

*Provincia di Cremona*

## **Gestioni Associate Obbligatorie - Sistema locale Servizi Sociali Documentazione conclusiva del Corso di formazione.**

**La Provincia di Cremona ha organizzato per il territorio** un corso di formazione sulle Gestioni Associate Obbligatorie, **con particolare riferimento alla funzione inerente il sistema locale dei Servizi Sociali**. L'invito a partecipare era rivolto, in particolare, ai Sindaci, ai Segretari comunali, ai funzionari/dipendenti dei Comuni del territorio provinciale dedicati alla materia.

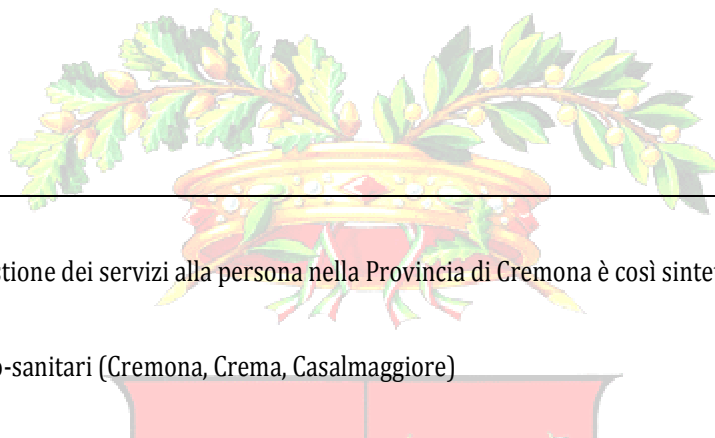
Il percorso formativo, **dal taglio pratico e applicativo**, si è articolato in più giornate, una introduttiva e una conclusiva, oltre a due incontri intermedi che si sono tenuti in ciascuno dei tre distretti territoriali.

Il presente documento è la sintesi delle elaborazioni effettuate e delle considerazioni sviluppate dal Prof. Avv. Paolo Sabbioni, per le parti riguardanti i profili giuridici, e da Ezio Guerci per gli aspetti organizzativi.

### ***Il presupposto normativo***

Ai sensi dell'art. 19, L. 135/2012, i Comuni con popolazione fino a 5.000 abitanti esercitano obbligatoriamente in forma associata le funzioni fondamentali e, tra queste, la "progettazione e la gestione del sistema locale dei servizi sociali ed erogazione delle relative prestazioni ai cittadini, secondo quanto previsto dall'articolo 118, quarto comma, della Costituzione".

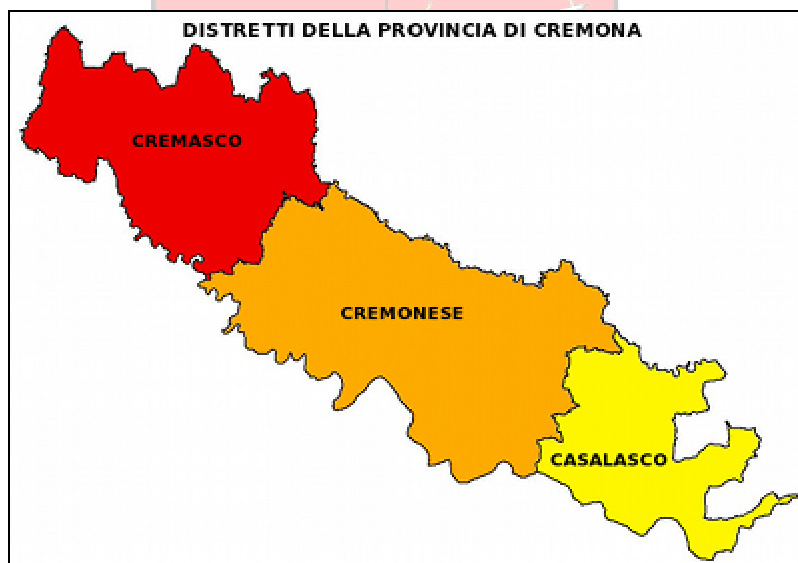
I Comuni avrebbero già dovuto procedere all'attuazione di tale disposizione con la gestione in forma associata di almeno tre funzioni entro il 1° gennaio 2013 e dovranno procedere per le restanti funzioni entro il 1° gennaio 2014 (art. 19, comma 31-ter).



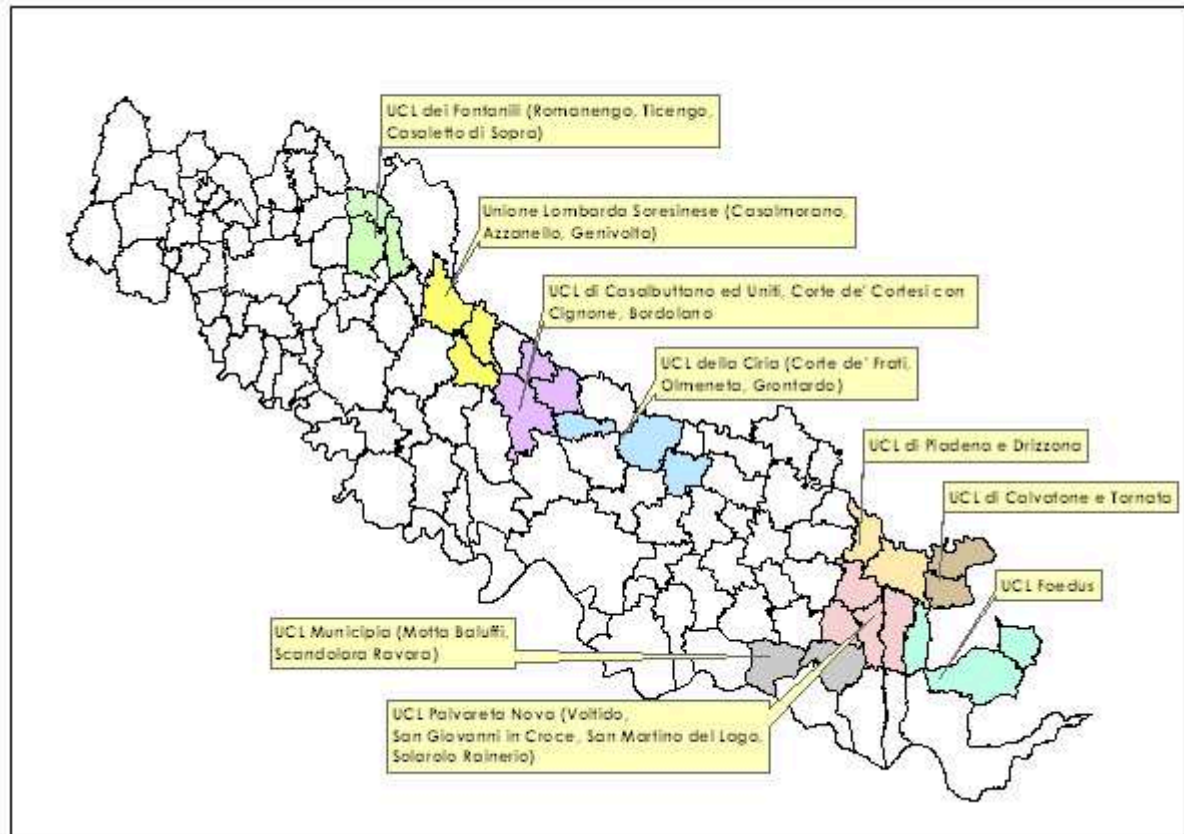
### ***Lo stato di fatto***

Lo "stato di fatto" della gestione dei servizi alla persona nella Provincia di Cremona è così sinteticamente raffigurabile:

