tempi eccessivamente brevi per l'applicazione che non tengono conto della profonda riorganizzazione richiesta;

## INCONTRO CON I SEGRETARI COMUNALI

### Spunti emersi per un modello organizzativo efficace “ad alto livello di consenso”

Caratteristiche di modello organizzativo efficace

1. la decisionalità politica potrebbe restare in capo al comune, salvaguardando la rappresentatività del sindaco comune
2. l'organizzazione delle funzioni e dei servizi in capo all'aggregazione dei comuni privilegiando:
  - ✓ la salvaguardia le posizioni organizzative esistenti, ma introducendo la specializzazione delle funzioni ed il recupero di efficienza ed efficacia dei servizi erogati
  - ✓ l'adozione di convenzioni con gli stessi gruppi di comuni per tutte le funzioni
  - ✓ la costituzione di convenzioni uniche che comprendano tutte le funzioni e permettano l'organizzazione unitaria di tutti i servizi
  - ✓ la costituzione di uffici unici più efficaci rispetto all'adozione di convenzioni per delega
  - ✓ dotazioni telematiche con possibilità di delocalizzazione del lavoro che prevedano però l'organizzazione di sportelli non specialistici, con orari fissi, dislocati nelle diverse sedi dei comuni, supportati da back office specializzati
  - ✓ la non duplicazione delle prerogative e delle sedi organizzative
  - ✓ la ricerca dell'aumento di produttività e di efficienza dei servizi più del risparmio economico

La costituzione di Unioni rispetto all'adozione di semplici rapporti convenzionali – alle Unioni non si applica il Patto di stabilità e potrebbero rappresentare un'opportunità per i comuni.

## ATTIVITA' 2014

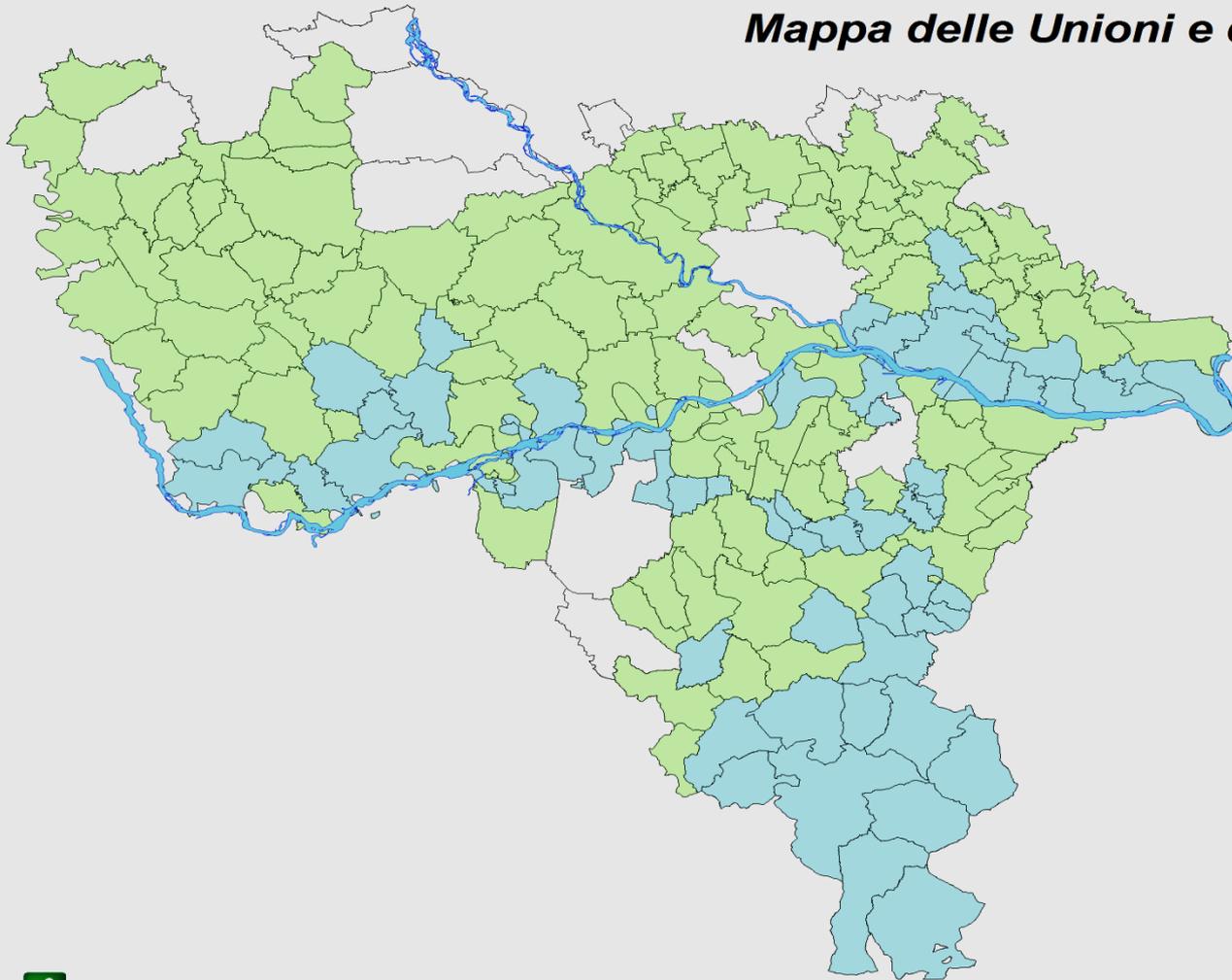
Tra aprile e maggio 2014, insieme alla Prefettura, si è proceduto alla richiesta di tutte le convenzioni sottoscritte dai comuni

con l'obiettivo di:

