



COMUNE DI BRENTONICO



COMUNE DI RONZO CHIENIS

**Provincia di Trento**

PROGETTO OPERATIVO  
DI RIORGANIZZAZIONE INTERCOMUNALE DEI SERVIZI  
AMBITO TERRITORIALE 10.3  
BRENTONICO – RONZO-CHIENIS

## **1. Premessa**

Negli ultimi anni il contesto a livello nazionale è stato caratterizzato da una crisi del sistema economico – finanziario con forti ricadute ed impatti negativi sull'intero apparato della Pubblica Amministrazione.

Il perdurare di tale situazione ha condotto l'azione pubblica ad una serie di politiche finanziarie di riorientamento, indirizzate alla crescita economica del paese, alla riorganizzazione della spesa pubblica e quindi al contenimento e razionalizzazione della spesa correlata a tutti i livelli di governo.

Lo Stato ha normato ed individuato con una serie di atti gli obiettivi della *spending review* perseguendo l'eliminazione di sprechi e la riduzione dei costi di funzionamento del sistema pubblico, nonché la rimozione delle inefficienze mantenendo nel contempo il livello dei servizi erogati al cittadino.

Nel quadro degli obiettivi finalizzati al contenimento ed alla razionalizzazione della spesa pubblica, sono contemplate specifiche tipologie di spesa oggetto delle misure di contenimento, con significativi riflessi nella gestione amministrativo – contabile degli enti locali (spesa per il personale, riduzioni di spese per beni e servizi, spese per organismi collegiali ed altri organismi, spese per autovetture, spesa per studi e incarichi di consulenza, razionalizzazione delle società partecipate dagli enti pubblici, spese per acquisti di immobili e arredi, acquisto e vendita di immobili pubblici, etc).

## **2. Quadro normativo a livello nazionale**

Il D.Lgs. 18 agosto 2000 n.267 (Testo unico degli enti locali, di seguito anche TUEL) e alcune leggi successive contengono la disciplina statale delle gestioni associate delle funzioni e dei servizi comunali. L'ambito del fenomeno ricomprende diverse forme e modalità di manifestazione delle quali le più rilevanti – sotto i connessi profili del contenimento della spesa pubblica e dell'incremento di efficienza nell'organizzazione ed erogazione dei servizi di competenza dei Comuni – risultano le convenzioni intercomunali, le Unioni e le fusioni di Comuni.

In particolare l'articolo 14 comma 27 del D.L. n.78/2010 dispone precisi obblighi a carico degli enti locali con popolazione inferiore a 5.000 abitanti, che possono utilizzare lo strumento della convenzione ovvero istituire un'Unione di Comuni.

La disciplina delle gestioni associate obbligatorie è stata caratterizzata, nel corso degli ultimi anni, da ripetuti interventi normativi volti prioritariamente a ridurre la spesa pubblica, nonché a riordinare i diversi livelli istituzionali di decisione e di gestione nell'ambito delle amministrazioni pubbliche al fine di implementare l'efficienza e l'efficacia in un contesto caratterizzato dalla riduzione delle risorse pubbliche disponibili.

In particolare, con il D.L. 78/2010 (convertito dalla L. 30 luglio 2010 n.122), nell'alveo di una legislazione caratterizzata dall'urgenza di risanamento delle finanze pubbliche, il legislatore ha inteso mutare l'assetto istituzionale della materia, passando dal criterio della volontarietà a quello dell'obbligo di gestione associata delle funzioni fondamentali mediante Unione, previste dalla legge per tutti i Comuni con popolazione fino a 5.000 abitanti, escluse le sole funzioni di competenza statale (stato civile, anagrafe, elettorale) e ferme restando le funzioni regionali di programmazione e coordinamento nelle materie di cui all'articolo 117, commi 3 e 4 della Costituzione, e le funzioni esercitate ai sensi del successivo articolo 118.

Il D.L. 95/2012, convertito con modifiche dalla legge n.135/2012 (c.d. *spending review*), ha definito l'obiettivo della maggior efficienza con minori risorse nell'erogazione dei servizi da parte degli enti locali.

In tale ottica si colloca l'introduzione del comma 31 bis nell'articolo 14 del D.L. n.78/2010, con la previsione che le convenzioni abbiano durata almeno triennale e che ove alla scadenza del predetto periodo, non sia comprovato, da parte dei Comuni aderenti, il conseguimento di significativi livelli di efficacia ed efficienza nella gestione, secondo modalità stabilite con decreto del Ministero dell'Interno, da adottare entro sei mesi sentita la Conferenza Stato – città e autonomie locali, i Comuni interessati sono obbligati ad esercitare le funzioni fondamentali esclusivamente mediante Unioni di Comuni.

### **3. Quadro normativo provinciale e misure di contenimento del sistema territoriale integrato**

Il quadro normativo ed economico nazionale ha ovviamente interessato anche la Provincia Autonoma di Trento con conseguente revisione strutturale dei rapporti finanziari con lo Stato in funzione del concorso della Provincia agli obiettivi di risanamento della finanza pubblica.

In tale contesto la Giunta provinciale con deliberazione n.1696 di data 8 agosto 2012 ha approvato il Piano di miglioramento della pubblica amministrazione alla luce delle disposizioni per la razionalizzazione della spesa pubblica introdotte dal Governo con il D.L. 7 maggio 2012 n.52, convertito con Legge n.94/2012, nonché nel rispetto delle disposizioni urgenti per la revisione della spesa pubblica con invarianza dei servizi ai cittadini introdotte con D.L. 6 luglio 2012 n.95.

Il Piano di Miglioramento della pubblica amministrazione è stato introdotto nell'ambito della legge provinciale n.10/2012 recante "Interventi urgenti per favorire la crescita e la competitività del Trentino". Le disposizioni normative ne definiscono il contenuto, gli interventi e le azioni da porre in essere, nei seguenti campi di azione:

- riorganizzazione del sistema pubblico provinciale
- semplificazione amministrativa
- iniziative per l'amministrazione digitale
- razionalizzazione e qualificazione della spesa pubblica
- sistema dei controlli
- interventi per la trasparenza
- rilevazione della soddisfazione degli utenti
- sistemi di incentivazione e valutazione della dirigenza e del personale
- coinvolgimento del privato nell'offerta e nella gestione dei servizi e delle attività.

Il Piano di miglioramento rappresenta quindi lo strumento finalizzato ad attuare la modernizzazione della pubblica amministrazione per la crescita e la competitività del sistema, contemplando obiettivi di *spending review* sia in termini di efficienza che di revisione della spesa (spesa aggredibile) in termini strategici, coinvolgendo tutti i livelli di governo.

Il Piano di miglioramento si articola in cicli temporali definiti per un periodo di cinque anni.

Gli obiettivi generali di risparmio per il settore pubblico provinciale prevedono misure di risparmio complessivo di almeno il 10% delle spese di funzionamento della Provincia e degli enti ed organismi di cui all'articolo 79 dello Statuto di autonomia, destinatari delle misure del Piano.

Il Protocollo d'intesa in materia di finanza locale per il 2014 individua in 30,6 milioni di euro la riduzione della spesa corrente assicurata dall'insieme dei comuni e unioni dei comuni nel periodo 2013-2017 e definisce conseguentemente la riduzione dei trasferimenti di parte corrente per il periodo corrispondente.

2013	2014	2015	2016	2017
5,6 mln	8,3 mln	6,1 mln	5,3 mln	5,3 mln

Ciascun Comune sulla base della propria autonomia gestionale e organizzativa adotta un Piano di miglioramento quale documento per l'individuazione e per la programmazione di specifiche misure finalizzate a ridurre la propria spesa corrente in misura quanto meno pari alle decurtazioni operate a valere sul fondo perequativo.

#### **4. Applicazione dell'articolo 9 bis della L.P. n.3 del 2006: individuazione degli ambiti associativi e termini di attivazione.**

La legge provinciale n.12 del 13 novembre 2014 ha modificato la legge provinciale di riforma istituzionale n. 3 del 2006 individuando un nuovo assetto dei rapporti istituzionali con l'obiettivo di valorizzare le peculiarità locali, semplificare il quadro istituzionale con la revisione degli organi delle Comunità e la riorganizzazione dei Comuni.

Il nuovo articolo 9 bis della L.P. 3/2006, introdotto con la L.P. 12/2014, ha rivisto la disciplina delle gestioni associate obbligatorie che sono passate da un livello di Comunità ad un livello di ambito associativo tra Comuni di dimensioni pari ad almeno 5000 abitanti, salve deroghe se il territorio è caratterizzato da eccezionali particolarità geografiche o turistiche, o nel caso in cui le Amministrazioni avviano processi di fusione.

Le gestioni associate devono riguardare i compiti e le attività indicati nella tabella B allegata alla L.P. 3/2006 ed in particolare la segreteria generale, personale, organizzazione, il servizio finanziario, il servizio entrate, l'ufficio tecnico, urbanistica, pianificazione del territorio, gestione dei beni demaniali e patrimoniali, anagrafe stato civile elettorale leva e servizio statistico, commercio, servizi generali. E' prevista l'unicità della gestione associata per tutti i compiti e le attività così individuati.

Il comma 3 del citato articolo 9 bis fissa il termine del 10 novembre 2015 (*"entro sei mesi dal turno elettorale generale per il rinnovo dei Consigli comunali per l'anno 2015"*) entro il quale la Giunta provinciale, d'intesa con il Consiglio delle Autonomie locali, individua gli ambiti associativi, definendo per ciascun ambito gli obiettivi di riduzione di spesa da raggiungere entro tre anni dalla costituzione della forma collaborativa. Il provvedimento inoltre stabilisce il termine per la stipula delle convenzioni di costituzione delle gestioni associate e, nel caso di mancata sottoscrizione delle convenzioni entro il termine previsto, la Giunta provinciale esercita il potere sostitutivo previsto dall'articolo 54 dello Statuto speciale di autonomia.

Con deliberazione n.1952 di data 9 novembre 2015 ad oggetto *"Applicazione dell'articolo 9 bis della L.P. n.3 del 2006: individuazione degli ambiti associativi, delle modalità di svolgimento delle gestioni associate e degli obiettivi di riduzione della spesa"* la Giunta provinciale ha approvato gli ambiti associativi in attuazione e nel rispetto di quanto previsto dall'articolo 9 bis della L.P. 3/2006.

Nel territorio della Comunità della Vallagarina è stato individuato l'ambito 10.3 Brentonico – Ronzo Chienis per complessivi 5.008 abitanti. Con il medesimo provvedimento sono stati

individuati gli obiettivi di riduzione della spesa per ambito territoriale: per Brentonico l'obiettivo di efficientamento ammonta ad euro 1.200, mentre per il Comune di Ronzo Chienis è pari ad euro 35.800, per complessivi euro 37.000 da conseguire entro tre anni dalla costituzione della forma collaborativa (ovvero nel periodo 1 agosto 2016 – 31 luglio 2019).