- Un'unica ASL
- Tre distretti socio-sanitari (Cremona, Crema, Casalmaggiore)



- Tre piani di zona
- Un'azienda speciale nel cremasco, con capofila Crema; un'azienda speciale nel cremonese, con Cremona capofila; un consorzio nel Casalasco, con Casalmaggiore capofila;
- In tutti i distretti (Crema, Cremona e Casalmaggiore) operano unioni di Comuni già costituite.



E' del tutto evidente che sia assolutamente opportuno affrontare la fase di costituzione delle forme associative per la *progettazione e la gestione del sistema locale dei servizi sociali*, che ha specifiche peculiarità, tenendo comunque presente le iniziative associative finalizzate a traguardare l'insieme delle nove funzioni fondamentali.



## Come gestire la funzione in modo associato

Il legislatore dispone che l'esercizio associato delle funzioni fondamentali possa avvenire soltanto mediante *o* convenzione (che unifica la parte gestionale lasciando distinte le decisioni di indirizzo e controllo politico-amministrativo) *o* unione (che invece *tende ad unificare* anche l'indirizzo e il controllo politico-amministrativo).

In letteratura e nelle esperienze attuate, per altro, i termini *convenzione* o *unione* indicano efficacemente lo strumento amministrativo di regolazione dei rapporti associativi, ma non permettono d'identificare *di per sé* le forme organizzative che possono scaturire dallo sviluppo delle due forme citate.

Per aiutare la fase di progettazione organizzativa è possibile cercare di mettere a punto i connotati generali di una forma

associativa "ideale" e ciò ben al di là dei limiti derivanti dal mero contesto giuridico-formale, per addentrarsi, invece, in quel panorama di natura decisionale, organizzativa e gestionale che permette di definire efficaci sistemi di *governance* dell'iniziativa.

Nel quadro che segue essi sono sinteticamente rappresentati.

Fattore caratterizzante	Descrizione
Difende e valorizza le prerogative dei sindaci e degli altri organi di governo, quali espressione diretta e indiretta di una funzione di rappresentanza delle comunità locali, che va salvaguardata	<p>E' un concetto decisivo: se manca questo presupposto vien meno uno degli elementi fondamentali per costruire la necessaria piattaforma di consenso.</p> <p>Ma cosa vuol dire, in pratica?</p> <p>Vuol dire che l'assetto della forma associata e l'attività delle strutture di governo e di direzione della stessa debbono essere orientate a salvaguardare questo aspetto, cioè che tutti gli elementi che compongono il <i>sistema associato</i> debbono avere come riferimento concettuale che è <b>la forma associata al servizio dei comuni, non il contrario</b>.</p> <p>Paradossalmente, la forma associata migliore dovrebbe essere completamente <i>trasparente</i>, invisibile al cittadino-utente, il quale dovrebbe continuare ad avere come referenti solo il proprio Sindaco, i propri Assessori e Consiglieri comunali.</p> <p>E' importante, quindi, che concettualmente la struttura associata venga concepita come una funzione di <i>back-office</i>, lasciando che la sostanza del <i>front-end</i> abbia fondamentale connotazione comunale.</p>
Mira a valorizzare le professionalità esistenti e a costruire modelli di funzionamento che siano compatibili con le diverse culture organizzative di provenienza e con le giuste aspirazioni delle dipendenti e dei dipendenti che già operano negli enti.	<p>Questo è uno degli aspetti <i>normalmente</i> più sottovalutati, almeno nell'approccio progettuale. Esiste troppo spesso la convinzione che proprio le culture organizzative degli enti che si associano vadano ignorate e che sia possibile semplicemente definire un nuovo modello razionale di organizzazione delle funzioni perché questo abbia il consenso necessario per essere attuato e per creare le condizioni perché funzioni.</p> <p>Né il primo, né il secondo convincimento sono destinati ad avere successo perché rischiano di determinare un basso livello di motivazione proprio negli attori principali del processo, i dipendenti, e di esaltare quelle <i>paure</i> che abbiamo ricordato nella sezione precedente.</p> <p>Ecco, allora, che già nelle analisi di fattibilità che, poi, nella fase di progettazione e di attuazione della nostra forma associata ideale dobbiamo tener conto delle caratteristiche dei sistemi organizzativi di provenienza e saper <i>modellare</i> le nostre proposte alla luce delle situazioni riscontrate.</p> <p><b>La forma ideale di associazione dovrebbe assumere i connotati della <i>meta-organizzazione</i>, di un sistema organico che è in grado di far funzionare meglio i sistemi di provenienza e di costruire progressivamente delle azioni di miglioramento al determinarsi di condizioni di <i>convenienza</i> per tutti i soggetti che interagiscono nell'organizzazione stessa.</b></p>
Garantisce il presidio di tutte le sedi comunali esistenti come presupposto di base di un corretto ed efficace rapporto con i cittadini e come strumento di valorizzazione positiva della cultura e dell'identità locali.	<p>Questo <i>carattere</i> della forma associata ideale è diretta conseguenza del primo e, come abbiamo già visto, del quarto <i>postulato</i>.</p> <p><b>Se la forma associata è <i>al servizio dei comuni</i> è evidente come tutte le funzioni di relazione tra i cittadini (intesi in senso lato di persone fisiche e soggetti giuridici) che debbono interagire con il sistema lo possano fare direttamente presso la sede dell'istituzione riconosciuta, semmai, prefigurando una possibile</b></p>