- verificare l'attualità e aggiornare l'analisi compiuta nel 2013
- pervenire ad un esame più approfondito dello stato di attuazione delle gestioni associate

▪

## Mappa delle Unioni e delle Convenzioni 2014



### Legenda

-  UNIONI LOMBARDE
-  CONVENZIONI

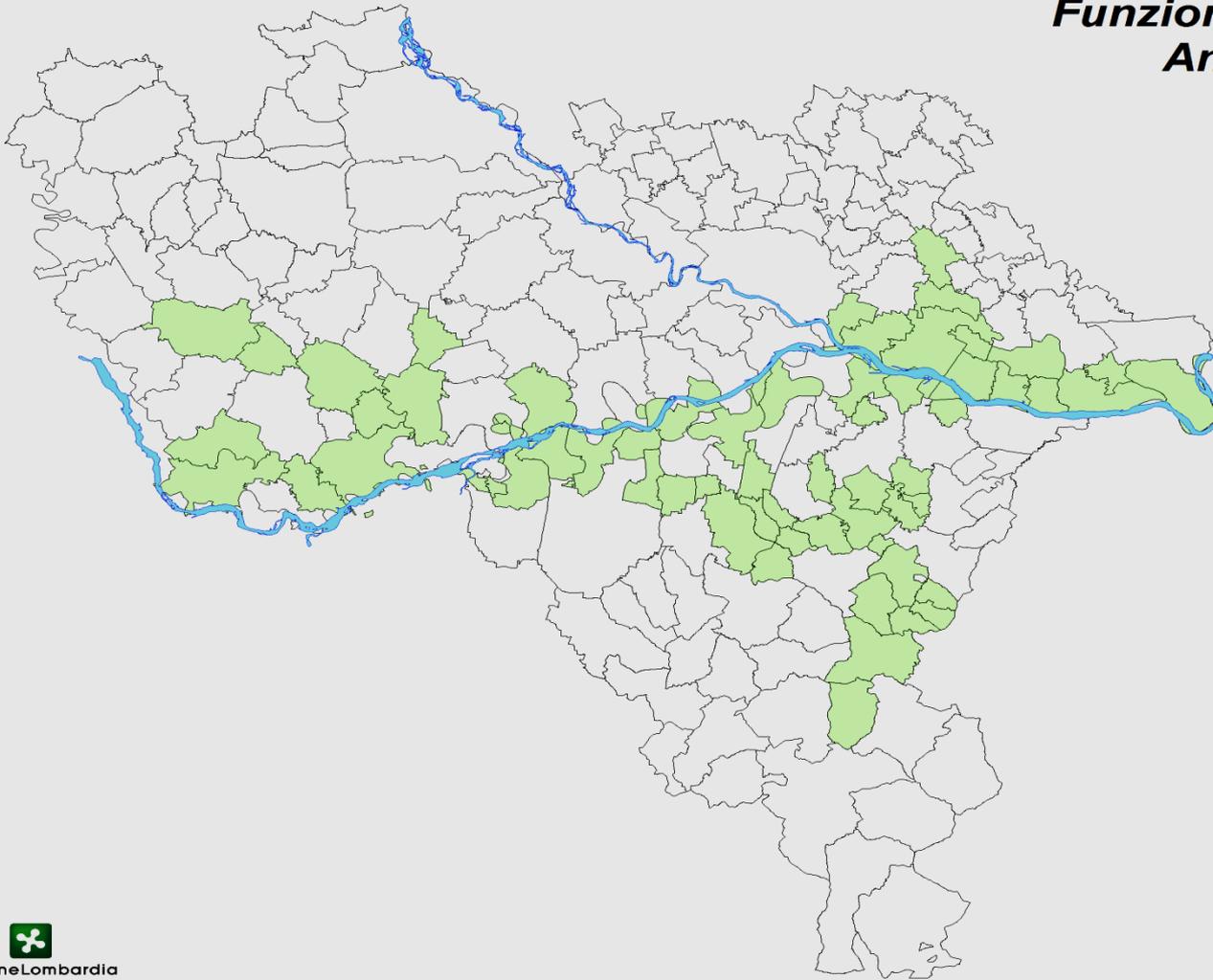


RegioneLombardia

A CURA DI:  
SEDE TERRITORIALE DI PAVIA TAVOLA **2**

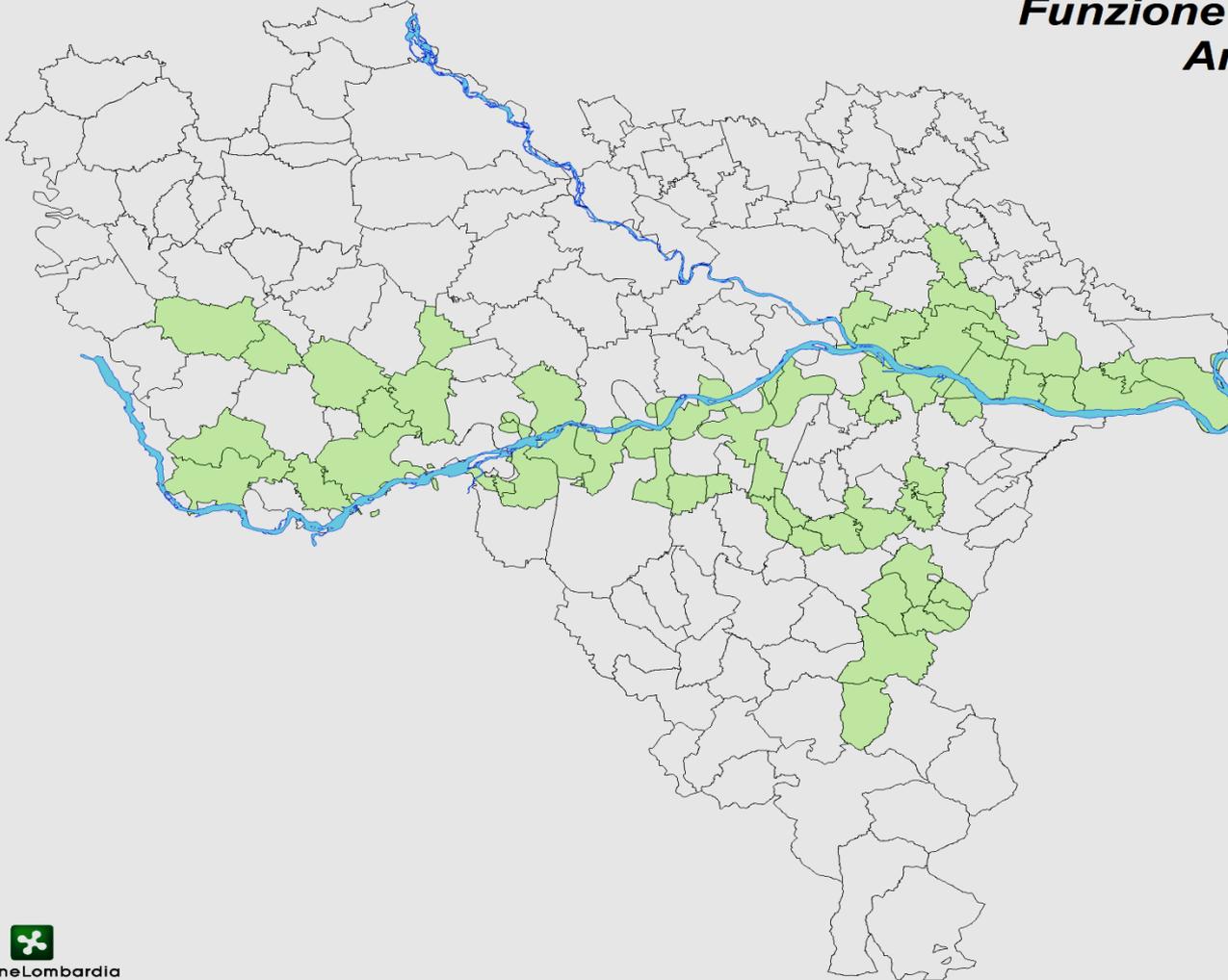


# Mappa Gestioni Associate Obbligatorie Funzione Contabilità Anno 2014



N. 62 comuni associati  
