

Si pubblica sulla rivista Le istituzioni del federalismo il Primo Rapporto sulle autonomie locali in Emilia-Romagna, curato dalla Giunta regionale.

Il Rapporto è stato realizzato anche grazie al contributo dell'Istituto Carlo Cattaneo, al quale la Regione ha affidato l'incarico di svolgere un'apposita ricerca preliminare. Tale ricerca è stata diretta da Salvatore Vassallo e vi hanno partecipato, per le parti riprese nel Rapporto: Salvatore Vassallo (capitoli 1, 4 e 5), Davide Zanetti (capitolo 2), Marco Brunazzo (capitolo 3), Giovanni Xilo e Chiara Serafini (capitolo 6).

Per la Regione hanno collaborato: il Servizio Affari Istituzionali e autonomie locali; il Servizio Sviluppo organizzativo, Formazione e Mobilità; il Servizio Coreco e Segreteria della Conferenza Regione-autonomie locali, il Servizio Relazioni istituzionali e Affari della Presidenza della Giunta regionale.

Un particolare ringraziamento va a coloro che hanno contribuito a vario titolo alla realizzazione e presentazione del Rapporto: Rosalba Alvisi, Silvia Baioni, Alessandro Baldi, Nadia Biavati, Gianluca Caprara, Gabriella Carota, Daniela Degli Esposti, Giancarlo Ferrari, Fiorella Fini, Antonella Fortino, Enrico Galli, Nicoletta Lippi, Anna Malaguti, Mauro Malpensi, Corrado Manfredotti, Nicola Mantello, Antonio Martini, Umberto Mascanzoni, Fabio Molinari, Paola Morbioli, Morena Novi, Francesca Paron, Ivanna Pazzi, Gabriella Porrelli, Anna Rosa Randi, Silvia Ricci, Maurizio Ricciardelli, Francesca Ricciarelli, Nerio Rosa, Elena Saccenti, Tamara Simoni, Blandina Scotto, Roberto Tommasi, Claudia Tubertini, Patrizia Vecchi, Gabriella Villari, Alberto Zironi.

Indice 6.00

**RAPPORTO SULLE AUTONOMIE LOCALI
IN EMILIA-ROMAGNA**

- 1143** Premessa / *Vasco Errani*
- 1145** Introduzione. Le autonomie locali nel cambiamento / *Luciano Vandelli*
- 1151** Capitolo 1. Le autonomie locali in Emilia-Romagna
- 1163** Capitolo 2. Partecipazione e rappresentanza
- 1189** Capitolo 3. Caratteristiche della classe politica locale
- 1209** Capitolo 4. Dotazione di personale e modalità del rapporto di lavoro
- 1255** Capitolo 5. Indicatori della gestione finanziaria
- 1287** Capitolo 6. Unioni di Comuni. Uno studio sui vincoli e le opportunità organizzative
- 1341** Note ai capitoli

ALLEGATI

- 1351** Entrate correnti dei Comuni
- 1377** Entrate correnti pro capite dei Comuni
- 1401** Spese correnti dei Comuni
- 1423** Spese correnti pro capite dei Comuni
- 1443** Trasferimenti dal bilancio della Regione agli enti locali

Rapporto sulle autonomie locali in Emilia-Romagna

Premessa

di Vasco Errani

Con il Primo Rapporto sulle autonomie locali in Emilia-Romagna, la Giunta regionale presenta al Consiglio regionale, alle amministrazioni locali e alla società un quadro ricco e articolato sulla dimensione del governo locale, sulle sue peculiarità rispetto alle altre Regioni italiane, sul rendimento delle amministrazioni locali.

Considerando di grande importanza la valutazione delle innovazioni nell'ambito del governo locale, si è avviato un complesso lavoro sulle diverse fonti di dati, molte delle quali particolarmente ricche di informazioni, al fine di poter valutare e analizzare alcuni dei principali fenomeni attinenti il mondo delle autonomie locali.

Ciò è utile e interessante per l'intero sistema di governo dell'Emilia-Romagna, Comuni, Provincie, amministrazione regionale, in quanto conoscere elementi di base come la partecipazione dei cittadini al voto, il profilo del personale politico, la composizione e stabilità degli esecutivi, la dotazione di personale amministrativo negli enti locali, la dotazione e gestione delle risorse finanziarie, le forme gestionali dei servizi, le esperienze associative tra piccoli Comuni, consente anche di discutere e apprezzare le dinamiche legate al processo di decentramento, così importante nell'attività e nella vita complessiva della nostra società.

Dunque, il merito di questa iniziativa, che ogni anno verrà d'ora in poi riproposta, è di porre le basi per un lavoro serio e approfondito su come cambiano le autonomie locali in Emilia-Romagna. Un lavoro che vogliamo proseguire e migliorare di anno in anno.

Introduzione

Le autonomie locali nel cambiamento

di Luciano Vandelli

Gli anni novanta hanno rappresentato per gli enti locali la fase di più intensa trasformazione. Dai modi di elezione e di legittimazione all'assetto delle funzioni, dalla finanza locale al regime del personale, sino ai modelli di associazione e di cooperazione, pressoché tutti gli aspetti di fondo del governo locale sono stati oggetto di importanti riforme da parte del Parlamento.