Fattore caratterizzante	Descrizione
	<p>azione di miglioramento, lo possano fare in una qualunque sede del sistema associato, a loro scelta.</p> <p><b>Inoltre, è evidente come la funzionalità del raccordo organi di governo (sindaco e assessori in primo luogo) e struttura associata, richiede che la rete organizzativa e professionale garantisca gli elementi di presidio delle sedi per permettere agli amministratori di avere risposte in tempi rapidi rispetto alle esigenze operative che si determinano.</b></p>
È al servizio dei comuni, non li esautora nella loro funzione di rappresentanza e di decisione politico-programmatica d'intervento sul loro territorio.	<p>Lo sappiamo: <i>“gli enti di piccole dimensioni rappresentano una risposta economicamente sufficiente alle esigenze degli amministrati solo in condizioni di relativa stabilità ambientale. Quando le esigenze di sviluppo economico, sociale e urbanistico del territorio amministrato aumentano di complessità o sono soggette a variazioni repentine derivanti da modifiche istituzionali, allora l'ente di piccole dimensioni per sua intrinseca natura diventa una risposta non più solo inefficiente, ma di fatto anche inefficace alle esigenze degli amministrati creando conseguentemente problemi anche dal punto di vista politico e dell'equità del sistema”</i></p> <p>Ecco, allora, che la nostra forma associata ideale deve essere <i>pensata</i> in modo tale che <i>da subito</i> siano evidenti per i comuni le convenienze del processo associativo e che esse siano in qualche modo immediatamente orientate ad accrescere i livelli di copertura dei bisogni espressi o latenti di una comunità locale e non solo ad acquisire nuovi livelli di economicità del sistema.</p> <p><b>Deve determinarsi, cioè, una condizione di forte motivazione di tutti i soggetti che in qualche modo possono svolgere un ruolo attivo nel processo costitutivo (amministratori, dipendenti, cittadini, operatori, ...) che può derivare solo dalla sussistenza di vantaggi non altrimenti ottenibili, se non attraverso la forma associata.</b></p>

Nel quadro sinottico che segue sono state rappresentate le diverse opzioni progettuali costitutive di **Unioni** possibili. Nell'esperienza attuativa delle unioni di comuni, infatti, sono stati sviluppati quattro fondamentali modelli di riferimento:

- il modello accentrato
- il modello decentrato
- il modello dell'unione diffusa
- il modello misto

I quattro modelli si differenziano per finalità, organizzazione, modalità di rapporto tra enti aderenti e struttura associata e modalità di rapporto tra l'organizzazione complessiva e i cittadini.

I modelli possibili	Principali caratteristiche
<b>Il modello accentrato</b>	<p><i>Finalità</i> L'unione diventa titolare a tutti gli effetti delle competenze conferite. Si proietta verso l'esterno come ente erogatore.</p> <p><i>Organizzazione</i> La struttura erogativa è concentrata. E' attiva un'unica sede, tendenzialmente indipendente da quella dei comuni aderenti. Il personale dell'Unione è solo quello impegnato nelle funzioni di supporto gestionale (dell'Unione) e nelle funzioni conferite, rimanendo in capo ai comuni tutto il resto del personale.</p> <p><i>Rapporto unione-enti aderenti</i> In linea di massima, relativamente alle competenze conferite, in questo schema le funzioni degli organi dell'unione sono prevalenti rispetto a quelli dei comuni. Il sistema di governance interna e di gestione delle relazioni tra unione e comuni è complesso.</p>
<b>Il modello decentrato</b>	<p><i>Finalità</i> L'unione diventa titolare a tutti gli effetti delle competenze conferite. Si proietta verso l'esterno come ente erogatore.</p> <p><i>Organizzazione</i> La struttura erogativa è concentrata. Sono attive più sedi differenziate, ognuna delle quali ha una funzione "tematica", ovvero ha una funzione di ripartizione del carico quantitativo di prestazioni. Il personale dell'Unione è solo quello impegnato nelle funzioni di supporto gestionale (dell'Unione) e nelle funzioni conferite, rimanendo in capo ai comuni tutto il resto del personale.</p>

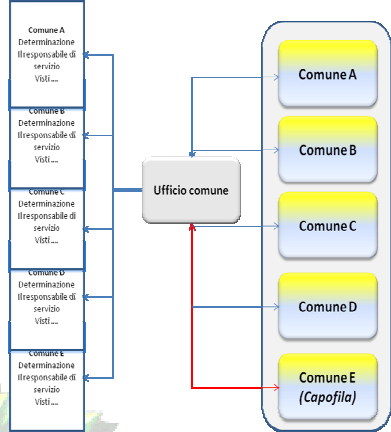
I modelli possibili	Principali caratteristiche
	<p><i>Rapporto unione-enti aderenti</i></p> <p>In linea di massima in questo schema le funzioni degli organi dell'unione sono prevalenti rispetto a quelli dei comuni. E' tipico un assetto di <i>ripartizione</i> delle funzioni di governo delle competenze conferite. Il sistema di governance interna e di gestione delle relazioni tra unione e comuni è complesso.</p>
<b>Il modello dell'unione diffusa</b>	<p><i>Finalità</i></p> <p>L'unione è solo l'organizzazione associata <i>per conto</i> degli enti aderenti. La titolarità dei servizi e delle funzioni rimane in capo ai singoli enti che li esercitano attraverso la struttura dell'unione.</p> <p><i>Organizzazione</i></p> <p>La struttura erogativa può articolarsi in strutture centrali (<i>di natura gestionale o dipartimentale</i>) e sedi erogative in ogni comune (<i>sportelli polifunzionali o specialistici</i>).</p> <p>Esiste un possibile orientamento verso la gestione unificata della dotazione organica, che permette politiche unitarie di gestione e sviluppo delle risorse professionali e l'applicazione unitaria degli istituti contrattuali.</p> <p><i>Rapporto unione-enti aderenti</i></p> <p>Le problematiche di ruolo e le caratteristiche dei quadri di relazione degli organi di governo dell'unione e dei comuni sono molto più attenuate perché sono assolutamente prevalenti le funzioni dei sindaci e degli altri organi di governo comunali.</p>
<b>Il modello misto</b>	<p><i>Finalità</i></p> <p>Esiste un doppio regime:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• l'Unione è titolare di alcune funzioni di governo che richiedono una dimensione territoriale ampia (tipicamente quelle connesse alle politiche di sviluppo);</li> <li>• l'Unione opera <i>per conto</i> degli enti aderenti per tutte le altre funzioni</li> </ul> <p><i>Organizzazione</i></p> <p>La struttura erogativa è articolata in strutture centrali (<i>funzioni di natura gestionale o dipartimentale</i>) e sedi erogative in ogni comune (<i>sportelli polifunzionali o specialistici</i>).</p> <p>Esiste un possibile orientamento verso la gestione unificata della dotazione organica, che permette politiche unitarie di gestione e sviluppo delle risorse professionali e l'applicazione unitaria degli istituti contrattuali.</p> <p><i>Rapporto unione-enti aderenti</i></p> <p>E' un modello complesso, ma <i>lineare</i>. Gli organi di governo dell'unione hanno funzioni prevalenti in relazione alle competenze conferite <i>in toto</i>, mentre gli organi di governo dei comuni hanno esercitano appieno le loro prerogative rispetto alle competenze in cui l'unione opera <i>per conto</i>.</p>

Nel quadro sinottico che segue, invece, sono state rappresentate le diverse opzioni progettuali costitutive di **Convenzioni** possibili. Nell'esperienza attuativa delle convenzioni tra comuni, infatti, sono stati sviluppati sei fondamentali modelli di riferimento:

- il modello affidamento della competenza e della responsabilità gestionale ad un comune;
- il modello dell'affidamento della competenza e della responsabilità gestionale a più comuni (*stessa funzione*)
- il modello dell'affidamento della competenza e della responsabilità gestionale a più comuni (*funzioni differenti*)
- il modello a rete
- il modello dell'ufficio comune istruttorio
- il modello dell'ufficio comune decisorio.

