

Stato dell'arte e possibili prospettive delle Unioni di Comuni in Emilia-Romagna

Andrea Piazza

Sommario: 1. Introduzione – 2. Il riordino territoriale: un profilo come politica pubblica – 3. Lo stato delle Unioni, diffusione e principali caratteristiche – 3.1. Finanziamenti regionali alle gestioni associate: chi hanno premiato? – 4. I principali scogli da superare – 4.1. La governance delle Unioni: indirizzo politico e raccordo fra organi istituzionali – 4.2. Possibili problematiche tecnico-organizzative – 5. Conclusioni

1. Introduzione

A quasi quattro anni dall'approvazione della legge Delrio, volta a ridisegnare in maniera compiuta gli equilibri nel sistema delle autonomie locali, in coerenza con quanto previsto dalla proposta di revisione costituzionale che andava parallelamente definendosi, si avverte sempre più l'esigenza di una verifica dei risultati ottenuti. La necessità di un "tagliando" alla Delrio sorge non soltanto in virtù della bocciatura della modifica alla Carta costituzionale che andava ad espungere le Province dall'elenco degli enti costitutivi della Repubblica, ma è tanto più urgente a seguito di uno scenario nazionale che vede fortissime e sempre più ampie differenziazioni fra le Regioni in merito alla diffusione delle gestioni associate tramite Unioni di Comuni. Il progressivo differimento temporale dell'obbligo di gestione associata stabilito a partire dal 2010 dal legislatore nazionale, unitosi a valutazioni discordanti da parte dei *policy maker* regionali in merito all'opportunità di sostenere attivamente lo strumento delle Unioni, hanno messo in discussione il disegno complessivo tratteggiato dalla nuova disciplina del 2014, ed in partico-

(*) Il seguente articolo rappresenta l'aggiornamento dei materiali di ricerca presentati nel seminario "Quale futuro per le Unioni di Comuni?" organizzato dall'Unione della Bassa Romagna con la collaborazione della società Poleis, tenutosi a Fusignano (RA) il 28 settembre 2017.

lare hanno messo in discussione quella filiera istituzionale che doveva andare a definirsi a seguito della legge 56/2014 e dei successivi adeguamenti delle normative regionali.

Un'analisi nel merito relativamente ai punti di forza e punti di debolezza dello strumento dell'Unione di Comuni non può dunque che partire da una valutazione critica basata sull'effettività delle gestioni associate ad oggi in atto. La Regione Emilia-Romagna rappresenta il miglior contesto per effettuare tale ricognizione, in virtù delle peculiarità della normativa definita dal legislatore regionale, dagli strumenti di *policy* progressivamente strutturatisi e del tasso di adesione alle Unioni da parte dei Comuni. All'esperienza dell'Emilia-Romagna si farà dunque riferimento nel prosieguo della trattazione.

2. Il riordino territoriale: un profilo come politica pubblica

Non è questa la sede per ripercorrere in dettaglio la legislazione della Regione Emilia-Romagna in merito alle gestioni associate tramite Unioni di Comuni. Basterà richiamare sinteticamente le sue caratteristiche principali, che è possibile sintetizzare in tre aspetti.

Il primo riguarda la caratteristica della Regione Emilia-Romagna di essere apripista nelle riforme in merito al governo locale. Già nel 1996, infatti, la Regione andava a definire le proprie norme in materia di riordino territoriale (l.r. 24/1996), prevedendo un programma per la creazione di Unioni in applicazione della legge 142/1990, quando dieci anni dopo saranno soltanto 4 le Regioni che avranno una legge organica in materia. Con la l.r. 3/1999, oltre a prevedere l'istituto dell'Associazione intercomunale¹, venivano introdotti i principi di sussidiarietà, adeguatezza e leale collaborazione nella normativa di settore, due anni in anticipo rispetto alla revisione del Titolo V. Con la l.r. 10/2008 si prevedeva per la prima volta il superamento delle Comunità montane, disciplinando le modalità di trasformazione delle stesse in Unioni di Comuni. Con

(1) L'Associazione intercomunale nasce come alternativa alla costituzione di una Unione prodromica alla fusione dei Comuni membri. Diventava quindi il "contenitore" delle gestioni associate per gli ambiti di pianura, evitando la previsione di aggregazione in un unico ente allora presente nella normativa nazionale. Si veda: G. BALDINI, S. BOLGHERINI, C. DALLARA, L. MOSCA, *Unioni di Comuni. Le sfide dell'intercomunalità in Emilia-Romagna*, Bologna, Istituto Cattaneo, 2009.

la l.r. 21/2012 e la l.r. 9/2013 si stabiliva un obbligo minimo di gestione associata di 4 funzioni per le Unioni costituite².

Il secondo aspetto che caratterizza l'evoluzione normativa regionale riguarda il progressivo superamento della multiformità negli strumenti a disposizione dei Comuni per il governo locale: i consorzi tra Comuni sono resi incompatibili con le Unioni già a partire dal 1999, le citate Associazioni intercomunali vengono prima incentivate e successivamente obbligate a trasformarsi in Unioni di Comuni³; stessa sorte attende le Comunità montane.

La terza peculiarità è relativa alla costante presenza di documenti di natura programmatica e strategica in merito alla riorganizzazione dei livelli istituzionali locali, come il Programma di riordino territoriale (PRT). Il PRT ha lo scopo di valorizzare le forme associative tra i Comuni, tratteggiando una ricognizione in merito all'effettività, efficacia ed efficienza delle gestioni in essere e definendo sia gli obiettivi della politica di riordino, sia i criteri puntuali di determinazione per i finanziamenti regionali alle Unioni di Comuni. Il primo PRT viene adottato nel 2001, e nel corso degli anni il documento è stato aggiornato a scadenza annuale o biennale, fino all'attuale PRT 2015-2017 di valenza triennale, con un documento 2018-2020 in corso di definizione. È importante sottolineare che le varie versioni sono approvate previo confronto preventivo con le rappresentanze degli Enti locali e nelle sedi di raccordo istituzionali previste dallo Statuto regionale (Consiglio delle autonomie locali) o dalle leggi regionali (Comitato regionale per lo sviluppo delle gestioni associate tra gli Enti locali, c.d. "Comitato dei Presidenti", e l'Osservatorio delle Unioni previsto dall'art. 9 della legge regionale n. 15 del 29 luglio 2016).

Ciò richiamato, appare significativo concentrarsi sulla *policy* di riordino territoriale perseguita dalla Regione Emilia-Romagna come vera e propria politica pubblica. La scienza politica va sempre più interessandosi

(2) Oltre alla gestione dei sistemi informativi (SIA), sono necessarie altre tre funzioni o servizi per accedere alla ripartizione delle risorse regionali incentivanti le Unioni di Comuni.