Gli obiettivi di riduzione della spesa definiti per ambito associativo, devono essere considerati dai Comuni anche ai fini della predisposizione del progetto di riorganizzazione intercomunale dei servizi.

I Comuni danno avvio alla gestione associata dei compiti e delle attività previsti dall'articolo 9 bis della legge provinciale 16 giugno 2006 n.3 entro gli ambiti associativi definiti con la suddetta deliberazione. Le gestioni associate di ambito sono svolte mediante l'approvazione da parte dei Consigli comunali e la conseguente sottoscrizione di convenzioni stipulate ai sensi di quanto previsto dall'articolo 59 del D.P.Reg. 1 febbraio 2005 n.3/L e seguenti modificazioni. Il medesimo articolo stabilisce che le convenzioni devono individuare con determinatezza i soggetti aderenti, devono stabilirne i fini, la durata, le forme di consultazione, i rapporti finanziari tra gli enti contraenti e i reciproci obblighi e garanzie.

I termini entro i quali dare avvio al percorso di costituzione delle gestioni associate di ambito sono i seguenti:

<b><i>entro il 30 giugno 2016</i></b>	I Comuni devono presentare alla Provincia il progetto di riorganizzazione intercomunale di tutti i compiti e le attività da gestire in forma associata ai sensi dell'articolo 9 bis della L.P. 16 giugno 2006 n.3
<b><i>entro il 31 luglio 2016</i></b>	<p>I Comuni devono sottoscrivere le convenzioni relative ad almeno due dei seguenti settori (tra i quali obbligatoriamente il settore 1.):</p> <ol style="list-style-type: none"> <li><i>1. segreteria generale, personale, organizzazione</i></li> <li><i>2. gestione economica, finanziaria, programmazione, provveditorato e controllo di gestione</i></li> <li><i>3. gestione delle entrate tributarie e servizi fiscali</i></li> <li><i>4. ufficio tecnico, urbanistica e gestione del territorio, gestione dei beni demaniali e patrimoniali</i></li> <li><i>5. anagrafe, stato civile, elettorale, leva e servizio statistico</i></li> <li><i>6. servizi relativi al commercio</i></li> <li><i>7. altri servizi generali</i></li> </ol> <p>La gestione associata dei due settori deve essere avviata entro il 1^agosto 2016.</p>
<b><i>entro il 31 dicembre 2016</i></b>	I comuni devono sottoscrivere le convenzioni relative ai restanti settori che devono essere avviati in forma associata entro il 1^ gennaio 2017.

#### ***4.1 Analisi del contesto (indicatore utile ai fini del riparto dei costi di impiego del personale)***

*Il territorio superficie*

Brentonico: 57,14 kmq

Ronzo Chienis: 13,21 kmq

*La popolazione n. abitanti*

Brentonico: 4015

Ronzo Chienis: 976

*Personale dotazione complessiva e pianta organica effettiva*

Brentonico: dotazione organica: 35; pianta organica: 24, compreso il Segretario comunale

Ronzo Chienis: dotazione organica: 9; pianta organica: 6, compreso il Segretario comunale

*Rapporto popolazione/dipendenti*

Brentonico: 1 dipendente ogni 167 ab.

Ronzo Chienis: 1 dipendente ogni 163 ab.

## **5. Modalità di svolgimento delle gestioni associate e degli obiettivi di riduzione della spesa.**

La scelta di avviare la gestione associata delle funzioni oltre a rispondere ad un obbligo normativo si basa sulla necessità di offrire servizi sempre più qualificati e rispondenti alle esigenze/ricieste degli utenti, attesa anche la costante e continua diminuzione delle risorse disponibili.

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

Per questo l'avvio di un processo di gestione associata comporta una riflessione più allargata sulla riorganizzazione delle strutture comunali direttamente coinvolte nel processo. Infatti in mancanza di un cambiamento strutturale delle attività svolte, delle modalità di gestione e dei profili professionali, una gestione associata finisce per essere percepita da lavoratori, amministratori e utenti, come un mero adempimento tra i tanti che competono alle strutture pubbliche.

La riorganizzazione deve necessariamente prevedere la progettazione di strutture che centralizzino il più possibile le attività di *back office* e mettano a punto, allo stesso tempo, strutture polifunzionali di *front office per i cittadini e utenti, intervenendo non solo sugli aspetti organizzativi ma anche su una cultura dell'aggiornamento, della riqualificazione, della specializzazione e della crescita delle competenze professionali delle risorse umane coinvolte.*

In quest'ottica il presente progetto operativo riguarda la gestione associata di tutte le funzioni fondamentali dei comuni coinvolti.

### **5.1 Principi organizzativi**

**Principio di integralità del conferimento delle funzioni:** l'unificazione di uffici e servizi nell'ambito della gestione associata, comporta un doppio divieto di sovrapposizione tra gestioni diverse:

- la medesima funzione non può essere svolta da più di una forma associativa

- la funzione gestita in forma associativa deve essere necessariamente considerata in modo unitario.

Ne consegue l'obbligo, per ogni funzione, di unificare tutti i procedimenti amministrativi, riorganizzando le competenze gestionali, le risorse umane e finanziarie nonché le relative responsabilità, in modo da evitare ogni possibile duplicazione di costi. E' tuttavia possibile incorporare singole funzioni e attribuire i relativi servizi a forme associative diverse (gestione sovracomunale tributi ed altre entrate...), fermo restando il principio di integralità con riferimento ad ogni singolo servizio conferito che in alcun modo può essere scorporato.

Con specifico riguardo alla concreta organizzazione di ciascuna funzione, è evidente che gli enti interessati dalla gestione associata debbono unificare uffici e servizi e, a seconda delle attività che in concreto caratterizzano la funzione, prevedere la responsabilità del servizio in capo ad un unico soggetto che disponga dei necessari poteri organizzativi e gestionali. La convenzione predisposta per la gestione associata dei servizi deve prevedere le modalità di nomina dei Responsabili dei Servizi e ciascun Ente deve adeguare a tal fine gli atti regolamentali ed organizzativi interni.

**Attivazioni di meccanismi di integrazione e coordinamento** tra servizi e Amministrazioni diverse. *La governance* di indirizzo politico deve esprimersi in modo chiaro e puntuale negli atti di programmazione e declinare le priorità di intervento negli atti di gestione (PEG e altri atti di programmazione).

**Omogeneità** dei procedimenti amministrativi, dei regolamenti, della modulistica, dei gestionali e degli applicativi.

**Specializzazione delle competenze disponibili:** con l'intercomunalità sarà possibile valorizzare maggiormente le risorse umane in quanto l'interazione tra gli enti permette una riorganizzazione delle competenze lavorative e delle responsabilità con conseguenti notevoli guadagni in termini di maggior specializzazione professionale e relativa soddisfazione personale dei dipendenti.

**Condivisione delle risorse strumentali** al fine di una loro valorizzazione in un contesto operativo più ampio in quanto la loro carenza, per effetto della contrazione delle risorse finanziarie, può mettere a rischio la capacità di erogare servizi.

**Rispetto degli obiettivi di finanza pubblica:** nell'operare la riorganizzazione gli Enti coinvolti non debbono eludere gli obiettivi di finanza pubblica, ovvero sia adottare soluzioni organizzative che di fatto non portano a risparmi di spesa, perché, nella sostanza, non modificano la precedente organizzazione. L'esercizio unificato o associato della funzione, invece, implica che debba essere ripensata e organizzata ciascuna attività, affinché ciascun compito che caratterizza la funzione possa essere considerato in modo unitario e non come sommatoria di più attività simili. In questo senso lo svolgimento unitario di ciascuna funzione non implica necessariamente che la stessa debba far capo ad un unico ufficio/servizio in un unico Comune, mentre si può ritenere, in relazione ad alcune funzioni, che sia possibile mantenere gli addetti presso enti diversi. Ma anche in questi casi l'unitarietà della funzione comporta che la stessa sia espressione di un disegno unitario guidato e coordinato da un Responsabile.

## 5.2 Risultati attesi

### **Miglioramento dell'organizzazione**

- razionalizzazione dell'organizzazione delle funzioni e dei servizi
- specializzazione del personale dipendente
- scambio di competenze e di esperienze professionali tra i dipendenti

### **Miglioramento dell'efficienza della gestione**

- economie di scala ed economizzazione dei costi

- riduzione dei costi unitari
- maggior progettualità: una struttura più completa e articolata permette di sviluppare maggior progettualità che può generare acquisizione di maggiori risorse e rispondere meglio alle esigenze della comunità

### **Miglioramento dei servizi al cittadino**

- garanzia di continuità dei servizi (ad es. quando un dipendente è assente)
- omogeneizzazione dei servizi sul territorio, oltre i confini comunali
- miglioramento della qualità dei servizi offerti a parità di costi
- attivazione di nuovi servizi, che il singolo comune non può sostenere

## **6. Definizione del nuovo modello organizzativo: presupposti e requisiti normativi**

Le gestioni associate di cui all'articolo 9 bis della L.P. 3/2006 e conseguenti provvedimenti attuativi non danno vita ad un nuovo soggetto giuridico ma solo ad una forma di coordinamento operativo nel modo di svolgere funzioni e servizi, sotto la piena responsabilità e il pieno controllo di ciascun ente locale coinvolto.

Questa prerogativa rimane intatta sia nel caso si arrivi alla costituzione di uffici/servizi comuni con personale distaccato, sia nel caso di deleghe di funzioni a favore di uno degli enti partecipanti alla convenzione. In tutti questi casi il sistema delle responsabilità e il relativo esercizio del potere di controllo non viene intaccato in quanto gli organi politici dei singoli Comuni rispondono pienamente di quanto avviene nell'ambito della convenzione.

Il rapporto tra Comuni è regolato da un accordo contrattuale, ovvero una forma di collaborazione sovracomunale con un Comune capofila chiamato a sostenere maggiori oneri gestionali.

*L'esercizio associato delle funzioni fondamentali, ha evidenti ricadute sull'organizzazione della gestione delle risorse umane dei singoli Comuni conferenti e sulla gestione dei rapporti di lavoro dei dipendenti*

La giurisprudenza contabile della Corte dei Conti, ormai consolidata in tal senso, ha fornito alcune indicazioni necessarie da seguire per raggiungere nel miglior modo possibile l'obiettivo imposto dal legislatore. (cfr. CDC Piemonte, Sez. cont. Parere n.287/2012 – CDC Piemonte, Sez. cont., Parere n.9/2013 – CDC Lombardia, Sez. cont., Parere n.408/2013). I giudici contabili ritengono che lo scopo perseguito con l'obbligo di gestione associata sia quello di migliorare l'organizzazione degli Enti interessati, al fine di fornire servizi più adeguati ai cittadini e alle imprese, nell'osservanza dei principi di economicità, efficienza ed efficacia dell'azione amministrativa. Spetta quindi agli Enti predisporre un modello organizzativo che non si riveli elusivo degli intenti di riduzione della spesa, non essendo sufficiente che il nuovo modello non preveda costi superiori alla fase precedente nella quale ciascuna funzione veniva svolta dal singolo Comune.