Tipologia della forma convenzionata	Caratteristiche descrittive	Schema
<b>Modello affidamento della competenza e della responsabilità gestionale ad un comune</b>	E' il modello più semplice. Il comune (Capofila) viene incaricato da parte dell'ente associato (o degli enti associati) di svolgere tutte le attività inerenti l'esercizio della funzione o l'erogazione del servizio associati.	

Tipologia della forma convenzionata	Caratteristiche descrittive	Schema
<p><b>Modello dell'affidamento della competenza e della responsabilità gestionale a più comuni (stessa funzione)</b></p>	<p>E' un modello più complesso, nel quale, a causa dei volumi di attività o di caratteristiche del contesto territoriale di riferimento, risulta opportuno prevedere l'esercizio delle stesse funzioni associate a due (o più) comuni, che assumono il ruolo di comuni <i>affidatari</i>.</p>	
<p><b>Modello dell'affidamento della competenza e della responsabilità gestionale a più comuni (funzioni differenti)</b></p>	<p>E' una variabile del modello precedente. Anche in questo caso, a causa dei volumi di attività o di caratteristiche del contesto territoriale di riferimento, risulta opportuno prevedere l'esercizio di differenti funzioni associate a due (o più) comuni, il primo dei quali assume il ruolo di comune affidatario da tutti gli altri comuni per le funzioni XYZ e il secondo per le funzioni αβγ.</p>	
<p><b>Modello a rete</b></p>	<p>E' un modello fortemente innovativo, ma anche molto complesso da gestire dal punto di vista amministrativo. Consiste nella ripartizione tra più (fino a: <i>tutti</i>) i comuni associati degli affidamenti riguardanti le funzioni associate. Il primo ente assume il ruolo di comune affidatario da tutti gli altri comuni per le funzioni XY, il secondo per le funzioni Z, il terzo per le funzioni J, il quarto ....</p>	
<p><b>Modello dell'ufficio comune istruttorio</b></p>	<p>E' il modello concettuale dell'Unione diffusa adattato allo strumento della convenzione. Gli enti associati costituiscono un ufficio comune attraverso il conferimento dei dipendenti interessati (anche solo virtuale, visto che sono possibili collegamenti telematici delle sedi di lavoro) i quali operano unitariamente per svolgere funzioni istruttorie per conto di tutti comuni associati. Le norme di organizzazione dell'ufficio sono specifiche e i procedimenti amministrativi (relativi alle funzioni associate) definiti in modo unitario. Ogni comune associato, quindi, <i>vede</i> l'ufficio comune come se fosse una propria struttura organizzativa e gestionale. I provvedimenti finali sono emanati dalla figura responsabile di servizio (appartenente all'organizzazione del comune o a quella dell'ufficio comune) di ogni singolo comune. La gestione amministrativa dell'ufficio comune è svolta dal Comune capofila.</p>	

Tipologia della forma convenzionata	Caratteristiche descrittive	Schema
<b>Modello dell'ufficio comune decisorio</b>	E' un modello simile al precedente, ma il responsabile della funzione associata dell'ufficio comune adotta i provvedimenti finali di gestione <i>per conto</i> di ogni ente associato.	

La scelta tra un modello ed un altro, ovviamente è conseguente ad un'attenta valutazione delle condizioni *di contesto* e del grado di evoluzione dei fattori distintivi ricordati

In questo ambito, un problema di particolare rilievo si pone con riguardo alle convenzioni operanti con un Comune capofila.

Infatti gli artt. 30, 31 e 32 della legge di stabilità 2012 (l. n. 183/2011) hanno stabilito che ai fini dell'osservanza del patto di stabilità interno assumano rilevanza anche gli impegni di spesa corrente, da rapportare alla media registrata nel triennio precedente, tenuto anche conto delle spese sostenute dall'ente capofila anche se per conto degli enti delegati <sup>1</sup>.

E' evidente che, se dovesse restare ferma tale regola, nessun Comune accetterebbe di essere capofila e di gestire, in tale veste, le spese per conto degli altri Comuni convenzionati.

La soluzione del problema dovrebbe essere sollecitata in ambito nazionale e regionale e in tal senso risulta si stia muovendo l'ANCI. Tuttavia, in attesa di una soluzione normativa che appare improcrastinabile nell'ottica di favorire l'attuazione dell'obbligo legislativo dell'esercizio associato delle funzioni fondamentali, al fine di evitare che il Comune capofila sia assoggettato al patto di stabilità per le spese che effettua per conto dei comuni delegati, occorre:

- Preferire l'unione di Comuni alla convenzione tra Comuni (nell'unione infatti non si pone il problema);
- Modellare la convenzione escludendo la presenza di un Comune capofila (e quindi ponendo in capo a ciascun Comune convenzionato la parte di bilancio e di PEG di rispettiva competenza).

<sup>1</sup> La circolare del Ministero dell'economia e delle finanze 7 febbraio 2013, n. 5, relativa al "Patto di stabilità interno per il triennio 2013-2015 per le province e i comuni con popolazione superiore a 1.000 abitanti, ha chiarito quanto segue: "Il comma 2, lettere a), b) e c), dell'articolo 31 della legge di stabilità 2012 prevede che, per il triennio 2013-2015, gli enti soggetti al patto di stabilità interno applicano alla media degli impegni della propria spesa corrente registrata nel triennio 2007-2009, così come desunta dai certificati di conto consuntivo, le percentuali summenzionate e schematicamente riportate nella tabella sottostante:

	Anno 2013	Biennio 2014-2015
<b>Province</b>	18,8%	18,8%
<b>Comuni con popolazione superiore a 5.000 abitanti</b>	14,8%	14,8%
<b>Comuni con popolazione compresa tra 1.001 e 5.000 abitanti</b>	12%	14,8%

Come per l'anno scorso, nelle celle indicate con le lettere (a), (b) e (c) dei richiamati allegati, è inserito l'importo degli impegni di spesa corrente registrato, rispettivamente, negli anni 2007, 2008 e 2009.