35% sul totale dei comuni

# Mappa Gestioni Associate Obbligatorie Funzione Servizi Pubblici Anno 2014



N. 57 comuni associati  
32% sul totale dei comuni

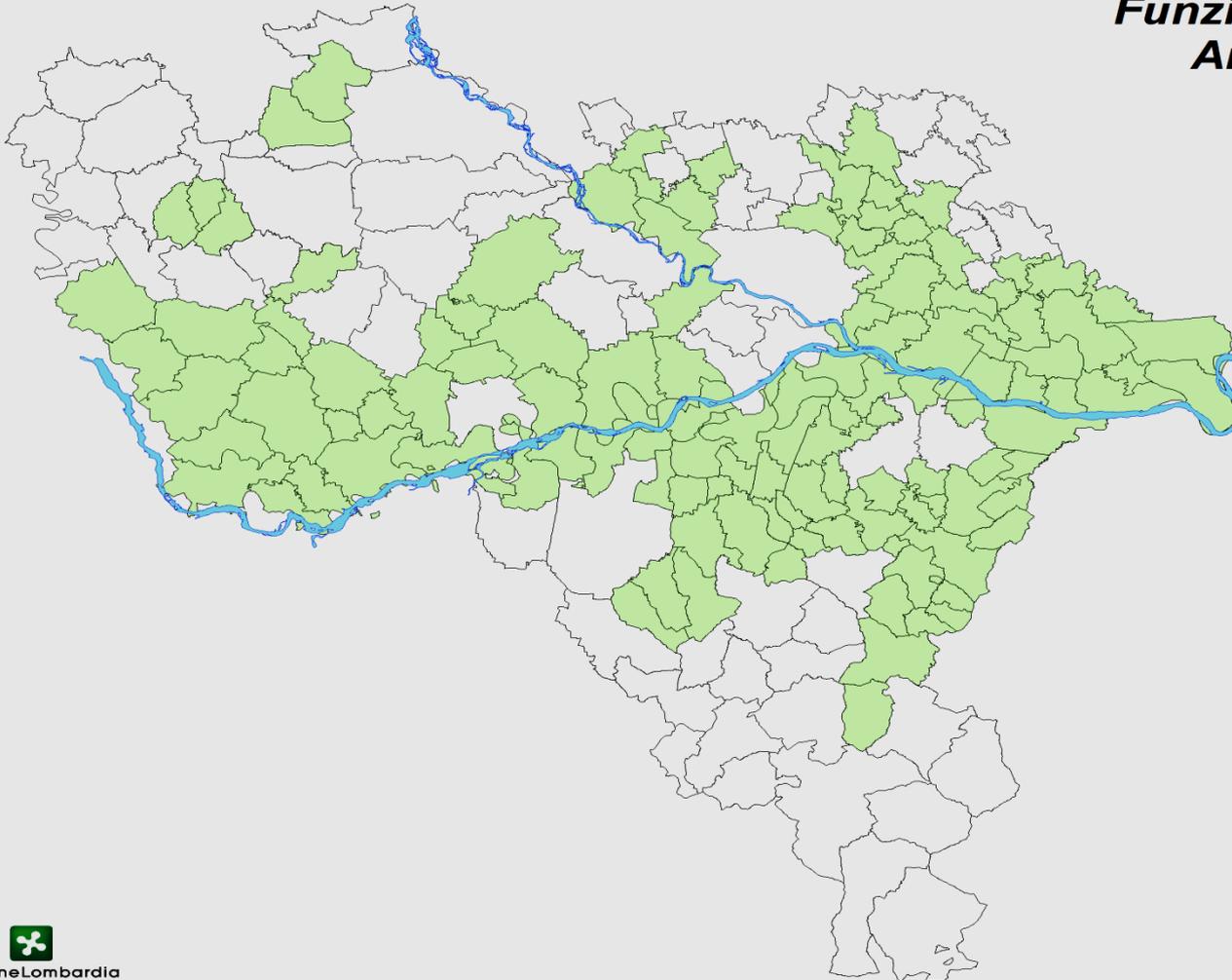


RegioneLombardia

A CURA DI:  