Gli Enti che unificano gli uffici devono, a seconda delle attività che in concreto caratterizzano la funzione, prevedere la Responsabilità dell'Area/Servizio in capo ad un unico soggetto che disponga dei necessari poteri organizzativi e gestionali.

La convenzione predisposta per la gestione associata dei servizi deve prevedere le modalità di nomina del Responsabile dei servizi associati e ciascun Ente deve adeguare il proprio Regolamento degli uffici e dei servizi per poter procedere allo svolgimento associato delle funzioni.

Nella predisposizione del modello organizzativo gli enti interessati devono tener conto degli obiettivi di finanzia pubblica sottesi e devono, quindi evitare di adottare soluzioni organizzative che, di fatto, si pongono in contrasto con le finalità, anche di risparmio di spesa, perseguite dal legislatore.



L'esercizio unificato della funzione implica che sia ripensata ed organizzata ciascuna attività, cosicché ciascun compito che caratterizza la funzione sia considerato in modo unitario e non quale sommatoria di più attività simili.

Lo svolgimento unitario non implica necessariamente che la stessa funzione debba far capo ad un unico ufficio in un solo Comune potendosi ritenere in relazione ad alcune funzioni che sia possibile il mantenimento degli addetti presso enti diversi; ma in questi casi l'unitarietà della funzione comporta che la stessa sia espressione di un disegno unitario guidato e coordinato da un Responsabile, senza potersi escludere, in linea di principio, che specifici compiti ed attività siano demandati ad altri dipendenti.

Per associare una determinata funzione/servizio è necessario costituire un "ufficio comune" (ex art. 40 L.R. 1/1993 e s.m. ). In questo caso, il personale comunale coinvolto viene "*distaccato ai soli fini gestionali e per la durata della convenzione*" al servizio associato. Il distacco funzionale non modifica lo stato giuridico ed economico del dipendente presso il comune di appartenenza, sul quale continua ad incombere l'obbligo retributivo (fisso ed accessorio) e contributivo. Il dipendente distaccato continua a mantenere il rapporto organico con il suo Comune di appartenenza, mentre il rapporto funzionale diventa di competenza del Servizio associato.

Secondo l'orientamento giurisprudenziale contabile formatosi in materia (Corte dei Conti, sez. Lombardia n. 513/2012), la gestione associata delle funzioni con convenzione deve svolgersi in modo tale che non venga superata la spesa aggregata complessiva in precedenza destinata a tali funzioni dai singoli comuni convenzionati. Anche in questo caso la gestione associata dei servizi tramite convenzione deve prevedere le modalità di nomina del responsabile dei servizi associati; l'esercizio unificato della funzione implica che sia ripensata ed organizzata ciascuna attività, cosicché ciascun compito che caratterizza la funzione sia considerato in modo unitario e non quale sommatoria di più attività simili, onde evitare la duplicazione di uffici; in ogni caso i Comuni in convenzione mantengono la titolarità giuridica delle funzioni, delle risorse e del personale.

Spetta quindi ai comuni coinvolti nella procedura di aggregazione delle funzioni, individuare le modalità organizzative più consone al raggiungimento di detto scopo.

Nell'accingersi ad affrontare il delicato compito di riorganizzazione del personale dipendente dei due comuni di Brentonico e Ronzo Chienis devono dunque tenersi presenti gli orientamenti giuscontabili ricercando un modello organizzativo capace di evitare l'elusione degli obiettivi di legge, nella sostanza evitare il mantenimento dell'organizzazione precedente.

La ricerca di tale modello dovrà tenere altresì conto che l'operazione di associazione funzionale tendente a sommare le situazioni locali, magari appunto eterogenee, non assicura di per sé "economie di scala" perché la sostanza economica del servizio resta comunque frammentata e non realmente ricomponibile.

Inoltre la peculiarità dei due territori, entrambi montani e neppure limitrofi in quanto separati dal fondovalle che insiste sul territorio del comune di Mori, rappresenta un elemento centrifugo e di sostanziale disomogeneità.

L'economia turistica e la caratterizzazione ambientale e naturalistica rappresentano elementi da salvaguardare e valorizzare in loco pur nella consapevolezza che l'avvio e il consolidamento di sinergie inter-enti può rappresentare nel medio e lungo periodo un motore della qualità nella misura in cui l'efficientamento dell'organizzazione dei servizi (anche in termini di risparmi dei costi degli stessi) può essere "recuperato" a favore della collettività migliorando i servizi resi.

Questi fattori fanno sì che l'offerta di servizi che caratterizzerà il nuovo assetto associativo, possa appoggiarsi su uffici e servizi adeguati ed integrati con le realtà locali, aspetto questo che la riforma istituzionale non può disconoscere a meno di non entrare in contrasto con gli stessi obiettivi informativi della riforma, ovvero *il miglioramento dei servizi ai cittadini nella forma dichiarata della continuità, dell'omogeneizzazione, del miglioramento della qualità dei servizi offerti a parità o con meno risorse, ed infine dell'attivazione di nuovi servizi che il singolo comune non riesce a sostenere.*

Andranno pertanto evitate forme di gestione associata disordinate, in cui la filiera utente-amministrazione dei servizi viene allungata tramite gerarchizzazione delle funzioni con inevitabili ripercussioni sulla qualità ed i costi dei servizi.

Giova ribadire che la Corte dei conti afferma che spetta agli Enti interessati disegnare, in concreto, la nuova organizzazione delle funzioni, purchè tale modello non si riveli elusivo degli intenti di riduzione della spesa, efficacia, efficienza ed economicità rispetto alla fase precedente nella quale ciascuna funzione era svolta singolarmente da ogni Ente.

Afferma sempre la corte dei Conti che andrà comunque scartata una soluzione che lasci intravedere un'unificazione solo formale delle attività rientranti in ciascuna funzione e che, di fatto, permette a ciascun Ente di continuare a svolgere con la propria organizzazione ed ai medesimi costi i compiti inerenti alle funzioni fondamentali.

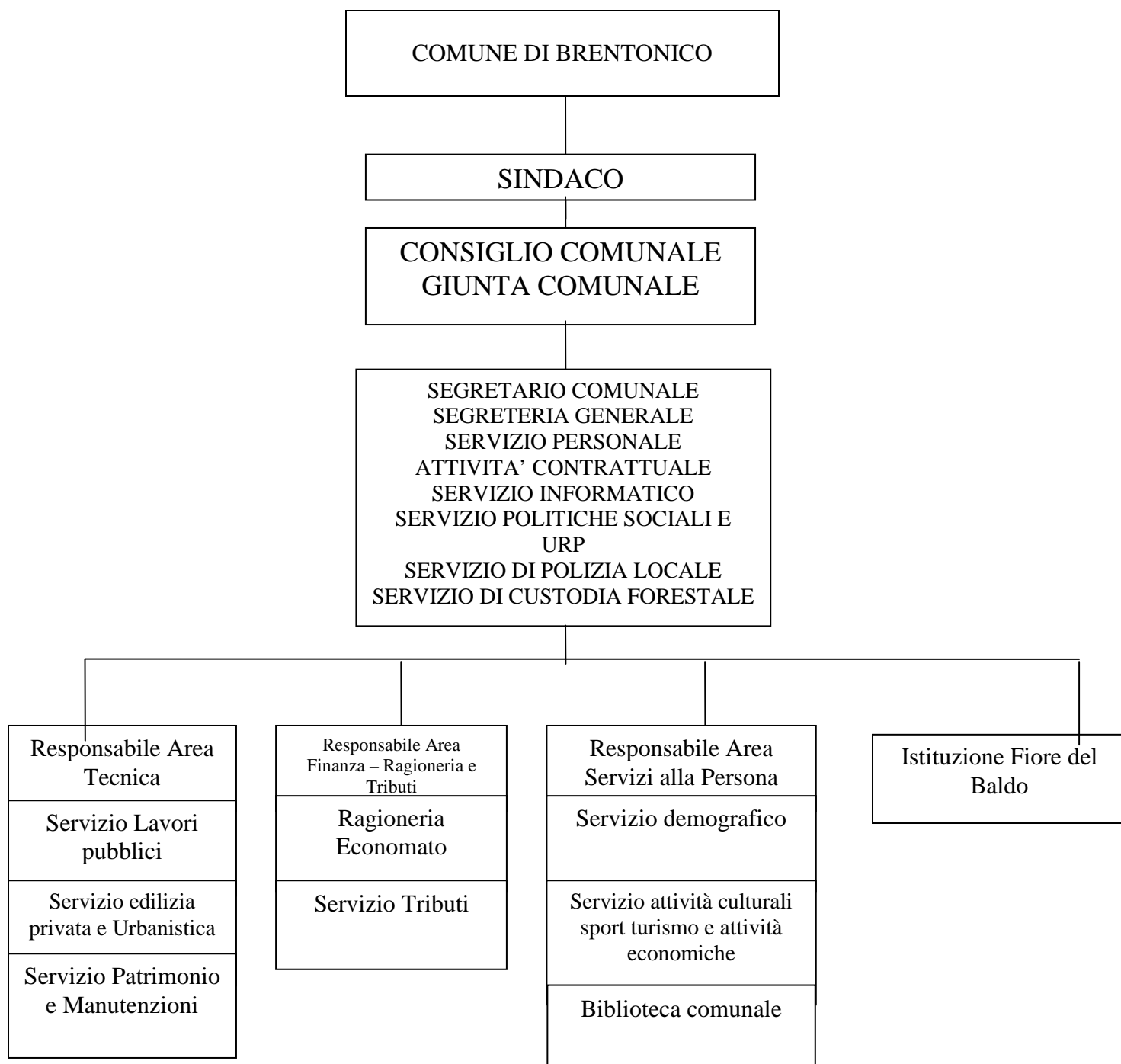
Sul punto la Corte dei conti Lombardia con parere n. 527 12 dic. 2012 aggiunge che, in sede di valutazione delle modalità di messa a disposizione del personale, la relativa convenzione tra Enti dovrà rendersi compatibile con i seguenti vincoli:

- la gestione associata delle funzioni in forma convenzionata deve svolgersi in modo tale che non venga superata la spesa aggregata complessiva in precedenza destinata a tali funzioni dai singoli comuni convenzionati;
- l'utilizzo dei dipendenti delle singole entità comunali in favore della formula associativa, anche in ossequio ai principi di prudente programmazione finanziaria ed amministrativa nonché di sana gestione, richiedono una adeguata simmetria tra risorse umane e funzioni esercitate, con i relativi oneri pro quota a carico dei comuni convenzionati;
- l'unificazione degli uffici a seconda delle attività che in concreto caratterizzano la funzione, prevedendo la responsabilità del servizio individuato in capo ad un unico soggetto che disponga dei necessari poteri organizzativi e gestionali come normalmente fin qui è avvenuto dopo l'introduzione dei Piani esecutivi di gestione.