Sulla base degli impegni annuali di spesa corrente l'applicazione, automaticamente, determinerà i saldi obiettivi "provvisori" per ciascuno degli anni 2013, 2014 e 2015, effettuando il calcolo del valore medio della spesa corrente e applicando a quest'ultimo le percentuali di cui sopra. Si ribadisce che, ai fini della determinazione dell'obiettivo per l'anno 2013 e seguenti, la normativa vigente prevede che sia considerata la spesa registrata nei conti consuntivi senza alcuna esclusione (ad esempio, dalle spese sostenute dall'ente capofila non è esclusa la quota di spesa gestita per conto degli altri enti locali, etc.)".



## ***Il favor per l'esercizio associato mediante unione***

Un primo vantaggio dell'unione rispetto alla convenzione consiste nella maggiore propensione della prima a consentire collaborazioni stabili tra i Comuni, relativamente all'esercizio di tutte o di diverse funzioni fondamentali, mentre lo strumento della convenzione può essere utilizzato anche secondo "geografie variabili", cioè con Comuni diversi relativamente ad ogni funzione fondamentale. Pertanto, se l'unione è uno strumento che consente al territorio dei Comuni interessati di acquisire un'esperienza di stabile collaborazione che finisce per conferire identità al territorio dell'unione, la convenzione si configura piuttosto come uno strumento diretto a soddisfare l'obbligo legislativo e a conseguire alcuni vantaggi in termini di spesa e organizzativi, restando però sullo sfondo l'esigenza di stabilizzare la collaborazione – d'indirizzo politico-amministrativo e non solo gestionale – tra i Comuni interessati.

In secondo luogo, le convenzioni, diversamente dalle unioni, sono sottoposte dopo il primo triennio ad una verifica diretta ad accertare, secondo i criteri che saranno stabiliti con decreto del Ministero dell'interno, se siano stati conseguiti significativi livelli di efficacia ed efficienza nella gestione (art. 14, comma 31-bis del d.l. n. 78/2010, introdotto dall'art. 19 del d.l. n. 95/2012).

In terzo luogo le convenzioni non possono permettere più di tanto l'attuazione di politiche coordinate di gestione delle risorse umane impegnate nella gestione dei servizi associati (sistemi d'inquadramento, incentivazioni, sistemi di valutazione, ...) in quanto gli stessi dipendenti rimangono incardinati nelle dotazioni organiche degli enti di provenienza, a differenza dell'unione, determinando in tal modo il rischio potenziale di trattamenti differenti per soggetti che svolgono le stesse funzioni.

In quarto luogo, già si è detto che l'unione, diversamente dalla convenzione, non presenta il problema applicativo di fare perno su un Comune capofila che finisce per essere esposto al patto di stabilità per le spese relative ai Comuni deleganti. Negli incontri effettuati questo problema è risultato fonte di particolare preoccupazione per i Comuni, perché da un lato risulta difficile per un Comune assumere il ruolo di capofila, ma, d'altra parte, risultano anche complesse e farraginose le soluzioni che prescindono dall'assunzione del ruolo di capofila da parte di un Comune, ponendo in capo a tutti i Comuni convenzionati la quota parte di bilancio e di PEG relativi agli uffici comuni.

Più complessa è la questione relativa all'applicazione del patto di stabilità. E' certo che sono ad esso assoggettati tutti i Comuni (tranne quelli con popolazione inferiore ai 1.000 abitanti), anche se esercitano in modo associato le funzioni fondamentali mediante convenzione. Per quanto riguarda le unioni, trattandosi di enti, dovrebbe valere anche per esse la regola secondo cui agli enti di nuova istituzione si applica la disciplina del patto di stabilità dal terzo anno successivo a quello della loro istituzione (art. 31, comma 23 della legge n. 183/2011 – legge di stabilità 2012)<sup>2</sup>. Sennonché, da un lato, l'art. 31 della legge di stabilità 2012, quando si riferisce agli enti locali assoggettati al patto di stabilità, individua come tali specificamente i Comuni e le Province; d'altra parte, soltanto relativamente alle unioni costituite ai sensi dell'art. 16 del d.l. n. 138/2011 (unioni il cui modello organizzativo è più prossimo alla fusione tra i Comuni interessati, piuttosto che all'unione ex art. 32 del TUEL), il comma 3 dello stesso articolo (come modificato dall'art. 19 del d.l. n. 95/2012) prevede il loro assoggettamento al patto di stabilità a partire dal 2014. Sulla base di tali elementi normativi, autorevoli interpreti, tra cui l'ANCI, ritengono che il patto di stabilità non si applichi alle unioni di cui all'art. 32 del TUEL, in quanto diverse da quelle di cui all'art. 16 del d.l. n. 138/2011 e in quanto diverse da Comuni e Province. Tuttavia una tale interpretazione lascia in ombra una conseguenza particolarmente importante. Siccome il patto di stabilità relativo agli enti locali si applica a tutti i Comuni (oltre che alle Province), salvo quelli espressamente esentati (i Comuni con popolazione inferiore ai 1000 abitanti), affermare che le unioni ex art. 32 del TUE non sono assoggettate al patto di stabilità significa che vi sono assoggettati i Comuni che ne fanno parte, i cui investimenti e i cui trasferimenti all'unione rileveranno pur sempre ai fini del patto di stabilità. Si tratta inoltre di una interpretazione che lascia irrisolto il problema della soggezione, o meno, al

<sup>2</sup> La Circolare MEF del 7 febbraio 2013, n. 5 ha ulteriormente chiarito quanto segue: "Il comma 23 dell'articolo 31 della legge di stabilità 2012 stabilisce che gli enti locali istituiti a decorrere dall'anno 2009 sono soggetti alla disciplina del patto di stabilità interno dal terzo anno successivo a quello della loro istituzione. Pertanto, se l'ente è stato istituito nel 2010, sarà soggetto alle regole del patto di stabilità interno a decorrere dall'anno 2013.

Ai fini della determinazione dell'obiettivo programmatico, tali enti assumono, come base di riferimento, le risultanze dell'anno successivo a quello dell'istituzione. Quindi, l'ente istituito nel 2010 assumerà come base di riferimento le spese correnti registrate nell'anno 2011".

patto di stabilità delle spese e degli investimenti effettuati dall'unione (costituita ai sensi dell'art. 32 del TUEL) con risorse proprie (ad es. entrate tributarie relative a potestà impositiva che i Comuni abbiano trasferito all'unione).

