



COMUNE DI SPERLONGA
Provincia di Latina



COMUNE DI CAMPODIMELE
Il Paese della longevità
Provincia di Latina

***Ai Sigg. Sindaci dei Comuni di:
San Felice Circeo, Terracina, Fondi,
Monte San Biagio, Lenola***

LORO SEDI

STATUTO UNIONE DEI COMUNI

NOTA DI PRESENTAZIONE

Il processo di revisione e di razionalizzazione della spesa e il conseguimento di una maggiore qualità ed efficienza dei servizi investono prioritariamente l'assetto organizzativo-funzionale dei Comuni. La sfida è coniugare servizi di qualità con costi sostenibili per i cittadini, in particolare nelle funzioni sociali a costo zero per una importante fascia della popolazione.

Uno degli strumenti per raggiungere un grado di efficienza maggiore nella spesa pubblica, rimediando agli svantaggi causati da un'eccessiva frammentazione territoriale dei governi locali, è la cooperazione intercomunale.

L'ordinamento giuridico italiano prevede tre formule istituzionali per ovviare alla frammentazione:

- la convenzione;
- l'unione dei Comuni;
- la fusione.

A differenza della convenzione che ha natura contrattuale, è priva di organi di amministrazione e di struttura propria, si appoggia su quella del Comune capofila e può prevedere la costituzione di uffici unici fra gli enti locali convenzionati, l'Unione dei Comuni è una forma associativa polifunzionale stabile e strutturata, un vero e proprio ente locale dotato di statuto e di organi rappresentativi propri per l'esercizio di funzioni e servizi tra i Comuni associati.

La presente relazione, che accompagna lo "Schema di Statuto dell'Unione dei Comuni di Terracina, Fondi, San Felice Circeo, Monte San Biagio, Lenola, Sperlonga e Campodimele", si propone di illustrare gli aspetti peculiari dell'Unione e gli obiettivi prioritari che la sottendono,

tenuto conto che le funzioni amministrative in interesse, da esercitarsi congiuntamente, concerne la *"progettazione e gestione del sistema locale dei servizi sociali e l'erogazione delle relative prestazioni ai cittadini"*, secondo quanto previsto dall'art. 118, comma 4, della Costituzione, e *quelle montane* secondo la legge regionale di residenza.

L'Unione è un "un ente strumentale" dei Comuni, che funziona sulla base di un modello di governance condiviso, con regole decisionali definite dai Comuni stessi. I processi decisionali sono complessi, perché richiedono la condivisione fra i partner, che devono imparare a decidere insieme e percepire la convenienza dello stare insieme. Lo scopo che ci si pone è quello di ottimizzare la gestione dei servizi e realizzare progressivamente delle economie di scala attraverso delle specifiche misure di razionalizzazione organizzativa e programmazione dei fabbisogni, senza tuttavia ridurre la qualità ed i livelli di servizio ai cittadini.

All'interno dell'Unione si ha, pertanto, un trasferimento di funzioni dal Comune al nuovo ente sovracomunale che acquisisce, così, la piena libertà decisionale e gestionale. Ne consegue che all'Unione competono gli introiti derivanti dalle tasse, dalle tariffe e dai contributi sui servizi ad essa trasferiti.

A livello legislativo, il funzionamento di questo ente è stabilito dall'articolo 32 del Testo Unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali (T.U.E.L.), varato con il D.Lgs. 267/2000.

La sua istituzione avviene a livello di consiglio comunale su promozione regionale, la quale può anche erogare dei contributi specifici per questo tipo di procedure. Oltre a favorire l'associazionismo, la Regione individua gli ambiti che possono essere condivisi dai Comuni. All'attualità, i Comuni possono unirsi per gestire in modo congiunto uno o più ambiti senza alcun vincolo legislativo particolare. Il decreto legge 78/2010 prevede però la gestione associata obbligatoria delle funzioni fondamentali dei Comuni che non superano i 5.000 abitanti (limite che si abbassa a 3.000 per i Comuni che fanno o hanno fatto parte di Comunità montane).

Giova rimarcare che nel 2019, con la sentenza n. 33/2019, è intervenuta la Corte costituzionale, affermando che l'obbligo non può essere tassativo. Nel dettaglio, viene richiesta l'introduzione di una modalità di esonero nei casi in cui è dimostrato che le Unioni non generano vantaggi in termini economici e di efficienza.

Successivamente alla pubblicazione della citata sentenza del Giudice di legittimità, il 6 luglio 2020 è stato avviato un gruppo di studio per la modifica dell'ordinamento degli enti locali nominato dal Ministro dell'Interno, anche in vista di uno specifico disegno di legge-delega in materia. Nel progetto di riforma è prevista la facoltà, e non più l'obbligo da parte dei Comuni, di esercitare le funzioni fondamentali in via associata.

La normativa sulle attività dell'Unione riguarda in via prioritaria l'organizzazione generale dell'amministrazione, la gestione finanziaria e contabile e il controllo.