Inevitabile quindi che la convenzione disciplinante la gestione associata dei servizi preveda l'armonizzazione progressiva dei piani di gestione dei singoli enti convenzionati in vista di giungere ad PEG/atti di indirizzo tra loro dialoganti, fatta salva la parte contabile derivante dalla attribuzione delle risorse e degli obiettivi che continua a dipendere dai rispettivi bilanci che, nel caso delle gestioni associate permangono distinti e separati.

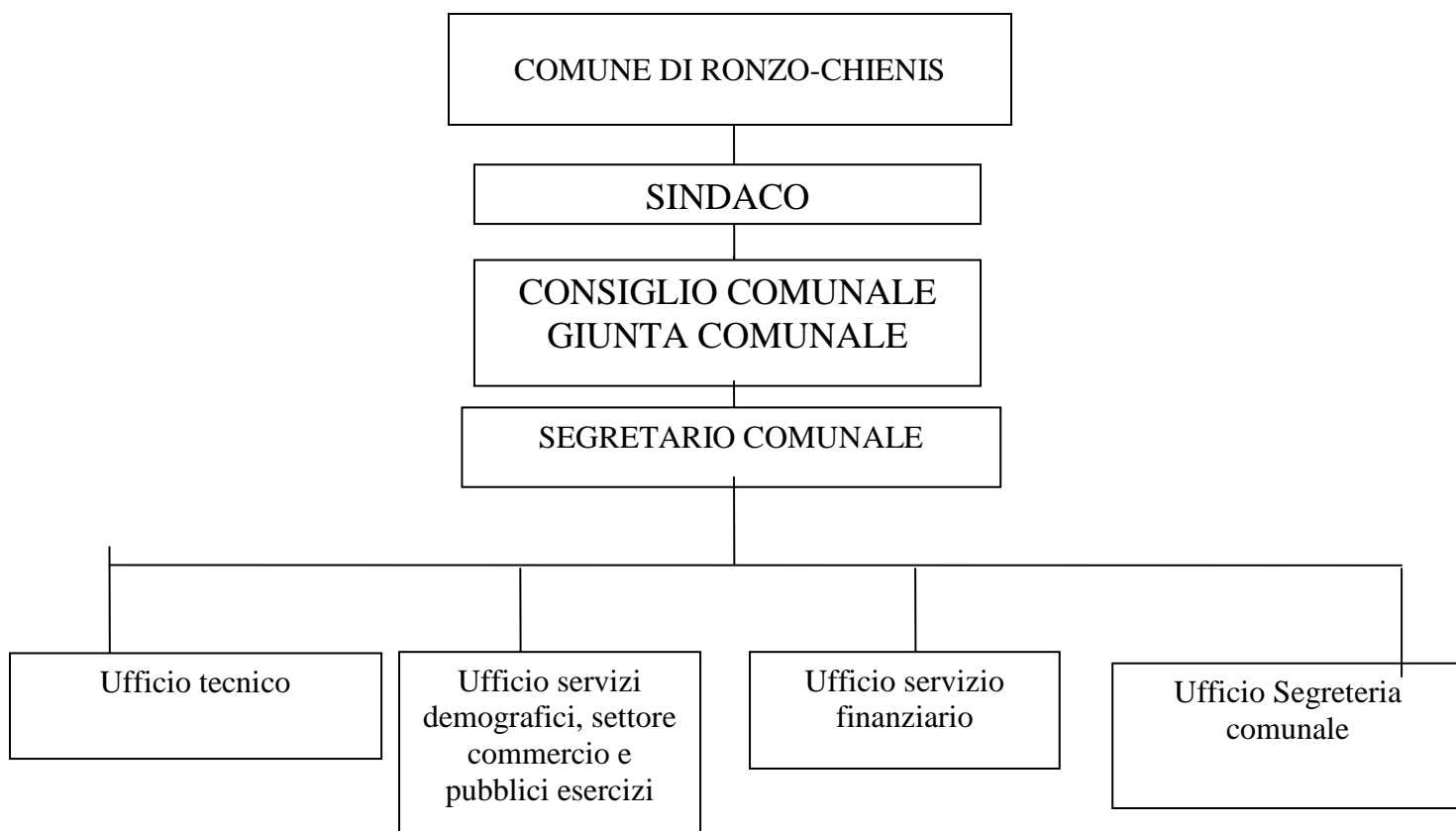
## 6.1 Ricognizione del sistema organizzativo in essere

### Organigramma del Comune di Brentonico



I Servizi Tributi, Polizia locale e Vigilanza Boschiva sono gestiti in forma associata sovra comunale.

## Organigramma del Comune di Ronzo Chienis



I Servizi Tributi, Polizia locale e Vigilanza Boschiva sono gestiti in forma associata sovra comunale.

## 7. Assetto organizzativo della gestione associata

Questa fase è finalizzata a definire il nuovo assetto organizzativo della gestione associata in grado di migliorare i servizi al cittadino (maggiore specializzazione), di generare recupero di efficienza interna sia nella gestione delle risorse umane sia nell'impiego delle risorse tecnologiche e strumentali, nella valorizzazione del personale derivata da maggior professionalizzazione e disponibilità di risorse.

I criteri da seguire per la definizione della nuova struttura organizzativa sono di seguito riepilogati:

- **accorpamento di unità strutturali omogenee e che intervengono nello stesso processo organizzativo:** si tratta di organizzare in modo unitario e con un unico centro di responsabilità le attività che generano un prodotto/servizio finito al fine di ridurre gli spezzettamenti dei flussi di lavoro e di sviluppare nelle persone la capacità di svolgere le proprie attività con un grado maggiore di specializzazione;
- **efficientamento della struttura** a seguito di spostamento di risorse e professionalizzazione delle stesse;
- **sviluppo di nuove funzioni gestionali:** sistemi informativi, digitalizzazione dei processi amministrativi, sviluppo risorse umane.

I possibili modelli organizzativi di svolgimento delle funzioni in una Gestione associata obbligatoria possono essere immaginati in tre tipologie:

- 1) **modello di affidamento della funzione ad un unico comune:** è il modello più semplice. Il comune capofila svolge tutte le attività e funzioni. Praticamente la gestione associata diviene una fusione di fatto tranne che per quanto riguarda gli organi politici che rimangono autonomi.
- 2) **modello di affidamento della funzione a più comuni:** è il modello che più rispecchia la situazione di partenza. I due comuni fanno la stessa cosa. Nel nostro caso essendo la gestione associata formata da due soli comuni l'organizzazione di arrivo rispecchierebbe quella di partenza. Ne discende che questo modello è da escludere.
- 3) **modello a rete:** consiste in una ripartizione tra i comuni associati delle funzioni associate: un comune assume la funzione X, l'altro la funzione Y. E' il modello della specializzazione ovvero della divisione del lavoro in senso funzionale.

I comuni di Brentonico e Ronzo Chienis sono caratterizzati da una produzione disomogenea dei servizi in special modo da un punto di vista quantitativo, stante la dimensione demografica e territoriale notevolmente diversa.

Mentre nel comune di Brentonico l'organizzazione del lavoro avviene secondo una ripartizione qualitativamente omogenea di funzioni e attribuzioni che fanno capo ad Aree e quindi Servizi, il Comune di Ronzo Chienis si caratterizza per figure pressoché uniche negli Uffici istituiti per formare la pianta organica del comune.

Le caratteristiche reali dei due enti suggeriscono l'organizzazione dell'ambito secondo un modello di tipo funzionale (**tipo 1**) che tuttavia consenta di mantenere alcune funzioni e peculiarità in essere anche alla luce della distanza territoriale che caratterizza i due Comuni

Il modello consente di mantenere sia un presidio nella forma dello sportello multifunzione sul territorio di Ronzo-Chienis sia la funzione specifica e ritenuta fondamentale di Segretario comunale presso tale Comune (fermo rimanendo l'inquadramento imposto dalla normativa in vigore).

L'attività definita "di sportello" implica il mantenimento presso il Comune di Ronzo-Chienis di quella parte di servizi di front office irrinunciabile per l'utente cittadino (servizi anagrafici, edilizia privata, informazioni generali), nonché della presenza della ragioneria sia, in relazione alle esigenze di front office, sia per la sua attività strutturalmente connessa all'attività istituzionale del singolo ente (si pensi ad esempio: attività economica, rapporti con il tesoriere, controllo dei flussi di cassa,...) nonché di supporto ed ausilio degli organi politici dell'ente stesso

La distanza territoriale tra i due Comuni (22 km), peraltro non confinanti e caratterizzati da dimensioni demografiche quantitativamente diverse, obbliga al mantenimento sul territorio delle attività istituzionali connesse alle funzioni fondamentali dei comuni al fine di non incidere in termini quantitativi e qualitativi sui servizi resi alla cittadinanza.

Individuato il modello più funzionale per l'ambito Brentonico – Ronzo Chienis, è necessario da un punto di vista organizzativo trovare spazi di efficienza e punti di equilibrio evitando sovrapposizioni, ridondanze, diseconomie organizzative, garantendo la capacità di sostituzione tra dipendenti appartenenti alla medesima funzione senza diminuire la capacità di risposta all'utenza.

Occorre rilevare che a livello di normativa provinciale/regionale nulla è previsto sulle modalità con le quali dare concreta attuazione alle gestioni associate obbligatorie. L'unica norma di riferimento è l'art. 59 del TULLRROC che recita al comma 1: *al fine di svolgere in modo coordinato funzioni e servizi determinati, i comuni le associazioni di comuni e le unioni di comuni possono stipulare tra loro, con le province autonome, o con altri enti pubblici locali apposite convenzioni.*

La normativa nazionale (Legge 265 del 1999 che ha introdotto il comma 3-bis all'art. 24 della L. 142, oggi trasfuso nel comma 4 dell'art. 30 del TUEL n.267 del 2000) ha invece stabilito le modalità attraverso le quali possono concretamente attuarsi le convenzioni in questione. Esse sono la costituzione di un UFFICIO COMUNE oppure l'istituto della DELEGA DI FUNZIONI.

Nel caso della costituzione DELL'UFFICIO COMUNE, l'attività svolta dall'ufficio continua ad essere giuridicamente attribuibile ai comuni convenzionati i quali non dismettono la titolarità della funzione o del servizio, che continua ad essere loro imputabile; con la convenzione solo il relativo esercizio avviene in forma associata.