Invece la certezza di acquisire anche un contributo finanziario spetta soltanto alle fusioni tra i Comuni realizzata a partire dal 2012, nella misura stabilita dall'art. 20 del d.l. n. 95/2012, come precisato anche con decreto del MinInterno 10 ottobre 2012<sup>3</sup>, dal momento che, al momento, non risultano sussistere disponibilità per il finanziamento regionale dei contributi alle "unioni dei comuni lombardi" (artt. 19 e 20 L.R. 19/2008 e R.R. n. 2/2009).

### Quesito 1

*Nel corso delle riunioni tenutisi nei tre distretti è stato posto il problema della possibilità che un'unione possa sussistere allorché alcuni dei Comuni che la compongono appartengano ad altra Provincia o ad altro distretto socio-sanitario*

In primo luogo, va evidentemente escluso possa sussistere un qualche problema nel caso in cui un'unione si costituisca tra Comuni di "sub-ambiti" diversi dello stesso Piano di zona. Abbiamo infatti constatato che i tre piani di zona danno rilevanza, sotto diversi profili, ai subambiti, di modo che se tra gli stessi Comuni sarebbe auspicabile una più stretta collaborazione (unione o convenzione su tutte le funzioni fondamentali) non sussistono però ostacoli normativi tali da impedire che unioni (e convenzioni) riguardino comuni di "subambiti" diversi.

Più problematica è la situazione dei Comuni che fanno riferimento a distretti socio-sanitari differenti, poiché l'art. 18, comma 6 della L.R. n. 3/2008 dispone che *"L'ambito territoriale di riferimento per il piano di zona è costituito, di norma, dal distretto sociosanitario delle ASL". Al riguardo, l'art. 17 della L.R. n. 19/2008 dispone: "2. Ambito territoriale di riferimento è la zona omogenea per i comuni della comunità montana e, al fine della concessione dei contributi di cui all'articolo 20, di norma il distretto socio-sanitario per gli altri comuni, salva la possibilità di deroga motivata da parte dei comuni interessati. 3. Ai fini della deroga prevista dal comma 2, il regolamento di cui all'articolo 20 specifica le situazioni territoriali e individua le condizioni funzionali che possono rendere l'ambito distrettuale inidoneo a garantire l'efficace, efficiente ed economica gestione di servizi e funzioni in forma associata"*.

A sua volta, l'art. 20 del R.R. n. 2/2009 dispone che *"Ai fini della deroga di cui all'articolo 17, comma 2 della l.r. 19/2008, l'ambito distrettuale può essere ritenuto inidoneo a garantire l'efficace, l'efficiente ed economica gestione dei servizi in forma associata in presenza di una delle seguenti situazioni territoriali e condizioni funzionali:*

- a) unioni già costituite alla data di entrata in vigore del presente regolamento;
- b) unioni costituite successivamente alla data di entrata in vigore del presente regolamento a seguito di trasformazione di altre forme associative che già gestivano funzioni e servizi in forma associata;
- c) comuni che appartengono ad ambiti distrettuali diversi ma che motivano la deroga in ragione dell'omogeneità del territorio interessato dalla gestione associata in termini di maggiore efficacia, efficienza ed economicità"

*In tali casi "I comuni interessati trasmettono alla struttura regionale competente per i rapporti con gli enti locali, la richiesta di deroga motivata. Il provvedimento di deroga nel caso di cui al comma 1, lett. a) e b) è adottato con decreto del dirigente della struttura competente per i rapporti con gli enti locali, nel caso di cui al comma 1, lett. c), è adottato con deliberazione della giunta regionale"*.

Si noti, tuttavia, che tale procedimento di deroga è disciplinato in riferimento alla possibilità di ricevere i contributi regionali, ciò che non esclude una maggiore elasticità allorché il mutamento

<sup>3</sup> "1. Ai comuni istituiti a seguito di fusione realizzate negli anni 2012 e successivi spetta, a decorrere dall'anno 2013 e per un periodo di dieci anni, un contributo straordinario che è commisurato al 20 per cento dei trasferimenti erariali attribuiti per l'anno 2010 ai comuni che hanno dato luogo a fusione, nel limite degli stanziamenti finanziari previsti. 2. In caso di insufficienza dei fondi erariali destinati al finanziamento delle fusioni di comuni, il contributo spettante per la fusione è proporzionalmente ridotto. 3. I comuni istituiti a seguito della fusione di comuni devono inviare, a pena di decadenza, entro e non oltre la data del 30 settembre dell'anno di costituzione, la richiesta di contributo per la relativa attribuzione a decorrere dal 1 gennaio dell'anno successivo, allegando all'istanza copia della legge regionale istitutiva della fusione. La predetta richiesta va inviata al Ministero dell'interno - Dipartimento per gli affari interni e territoriali - Direzione centrale della finanza locale - Ufficio Sportello Unioni - Piazza del Viminale 1, 00184 Roma. 4. Per le sole fusioni di comuni realizzate nel corso dell'anno 2012, le richieste di cui al comma 3 devono essere inoltrate, a pena di decadenza, entro e non oltre il 30 novembre 2012"

dell'ambito distrettuale avvenga, all'interno della stessa ASL, per rendere possibile la costituzione di una unione di Comuni non appartenenti al medesimo distretto socio-sanitario.

Infine, può succedere che i Comuni appartenenti ad una stessa Unione insistano su territori provinciali diversi.

Di per sé nessuna norma esclude tale possibilità (anzi, nell'ordinamento si stanno sviluppando ambiti funzionali non coincidenti necessariamente con le circoscrizioni amministrative: si pensi ai sistemi turistici locali). Tuttavia, al di là delle inevitabili difficoltà pratiche legate alla conseguente ordinaria diversità dei distretti socio-sanitari, scolastici, ecc., sussiste anche un problema giuridico specifico. Infatti l'art. 33, comma 3-bis del d.lgs. n. 163/2006 dispone:

*"I Comuni con popolazione non superiore a 5.000 abitanti ricadenti nel territorio di ciascuna Provincia affidano obbligatoriamente ad un'unica centrale di committenza l'acquisizione di lavori, servizi e forniture nell'ambito delle unioni dei comuni, di cui all'articolo 32 del testo unico di cui al decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267, ove esistenti, ovvero costituendo un apposito accordo consortile tra i comuni medesimi e avvalendosi dei competenti uffici".*

Ciò significa che almeno la "centrale di committenza" deve riguardare comuni della stessa Provincia, con la conseguenza che i Comuni che siano già parte di una Unione su più Province, non potranno costituire anche una unione per i compiti della centrale unica di committenza. Ciò che di per sé non sarebbe neppure un problema insormontabile, essendo sufficiente che i Comuni, appartenenti alla stessa Unione, di Province differenti procedessero con separate convenzioni con altri Comuni per la gestione dei compiti propri della centrale di Committenza. Sennonché questa soluzione non soddisfa pienamente, se si pensa che spesso, nell'esercizio delle funzioni fondamentali, nasce l'esigenza di stipulare contratti di servizi, lavori e forniture, contratti per la cui stipulazione dovrebbero operare distinte centrali di committenza.