L'istituto dell'Unione potrebbe favorire economie di scala sull'attuazione di politiche volte a garantire efficacia, efficienza, trasparenza, razionalizzazione e semplificazione delle attività amministrative, come, ad esempio, la creazione di poli di gestione documentale e conservazione digitale, oppure banche dati interoperabili e condivise sul patrimonio

informativo, al fine di attivare servizi ai cittadini-utenti sempre più verticalizzati sulle loro esigenze specifiche e perseguire, al contempo, lo sviluppo economico e sostenibile del territorio di ciascuno dei Comuni aderenti all'Unione.

Da non trascurare anche l'aspetto concernente la gestione delle limitate risorse a disposizione dei singoli Comuni: in questo senso l'Unione rappresenta un ottimo strumento di razionalizzazione delle risorse economiche, che permette alle amministrazioni pubbliche di attivare con minore sforzo finanziario e di impiego di personale i diversi processi funzionali, sfruttando le risorse comuni.

L'Unione deve essere a costo zero, senza indennità aggiuntive per gli amministratori (secondo quanto già prescritto dall'art. 32, comma 3, del TUEL) e senza aumento del costo del personale, dovendo far ricorso al personale comunale.

L'Unione non è sottoposta al patto di stabilità e può rimpiazzare il 100% delle quiescenze.

Per l'avvio e il funzionamento ordinario dell'Unione sono previsti contributi.

E' agevole comprendere che l'Unione dei Comuni è efficace se riunisce un certo numero di Comuni appartenenti ad un ambito territoriale funzionalmente e storicamente omogeneo, in modo da conseguire significative economie di scala e potersi proporre come ambito territoriale adeguato alla gestione delle funzioni in forma associativa, oltre che come ambito di programmazione dello sviluppo locale nel quadro della superiore programmazione regionale.

L'Unione, dunque, non è semplicemente un ente che si aggiunge agli altri, ma è la "**rete di governo**" dei Comuni associati. "Fare rete" significa decidere insieme gli obiettivi e conseguire risultati che siano "superiori alla somma delle parti", significa, in altri termini, produrre un "effetto di sistema". Questo implica che i Comuni aderenti all'Unione devono dotarsi di forme di governance politica condivisa, devono sviluppare una cultura di gestione basata sulla condivisione e sulla negoziazione, a livello sia politico che tecnico. Un lavoro in rete è richiesto non solo agli amministratori, ma anche al personale che, acquisendo maggiore specializzazione, dovrà mettersi a disposizione anche per gli enti, aumentando nel contempo le competenze disponibili a livello di "Rete-Unione".

E' bene, allora, chiarire previamente i risultati che ciascun amministratore si aspetta dalla gestione associata, i rischi che intravede e le potenziali resistenze di tipo politico, culturale, organizzativo ed economico.

L'esperienza insegna che la gestione associata ha successo quando:

- vengono effettivamente condivise le scelte di gestione delle funzioni trasferite;
- si realizzano economie che consentono di mantenere e migliorare i servizi;
- il valore prodotto supera i costi sostenuti;
- i cittadini sono soddisfatti dei servizi offerti;
- il personale comunale percepisce l'andare all'Unione come un'opportunità di specializzazione e formazione;
- i Comuni più grandi e quelli più piccoli percepiscono l'equità nella distribuzione di costi e benefici;

- si rinsalda la fiducia fra gli amministratori;
- gli amministratori riscuotono consenso fra i propri cittadini, al di là del colore politico.

Naturalmente, ai fini di un corretto monitoraggio della gestione associata, sarà necessario attivare, sin da subito, un sistema di controllo e valutazione che consenta di confrontare i risultati della gestione prima e dopo il trasferimento di servizi e funzioni alla forma intercomunale, in modo da misurare quali risultati produce per i cittadini e quanto costa la gestione associata rispetto alla gestione individuale dei servizi. I Comuni devono poter percepire chiaramente la convenienza organizzativa, economica e politica dell'Unione.

Per verificare se l'Unione è uno strumento efficace sotto il profilo del contenimento della spesa è possibile utilizzare i dati dei bilanci comunali. Poiché la partecipazione alla forma associativa potrebbe richiedere del tempo per dispiegare i suoi effetti, è importante considerare una prospettiva di medio-lungo termine, ossia osservare l'andamento della spesa in tutto il periodo successivo alla partecipazione all'Unione, piuttosto che in un singolo anno.