Nel caso della DELEGA DI FUNZIONI, invece, gli enti convenzionati decidono di delegare lo svolgimento della relativa funzione ad uno degli enti convenzionati, il quale, in conformità ai principi propri della delega, gestisce il servizio o svolge la funzione nell'interesse e per conto dei deleganti.

E' chiaro che l'istituzione dell'UFFICIO COMUNE comporta un duplice vantaggio: da un lato, si evita una duplicazione di uffici; dall'altro, si libera il personale che fino a quel momento nei singoli enti convenzionati era preposto allo svolgimento dei compiti messi in comune. Si osserva inoltre che il personale preposto all'ufficio comune rimane dipendente dell'ente di appartenenza, ed è allo scopo distaccato per lo svolgimento del servizio o della funzione nell'ambito dell'ufficio comune.

Il personale dell'ufficio comune, pertanto, resterà nella pianta organica dell'ente locale di provenienza, sebbene svolga la propria prestazione lavorativa nell'ufficio comune e, dunque, a favore di tutti gli enti che partecipano alla convenzione.

L'opzione dell'Ufficio Unico si inserisce oltretutto in una recente tendenza volta ad un ripensamento delle politiche relative al personale, che coinvolge sia il reclutamento dello stesso che le modalità della sua concreta utilizzazione. Infatti, le recenti restrizioni della finanza pubblica, rendendo, in pratica, difficilmente percorribili politiche di assunzioni, impongono un nuovo approccio nella gestione del personale stesso, che contempra l'utilizzo di strumenti di flessibilità del lavoro, facendo, nel contempo, sorgere la necessità di rivedere anche i meccanismi di erogazione delle incentivazioni.

A sostegno dell'opzione dell'Ufficio Unico, vanno anche menzionati i numerosi pareri in proposito formulati da varie sezioni regionali della Corte dei Conti i quali testualmente affermano che gli enti interessati all'aggregazione debbono unificare gli uffici e, a seconda delle attività che in concreto caratterizzano la funzione, prevedere la responsabilità del servizio in capo ad un unico soggetto che disponga dei necessari poteri organizzativi e gestionali.

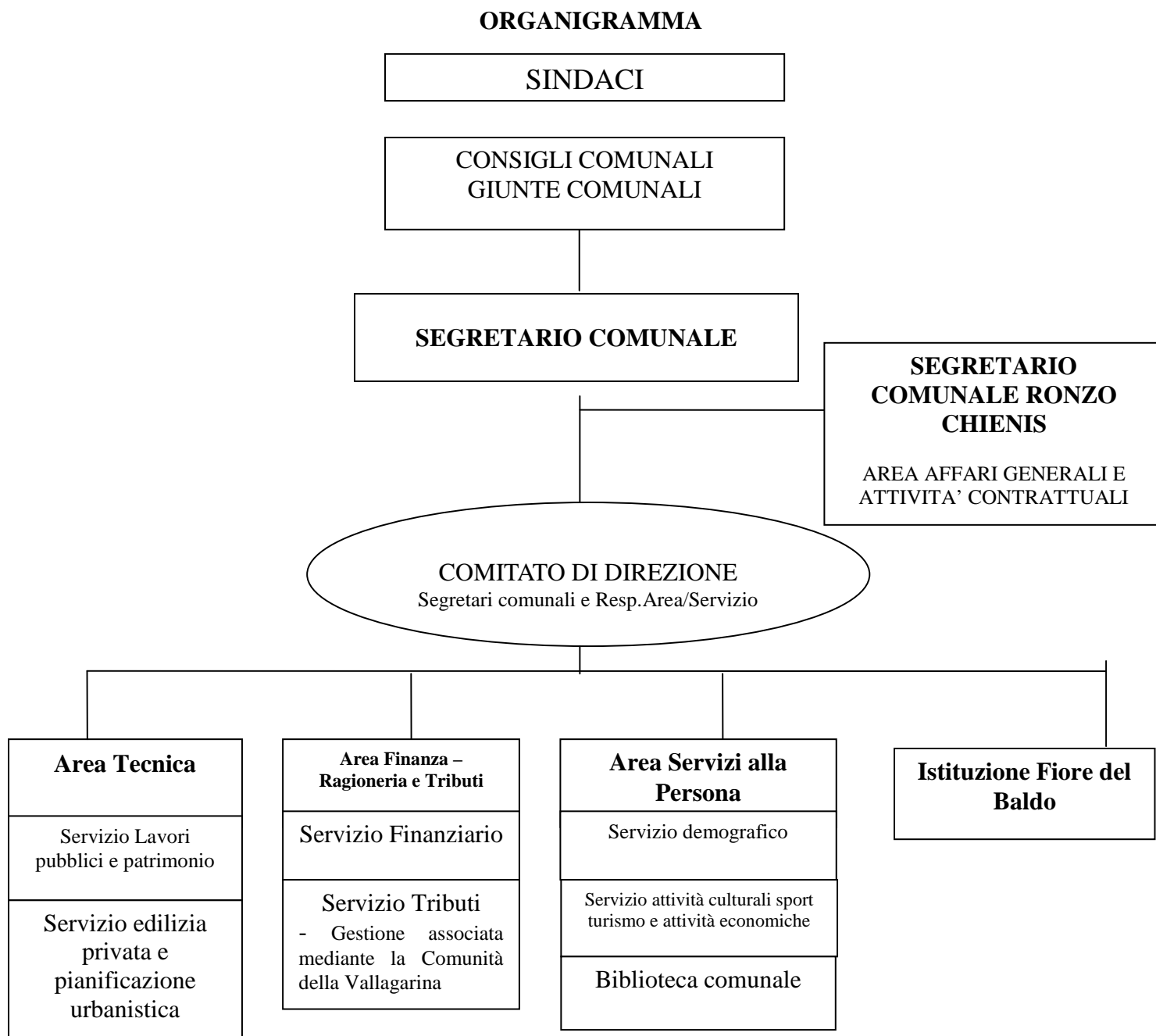
Tutto ciò premesso, il modello organizzativo che le Amministrazioni di Brentonico e Ronzo Chienis intendono perseguire, in questa primissima fase di avvio delle gestioni associate obbligatorie, è quello sopra delineato e nel proseguo schematizzato, fermo restando che tale progetto operativo necessiterà senza dubbio, a breve, di un'ulteriore analisi più approfondita in quanto, proprio in questo periodo, è in corso la definizione della procedura volta ad individuare la persona che coprirà la sede segretariale di Ronzo-Chienis, con la quale si renderà opportuno e necessario declinare i contenuti del presente progetto al fine di rendere lo stesso il più condiviso ed operativo possibile.

Ciò comporterà nel medio periodo comunque:

- a) omogeneizzazione dei regolamenti;
- b) omogeneizzazione degli attuali sistemi informativi;
- c) estensione dei servizi on line, con aumento dei servizi per cui è possibile la presentazione di domande per via telematica;
- d) progressivo accentramento presso il comune di Brentonico, quale Comune capofila, delle attività di supporto nella predisposizione del Piano degli obiettivi e delle Performance.

Di seguito è stata elaborata una prima ipotesi di Organigramma dello stato di progetto di gestione associata mediante creazione di **Uffici unici per le diverse funzioni**, secondo quanto sopra delineato.

## Organigramma dello stato di progetto





Alla direzione generale degli Uffici comuni è preposto il Segretario del Comune di Brentonico.

La struttura organizzativa della gestione associata obbligatoria è ripartita in 4 (quattro) AREE, comprendenti più funzioni e servizi. A ciascuna delle aree suddette viene preposto, con decreto dei Sindaci di Brentonico e Ronzo Chienis, il Segretario comunale di Ronzo Chienis e gli altri Funzionari attualmente operanti nei due Comuni, nel rispetto delle disposizioni normative previste nei Regolamenti organici e di organizzazione del personale dipendente e fatte salve eventuali procedure di selezione interna.

Ogni AREA costituisce un centro di responsabilità a se stante, dotato di autonomia decisionale, fermo restando il ruolo di raccordo e di sintesi svolto dal Segretario del Comune Capofila.

Al Segretario del Comune capofila competono le funzioni di direzione generale della gestione associata obbligatoria, secondo quanto puntualmente declinato nella successiva convenzione di segreteria che verrà approvata dai rispettivi Consigli comunali.

Al Segretario del Comune capofila competono in ogni caso le funzioni di cui all'articolo 37 del Testo unico sull'ordinamento dei Comuni.

In qualità di capo di tutto il personale al Segretario del comune capofila competono gli atti di gestione. In particolare gli competono i procedimenti amministrativi, le attività ed i servizi, connessi alla gestione ed organizzazione delle risorse umane, come di seguito indicativamente specificati:

- a) Reclutamento del personale: svolgimento dei concorsi e delle procedure selettive (compresa l'indizione dei bandi), secondo i principi di cui alla normativa regionale.
- b) Gestione amministrativa, giuridica del personale con assunzione di responsabilità dei provvedimenti sullo stato giuridico e compiti di consulenza specialistica e trattazione in ordine agli aspetti gestionali rientranti in tale ambito, con potere di adozione dei relativi atti gestionali. Rientrano nel presente ambito anche la verifica delle presenze in servizio e la tenuta dei fascicoli personali. Rientra inoltre nel presente ambito la costituzione di un Ufficio comune per il contenzioso e per i procedimenti disciplinari.
- c) Gestione delle relazioni sindacali (Informazione, consultazione, concertazione) operando con funzioni di rappresentanza e coordinamento in vista, in particolare, dell'applicazione congiunta per tutti gli Enti convenzionati delle modalità di rapporto con le Organizzazioni sindacali, così come descritte dai vigenti C.C.P.L., attraverso la costituzione di una unica delegazione trattante. Gli impegni assunti dalla delegazione trattante vincolano i singoli Enti aderenti, in quanto rispondenti alle direttive da questi impartite attraverso il Comune capofila.
- d) Gestione della formazione del personale: gli Enti si impegnano a stanziare annualmente nei propri bilanci di previsione, le somme di propria competenza, tenuto conto delle previsioni di spesa contenute nell'atto di pianificazione annuale della formazione e le stesse varranno quale adempimento dell'obbligo contrattualmente previsto.
- e) Armonizzazione dei Regolamenti del personale mediante affidamento del coordinamento di tutto l'iter relativo all'armonizzazione dei regolamenti del personale, nonché degli atti organizzativi di valenza generale, dei Comuni convenzionati. Tale funzione implica la verifica delle fonti regolamentari ed organizzative attualmente in vigore presso ciascun Comune e nella loro revisione in chiave di omogeneizzazione ed armonizzazione al fine di pervenire alla elaborazione di documenti condivisi e funzionali alla gestione associata delle funzioni sopradescritte.