(3) Contributi straordinari *una tantum* per le Aic trasformate in Unioni (legge di assestamento di bilancio 2005); esclusione delle AIC dai contributi regionali a partire dal 2010 (d.g.r. n. 629/2009); trasformazione *ex lege* in Unioni fra il 2008 e il 2010 (l.r. 10/2008).

al governo locale non soltanto in un'ottica di studi di *governance* (intendendo qui le relazioni che intercorrono fra gli attori interni ed esterni alle singole istituzioni, posti a livello locale, regionale e nazionale), ma considerando questo ambito di attività dei *decision maker* come una vera e propria *policy*, dotata di propri *framework* teorici, percorsi *path dependent*, paradigmi dominanti, strumenti dedicati⁴. Si propone quindi in seguito una classificazione degli strumenti di *policy* adottati dalla Regione Emilia-Romagna in merito alla promozione delle Unioni di Comuni, ulteriori rispetto a quelli approntati dal legislatore nazionale, seguendo il modello N.A.T.O. definito da Christopher Hood⁵ relativo alle quattro principali risorse di governo.

Il primo tipo di strumenti di *policy* individuato dal modello N.A.T.O. fa riferimento alla *Nodality* (che potremmo tradurre in “informazione”): l'utilizzo da parte del governo dei dati in proprio possesso, tramite la loro diffusione e la messa in campo di campagne informative finalizzate a cambiare la comprensione e la percezione del problema da parte degli altri attori. Relativamente alla specifica politica qui in analisi, possiamo ricondurre in primo luogo a questa categoria la disponibilità di numerose informazioni sul sito della Regione, con la pubblicazione in *open source* di schemi di convenzioni di conferimento, banche dati delle gestioni associate, la disponibilità di *paper*, linee di indirizzo e di interpretazione a cura del Servizio preposto e delle altre agenzie della Regione, la presenza di una rassegna stampa sulle gestioni associate. A questa disponibilità di dati si associa una robusta attività di coinvolgimento rivolta agli attori politici ed amministrativi locali da parte dei membri di maggioranza della Giunta regionale e dell'Assemblea legislativa. Inoltre, un altro strumento di *policy* utilizzato dalla Regione Emilia-Romagna è il Comitato dei Presidenti, da intendere qui come luogo di condivisione e di *consensus building* verso le proprie politiche di ri-

(4) S. BOLGHERINI, *Navigando a vista. Governi locali in Europa tra crisi e riforme*, Bologna, Il Mulino, 2015; S. BOLGHERINI, C. DALLARA, *La retorica della razionalizzazione: Il settore pubblico italiano negli anni dell'austerità*, Bologna, Istituto Cattaneo, 2016; M. DI GIULIO, S. PROFETI, *Ep-pur si muove? Il riordino territoriale oltre la crisi*, in *Rivista Italiana di Politiche Pubbliche*, 3, 2016, pp. 311-340.

(5) C. HOOD, *The Tools of Government*, Chatham, Chatham House Publishers, 1986.

ordine, accompagnato dall'Osservatorio delle Unioni, che dovrà documentare gli effetti che scaturiscono dall'esercizio delle gestioni associate dei servizi ai cittadini.

La Regione Emilia-Romagna ricorre poi largamente a strumenti di *policy* afferenti alla famiglia che Hood definisce *Authority*, cioè l'utilizzo di autorità normativa e poteri formali attribuiti dalla legge⁶. Il riferimento qui è piuttosto ampio e va alla produzione – sia diretta, sia indiretta tramite agenzie – di norme, regole, direttive, standard qualitativi ed organizzativi a cui si associano sanzioni. Se la conformità o meno con le regole non può essere misurata si ha un indebolimento di questi strumenti di *policy*. Nel nostro caso troviamo gli obblighi di gestione associata di 4 funzioni (pena il non accesso ai finanziamenti regionali); la delimitazione degli ambiti territoriali ottimali effettuata dalla Giunta regionale per lo più in coerenza con i distretti socio-sanitari; la disciplina di sfavore nei confronti delle altre forme associative, abbinata a leggi di settore che fanno riferimento alla dimensione intercomunale come quella privilegiata per l'esercizio di funzioni specifiche⁷.

Anche gli strumenti di *policy* afferenti al tipo *Treasure* rivestono una importanza primaria nell'azione di sostegno alle Unioni: in questa categoria Hood inserisce l'utilizzo di denaro pubblico, strumenti efficaci, ma che una volta introdotti risultano difficili da modificare o superare. Nel contesto delle Unioni il primo riferimento qui va ai finanziamenti regionali, comprendenti a partire dal 2008 anche i trasferimenti statali regionalizzati. Per il solo periodo 2015-2017 si tratta di 48 milioni di euro, attribuiti secondo i criteri definiti dal Prt. Un altro utilizzo di risorse economiche, decisamente meno oneroso ma parimenti significativo, è il cofinanziamento regionale a studi di fattibilità affidati

(6) L'*Authority* come strumento di *policy* non è da confondere in questo caso con l'analogo termine inglese utilizzato in italiano per indicare le Autorità amministrative indipendenti.

(7) Gli esempi più compiuti sono relativi ai servizi sociali, con la promozione di sistemi integrati di interventi e servizi sociali (l.r. 2/2003) e alla Polizia locale, con il sostegno alla costituzione di Corpi unici intercomunali (l.r. 24/2003), ma anche alla nuova legge regionale sull'urbanistica recentemente approvata, che sostiene la creazione di Uffici di piano intercomunali con *standard* professionali minimi da definire tramite d.g.r. (l.r. 24/2017). Non stupisce quindi che i servizi sociali e la Polizia municipale vedano rispettivamente 32 e 29 Unioni con tale funzione conferita e finanziata.

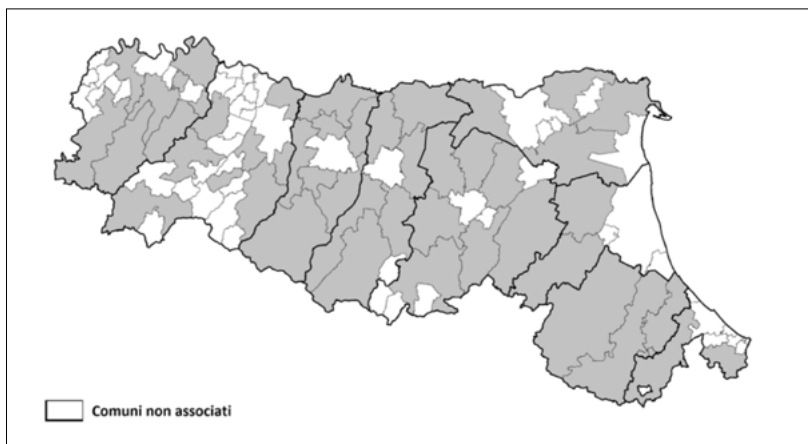
da Comuni ed Unioni a società e professionisti esterni, che ha portato moltissimi territori a poter accedere a questa ulteriore forma di raccolta ed analisi dei dati in merito alla propria struttura organizzativa interna⁸. Da ultimo, sempre in tema di risorse economiche a beneficio delle Unioni, vanno qui richiamati i bandi regionali che prevedono premialità aggiuntive per progetti e candidature presentate dalle Unioni di Comuni, oppure erogazioni dedicate *in toto* alle sole Unioni o ai soli Comuni membri di Unioni.