SEDE TERRITORIALE DI PAVIA TAVOLA **5**

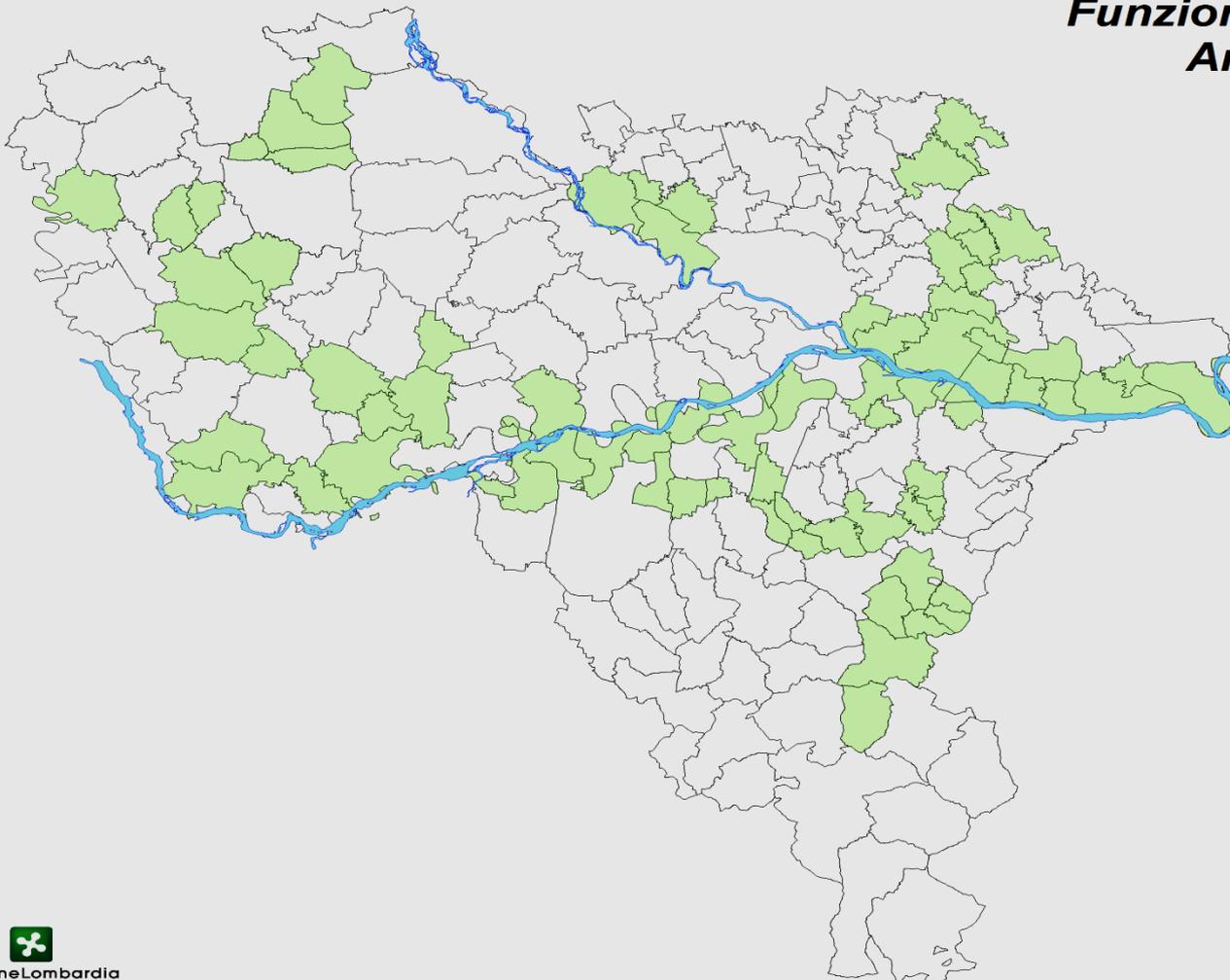


# Mappa Gestioni Associate Obbligatorie Funzione Catasto Anno 2014



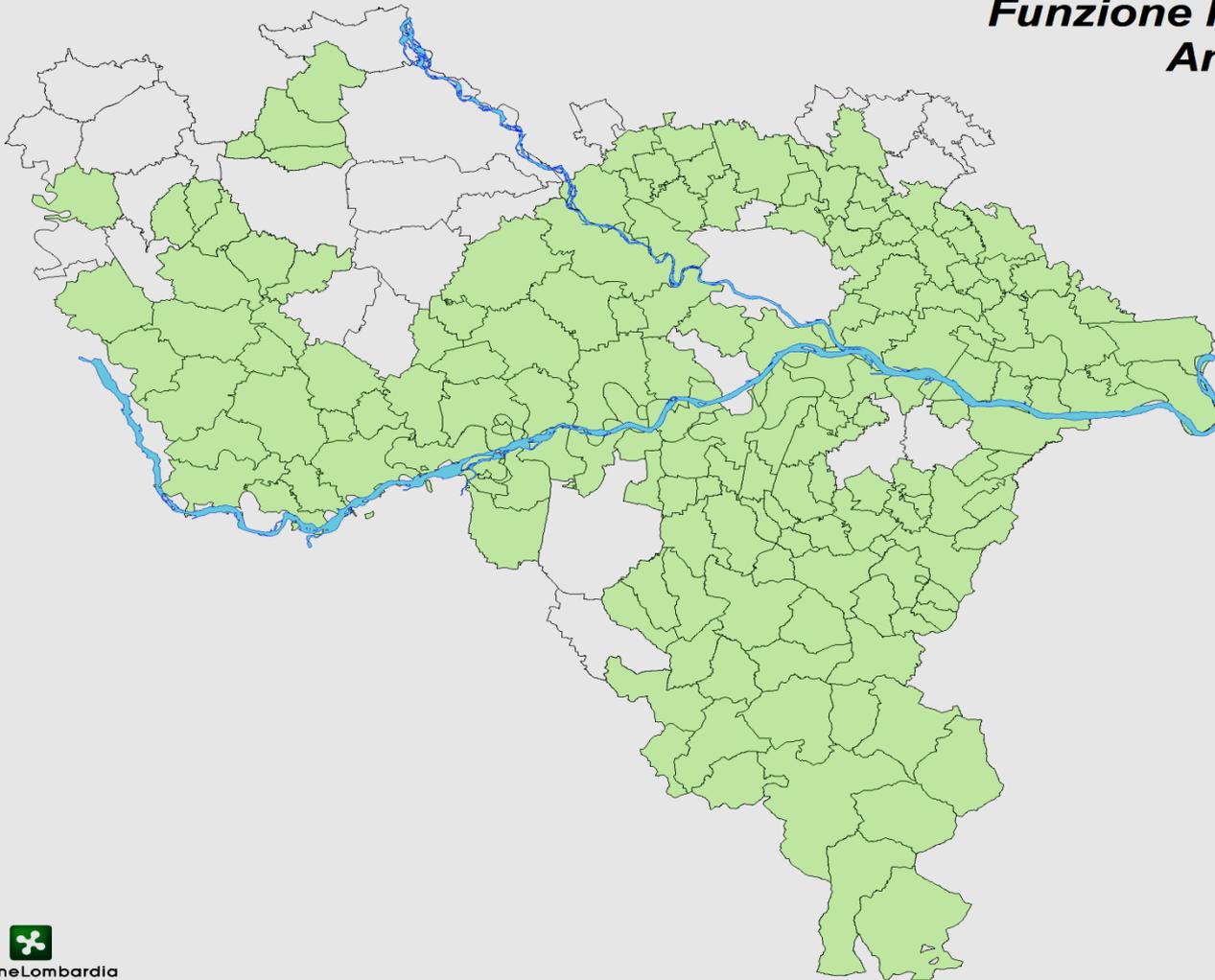
N. 124 comuni associati  
70% sul totale dei comuni