Al Segretario del Comune capofila rimangono in capo i seguenti compiti da svolgere presso l'Ente di provenienza:

- Funzione rogatoria degli atti del Comune di Brentonico
- Funzione di responsabile anticorruzione
- Funzione di Responsabile per la trasparenza
- Datore di lavoro presso l'Ente ex D.Lgs. 81/2008
- Partecipa alle riunioni di Consiglio e Giunta, ne redige e firma i relativi verbali
- Responsabile della pubblicazione deliberazioni e degli atti esecutivi del Comune di Brentonico

Il Segretario del Comune di Ronzo Chienis è preposto all'Area di competenza specifica ed alle attività e/o funzioni trasversali assegnate

Al Segretario del Comune di Ronzo Chienis rimangono in capo i seguenti compiti da svolgere presso l'Ente di provenienza:

- Partecipa alle riunioni di Consiglio e Giunta, ne redige e firma i relativi verbali;
- Funzione rogatoria degli atti del Comune di Ronzo-Chienis
- Responsabile della pubblicazione deliberazioni e degli atti esecutivi del Comune di Ronzo-Chienis
- Gestisce le strutture operative che presidiano il Comune di Ronzo Chienis (sportelli multifunzione, segreteria, politiche sociali, operai) in ausilio con i Responsabili di Area/Servizio.
- Funzione di responsabile anticorruzione
- Funzione di Responsabile per la trasparenza
- Datore di lavoro presso l'Ente ex D.Lgs. 81/2008,

fatte salve eventuali differenti declinazioni in sede di convenzione.

Tutto ciò stante la notevole distanza territoriale tra i due Comuni che impedisce diversamente di poter garantire l'assistenza agli organi ed il coordinamento del personale addetto allo sportello multifunzione sul territorio di Ronzo Chienis.

Le competenze gestionali spettano al Segretario del Comune di Ronzo Chienis in relazione all'incarico ricevuto ed alle risorse affidate; svolge, infine, tutti i compiti finalizzati al raggiungimento degli obiettivi definiti dalla Conferenza dei Sindaci e concordati con il Segretario capofila della gestione associata.

## **8. Il Personale**

Con riferimento alle modalità di "utilizzo" del personale che farà parte degli uffici unici della gestione associata obbligatoria, è necessario distinguere tra i Segretari comunali in servizio presso i comuni aderenti e i restanti dipendenti.

In relazione ai primi (Segretari comunali) la legge regionale 15 dicembre 2015, n. 27 "*Legge regionale collegata alla legge regionale di stabilità 2016*" pubblicata sul BUR n. 50 di data 16 dicembre 2015 (straordinario n. 2) ed entrata in vigore il giorno 17 dicembre 2015, ha introdotto (con gli articoli 3 e 4) alcune modifiche all'ordinamento del personale dei comuni e all'ordinamento dei comuni della regione autonoma Trentino-Alto Adige.

La prima innovazione - recata dalla lettera a) del comma 1 dell'articolo 3 della LR 27/2015 -consente l'istituzione di un (solo) posto di segretario comunale nell'ambito di più comuni associati.

L'art. 63 del Testo unico del personale dispone:

comma 2 : "*In caso di gestione associata della segreteria comunale, è inquadrato come titolare il*

*segretario di qualifica più elevata conseguita in esito a concorso pubblico o, in caso di uguale qualifica, con maggiore anzianità di servizio effettivamente svolto nella qualifica, fino all'espletamento di apposita selezione, secondo le procedure stabilite nella convenzione, a cui sono ammessi i segretari della gestione associata, inquadrati nella suddetta qualifica. I segretari non inquadrati come titolari sono inquadrati come vicesegretari ad esaurimento.*

*comma 3 "In caso di scioglimento della convenzione per la gestione associata della segreteria comunale, ai segretari e ai vice segretari comunali in servizio e titolari di sede segretarile alla data di costituzione della gestione associata sono riassegnate, nei rispettivi comuni, le funzioni di titolare di sede segretarile".*

*comma 4.(omissis) "I vicesegretari di cui al presente articolo conservano il diritto alla nomina in caso di successiva vacanza del posto di segretario."*

La lettera d) del comma 1 dell'articolo 3 sopracitato riporta in sede di *contrattazione collettiva* la definizione degli aspetti giuridici ed economici inerenti al rapporto di lavoro dei segretari comunali in servizio di ruolo nei comuni interessati da processi di gestione associata mediante convenzione, dettando una disciplina di tutela del trattamento economico in godimento (con esclusione della maggiorazione derivante dall'indennità di convenzione) e di quello giuridico per la fase transitoria. Fino alla nuova definizione di tali aspetti in sede di contrattazione, quindi, alla figura di Vicesegretario ad esaurimento continua a trovare applicazione il CCPL vigente dell'area della dirigenza e segretari comunali del comparto autonomie locali, fatta salva l'esclusione dell'indennità di convenzione.

Per quel che riguarda invece il restante personale (diverso dai Segretari comunali), l'unica norma a cui si può fare riferimento è il già citato art. 59 del TULLRROCC che al comma 3 dispone :

*" omissis...Nei predetti casi le convenzioni possono prevedere anche il distacco di personale dipendente presso il comune di avvalimento."*

Anche il CCPL applicabile agli Enti locali della Provincia Autonoma di Trento nulla prevede.

Si ritiene quindi possano assumere particolare interesse gli artt. 13 e 14 del nuovo contratto collettivo nazionale del comparto regioni-autonomie locali (2002/2005), che disciplina organicamente le questioni relative al *distacco* del personale presso l'ufficio comune, stabilendo un'articolata disciplina del rapporto di lavoro del dipendente distaccato presso l'ufficio comune, volta anche alla valorizzazione della sua professionalità.

In sintesi, i principi stabiliti dal contratto collettivo sono innanzitutto quello della necessità del consenso del dipendente al fine del suo distacco presso l'ufficio comune; inoltre, sempre il citato art. 14, ha previsto che il distacco debba essere necessariamente a tempo determinato, e che l'utilizzo del dipendente nell'ambito dell'ufficio in comune potrà avvenire anche in regime di tempo parziale, lasciando per il dipendente stesso per il residuo tempo lavorativo alle sue normali mansioni nell'ambito del comune di provenienza.

Rimane fermo che il personale assegnato dagli enti convenzionati dipende funzionalmente dal Responsabile dell'ufficio comune, ma rimarrà giuridicamente dipendente dell'Ente di provenienza.

Tutta la problematica (si auspica) venga necessariamente affrontata in sede di contrattazione collettiva a valere per tutti gli enti (pare estremamente difficoltoso infatti che ogni ente faccia una contrattazione decentrata da svolgersi nell'ambito dell'ente utilizzatore). In particolare, in relazione alla previsione di eventuali incentivazioni. Inoltre sempre in sede di contrattazione dovrà essere contemplata un'articolata disciplina volta a regolare gli incarichi al personale distaccato presso gli uffici comuni per l'esercizio di servizi e funzioni associati, nonché una disciplina relativa al rimborso delle maggiori spese sostenute dal dipendente per svolgere la prestazione lavorativa nella

sede distaccata; tutte disposizioni volte ad incentivare il personale a prestare lavoro negli uffici comuni.

Nell'organizzazione del personale che farà parte dell'Ufficio unico dovranno comunque essere rispettati i seguenti criteri organizzativi e gestionali:

A. Organizzazione degli Uffici e dei servizi:

La Conferenza dei Sindaci ed i Segretari dovranno salvaguardare le esigenze di gradualità del cambiamento organizzativo coinvolgendo le risorse umane dei singoli Enti nel rispetto dei ruoli di cui sono titolari nei Comuni da cui dipendono e delle connesse responsabilità gestionali.

L'esercizio unificato della funzione implica, comunque, una gestione coordinata del relativo personale, ripensandone l'organizzazione secondo le finalità e gli indirizzi individuati dalla Conferenza dei Sindaci, che vengono valutati e declinati in un modello organizzativo costruito, sulla base del piano di fattibilità economico-finanziaria, dai Segretari comunali.

Il modello di organizzazione sarà improntato a criteri di autonomia gestionale, qualità, funzionalità, economicità di gestione, semplificazione, professionalità del servizio, con particolare attenzione alla valorizzazione delle professionalità esistenti, all'integrazione del personale ed alla realizzazione di modelli innovativi nella gestione giuridica ed economica del personale.

B. Informatizzazione dei processi e dei procedimenti attraverso i quali si svolge la gestione in forma associata e l'erogazione dei correlati servizi:

Tutti i processi ed i procedimenti compresi nel servizio associato devono essere informatizzati in modo uniforme nell'ottica di un progetto di governo informatico del flusso documentale e di semplificazione, nel rispetto della normativa in tema di tracciabilità, privacy e sicurezza elettronica.

*In via transitoria, fino alla completa attivazione del progetto di gestione associata di tutti i servizi, prevista a decorrere dal 1° gennaio 2017, ogni ente mantiene gli applicativi utilizzati da ciascun Servizio, peraltro già decisamente omogenei tra i due enti*

C. Formazione delle risorse umane:

In un contesto di cambiamento e di innovazione, quale configurato dal presente progetto, sono considerati strategici l'aggiornamento e la formazione del personale, sia per consentire un più incisivo utilizzo dell'ICT, sia per innervare nella struttura nuovi modelli e strumenti di management, secondo una cultura di pianificazione e programmazione degli obiettivi e di gestione per progetti e risultati.

Il piano di formazione costituisce un elemento di integrazione e di omogeneizzazione delle risorse umane di tutti gli Enti aderenti alla gestione associata e va considerato in modo funzionalmente unitario e non quale sommatoria di più attività formative, similari o differenti, scollegate da un'attenta rilevazione dei bisogni formativi e dalla definizione delle necessarie priorità.

## **9. La convenzione**

Le previsioni normative in materia di gestione associata hanno la finalità di migliorare l'organizzazione degli enti, fornire servizi più adeguati ai cittadini e alle imprese in un'ottica di riduzione della spesa pubblica. La normativa regionale (art. 59 TULLROCC approvato con D.P.Reg. 12.2005 n. 3/l e ss.mm.) ha individuato la CONVENZIONE quale strumento che permette di perseguire meglio tali finalità.

La convenzione è un "accordo organizzativo che ha ad oggetto una o più attività amministrative di competenza degli enti contraenti". Essa è lo strumento di cooperazione intercomunale dotato del maggior grado di flessibilità, in quanto agisce in maniera non traumatica sull'assetto amministrativo degli enti interessati, dando il via ad un processo che si presta ad essere proseguito in modo graduale e che, peraltro, resta nel completo dominio degli enti locali

convenzionati.