Infine troviamo la quarta ed ultima famiglia di strumenti di *policy* a disposizione dei governi per l'attuazione delle proprie politiche pubbliche, l'*Organization*. Con tale termine viene indicato l'utilizzo di strutture tecniche formalmente disponibili al *policy maker*, sia direttamente, sia tramite altri enti ed agenzie di controllo pubblico. Per questo filone di iniziative il caso dell'Emilia-Romagna va sostanziosamente nella continua assistenza fornita dal Servizio riordino, sviluppo istituzionale e territoriale attraverso le proprie competenze.

3. Lo stato delle Unioni, diffusione e principali caratteristiche

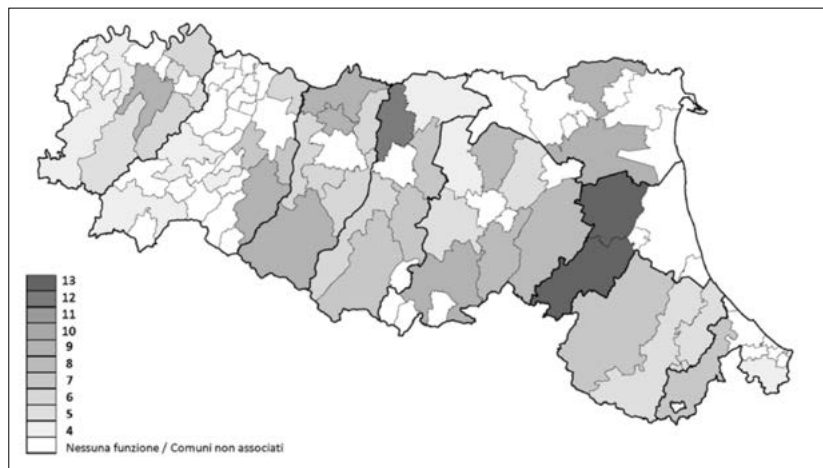
Non diversamente da quanto si verifica a livello nazionale, il contesto emiliano-romagnolo delle Unioni di Comuni presenta al tempo stesso al proprio interno un ampio livello di eterogeneità. Si potrebbe affermare che, malgrado una strutturata batteria di strumenti di *policy* messa in campo dalla Regione, quando si parla di Unioni di Comuni emiliano-romagnole si stia sì parlando di una realtà amministrativa peculiare rispetto al resto del Paese, ma con notevoli asimmetrie interne. Per questo sarà utile richiamare sinteticamente attraverso alcune cartine tematiche lo stato di avanzamento e le specificità delle 43 Unioni presenti fra Piacenza e Rimini.

(8) Fra il 1998 e il 2017 sono stati cofinanziati in totale 113 studi di fattibilità, di cui 38 per costituzione o ampliamento di una Unione di Comuni, 31 per ipotesi di fusione di Comuni, 22 per ampliamento o trasformazione di Comunità montana, 13 per Costituzione o ampliamento di Aic, 9 per trasformazione di Aic in Unione di Comuni. Integrazioni proprie su G. XILO, *Lo studio di fattibilità nel processo di fusione*, in questa *Rivista*, Quaderno 1, 2012, pp. 59-70.

Figura 1 – *Cartina delle Unioni di Comuni in Emilia-Romagna (2018)*

Il primo aspetto che si può apprezzare è che le Unioni di Comuni emiliano-romagnole si distribuiscono in maniera pressoché uniforme sul territorio regionale, con la sola parziale eccezione della Provincia di Parma, dove la forma associativa risulta meno presente sia nella fascia appenninica (dove l'Unione Valli Taro e Ceno insiste su un territorio diviso in tre ambiti non contigui), sia nella bassa pianura occidentale. Al 1° gennaio 2018 sono presenti 7 Unioni in Provincia di Piacenza, 5 a Parma, 7 a Reggio Emilia, 6 a Modena, 7 a Bologna, 4 a Ferrara, 2 a Ravenna, 3 a Forlì-Cesena e 2 a Rimini. Rimangono come non associati la quasi totalità dei Comuni capoluogo di Provincia, con l'eccezione di Forlì, una serie di Comuni di fascia demografica superiore ai 15.000 abitanti ed alcuni Comuni di taglia minore, anch'essi distribuiti abbastanza omogeneamente nelle varie Province. Ovviamente, il semplice dato sull'esistenza di una Unione fornisce scarse informazioni riguardo al suo grado di attività, per il quale è importante richiamare il numero di funzioni conferite alla data del 15 settembre 2017, così come aggregate dalla Regione Emilia-Romagna al fine della concessione dei finanziamenti alle forme associate. Prendendo in considerazione questa variabile cominciano ad emergere le differenti caratteristiche dei vari enti, ed in particolare del rapporto che intrattengono con i Comuni membri.

Figura 2 – Numero di funzioni conferite alle Unioni (Prt annualità 2017)