# Mappa Gestioni Associate Obbligatorie Funzione Urbanistica Anno 2014



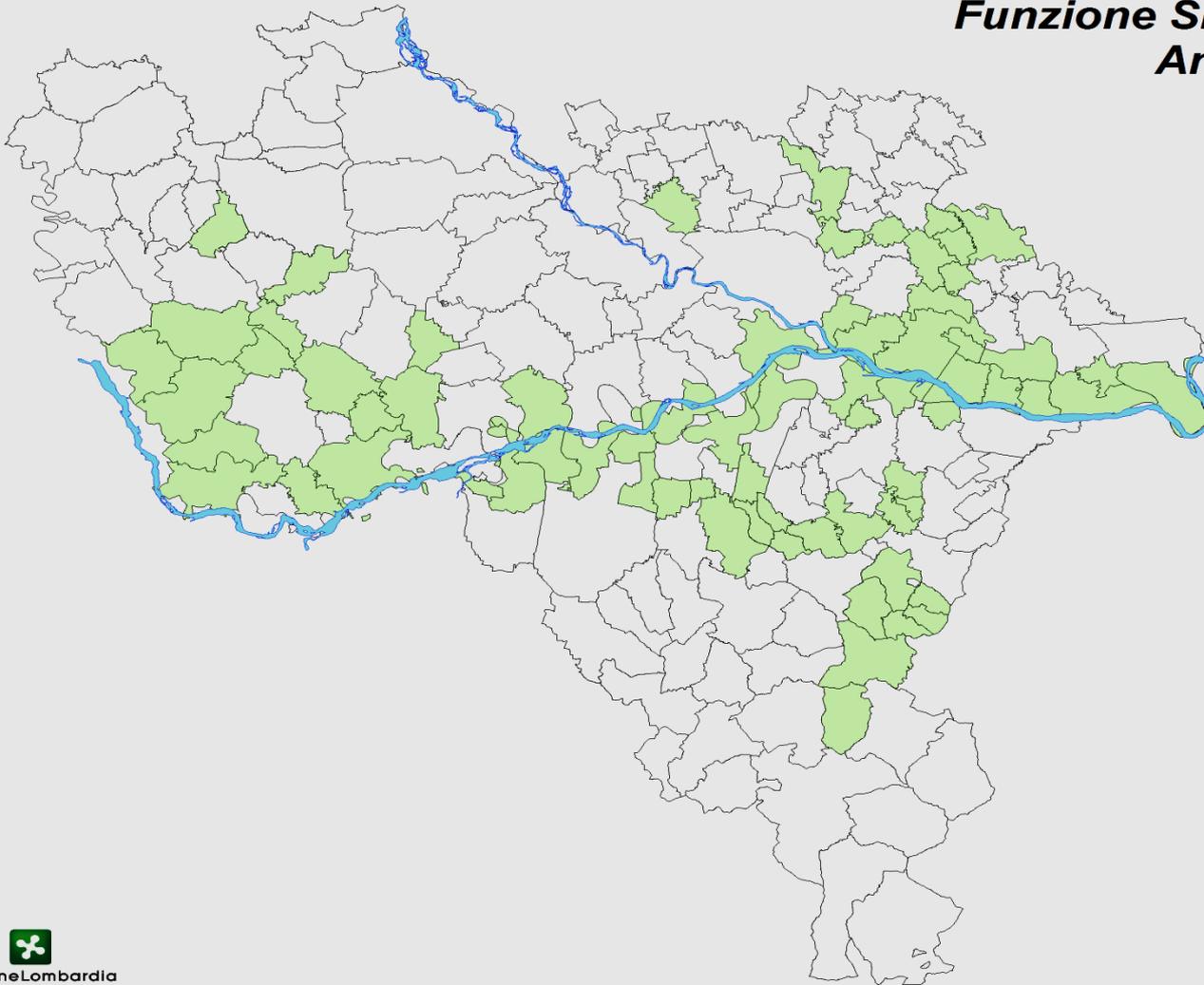
N. 75 comuni associati  
42% sul totale dei comuni

# **Mappa Gestioni Associate Obbligatorie Funzione Protezione Civile Anno 2014**



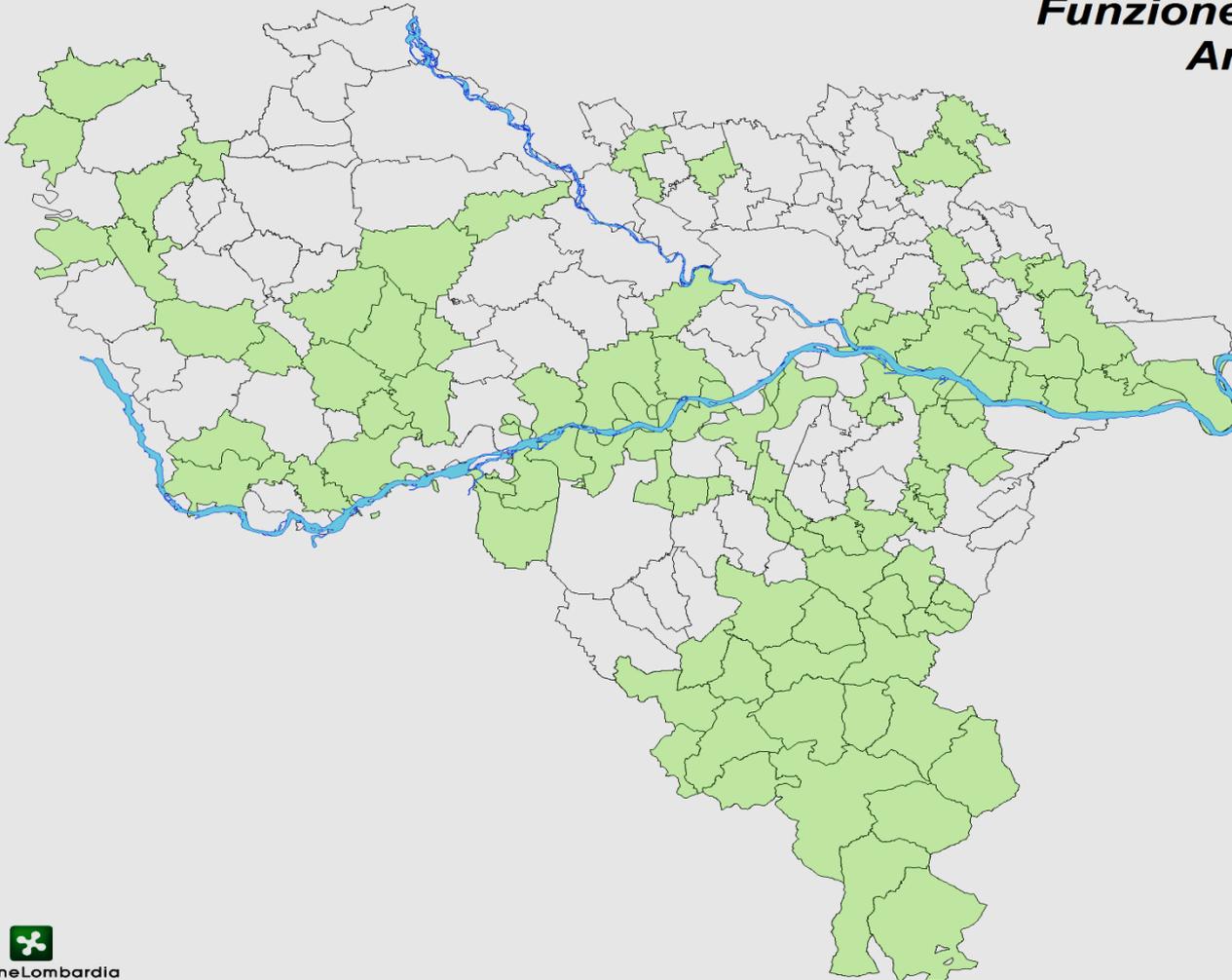
**N. 162 comuni associati  
91% sul totale dei comuni**