In relazione alle problematiche ora segnalate, va comunque tenuto conto del processo di riordino delle Province, avviato a livello statale, ma anche del processo di riordino del sistema delle autonomie locali (comprensivo della definizione degli ambiti ottimali per l'esercizio associato di funzioni e servizi) appena avviato in ambito regionale.

## **Quesito 2**

*Si è accennato alla possibilità che l'esercizio associato di alcune funzioni fondamentali avvenga mediante unione e per le altre funzioni fondamentali tra gli stessi comuni (o tra di essi e altri comuni) venga stipulata una convenzione.*

Questa possibilità non è vietata dall'ordinamento giuridico e anzi in alcune occasioni offre l'opportunità di una migliore governance delle funzioni fondamentali. Si pensi, ad es., alla funzione urbanistica, a cui i singoli Comuni tengono in modo particolare. Ebbene, è possibile ipotizzare che la gran parte delle funzioni fondamentali sia esercitata mediante unione (cioè mediante l'esercizio associato delle funzioni amministrative, ma anche delle decisioni di indirizzo politico-amministrativo), salvo quelle (come l'urbanistica) in cui invece appaia rilevante che i Consigli comunali di ciascun comune continuino a svolgere compiti di indirizzo e di controllo<sup>4</sup>.

## **Il ruolo delle Aziende operanti nei tre distretti**

Nei tre distretti operano:

- l'Azienda speciale Cremasca, che ha modificato il proprio statuto in modo da non avere più alcun riferimento all'esercizio delle funzioni;
- l'Azienda speciale Cremonese, con Cremona "capofila";
- il Consorzio dei servizi del "Casalasco", con Casalmaggiore "capofila".

<sup>4</sup> Laddove, ovviamente, non si vogliono adottare i modelli dell'Unione diffusa o il Modello misto descritti in precedenza.

Al riguardo si possono intanto delineare tre elementi al momento imprescindibili:

- a) l'art. 114 del TUEL esenta dal patto di stabilità e dai limiti stabiliti per il personale degli enti locali le Aziende speciali, a cui sono equiparate le Aziende sovracomunali o consortili;
- b) poiché il legislatore ha stabilito che l'esercizio associato delle funzioni può avvenire soltanto mediante convenzione o unione, risulta illegittimo l'utilizzo di altri modelli organizzativi, quale, ad es., l'azienda consortile o il consorzio;
- c) infine occorre ricordare che sono stati aboliti i "consorzi di funzione".

Alla luce di quanto precede, risulta opportuno che il Consorzio dei servizi del "Casalasco" apporti al proprio statuto le modifiche necessarie affinché possa essere correttamente qualificato come azienda consortile.

**In secondo luogo, risulta altresì opportuno che dagli statuti di tali "aziende" (ma si è detto che quella di Crema lo ha già fatto) siano soppressi tutti i riferimenti all'esercizio da parte di essi delle funzioni.**

Si evidenzia come la presenza di Aziende consortili, ai sensi dell'art. 114 del TUEL, allenta la pressione della spesa per il personale che opprime i Comuni, proprio perché sono esentate dai limiti del personale vigenti per i Comuni le aziende che svolgono servizi socio-assistenziali.

Tuttavia residua un problema di grande rilevanza.

Fino ad ora l'Azienda Cremonese e il Consorzio del Casalasco sono stati anche enti capofila dei rispettivi piani di zona. Non potendo più essi esercitare funzioni (né, tantomeno, porsi come modello alternativo all'Unione e alla convenzione), il ruolo di ente capofila andrebbe affidato ad un Comune del distretto (ad es., Cremona e Casalmaggiore).

Ma questo finirebbe per acuire i problemi collegati all'attribuzione del ruolo di capofila e delle correlative risorse ad un Comune, che si troverebbe esposto al patto di stabilità, senza che neppure sia facilmente ipotizzabile, per i motivi già esposti, una unione estesa a ciascuno dei tre distretti. E' questo un problema che va sicuramente posto con grande fermezza sia al legislatore nazionale, sia al legislatore regionale. Finché il nodo non sarà sciolto (e ferma restando la vigenza degli accordi di programma in essere che continuano a qualificare l'Azienda e il Consorzio come enti capofila), occorrerà ipotizzare che le Aziende diventino autonomi centri di spesa per l'erogazione dei servizi programmati dal piano di zona, ma pagati direttamente dagli enti "finanziatori" (i Comuni del piano di zona e il fondo per le politiche sociali), senza che tali risorse transitino da un Comune "capofila".

### Quesito 3

*Negli incontri succedutisi, è stata posta la questione se i servizi possano essere gestiti "in unione" senza Aziende consortile.*

Tuttavia occorre tenere conto che le unioni rendono possibile l'esercizio associato delle funzioni (mediante gli uffici unici, come le convenzioni), anche di rilevanza politico amministrativa (mediante l'unificazione degli organi politico amministrativi). Per contro, la gestione dei servizi raramente è svolta "in economia" dai Comuni (salvo in alcuni casi, come è per i Comuni più grandi che annoverano tra il proprio personale alcune assistenti sociali dipendenti dei Comuni), in quanto più spesso è affidata a terzi (concessione di servizi) o svolta da modelli organizzativi per la gestione di servizi, quali sono appunto le aziende consortili. Quindi l'unione non è un modello organizzativo alternativo all'azienda per la gestione dei servizi, in quanto la stessa unione, il più delle volte, ha necessità di affidare a terzi o alla propria azienda la gestione dei servizi

### Quesito 4

*Un argomento diverso, che pure è stato posto, è quello di ottimizzare il lavoro svolto dalle Aziende nei tre distretti, ricercando le corrette collaborazioni nello svolgimento delle attività comuni e non aventi necessità di uno stretto rapporto con l'ambito distrettuale (ad es.,*

Una collaborazione tra le aziende implicherebbe, a monte, anche un maggiore coordinamento tra i piani di zona dei tre distretti e dell'unica ASL e Provincia.

### **Piano di zona ed esercizio associato della funzione**

La soluzione, teoricamente migliore, *ça va sans dire*, è quella di un'unica unione dei Comuni compresi nello stesso distretto (quindi tre unioni nell'ambito della Provincia di Cremona).