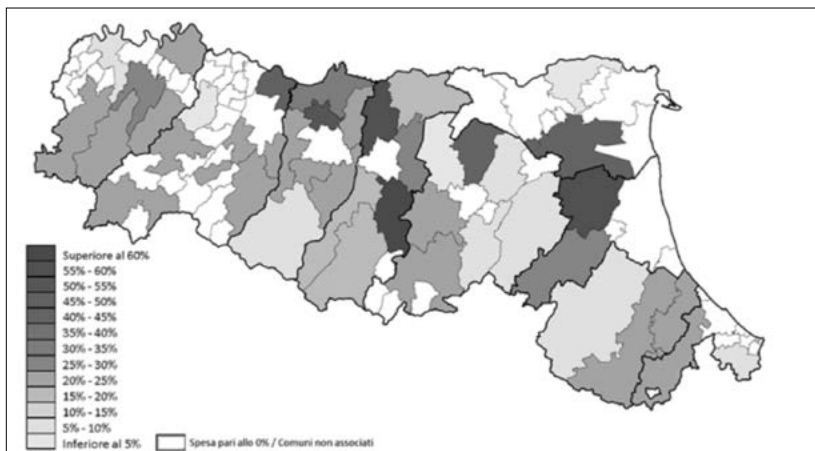


Le Unioni della Bassa Romagna, della Romagna Faentina⁹ e delle Terre d'Argine presentano più di 10 funzioni conferite, indicate nella Figura 3 con una tonalità di grigio più scuro. Globalmente si può apprezzare una maggiore concentrazione delle Unioni con molte funzioni conferite nella zona centro-orientale della Regione, fra le Province di Reggio Emilia e Ravenna. Molte delle altre Unioni, e specie quelle di recente istituzione, principalmente nella fascia appenninica, vedono invece un numero di servizi conferiti inferiore a 6, e una maggiore presenza di conferimenti di funzioni come i Sistemi Informativi Associati (obbligatori per accedere ai finanziamenti regionali), la protezione civile, i servizi sociali e lo Sportello unico per le attività produttive (SUAP). In bianco sono indicate, oltre ai Comuni non associati, anche le Unioni dell'Alto Ferrarese e del Delta del Po in Provincia di Ferrara, che non vedono ad oggi alcuna gestione associata e sostanzialmente devono ancora istituirsi operativamente.

(9) Si segnala che al 1° gennaio 2018 i sei Comuni della Romagna Faentina (istituita nel 2012) hanno conferito tutti i servizi e tutte le funzioni, giungendo al primo caso in Regione di completa gestione intercomunale.

Per approfondire l'analisi e prendere in considerazione l'impatto in termini di bilancio delle funzioni conferite all'Unione, si può calcolare come indicatore il rapporto fra le spese correnti complessive dell'Unione e la somma delle spese correnti dei Comuni membri, tratte dai bilanci consuntivi 2016 e calcolate dalla Regione per l'erogazione dei finanziamenti¹⁰. In questo modo si andrà ad approssimare la "pesantezza" dei conferimenti effettuati nel corso degli anni, e si potrà quindi distinguere l'impatto in termini di bilancio del conferimento di servizi con scarso impatto sulla spesa (es. protezione civile e SUAP) rispetto a funzioni più onerose (es. servizi sociali e Polizia municipale) e di conseguenza il ruolo dell'Unione come possibile centro di spesa di natura rilevante. Ovviamente questo indicatore non esaurisce le valutazioni in merito alla valenza strategica di una gestione associata, che può essere poco onerosa ma molto significativa (si pensi all'urbanistica o ai servizi finanziari), ma a fronte di ancora scarsi conferimenti ad oggi per quest'ultima categoria di servizi il parallelismo fra spese correnti e maggior "ruolo" dell'Unione viene qui ad approssimare ciò che si osserva nella realtà – dove, tra l'altro, non si registrano casi di Unioni strutturate e al tempo stesso "leggere" in termini di bilancio –.

Figura 3 – *Rapporto fra le spese correnti dell'Unione e dei Comuni membri, consuntivi 2016*



(10) Allegato 3, Determinazione dirigenziale 16981/2017 del Servizio riordino, sviluppo istituzionale e territoriale.

Da questo quadro giunge un'importante puntualizzazione rispetto a quanto osservato nella Figura 3: da una parte non sempre le Unioni con un numero complessivo di funzioni conferite superiore a 7 vede un corrispondente elevato rapporto fra le spese dell'Unione e quelle dei Comuni (come nel caso del Circondario Imolese o dell'Appennino Reggiano), ad indicare che le funzioni che impattano notevolmente sulle spese sono ancora di competenza dei Comuni. Dall'altra assumono o confermano maggiore rilevanza Unioni dalla "pesantezza" significativa come Terre di Castelli (con un rapporto superiore al 70%), Bassa Romagna e Terre d'Argine (fra il 55 e il 60%), Terra di Mezzo (fra il 50 e il 55%), Bassa Est Parmense (fra il 45 e il 50%), Valli e Delizie e Reno Galliera (fra il 40 e il 45%). Questo nucleo di Unioni rappresenta quindi il gruppo di testa degli enti emiliano-romagnoli con un maggiore impatto sui bilanci dei Comuni membri e quindi quelle Unioni che ad oggi appaiono come più "mature" come centro di coordinamento e di elaborazione delle politiche pubbliche, oltre la semplice gestione amministrativa di servizi pur rilevanti, ma dall'impatto di spesa secondario. All'estremo opposto troviamo 10 Unioni con un rapporto pari o inferiore al 10%, per cui ancora in fase di *start-up*, a cui si aggiungono le due Unioni del ferrarese che al momento non vedono gestioni associate.

3.1. Finanziamenti regionali alle gestioni associate: chi hanno premiato?

Come si è avuto modo di vedere in precedenza, gli strumenti di *policy* afferenti alla categoria *Treasure* sono stati utilizzati fin dal principio dalla Regione Emilia-Romagna per incentivare le gestioni associate. Nel PRF 2015-2017 i trasferimenti alle Unioni avvengono sulla base di una quadripartizione: una quota è riservata alle Unioni montane (3 milioni di euro per l'annualità 2017); una quota è ripartita tra le Unioni in base alle caratteristiche demografiche, territoriali ed al numero di comuni aderenti (0,7 milioni di euro); una quota è ripartita tra le Unioni in base a loro caratteristiche estrinseche, per le quali si corrispondono quote fisse di contributo, e in base alla consistenza e rilevanza delle funzioni conferite all'Unione (3,1 milioni di euro); una quota è destinata a premiare l'effettività economica delle gestioni delle Unioni, secondo la media di due indicatori di bilancio: rapporto spese corren-

ti e rapporto spese per personale, Unione rispetto ai Comuni membri (1,2 milioni di euro). Per quanto riguarda la quota per le Unioni montane, l'erogazione è concessa alle stesse in proporzione ai contributi erogati nel 2013 alle Unioni/Comunità montane, cristallizzando, almeno nelle proporzioni, gli stanziamenti storici.

Quello definito dalla Regione Emilia-Romagna è un criterio di ripartizione che quindi presenta in parte aspetti solidaristici (le Unioni montane ricevono un contributo frutto di passate erogazioni, indipendentemente dalle gestioni associate; così come i contributi in base alle caratteristiche territoriali non rispecchiano necessariamente una gestione associata più significativa), sia di promozione delle gestioni associate a livello formale (attraverso i contributi in quota fissa e tramite punteggio erogati in base all'esistenza di convenzioni di conferimento), sia profili di tipo più sostanziale (l'effettività economica su indicatori di bilancio). Ma quali effetti genera la forte presenza degli aspetti solidaristici e di promozione delle gestioni associate a livello formale, rispetto al peso più contenuto degli indicatori di effettività economica?