# Mappa Gestioni Associate Obbligatorie Funzione Smaltimento Rifiuti Anno 2014



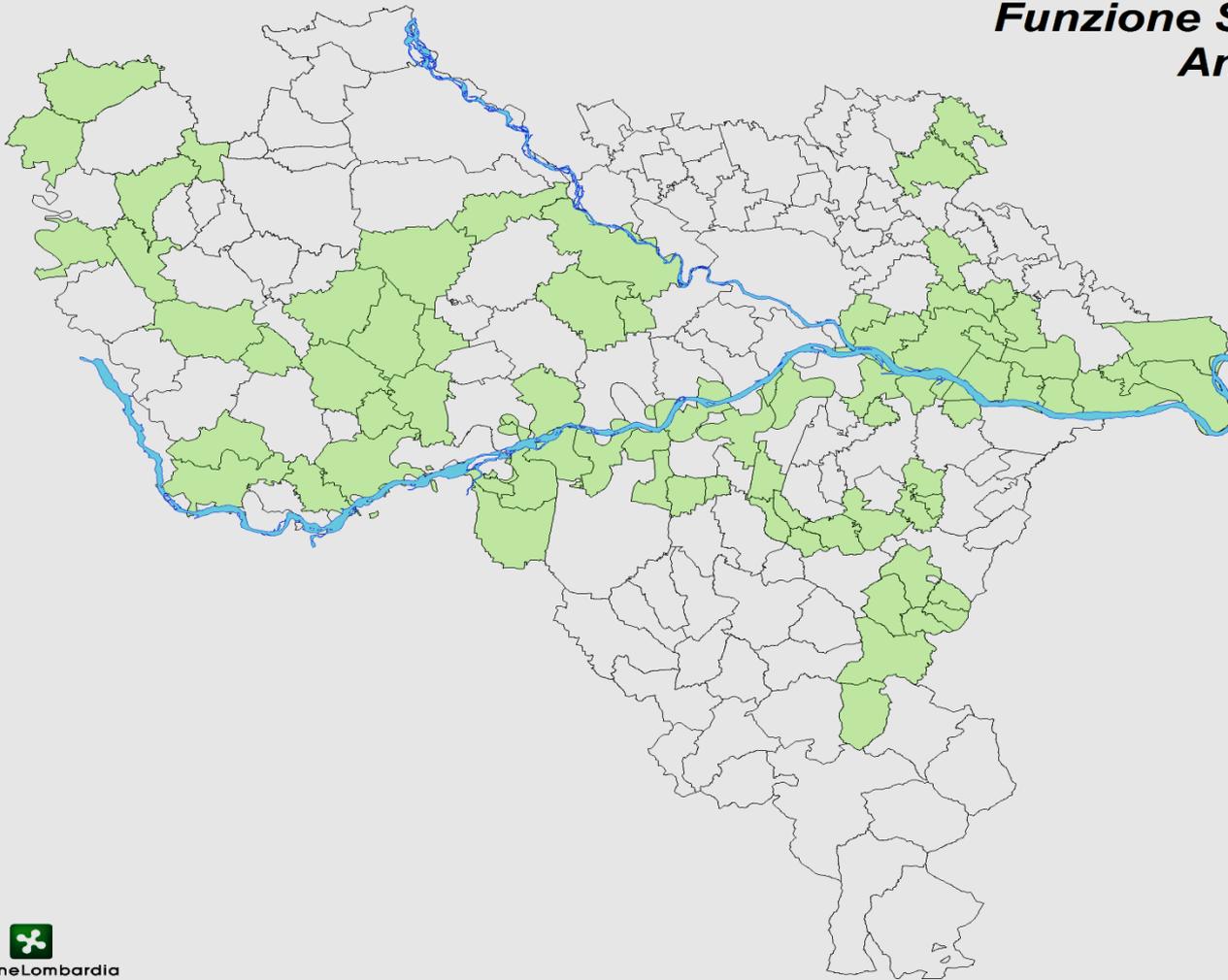
N. 71 comuni associati  
40% sul totale dei comuni