In Emilia-Romagna, alle riforme nazionali hanno fatto riscontro processi di sviluppo e di innovazione particolarmente incisivi. Comuni, Province, Comunità montane hanno spesso accompagnato l'adeguamento alle nuove disposizioni con forme avanzate di sperimentazione e di modernizzazione; la Regione ha inteso svolgere con particolare convinzione, nel pieno rispetto del principio di sussidiarietà, il proprio ruolo di legislazione, programmazione, impulso, incentivazione.

In questo ruolo si è collocata una azione che – partendo dalla fondamentale l.r. n. 3 del 1999, di complessivo riparto, tra Regione ed Enti locali, delle funzioni conferite nell'ambito del c.d. "federalismo amministrativo" – si è sviluppata con l'allocazione ai vari livelli delle risorse finanziarie, di personale e beni; sino alla recente approvazione, da parte del Consiglio regionale, della legge sulle forme associative; legge che tende ad affrontare il fondamentale tema delle inadeguatezze dei Comuni di piccole dimensioni, promuovendo e sostenendo l'esercizio congiunto di funzioni, tramite Unioni, Comunità montane, associazioni.

Tutti questi passaggi sono stati sviluppati secondo una concreta, franca e puntuale concertazione con il sistema degli enti locali: particolarmente tramite la Conferenza Regione-autonomie locali (Cral), istituita nel 1999 ed entrata a regime

nell'autunno 2000, e tramite il Coordinamento delle associazioni delle autonomie locali dell'Emilia-Romagna (Caler). Il decentramento contrassegna così, come un elemento fondamentale, il modo di operare della Regione Emilia-Romagna; come dimostra il fatto che le percentuale prevalente (oltre il 57%) della parte effettiva del bilancio, esclusa la spesa sanitaria, è destinata – come dimostrano i calcoli dell'assessore al Bilancio, Flavio Delbono – agli enti locali.

Questo *Primo Rapporto sulle autonomie locali in Emilia-Romagna* – che la Giunta presenta al Consiglio regionale, in adempimento di quanto previsto dall'art. 9 della l.r. n. 3/99 – interviene, dunque, in un momento di particolare interesse, fornendo una serie di dati, informazioni, elementi che possono essere di rilevante utilità per aprire una riflessione approfondita sulle dinamiche in corso, e per suggerire linee di azione per il futuro, anche prossimo.

Del resto, negli assetti sempre più articolati che l'esercizio delle funzioni ha assunto ed è destinato ad assumere, la conoscenza di quanto si sviluppa ai vari livelli diviene ormai indispensabile; inoltre, il circuito che lega la concertazione alla regolazione e alla programmazione e, quindi, la gestione alla verifica e alla valutazione si presenta sempre più come uno strumento di governo imprescindibile.

Così, nella conoscenza dei fenomeni che caratterizzano il reale funzionamento del governo locale e delle sue interrelazioni con il governo regionale, il presente *Rapporto* – che ogni anno verrà d'ora in poi proposto – si colloca come un primo elemento di sintesi e lettura sistematica di una notevole quantità di dati empirici, sino ad ora utilizzati soltanto parzialmente o settorialmente; potendo in tal modo fornire prime basi utili non soltanto per comprendere aspetti di fondo del sistema politico locale, ma anche per conoscere aspetti più puntuali e operativi, quali il livello di dotazioni e strumenti in possesso degli enti locali. Dai dati esposti, del resto, possono trarsi elementi per qualche considerazione sul rendimento del sistema autonomistico regionale, complessivamente inteso. Da questo pri-

mo *Rapporto*, scaturiscono anche alcune valutazioni circa il livello di approfondimento che si renderà necessario in futuro su alcune specifiche tematiche di rilievo per le quali potranno essere realizzate, con la partecipazione diretta degli enti locali, alcune specifiche indagini.

Tra i risultati di maggior interesse che emergono dall'indagine, merita sottolinearne alcuni; particolarmente per quanto attiene alla rappresentanza, al personale, alla gestione finanziaria, ai processi di aggregazione:

– *partecipazione e rappresentanza:*

la legge n. 81/95 ha permesso di ottenere un livello assai alto e positivo relativamente alla tempestività nella nomina degli esecutivi: in passato si calcola che il tempo intercorso tra il voto e la nomina delle Giunte era mediamente di due mesi, mentre dai dati riferiti alle ultime elezioni amministrative la media è di circa 10/15 giorni. La riforma ha inoltre prodotto un buon livello di stabilità degli esecutivi: nella nostra Regione, ove la stabilità delle Giunte era, rispetto al resto del paese, ritenuta esemplare (nel 1990 era pari al 57,5%), con l'introduzione delle nuove regole il valore medio di permanenza in carica per l'intero mandato sale al 96,7%.