La Tabella sottostante classifica le 40 Unioni emiliano-romagnole beneficiarie di finanziamento 2015-2017 ed esistenti al 1° gennaio 2018 sulla base di due variabili. La prima è relativa al finanziamento, ordinando le Unioni in terzili sulla base degli euro *pro capite* ricevuti nel triennio¹¹, la seconda è relativa al livello di effettività calcolato dalla Regione per l'anno 2017, in tre classi stabilite da chi scrive¹². La classificazione fa intuire quante risorse una Unione abbia ricevuto dalla Regione sulla base però di uno solo dei criteri di partizione, quello dell'effettività, che si ritiene tuttavia il più rilevante per leggere la significatività dell'Unione rispetto ai Comuni.

(11) La serie delle Unioni ordinate per euro *pro capite* ricevuto nel periodo 2015-2017 è stata divisa in tre classi di analoga consistenza numerica: il primo terzile vede le Unioni fra 0 e 12,7 euro; il secondo terzile fra 13,9 e 30,0 euro; il terzo terzile fra 31,1 e 119,5 euro.

(12) Con alta effettività si indica la media fra il rapporto delle spese correnti e il rapporto delle spese per personale superiore al 50%, per media effettività fra 20 e 50%, per bassa effettività inferiore al 20%; dati desunti dall'Allegato 3, cit.

Tabella 1 – *Classificazione delle Unioni per finanziamenti PRT 2015-2017 ed effettività 2017*

	Basso finanziamento	Medio finanziamento	Alto finanziamento
Scarsa effettività	Via Emilia Piacentina Distretto Ceramico Nuovo Circondario Imolese Terre d'Acqua Bassa Val Trebbia e Val Luretta Valle Reno, Lavino e Samoggia Terre di Pianura Romagna Forlivese Modenesi Area Nord Valle Savio	Bassa Val d'Arda F. Po Valconca Pedemontana Parmense Savena-Idice	Appennino Reggiano Alta Val Nure Alta Val d'Arda Appennino Bolognese Frignano Valli Taro e Ceno Valli Trebbia e Luretta
Media effettività	Sorbara Rubicone e Mare Tresinaro Secchia Bassa Est Parmense	Val d'Enza Pianura Reggiana Romagna Faentina Bassa Reggiana	Colline Matildiche Terre e Fiumi Valmarecchia Appennino Parma Est
Elevata effettività	/	Valli e Delizie Reno Galliera Terre di Castelli Terre d'Argine Bassa Romagna	Valnure e Valchero Terra di Mezzo

Questo inquadramento, lungi dall'esaurire le valutazioni in merito all'efficacia delle politiche di *Treasure*, ci fornisce alcune indicazioni tratte da una semplice descrizione. Innanzitutto, un totale di 16 Unioni ricadono in una categoria che vede un'adeguata corrispondenza fra erogazione *pro capite* e livello di effettività. Per 8 Unioni si verifica invece il caso in cui a un livello di bassa effettività si associa un medio finanziamento, o a una media effettività si associa un alto finanziamento (di queste 8, 3 sono Unioni montane). Per 9 Unioni si verifica invece la situazione inversa: ad una media effettività è stato associato un basso finanziamento e ad un'alta effettività un medio finanziamento (di queste 9, solo 1 è Unione montana). Infine, troviamo 7 enti che a un basso livello di effettività vedono associato un alto finanziamento (sono tutte Unioni montane), mentre non si verifica nessun caso di basso finanziamento a fronte di alta effettività.

Appare evidente quindi come la quota di finanziamento del PRT di 3 milioni di euro riservata alle Unioni montane, senza ulteriori criteri di ripartizione alternativi ai trasferimenti storici del 2013, operi globalmente un discreto effetto distorsivo sulla capacità complessiva delle risorse di premiare efficacemente l'effettività delle gestioni associate. L'obiettivo che potrebbe darsi il nuovo PRT in corso di definizione e le sue successive annualità potrebbe essere quello di mitigare tale effetto distorsivo, tramite la definizione di indicatori sulle funzioni tipicamente montane esercitate oggi dalle Unioni e/o tramite un virtuoso coordinamento con le altre erogazioni concesse dalla Regione a favore delle zone montane ed in particolare agli investimenti in tali aree, che forse meglio si adattano alle finalità – criterio solidaristico a favore di territori strutturalmente svantaggiati – che ad oggi orientano il mantenimento della quota riservata alle Unioni montane fra le ripartizioni per le gestioni associate. Tali aspetti collegati a possibili rimodulazioni del finanziamento sono del resto emersi durante le attività di otto tavoli di lavoro che si sono confrontati in merito ai risultati e alle criticità del PRT 2015-2017, tavoli di lavoro tematici riunitisi in 26 occasioni distinte fra settembre e novembre 2017 e formati da rappresentanti della Regione e delle Unioni di Comuni. I settori oggetto di approfondimento e valutazione sono stati gli affari generali, i servizi finanziari, la gestione del personale e l'organizzazione, la pianificazione territoriale, i servizi sociali, l'istruzione pubblica, lo sviluppo del territorio e fondi europei e l'agenda digitale. Il report di sintesi¹³ fornisce un primo importante documento conoscitivo rivolto al decisore regionale, che va ad arricchire una prima analisi svolta da ANCI e Regione Emilia-Romagna nel 2016 in merito ad indicatori sulle gestioni associate delle Unioni e che andrà a definire alcuni criteri di finanziamento del PRT 2018-2020, in corso di definizione. I risultati dei tavoli di lavoro si concentrano infatti sia complessivamente sui punti di forza e di debolezza che si sono manifestati più comunemente a livello di gestioni associate in Unione, sia su aspetti di dettaglio propri della dimensione gestionale ed organizzativa che verranno toccati nelle pagine seguenti.

(13) Documento *Verso il Programma di riordino territoriale 2018-2020*, Regione Emilia-Romagna, novembre 2017, presentato a Bologna il 22 gennaio 2018.

4. I principali scogli da superare

Avuto modo di descrivere i principali tratti distintivi della cooperazione intercomunale in Emilia-Romagna, risulta opportuno tratteggiare una lettura critica in merito a quali problematiche si trovino oggi ad affrontare in molti casi le Unioni di Comuni. Si elencano di seguito, per necessità di sintesi, una serie di difficoltà riconducibili a due tematiche principali: la *governance*¹⁴ e le problematiche tecnico-organizzative.