# Mappa Gestioni Associate Obbligatorie Funzione Servizi Sociali Anno 2014



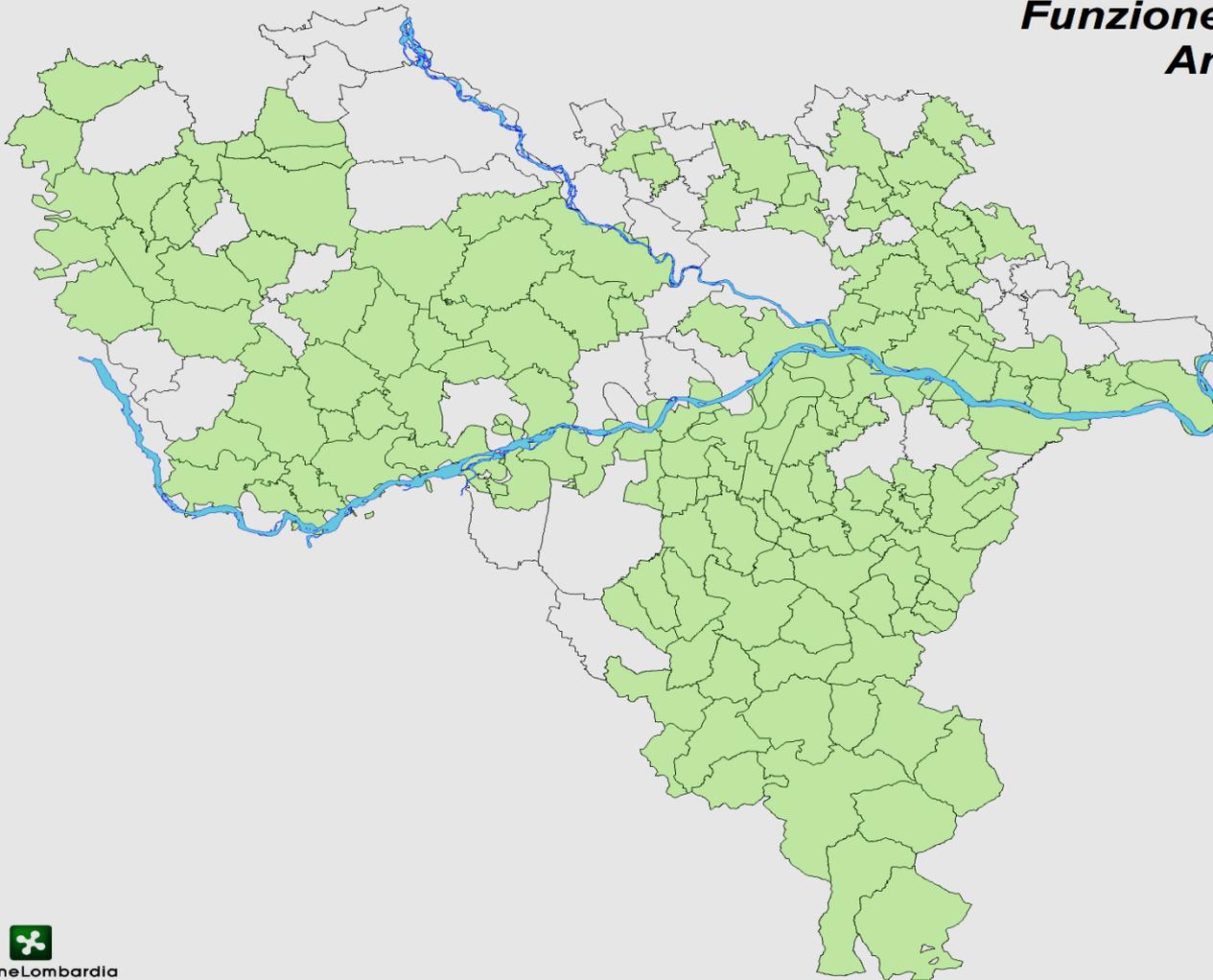
N. 98 comuni associati  
55% sul totale dei comuni

## **Mappa Gestioni Associate Obbligatorie Funzione Servizi Scolastici Anno 2014**



**N. 75 comuni associati  
42% sul totale dei comuni**

# **Mappa Gestioni Associate Obbligatorie Funzione Polizia Locale Anno 2014**



**N. 148 comuni associati  
83% sul totale dei comuni**

## CONSIDERAZIONI

Il monitoraggio 2014 ha permesso una mappatura più rispondente alla realtà attuale, ma ha evidenziato la permanenza di alcuni nodi critici ancora presenti (es: e funzioni esercitate con gruppi di comuni diversi; scarsa considerazione dei temi dell'efficienza e dell'efficacia dell'operato amministrativo)

Sono state rilevate alcune differenze nelle aggregazioni censite nel 2013 e messo in evidenza lo stato di relativa transitorietà ancora presente negli assetti organizzativi dei comuni;

Non sono emerse indicazioni sullo stato di programmazione delle ulteriori tre funzioni che dovrebbero essere avviate dal 1° luglio prossimo

**GRAZIE PER L'ATTENZIONE**