In particolare, la convenzione non comporta la nascita di un nuovo soggetto giuridico distinto dagli enti interessati, ma dà luogo, più semplicemente, ad accordi tra gli stessi enti rivolti allo svolgimento, in maniera associata, di potestà pubbliche o di servizi, attraverso i mezzi strumentali e le risorse umane messe a disposizione dagli enti locali. In altri termini, le funzioni e i servizi oggetto dell'accordo, benché svolti in forma associata, restano sempre nella titolarità degli enti partecipanti alla convenzione stessa, non comportando alcuna compressione dell'autonomia degli enti partecipanti, che non si sentono spogliati delle funzioni e dei servizi messi in comune.

La convenzione deve quindi necessariamente individuare i fini che si intendono perseguire (come, ad esempio, il raggiungimento di economie di scala oppure il miglioramento dell'offerta del servizio), la sua durata, che deve essere determinata proprio in quanto con tale istituto gli enti partecipanti non rinunciano alla titolarità dei compiti messi in comune, le forme di consultazione dei soggetti contraenti, l'ente che assume le funzioni di coordinatore, detto anche ente capofila della convenzione.

Particolare importanza, nell'economia della convenzione, assume la determinazione degli obblighi e dei reciproci rapporti finanziari, in quanto è assolutamente necessaria l'individuazione dei costi della gestione associata, sia al fine di valutarne l'economicità, sia allo scopo di provvedere alla ripartizione del peso economico della gestione tra gli enti partecipanti. È chiaro, inoltre, che nel computo della ripartizione economica del costo occorre tener presente sia la funzione di coordinamento e direzione, sia il personale affidato alla gestione comune, sia, infine, le prestazioni di carattere economico rese dagli enti, quali garanzie, cauzioni, fornitura di mezzi strumentali.

Nel quadro della strumentazione amministrativa disciplinante il percorso da intraprendere è importante fondare le costituende gestioni associate su atti amministrativi capaci di permettere la necessaria adattabilità delle operazioni da eseguire alla realtà data, impostandone la progressività fino al naturale suo assestamento in un tempo stabilito solo formalmente a decorrere dal 1 agosto 2016 (per l'esercizio di almeno due funzioni fondamentali) e dal 1 gennaio 2017 per ogni altra funzione residua, ma che molto più concretamente richiederà adattamenti ed aggiustamenti ulteriori certamente non conoscibili a priori ma altrettanto facili da prevedere.

Bisognerà rendersi conto che il percorso nel tempo della gestione associata che si va a costituire parte necessariamente da un livello di minima integrazione possibile al momento per procedere verso il livello di massima integrazione futura, e che solo la gradualità dell'integrazione è garanzia di mantenimento e motivazione.

Le convenzioni delle gestioni associate sono approvate d'intesa dai Comuni interessati ai quali pertanto è demandato il compito di approvare modalità gestionali di dettaglio delle funzioni stesse nell'ambito di una progettazione di progressiva adattabilità e miglioramento del giusto presidio organizzativo e di controllo sui servizi in vista degli obiettivi di legge.

La gestione associata d'ambito implica infine altri tipi di problematiche che richiedono risposta per la sua buona riuscita concernente l'adeguatezza degli strumenti regolamentari e statuari preesistenti rispetto alla nuova situazione che si viene a creare con la gestione associata.

La convenzione deve prevedere l'impegno alla convergenza delle norme regolamentari, delle procedure amministrative, applicative ed interpretative e della modulistica in uso nelle materie di competenza del servizio svolto in forma associata.

L'individuazione di "regole omogenee" di comportamento degli enti partecipanti rappresenta presupposto e garanzia del buon funzionamento della gestione associata e dell'effettiva possibilità per la struttura amministrativa di esercitare le attività previste dalla convenzione.

La forma associata di base è rappresentata dunque dalla convenzione tra comuni. Si tratta di una soluzione snella, che non origina un nuovo soggetto pubblico dotato di personalità giuridica e

non prevede organismi propri ed una propria contabilità, così come al contrario avviene per l'unione di comuni.

La convenzione comporta esclusivamente una riorganizzazione delle attività dei singoli comuni, in un quadro di ottimizzazione delle risorse finanziarie e strumentali, da definire all'interno di un programma condiviso tra gli enti locali coinvolti. La convenzione non sottrae agli attori firmatari le funzioni e i servizi associati, i quali restano in capo agli enti locali originari.

Di fatto costituisce solo un "modulo operativo" affinché l'esercizio delle attività amministrative raggiunga risultati di maggior qualità ed efficienza.

Il contenuto obbligatorio che deve essere previsto all'interno della convenzione stipulata tra i Comuni per l'esercizio associato di funzioni viene stabilito dall'articolo 59 del T.U.LL.RR.O.C., in quanto si tratta di un atto di natura contrattuale:

1. **La finalità** – Occorre descrivere gli obiettivi di gestione di una o più funzioni in forma associata mediante la costituzione di uffici comuni che funzionano con personale appartenente ad uno o più enti convenzionati, al quale affidare l'esercizio dei servizi previsti dalla convenzione;

2. **La durata** – L'allegato 2 della deliberazione della Giunta provinciale n.1952/2015 prevede espressamente *le gestioni associate d'ambito sono obbligatorie* e pertanto la durata delle stesse, considerata dall'ordinamento dei comuni quale elemento essenziale per la stipulazione delle convenzioni, non può risultare inferiore a 10 anni da rinnovare alla scadenza.

3. **Le modalità di consultazione** – I modelli organizzativi per la gestione dei servizi associati individuati dai comuni devono prevedere una forte interazione tra gli enti partecipanti. La convenzione deve pertanto prevedere un organismo di governo rappresentativo degli enti partecipanti alle gestioni associate di ambito composta dai Sindaci dei comuni partecipanti (o loro delegati) con funzioni di indirizzo, di programmazione e di controllo dei servizi associati.

La convenzione deve inoltre individuare le modalità di funzionamento di detto organismo.

4. **I rapporti finanziari tra gli enti contraenti** - Sotto l'aspetto finanziario deve essere stabilita l'entità del coinvolgimento di ogni singolo comune. Vanno disciplinati inoltre, in aggiunta agli aspetti finanziari, anche gli impegni per i pagamenti ed i trasferimenti delle quote di partecipazione alla convenzione. L'attività finanziaria conseguente allo svolgimento dei servizi in genere ruota sul bilancio del comune capofila garantendo che le spese per la gestione dei servizi non debba gravare, in termini di cassa, sul comune individuato come capo convenzione, affinché esso non sia penalizzato, oltre che da un carico di lavoro maggiore, anche dalla necessità di anticipare i pagamenti nell'interesse di tutti i comuni convenzionati. La convenzione dovrà quindi anche prevedere forme di sanzioni a danno dei comuni ritardatari nei trasferimenti delle proprie quote di adesione.

5. **Gli obblighi e le garanzie** in caso di recesso e le conseguenti obbligazioni - Si tratta di disciplinare nel contempo anche le ipotesi di recesso anticipato e la possibilità di adesione da parte di altri soggetti durante il corso di validità della convenzione, fermo restando il rispetto delle normative in vigore.

## 10. Contabilità e finanza

Appare preliminarmente importante evidenziare che, tendenzialmente, la spesa dei servizi associati dovrebbe avere una ricaduta neutrale sui singoli enti anzi, tenuto conto del vincolo imposto dal piano di miglioramento provinciale, tale ricaduta deve essere tendenzialmente decrescente.

E qui entra subito un effetto della gestione associata d'ambito: le convenzioni – che, come si è visto, per dettato normativo hanno ad oggetto “funzioni e servizi determinati” – normalmente non saranno unidirezionali, e quindi ciascuno dei vari enti convenzionati conferirà personale e mezzi

necessari per l'esercizio delle singole funzioni da associare, necessarie allo svolgimento di quella funzione comune.

Conseguentemente, il Comune che accetta (in questo caso viene obbligato) di rinunciare a parte della prestazione lavorativa di un proprio dipendente in favore dell'altro Comune convenzionato, pur dovendo computarne integralmente la spesa sul proprio bilancio, dovrà ricevere pari beneficio dal mancato conteggio della quota necessaria a retribuire altra prestazione svolta in favore dei propri cittadini dal personale dell'altro Comune.

Il valore dei servizi offerti, avendo necessità di essere credibile, , dovrà dipendere da fattori quanto più possibile legati alla quantità ed alla qualità del servizio, non tanto al dato della spesa corrente pro capite.

Alla base di ogni decisione, sarà utile pertanto misurare l'articolazione di ogni funzione comunale a partire dall'unità più elementare rappresentata dai:

- prodotti (singoli atti e singole azioni, singole quantità);
- processi (aggregano i prodotti per continuità di materia o di contenuto danno come risultato un prodotto/servizio);
- macroprocessi ( raggruppamento dei processi in base alla loro destinazione funzionale es. a gestione dei tributi, la consulenza in materia di tributi, il contrasto all'evasione, l'assistenza al contribuente, rimborsi, contenzioso e riscossione coattiva).

## **11. Modalità di individuazione degli obiettivi di riduzione della spesa:**

### **Piano di miglioramento 2016-2019**

L'allegato 3 alla deliberazione della Giunta provinciale n.1952 del 9 novembre 2015 individua per ciascun comune con popolazione inferiore ai 5000 abitanti i risultati, in termini di riduzione di spesa, da raggiungere entro 3 anni dalla costituzione della forma collaborativa (ovvero nel periodo 1 agosto 2016 – 31 luglio 2019).

Ai fini della determinazione di tali obiettivi di riduzione della spesa, si è fatto riferimento al fabbisogno di spesa standard di ciascun Comune con popolazione inferiore a 5000 abitanti, formulato secondo il modello econometrico già condiviso ai fini del riparto del Fondo perequativo.

Si è quindi giunti alla quantificazione di un "fabbisogno di spesa standard efficiente" (colonna (c)), ottenuto disaggregando nell'ambito dell'indicatore di fabbisogno di spesa standard la componente legata alla variabile "popolazione" da quella legata alle altre variabili socio-economiche (turismo, addetti, popolazione anziana, ecc) e sostituendo, nella prima, la popolazione del Comune efficiente (5.000 abitanti).