4.1. La governance delle Unioni: indirizzo politico e raccordo fra organi istituzionali

Il primo tema da affrontare relativamente alla formulazione degli indirizzi politici riguarda il ruolo delle rappresentanze comunali all'interno delle Unioni. Infatti, la normativa regionale fin dai primi passi diretti al superamento delle altre forme di intercomunalità a beneficio della definitiva istituzionalizzazione delle Unioni di Comuni ha previsto, nel caso di conferimento di servizi, il parallelo trasferimento dei compiti istituzionali ed amministrativi degli organi dei Comuni agli organi delle Unioni (l.r. 10/2008, art. 11, commi 2 e 3). Tale impostazione è stata confermata dalla l.r. 21/2012, «senza che residuino in capo ai Comuni attività e compiti riferibili alla stessa funzione» (art. 24, c. 4). Questo principio, noto come principio di integralità del conferimento, comporta quindi in primo luogo una serie di ricadute procedurali: la funzione conferita dal Comune deve essere giuridicamente riconducibile nella sua interezza alla struttura organizzativa dell'Unione, rendendo da una parte illegittimo il frazionamento del medesimo servizio su più forme associative, dall'altra rendendo obbligatoria l'unificazione dei procedimenti amministrativi, delle risorse umane e finanziarie, delle responsabilità in capo alla sola Unione¹⁵. In secondo luogo, aspetto qui di maggiore rilevanza, le competenze prima riconducibili agli organi dei Comuni sono ricondotte alla esclusiva responsabilità degli organi intercomunali.

(14) Qui il termine *governance* è da intendere come i principi, i meccanismi e le modalità di raccordo che regolano il processo di formulazione delle decisioni collettive in un organismo ad elezione indiretta, come le Unioni di Comuni.

(15) F.R. FRIERI, L. GALLO, M. MORDENTI, *Le Unioni di Comuni*, Rimini, Maggioli, 2012.

Questa previsione comporta, all'aumentare del numero e della salienza politico-istituzionale dei servizi gestiti in Unione, un aumento sempre più rilevante del ruolo del Consiglio e della Giunta dell'Unione, cui si associa un parallelo "svuotamento" di competenze per i Consigli e le Giunte comunali. Questo è vero sia per atti e procedimenti aventi natura intercomunale (ad esempio un Piano urbanistico generale redatto in forma associata), quanto per deliberazioni ed attività aventi carattere prettamente comunale (ad esempio la stipula di una convenzione con una Pro Loco relativamente ai servizi di informazione turistica). Ciò è tanto più problematico dal momento in cui solo il Consiglio comunale e il Sindaco mantengono natura elettiva, mentre gli organi dell'Unione sono frutto di una elezione di secondo grado. Il rischio in questo caso è che si venga a creare una discrasia fra organi eletti direttamente, depositari sia formalmente che nella sostanza di un potere di rappresentanza, ma senza competenze decisionali; ed organi eletti indirettamente, dalla scarsa legittimazione istituzionale e dalla dimensione più contenuta¹⁶, ma dotati di competenza in merito alle funzioni trasferite.

Per superare questo ostacolo, in attesa di un auspicabile intervento del legislatore regionale e statale in merito, le forme più evolute di Unioni di Comuni hanno recentemente iniziato ad interrogarsi su come integrare nel proprio Statuto o nelle proprie convenzioni di conferimento un maggiore margine di intervento per gli organi istituzionali dei Comuni¹⁷. Un parziale superamento, dunque, del principio di integralità, ma limitatamente ai processi decisionali riguardanti gli organi di indirizzo politico. Un altro tema oggetto di riflessioni riguarda le modalità di composizione del Consiglio dell'Unione, prevedendo forme di designazione sì indiretta,

(16) Se in media le Unioni emiliano-romagnole hanno 6 Comuni membri e quasi 60.000 abitanti, su 37 Unioni studiate in Emilia-Romagna la dimensione media del Consiglio è di 22 membri. Si segnala inoltre che al 1° gennaio 2018 28 Unioni vedono fra i consiglieri di maggioranza più della metà dei Sindaci dei Comuni, indicando una forte presenza dei Sindaci anche nell'organo assembleare.

(17) È il caso dell'Unione della Bassa Romagna con il proprio decalogo della *governance* e con quanto già previsto da alcune convenzioni (programmazione territoriale, Psc-RUE, edilizia residenziale pubblica, entrate), ma anche dell'Unione della Romagna Faentina con un processo di riordino istituzionale del sistema Comuni-Unione, svolto internamente con il supporto esterno del Prof. Sabino Cassese.

ma con meccanismi di maggiore raccordo con le preferenze individuali espresse dagli elettori durante il rinnovo dei Consigli comunali.

Un altro tema, collegato sempre alle dinamiche proprie degli organi istituzionali, è relativo alla Giunta dell'Unione. Secondo la normativa regionale, in coerenza con la legislazione statale, la Giunta è composta esclusivamente dai Sindaci o da «un unico assessore per Comune». La grande maggioranza delle Unioni, attraverso il proprio statuto, ha previsto che siano i Sindaci ad essere *ex officio* membri della Giunta. Questo comporta due riflessi: il primo è che il vertice dell'amministrazione comunale si ritrova, come assessore dell'Unione, di fronte a un ulteriore carico di incombenze di natura politico-istituzionale (rappresentanza esterna dell'Unione, raccordo con il Consiglio dell'Unione e i Consigli comunali in quanto assessore dell'Unione, e con le commissioni qualora istituite), ma anche di formulazione di indirizzi nei confronti della struttura tecnica, specie nei casi di funzioni significative, come i servizi sociali, l'urbanistica, la Polizia municipale. Il tutto in uno scenario che sempre più vede il primato del Sindaco sia nei confronti degli organi assembleari dei Comuni, ma anche delle forze politiche di maggioranza. Il secondo impatto si ha specularmente sulle Giunte comunali, che rimangono in molti casi ai margini del processo di *policy making* di Unione, non essendo coinvolte nell'adozione degli atti e nella formulazione delle politiche, che avvengono prevalentemente in un raccordo fra i Sindaci.

Per superare questa criticità si potrebbe consentire una maggiore flessibilità statutaria in merito alla composizione delle Giunte, prevedendo la possibilità di più di un rappresentante per Comune, e quindi la presenza di alcuni assessori comunali al fianco dei propri Sindaci. Un maggiore coinvolgimento si potrebbe ottenere anche tramite una più ampia delega di compiti e funzioni di rappresentanza dell'Unione¹⁸ a singoli assessori comunali, anche al di fuori della Giunta dell'Unione.