In tal senso si esprime anche l'art. 18, comma 11-bis della L.R. n. 19/2008, secondo cui *"Sono, di norma, ambiti di riferimento per l'organizzazione da parte dei comuni dell'adeguato esercizio associato delle funzioni conferite ai sensi dell'articolo 118 della Costituzione la zona omogenea per i territori montani e il distretto socio-sanitario, di cui all'articolo 9 della legge regionale 11 luglio 1997, n. 31 (Norme per il riordino del servizio sanitario regionale e sua integrazione con le attività dei servizi sociali), per gli altri territori."*

Tuttavia questo modello teorico si scontra con l'esistenza di unioni già costituite, dal momento che nessun Comune può fare parte contemporaneamente di più unioni. Ancor meno ipotizzabile è la costituzione di un'unica unione per tutta la Provincia, che comunque sconterebbe lo stesso problema dell'impossibilità per i Comuni di fare parte contemporaneamente di più unioni.

Se questa è la situazione, le soluzioni che si possono ipotizzare sono esclusivamente le seguenti:

- 1) Se il piano di zona esaurisce tutte le funzioni amministrative e tutti i servizi riconducibili alla funzione fondamentale "progettazione e la gestione del sistema locale dei servizi sociali ed erogazione delle relative prestazioni ai cittadini, secondo quanto previsto dall'articolo 118, quarto comma, della Costituzione", **allora si può addivenire ad un'unica convenzione concernente tale funzione fondamentale per ciascun distretto (o addirittura, per tutta la Provincia, dopo che i tre distretti fossero accorpati), sottoscritta dai Comuni e dalle Unioni del distretto.** In questo modo l'unica convenzione assolverebbe per tutti i Comuni (ma anche per le Unioni) l'obbligo dell'esercizio associato della funzione fondamentale. Tuttavia è evidente che in tal modo ne deriverebbero complicazioni non trascurabili: occorrerebbe infatti riorganizzare tutti gli uffici comunali che esercitano tale funzione fondamentale in un "ufficio unico (*comune*)" di livello distrettuale (nella misura in cui l'ufficio unico sia ritenuto costituire inevitabile concretizzazione dell'esercizio associato della funzione, sia pure mediante convenzione, anziché mediante unione);
- 2) Se invece il piano di zona non esaurisce tutte le funzioni amministrative e tutti i servizi riconducibili alla funzione fondamentale "progettazione e la gestione del sistema locale dei servizi sociali ed erogazione delle relative prestazioni ai cittadini, secondo quanto previsto dall'articolo 118, quarto comma, della Costituzione", oppure se la soluzione sub 1) appare complicata da attuare (soprattutto nel breve termine), allora appare più realistico che:
  - a) **i comuni esercitino le funzioni fondamentali secondo criteri atti a soddisfare l'obbligo legislativo (convenzione o unione, per tutte le funzioni fondamentali);**
  - b) **con riguardo alla funzione fondamentale relativa ai servizi sociali, le convenzioni tra i Comuni e gli statuti/convenzioni delle Unioni facciano rinvio alla convenzione di ambito distrettuale (in pratica,**

**l'accordo di programma del piano di zona e gli atti di esso attuativi) quale esercizio associato di una "parte" della funzione fondamentale<sup>5</sup>.**

Nulla impedisce, evidentemente, che questa sia soltanto la soluzione iniziale e che in prospettiva ci si orienti a fare in modo che la convenzione di ambito distrettuale copra la totalità delle funzioni amministrative e dei servizi pubblici che compongono la funzione fondamentale.

***Come operare concretamente per l'assolvimento dell'obbligo legislativo***

Sullo sfondo resta naturalmente il problema posto in precedenza: se l'esercizio associato della funzione debba riguardare l'intero ambito distrettuale, occorrerà procedervi:

- a) Con una convenzione tra tutti i Comuni e le unioni di uno stesso distretto; e
- b) Mediante l'organizzazione di strutture amministrative unitarie (ad es.: ufficio unico), tra tutti i Comuni e tra tutte le unioni di uno stesso territorio distrettuale;
- c) Oppure mediante un'unica unione di ambito distrettuale (con fusione in essa delle unioni già costituite).

La legge regionale di riordino del sistema delle autonomie locali lombarde nel definire gli ambiti ottimali per l'esercizio associato delle funzioni determinerà l'obbligatorietà, o meno, di soluzioni analoghe.

Se invece si intende procedere più gradualmente, si può ipotizzare che i Comuni soddisfino l'obbligo legislativo mediante convenzioni o unioni per popolazioni di almeno 5.000 abitanti, fermi restando i piani di zona di ambito distrettuale.

In tale seconda ipotesi, la prima operazione da compiere è quella di distinguere:

- a) Le funzioni amministrative e i servizi previsti nel piano di zona; per questi sarà sufficiente l'accordo di programma e il piano di zona vigenti, di ambito distrettuale, per assolvere l'obbligo legislativo da parte di tutti i Comuni e di tutte le unioni facenti parte del distretto;
- b) Le funzioni amministrative e i servizi previsti nei (o in alcuni tra i) Comuni, ma non previsti nel piano di zona; in tal caso la convenzione o l'unione tra i Comuni del subambito (o comunque per almeno 5.000 abitanti) disciplinerà la gestione associata di tali funzioni e servizi, rinviando per gli altri al piano di zona.

Sotto il profilo organizzativo, mentre per le funzioni e i servizi del piano di zona potrà farsi riferimento al Comune capofila e all'Azienda, secondo gli atti vigenti (perché appare obiettivamente complicato giungere anche ad una modifica degli Accordi di programma e dei piani di zona), per le funzioni e i servizi di ambito prettamente locale (e non distrettuale), le convenzioni prevederanno uffici unici e modalità concordate di gestione dei servizi, oppure se ne faranno carico direttamente gli organi e gli uffici dell'unione, laddove costituita.

Per rendere questa seconda soluzione più funzionale, dagli incontri è emerso come auspicabile che i Comuni convenzionati o uniti appartengano almeno allo stesso subambito, salvo, laddove ciò non sia possibile, una ridefinizione del subambito. Del pari, è emersa come più efficiente ed efficace la soluzione di coniugare l'esercizio associato della funzione sociale con quello di funzioni congiunte, quale, tipicamente, quella dell'istruzione.

<sup>5</sup> E' stato posto il quesito se una "funzione fondamentale" possa essere divisa, in modo tale che le diverse parti siano gestite con modalità diverse tra i Comuni convenzionati o addirittura in Unione. Tuttavia occorre muovere dalla premessa che con "funzione fondamentale" si intende un ambito materiale di competenza dei Comuni, al cui interno sono distinguibili funzioni amministrative e servizi pubblici. E' pertanto normale che le funzioni amministrative e i servizi pubblici che integrano una funzione fondamentale siano esercitati in parte dagli uffici, in parte mediante esternalizzazioni o mediante i modelli organizzativi propri della gestione dei servizi.