Uno studio condotto in proposito su oltre 500 Unioni censite in Italia ha mostrato che, in media, per i Comuni che in tempi diversi vi hanno partecipato, la spesa corrente *pro capite* ha continuato a crescere negli anni immediatamente successivi all'adesione, benché a ritmi lievemente più contenuti rispetto a quelli osservati negli anni precedenti; il profilo della spesa ha iniziato a declinare in misura tangibile solo una volta trascorsi in media 8 anni dalla partecipazione all'Unione. Queste indicazioni hanno influenzato il dibattito di policy attuale, che percepisce l'elevata frammentazione territoriale delle giurisdizioni locali come un aspetto particolarmente critico di un assetto decentrato. E' stato ampiamente argomentato che nelle piccole realtà locali l'elevata incidenza dei costi fissi di gestione sottrae risorse alla collettività, riducendo le opportunità di sviluppare servizi innovativi o ad alta specializzazione. Studiosi come Iommi e Marinari individuano ulteriori categorie di costi associati all'eccessiva frammentazione dei governi locali, quali:

- ✓ il moltiplicarsi del novero dei decisori pubblici, con conseguente incremento dei costi di transazione per gli interlocutori della pubblica amministrazione;
- ✓ svantaggi di natura organizzativa, dovuti al mancato raggiungimento di soglie adeguate a garantire la specializzazione delle risorse umane;
- ✓ svantaggi di natura strategica, legati alla scarsa visibilità degli enti e al loro conseguente limitato ruolo nel promuovere lo sviluppo economico.

Orbene, nel considerare l'adesione ad un'Unione di Comuni non può prescindersi dal profilo temporale dell'evoluzione della spesa, in quanto solo in un lasso di tempo adeguato la gestione associata potrà produrre i suoi effetti.

Analisi empiriche dimostrano che "la variabile" dell'anzianità di permanenza di un Comune in una Unione fa sì che la relazione con la spesa divenga negativa, soprattutto per alcuni servizi comunali. In considerazione dell'estrema eterogeneità delle funzioni comunali, (non è il nostro caso) diversamente caratterizzate dalla presenza di economie di scala, gli effetti in termini di riduzione dei livelli di spesa, limitatamente ad alcuni servizi nell'ambito dell'associazionismo

comunale, richiedono del tempo per manifestarsi, facendo leva su una prospettiva di medio periodo.

Quanto al **modello organizzativo**, la struttura dell'Unione deve essere improntata:

- alla massima leggerezza, cioè essere costituita per lo più con risorse umane e strumentali dei Comuni;
- alla massima flessibilità, per aderire il più possibile alle esigenze locali.

Per la funzione da esercitarsi congiuntamente occorrerà progettare un modello organizzativo che tenga conto:

- dell'ampiezza del bacino di utenza;
- dell'intensità di contatto con l'utenza;
- del livello di specializzazione richiesto;
- del rapporto fra attività di front-office e back-office;
- delle tecnologie disponibili.

Quanto al **modello di governance** dell'Unione, esso viene deciso congiuntamente dai Comuni associati.

La normativa vigente prevede i seguenti organi:

- il **Consiglio dell'Unione**, composto da consiglieri comunali, in cui è garantita la presenza delle minoranze, chiamata ad approvare gli atti fondamentali;
- la **Giunta dell'Unione**, organo di governo composto dai Sindaci dei Comuni membri, titolare della funzione di indirizzo e controllo;
- il **Presidente dell'Unione**, a rotazione fra i Sindaci, con funzioni di rappresentanza esterna e un ruolo di *primus inter pares*.

E' opportuno altresì prevedere commissioni tematiche con funzioni consultive, composte da assessori e consiglieri comunali, al fine di coinvolgere maggiormente gli amministratori.

CONCLUSIONI

Tenendo saldi i principi costituzionalmente garantiti di legalità, imparzialità e ragionevolezza cui deve essere improntata l'azione amministrativa, l'Unione di Comuni, stante la sua struttura organica, stabile e orientata in modo paritario verso tutti gli enti aderenti, potrebbe rappresentare nel quadro normativo ed amministrativo attuale la soluzione più idonea alla condivisione di strutture e infrastrutture finalizzata a:

- ❖ migliorare la qualità dei servizi offerti a parità di costi;
- ❖ razionalizzare la spesa pubblica;
- ❖ garantire continuità dei servizi con omogeneizzazione degli stessi sul territorio, oltre i confini comunali;
- ❖ attivare nuovi servizi che il singolo Comune non può sostenere;

- ❖ condividere e coordinare politiche di sviluppo del territorio;
- ❖ ridurre i costi unitari sull'allargamento della base demografica complessiva;
- ❖ acquistare maggiore considerazione con i livelli di governo superiori;
- ❖ garantire maggiore efficienza a tutti i livelli *top down* e *botton up*.

La sfida, evidentemente, sarà quella di vincere tutte le resistenze ipotizzabili, superando timori ancorati a sterili campanilismi e ataviche impostazioni di individualismo amministrativo, al contempo mettendo in conto, nella conduzione della governance associativa dell'Unione, l'importanza del fattore tempo ed il connesso prevedibile scarto temporale tra costi immediati di avvio e benefici futuri.

**I SINDACI DEI COMUNI DI
SPERLONGA E CAMPODIMELE**

Armando Cusani

Tommaso Grossi