La stessa Giunta dell'Unione, di cui si è inteso il ruolo di primo piano

(18) Ad esempio funzione di coordinatore del Consiglio locale Atersir ad assessore comunale con delega ai rapporti con i gestori; oppure delega a un assessore a rappresentare l'Unione presso la Destinazione turistica di competenza; o ancora prevedendo deleghe ad assessori per quelle funzioni trasversali che necessitano di ampia capacità di raccordo inter-istituzionale (partecipazione dei cittadini; comunicazione; servizi informatici; gestione del personale).

nella definizione delle attività dell'ente, è soggetta inoltre a possibili disomogeneità in merito all'indirizzo politico espresso dai singoli Sindaci. Al netto di diversità di opinione fra Sindaci dello stesso colore politico la disomogeneità di indirizzo è tanto più probabile all'aumentare della disomogeneità fra colore politico delle singole maggioranze comunali. Le ultime tornate elettorali si sono distinte a livello nazionale per l'affermazione rilevante delle liste civiche estranee ai due poli tradizionali della Seconda Repubblica; questo sviluppo si è leggermente riversato fra il 2015 e il 2017 sugli Enti locali fra Piacenza e Rimini, pur in misura minore rispetto al dato nazionale a causa della preminenza della tornata elettorale 2014 per i Comuni dell'Emilia-Romagna (nella quale i candidati del Partito Democratico hanno raccolto ampi consensi¹⁹). Ci si trova dunque ad un'appartenenza politica delle maggioranze consiliari più variegata rispetto al passato, pur senza mettere in discussione l'ampio primato che il Pd continua a detenere.

A seguito della tornata del 2017, in base ad una verifica effettuata tramite rassegna stampa, è possibile stimare che i Comuni amministrati da maggioranze di centrosinistra²⁰ siano 220 (pari al 66% del totale), quelli amministrati da maggioranze di centrodestra²¹ 68 (21%), mentre sono 42 quelli retti da Sindaci e maggioranze espressione di liste civiche o di altri partiti (13%). Dall'analisi complessiva emerge come la presenza di liste di centrodestra e di liste civiche al governo dei Comuni emiliano-romagnoli sia più diffusa nelle Province di Piacenza e di Parma, così come nella fascia appenninica fino al riminese. A ciò si aggiunga una maggiore presenza di amministrazioni di centrodestra nei Comuni con meno di 15.000 abitanti. Più compatta appare invece l'appartenenza dei Sindaci al centrosinistra nella bassa pianura fra Modena e Cesena ed in genere nei Comuni con più di 15.000 abitanti, dove i casi di Comuni retti da maggioranze alternative al Pd si fa assai più contenuto. Ma quale effetto ha questo assetto sulle Unioni di Comuni?

(19) Nel 2014 hanno votato 255 degli allora 240 Comuni dell'Emilia-Romagna (il 75,0%); S. CEsSETTI, G. PIPERATA, *Elezioni europee e amministrative 2014. Quaderni Elettorali*, Regione Emilia-Romagna, Bologna, 2014.

(20) Cioè da coalizioni fra partiti e liste civiche ufficialmente sostenute dal Pd.

(21) In cui troviamo l'appoggio ufficiale di Forza Italia e/o della Lega.

Sebbene i Comuni guidati da Sindaci e maggioranze non di centrosinistra siano attorno al 30%, il fatto che singoli Comuni vedano alla guida della città o del paese una coalizione di orientamento contrario rispetto alla maggioranza dell'Unione non è un fenomeno raro. Sono ben 28 le Unioni in questa situazione, con almeno un Comune di un colore politico diverso, pari al 65% delle Unioni della Regione. Di converso, sono 15 le Unioni che invece vedono un orientamento univoco da parte degli amministratori comunali. Da questo assetto emerge una necessità: le Unioni già oggi devono fronteggiare possibili divergenze in merito al governo delle gestioni associate, e sono chiamate a dotarsi sia di strumenti di *governance*, ma anche di una vera e propria cultura politica volta alla negoziazione e alla condivisione di obiettivi, anche al di là del tradizionale schieramento di appartenenza della maggioranza di governo attualmente in carica nel singolo Comune.

A ciò si deve aggiungere un'altra possibile problematica, cioè la presenza di conferimenti a geometria variabile, laddove alcuni Comuni hanno ritenuto di non delegare all'Unione la gestione di determinati servizi. Questo aspetto evidenzia una disomogeneità che trascende il semplice disaccordo politico dovuto all'appartenenza partitica dei Sindaci. A inizio 2018 sono 12 le Unioni che presentano almeno una funzione gestita solo per alcuni Comuni, e sono distribuite in maniera uniforme fra tutte le Province. Le rimanenti 29 Unioni attive vedono invece conferimenti effettuati da tutti i Comuni membri, secondo un modello più aderente alle indicazioni della Giunta regionale che, al netto di alcuni margini di flessibilità, incentiva i conferimenti effettuati da tutti i Comuni dell'Unione, salvo la presenza di sub-ambiti determinati nello Statuto dell'ente.

4.2. Possibili problematiche tecnico-organizzative

Volendo identificare alcune fra le più ricorrenti cause di criticità che le Unioni possono subire a livello di struttura tecnica, il primo riferimento va alla mancanza di una figura dirigenziale dedicata esclusivamente alla direzione dell'Unione. La l. 56/2014 è andata a modificare l'art. 32 del TUEL, prevedendo che il segretario dell'Unione sia scelto fra i segretari dei Comuni associati, «senza che ciò comporti l'erogazione di ulteriori indennità». Questo implica inevitabilmente una sovrapposizione di ruoli – a retribuzione invariata – che mal si concilia con l'aumento dei

carichi di lavoro e di responsabilità connesse strettamente alla direzione di un ente ad alta complessità come un'Unione. Il fatto di insistere su territori ampi e spesso diversificati, le possibili dicotomie a livello politico, i conferimenti a geometria variabile ed il necessario raccordo con le strutture tecniche rimaste nei Comuni rendono infatti le Unioni sistemi *multi-stakeholder*.

La presenza di una figura di coordinatore dell'Unione (a fianco di quella del segretario generale), con compiti precisamente collegati alla realizzazione degli obiettivi e degli indirizzi posti dagli organi politici e al presidio delle problematiche organizzative (i compiti previsti per la figura del direttore generale all'art. 108 del TUEL) rappresenta, più che un'opportunità, una vera e propria necessità per le Unioni di Comuni, perlomeno per le più avanzate. Di conseguenza, la mancata previsione di tale figura o un esercizio parziale e discontinuo dei compiti ad essa affidati rappresentano un punto di debolezza di notevole impatto, che ad oggi si riscontra in molti enti emiliano-romagnoli.