In tal modo si ottiene il fabbisogno di spesa standard di un Comune analogo per caratteristiche socio-economiche ma riposizionato su una dimensione demografica ottimale. Lo scostamento tra i due indicatori di fabbisogno di spesa standard così ottenuti rappresenta l'obiettivo di efficientamento teorico (colonna (d)). Questo obiettivo è stato posto a confronto con lo scostamento esistente tra spesa corrente effettiva netta (colonna (a)) e fabbisogno di spesa standard (colonna (b)). Ciò al fine di tenere in considerazione lo sforzo già compiuto in termini di efficientamento della spesa dai Comuni che presentano una spesa corrente effettiva netta inferiore al fabbisogno standardizzato. Si è quindi proceduto come segue:

a) per i Comuni con scostamento negativo tra fabbisogno standard di spesa e spesa corrente effettiva netta (spesa corrente effettiva netta più elevata del fabbisogno standard) l'obiettivo di efficientamento è stato quantificato in misura pari a quello teorico;

b) per i Comuni con scostamento positivo tra fabbisogno standard di spesa e spesa corrente effettiva netta (spesa corrente effettiva netta più bassa del fabbisogno standard), tale differenza è stata decurtata dall'obiettivo di efficientamento teorico, in modo da riconoscere il percorso di

contenimento della spesa già compiuto. Nel caso in cui l'obiettivo di efficientamento teorico sia inferiore alla differenza tra fabbisogno standard di spesa e spesa corrente effettiva, viene comunque assegnato un obiettivo di efficientamento pari al 10% di quello teorico.

Territorio di comunità	Comune	Spesa corrente netta da considerare totale (a)	Fabbisogno standard spesa totale (b)	Fabbisogno standard di spesa efficiente totale (c)	Obiettivo efficientamento teorico (d)	Obiettivo efficientamento effettivo (e)	Obiettivo efficientamento effettivo arrotondato (f)
Vallagarina	Brentonico	2.719.081	2.781.053	2.768.786	12.266	1.227	1.200
	Ronzo Chienis	611.588	665.640	575.765	89.875	35.823	35.800
Totale ambito 10.3		3.330.669					37.000

Agli obiettivi quantitativi di efficientamento sopradescritti si sommano gli obiettivi di riduzione della spesa corrente nel periodo 2013-2017, ancora da definirsi ad opera della Giunta provinciale (alla data di redazione della presente bozza di Piano).

Nelle more della definizione, da parte dei competenti servizi provinciali, di specifici criteri e di parametri uniformi rispetto ai quali definire in modo certo e matematico il reale obiettivo di contenimento della spesa è stata effettuata, informalmente ed a scopo puramente simulativo, un'analisi prendendo a riferimento alcune delle funzioni più significative del bilancio ed i relativi dati di cassa dell'anno 2012 e dell'anno 2015. Pare di poter ritenere - ferma una doverosa prudenza che deve connotare questa fase - che l'obiettivo di contenimento delineato sia già, in una discreta parte, conseguito.

Di seguito sono state individuate *in via del tutto previsionale* alcune azioni di miglioramento, che necessariamente dovranno essere condivise in seno all'organo consultivo istituito nell'ambito della convenzione per le gestioni associate obbligatorie, e quindi declinate negli strumenti di programmazione economico – finanziaria dei due Comuni nel periodo 2016/2019.

Ne consegue che le Amministrazioni comunali dell'ambito territoriale, con la sottoscrizione del presente Piano, si obbligano a conseguire il risparmio previsto dalle disposizione attuative della riforma istituzionale pur mantenendo l'autonomia decisionale in ordine agli interventi – alternativi e/o modulabili tra quelli di seguito delineati – che dovranno formare oggetto della programmazione del periodo di riferimento.

### Personale

<b>Interventi</b>	<b>Azioni, tempi, misure di riduzione della spesa</b>
<b>Gestione del turn-over</b>	Nel corso del triennio 2016-2018 sono previsti n.5 pensionamenti, in ordine ai quali si rinvia necessariamente ad un prossimo aggiornamento del presente Piano di miglioramento, anche in relazione ai vincoli e limiti di assunzione del personale declinati nei futuri Protocolli di Finanza locale. L'Amministrazione comunale di Brentonico sta valutando di non procedere alla copertura di un posto di operaio che si renderà vacante entro l'anno 2016, procedendo in alternativa



	<p>all'attivazione delle liste di mobilità/disoccupazione gestire dall'Agenzia del lavoro per la Provincia di Trento.</p> <p><i>Il risparmio della spesa da conseguire presumibilmente ammonta ad euro 20.000.</i></p> <p>L'amministrazione comunale di Ronzo-Chienis intende nei prossimi anni conseguire un risparmio di spesa razionalizzando l'organizzazione dell'Ufficio tecnico comunale, . Inoltre, se a seguito dell'avvio della gestione associata, l'amministrazione non avrà più necessità di rinnovare la convenzione attualmente in essere con la Comunità della Vallagarina, <i>il conseguente risparmio di spesa ammonta a presunti euro 8.000,00 all'anno.</i></p>
<p><b>Riorganizzazione d'ambito: spese per missioni, lavoro straordinario e sostituzione del personale assente dal servizio con diritto alla conservazione del posto</b></p>	<p>La creazione di Uffici unici in prospettiva <i>dovrebbe comportare</i> una migliore razionalizzazione e distribuzione del lavoro, soprattutto nei Servizi/Uffici che ad oggi invece presentano un organico insufficiente a garantire la sostituzione in corrispondenza delle assenze fisiologiche (ferie, recuperi, permessi vari). Nella prospettiva di rafforzare l'intercomunicazione e l'interscambiabilità di informazioni attraverso l'impiego di applicativi e gestionali comuni, verrà rafforzata la funzione di back office "a distanza", garantendo il presidio sui due territori, e quindi servizi continui ed efficienti, riducendo ai minimi termini le compensazioni di spesa per la condivisione del personale addetto (per il cui quantum si rinvia alla determinazione in seno alle varie convenzioni) nonché le spese per spostamenti tra i due Comuni (la distanza tra i due Comuni è calcolata in 45 km andata-ritorno, ai quali si devono sommare tempi aggiuntivi correlati alla peculiarità del tragitto che in parte coinvolge la SS Loppio - Val di Ledro caratterizzata da un notevole traffico veicolare soprattutto nella stagione primavera-autunno).</p> <p><i>Il risparmio della spesa da conseguire presumibilmente per mancata sostituzione di personale assente con diritto alla conservazione del posto (ivi inclusi scavalchi della Segreteria comunale), grazie alla razionalizzazione del personale esistente, ammonta ad euro 10.000.</i></p>

**Spesa per acquisto di beni e servizi**

Le amministrazioni comunali intendono promuovere una significativa razionalizzazione delle spese concernenti l'acquisto di beni e servizi. Tale aspetto è ritenuto rilevante tanto sul piano di contenimento della spesa quanto sul piano di una più efficiente e razionale organizzazione interna, sia in termini di tempo che di risorse umane impiegate nei processi.

Da una prima analisi congiunta effettuata dalle due amministrazioni è emersa una certa omogeneità nella gestione di alcuni servizi, quali, a titolo esemplificativo, la gestione interna dell'acquedotto comunale. In tali fattispecie si intende procedere ad un'analisi dei servizi esternalizzati e quelli non ed ad una ricognizione dei fabbisogni in modo tale da conseguire dei risparmi di scala.

<b>Interventi</b>	<b>Azioni, tempi, misure di riduzione della spesa</b>
<b>Acquisti di beni e servizi – Mercato elettronico</b>	<p>Il ricorso agli strumenti telematici di acquisto deve essere praticato da tutti i Servizi comunali nel rispetto della normativa vigente. Questo consente, nella generalità dei casi, di perseguire maggiori economie rispetto al mercato tradizionale, potendo usufruire di una piattaforma in condizioni di maggior concorrenzialità e competitività.</p> <p><i>Il risparmio di parte corrente per l'acquisto di beni e servizi in modalità "accorpata" può essere quantificato in una percentuale di contenimento sulla spesa considerata "agcredibile" tendenzialmente del 1% rispetto alla previsione definitiva dell'anno precedente, per complessivi euro 25.000,00.</i></p>
<b>Gestione del patrimonio immobiliare</b>	<p>Al fine del contenimento della spesa di funzionamento è intenzione delle Amministrazioni comunali mettere in atto, anche attraverso gli strumenti di programmazione 2017/2019, una ricognizione circa l'attuale utilizzo degli edifici di proprietà, delle attrezzature e dei beni strumentali in dotazione, ottimizzando così non solo la gestione degli immobili (anche in vista alla predisposizione del DUP) ma anche le risorse in termini di efficienza ed economicità nell'ambito della spesa corrente.</p> <p><i>Si rinvia la quantificazione dell'eventuale risparmio alla programmazione degli strumenti di bilancio del triennio 2017/2019.</i></p>

## 12. Azioni di convergenza ICT

I Comuni di Brentonico e Ronzo Chienis hanno inteso aderire al servizio di consulenza in materia di ICT reso dal Consorzio dei Comuni Trentini. Alla data di sottoscrizione della presente bozza di Piano non risulta ancora pervenuta una possibile proposta operativa di "accorpamento" dei sistemi operativi esistenti.

Si rinvia, pertanto, la sua condivisione tra i Comuni di Brentonico e Ronzo Chienis, dopo la necessaria verifica e validazione dei risultati attesi dall'analisi compiuta dallo staff operativo del Consorzio.

### **13. Avvio delle prime gestioni associate 1 agosto 2016**

Come da accordi intercorsi tra le Amministrazioni comunali di Brentonico e Ronzo Chienis, con decorrenza 1 agosto 2016 decorrono:

- la gestione associata *segreteria generale, personale, organizzazione*
- la gestione associata *entrate tributarie* per il tramite della Comunità della Vallagarina,

nei termini ed alle condizioni di cui alla deliberazione della Giunta provinciale n. 1952/2015.

### **14. La comunicazione alla cittadinanza**

La costituzione della gestione associata d'ambito dovrebbe essere adeguatamente comunicata ai cittadini sia per quanto riguarda gli obiettivi che si vogliono raggiungere, sia per dare informazione rispetto ai servizi prestati e alle modalità di contatto da utilizzare. La gestione associata tende ad accentrare le sedi dei servizi per dare unitarietà al servizio e per ottimizzare i costi di gestione.

In questo caso i residenti dei singoli Comuni coinvolti potrebbero percepire un allontanamento del Comune dal proprio territorio con un aumento conseguente delle distanze e dei tempi di accesso ai servizi. In generale il processo di razionalizzazione dei servizi associati non dovrebbe ridurre il numero dei servizi disponibili o aumentare i tempi di accesso, bensì offrire servizi aggiuntivi, più efficienti a costi inferiori. Nuove tecnologie, modelli organizzativi più adeguati, semplificazione, ecc. dovrebbero entrare nel processo per aprire nuove prospettive di fruizione. Tutti questi sviluppi vanno adeguatamente comunicati alla popolazione nelle forme più opportune rispetto alle caratteristiche e alle culture dei singoli territori.

Il presente atto è sottoscritto mediante apposizione sul presente file della firma digitale, di cui agli artt. 21 e 24 del D.Lgs. 7.3.2005 n. 82.

Letto, accettato e sottoscritto digitalmente.

LA SINDACA DI RONZO-CHIENIS  
Piera Benedetti

IL SINDACO DI BRENTONICO  
Christian Perenzoni