Un ulteriore aspetto che genera delle difficoltà nel processo di costruzione di una Unione riguarda il trasferimento di personale per i piccoli Comuni con ridotta dotazione organica, che spesso presentano un funzionigramma ad alta parcellizzazione di compiti, cioè dove la singola unità di personale presidia diverse linee di attività (che in un ente strutturato sarebbero afferenti a settori distinti). In tali situazioni risulta più complesso trasferire all'Unione il personale che, oltre al singolo servizio oggetto di conferimento, si occupa di altre attività rimaste in capo al Comune. Questa situazione si viene a verificare soprattutto per quei servizi trasversali o di *staff* che nei piccoli enti ricadono in capo ad un unico dipendente: servizi economico-finanziari, gestione del personale, tributi, servizi demografici, servizi educativi, cultura. Questa situazione può rappresentare un freno al conferimento delle funzioni, inibendo così la specializzazione del personale ed in prospettiva il miglioramento del servizio stesso. La soluzione in tal senso potrebbe essere l'opzione di un comando parziale del dipendente dell'Unione presso il Comune di provenienza, anche se nel medio periodo non appare una soluzione soddisfacente, essendo preferibile un conferimento completo di tutte le funzioni trasversali.

Alla difficoltà nel trasferire il personale dipendente si associa in mol-

ti casi una ritrosia da parte degli organi istituzionali al conferimento di funzioni dalla forte rilevanza politica, come i servizi finanziari, i tributi, l'urbanistica (ufficio di piano) e i lavori pubblici. Al 15 settembre 2017 sono soltanto 4 le Unioni a vedere un conferimento da parte di tutti i Comuni membri delle ragionerie (Bassa Romagna, Romagna Faentina, Valnure e Valchero, Terre d'Argine), mentre sono 8 quelle che hanno costituito un unico servizio tributi. Le Unioni che vedono un Ufficio di piano intercomunale sono 7, mentre solamente tre Unioni (Terra di Mezzo, Romagna Faentina, Appennino Parma Est) hanno costituito un settore per i lavori pubblici. Se i servizi sociali e la Polizia Municipale vedono un buon livello di gestioni associate (rispettivamente 32 e 29 Unioni su 43 esistenti e 41 operative), per questi altri settori il tasso di adesione è decisamente più contenuto, malgrado le necessità di coordinamento intercomunale siano altrettanto forti nei settori collegati all'attività economica dell'ente e alla gestione del territorio. A ciò si deve aggiungere che molte Unioni, pur arrivate ad una gestione associata di determinate funzioni, mantengono una pluralità di regolamenti comunali fra loro disomogenei. Questo è particolarmente diffuso nei servizi finanziari e nei tributi, ma anche nei servizi educativi.

Infine, un ulteriore punto di debolezza che ad oggi si riscontra nelle Unioni di Comuni dell'Emilia-Romagna è la carenza di sistemi avanzati di controllo di gestione e di controllo strategico. Se sulla carta 7 Unioni vedono il conferimento del controllo di gestione a livello di Unione, in molti casi è assai difficile identificare il valore aggiunto conseguito dalla gestione associata, con la conferma delle attività in precedenza portate avanti dal Comune capofila. La mancanza di professionalità specifiche, la difficoltà nell'integrare la dimensione strategica (direzione dell'ente) a quella finanziaria, la mancanza di applicativi *software* dedicati alla raccolta dati presso i differenti settori rappresentano le principali cause di inefficacia di una funzione che invece avrebbe una rilevanza prioritaria nel poter rendicontare agli amministratori, agli *stakeholder* e ai cittadini i risultati conseguiti dalla gestione associata in Unione²² (in un con-

(22) P. MORIGI, *Il Nuovo controllo di gestione negli Enti locali*, Rimini, Maggioli, 2016.

testo politico-istituzionale dove le Unioni, come abbiamo visto, non godono di legittimità da *input*, ma principalmente di legittimità da *output*).

5. Conclusioni

Come si è avuto modo di apprezzare, le Unioni di Comuni rappresentano un attore istituzionale pienamente legittimato nello scacchiere del governo locale emiliano-romagnolo, con caratteristiche proprie ormai ben note, così come sono conosciute le difficoltà che si trovano ad affrontare.

Questo punto di partenza, peculiare rispetto ad altre Regioni italiane, necessita ad oggi di essere riformato sia confermando quanto di positivo si è ottenuto nei decenni passati (buona diffusione territoriale, forte raccordo con alcune leggi regionali di settore, un buon dosaggio di obblighi normativi e di strumenti di incentivazione finanziaria, capacità di analizzare criticamente l'effettività delle gestioni associate tramite Unioni in fase di revisione del PRT), sia aggredendo quelle che ad oggi risultano come le principali criticità. Il problema della *governance*, tema al quale un osservatore disilluso potrebbe approcciarsi con scarsa fiducia nei confronti di un intervento robusto e definitivo da parte del legislatore statale, necessita di essere letto ed affrontato – per quanto possibile – direttamente dalla Regione. In questo campo strumenti di *policy* afferenti alla *Nodality* (diffusione di linee guida, buone pratiche e prassi politico-istituzionali basate su studi di caso, valutazioni di impatto relativamente ai cambiamenti organizzativi introdotti) risultano in larga parte inesplorati. Come inesplorate risultano le praterie degli strumenti relativi alla *Organization*: percorsi di formazione continua rivolti ai dirigenti e alle posizioni organizzative delle Unioni tramite personale interno ed esterno alla Regione, programmi di *capacity building* che offrano un vero tutoraggio svolto dalle strutture regionali nei confronti di quelle unionali relativamente ai settori che più di altri richiedono forti innovazioni agli Enti locali (qui il riferimento non può che andare all'urbanistica, dopo la l.r. 24/2017), creazioni di *task force* dedicati al radicamento delle Unioni nei contesti territoriali di maggiore debolezza e alla costituzione di nuovi servizi (controllo di gestione e controllo strategico, ufficio politiche europee e sviluppo del territorio)... L'elenco è evidentemente non esaustivo.

Appare chiaro quindi come un arricchimento della cassetta degli attrezzi del decisore regionale non possa che passare attraverso un rafforzamento del rapporto diretto fra Regione ed Unioni, ulteriore e complementare rispetto ai semplici (ma sempre necessari) controlli formali di effettività e di legittimità giuridica delle gestioni associate. Ulteriori contributi conoscitivi potranno poi essere forniti dalle scienze giuridiche e dalle scienze politologiche relativamente ad analisi e valutazione di buone pratiche, progetti innovativi, riflessi organizzativi ed economico-finanziari che si sono verificati a livello di Unione, così come dalla comparazione fra contesti e ordinamenti che potrà far emergere con maggiore chiarezza i fattori facilitanti rispetto ai percorsi di aggregazione intercomunale.