Dalla ricerca, tuttavia, emerge che, nonostante la riforma introdotta dalla l. n. 81/95, mentre nei piccoli Comuni (con popolazione inferiore ai 5.000 abitanti) la frammentazione politica è rimasta bassa – con un'enorme crescita di liste civiche che raggiungono nelle elezioni del 1997/1999 più del 50% dell'offerta elettorale – nei Comuni di più grandi dimensioni si è verificata una crescita della frammentazione politica e una grande proliferazione di liste.

La classe politica è costituita in prevalenza da amministratori di età compresa tra i 40 e i 50 anni, soprattutto nei Comuni di dimensioni medio-piccole; il 75% possiede un diploma di scuola media superiore e il 34,7% una laurea.

Il numero di assessori non consiglieri rispetto al passato diminuisce: nel 1995 gli assessori "tecnici" non consiglieri sono pari al 29%, nel 2000 raggiungono quota 24%.

Consistente la presenza femminile (pari al 20,8% nel 2000) rispetto alle altre realtà italiane;

– *dotazione di personale e modalità del rapporto di lavoro:*

il quadro generale sulle dimensioni dell'impiego pubblico in Emilia-Romagna consente di calcolare il peso del comparto Regione-enti locali (23,3%) sull'intero settore pubblico, con un particolare incremento della componente femminile. I dati di crescita dell'impiego pubblico interessano particolarmente gli occupati nei Comuni e nelle Comunità montane.

Un aspetto di rilievo che emerge dall'esame dei dati è l'elevata consistenza numerica delle categorie dirigenziali a tutti i livelli di governo, nella nostra Regione rispetto alle altre realtà italiane: nei Comuni dell'Emilia-Romagna, i dirigenti rappresentano l'1,6% del totale del personale comunale (al sud la percentuale scende allo 0,6%); nelle amministrazioni provinciali emiliano-romagnole la percentuale di dirigenti è pari al 4,9% rispetto al 2,7% al nord e al 1,6% al sud; nelle Comunità montane il tasso raggiunge quota 12,5% contro il 7% al nord e il 5% al sud.

Specifica attenzione merita anche il dato sulla flessibilità nell'utilizzo e nell'organizzazione del tempo di lavoro. Le forme cosiddette atipiche di impiego, basate sul concetto di flessibilità temporale si sono diffuse nei Comuni in maniera direttamente proporzionale rispetto alla loro dimensione demografica. Molto resta ancora da fare, invece, sul versante della formazione, se – come emerge dai dati dell'indagine effettuata presso i Comuni – essi spendono in media soltanto lo 0,3/0,5% della spesa per la remunerazione dei dipendenti.

Infine, si è elaborato un indice per la misurazione del grado di innovazione amministrativa (considerando l'esistenza di regolamenti sul diritto di accesso, termini per la conclusione dei procedimenti amministrativi, responsabili del procedimento, costituzione degli uffici di relazioni con il pubblico, adozione di un codice di comportamento dei dipendenti e dell'amministrazione, semplificazione dei procedimenti, soppressione organismi collegiali superflui, autocertificazione, ecc.) da cui emerge che i Comuni di grandi dimensioni nella nostra Regio-

ne dimostrano la più elevata propensione all'innovazione, seguiti rispettivamente dalle Province, dai Comuni medi e da piccoli Comuni;

– *indicatori della gestione finanziaria:*

con il primo *Rapporto*, la Regione presenta alcuni indici sintetici di comparazione, in questo modo superando il limite di molti studi sulla finanza locale, che generalmente presentano semplicemente l'andamento di alcuni indici senza interpretarne la variabilità. Il risultato dello studio, condotto pressoché sull'intero universo dei Comuni della nostra Regione, presenta i seguenti risultati. In primo luogo, il peso delle entrate proprie sulle entrate trasferite (70% nel 1998) nei bilanci comunali è assai superiore rispetto al passato (49% nel 1993): il che rappresenta un indicatore positivo di autonomia e responsabilità. Interessante è notare che questi indici sulla progressiva crescita dell'autonomia finanziaria non è prerogativa soltanto di alcune fasce dimensionali di Comuni, ma è una tendenza omogenea tra tutti i Comuni.

In secondo luogo, l'indice di rigidità strutturale – e cioè il peso delle voci rigide di spesa come quelle per il personale e gli interessi passivi sul totale delle spese correnti – continua a mantenere livelli elevati nella classe di Comuni di minori dimensioni (55%); nei Comuni medio grandi è invece interessante notare una progressione nella spesa per investimenti (76%), il che testimonia una maggiore dinamicità e intraprendenza delle amministrazioni, agevolata in parte anche dalla semplificazione amministrativa e dalle spinte derivanti da un esecutivo più direttamente responsabile delle proprie scelte.

Infine, si sono considerati indici di flessibilità, di sostenibilità finanziaria, (rapporto tra entrate e spese correnti), di solidità finanziaria, dal complesso dei quali si conferma il dato in base al quale sono i Comuni di medie dimensioni a dimostrare la migliore *performance* di gestione finanziaria, operando in condizioni di considerevole capacità di autofinanziamento, di buoni livelli di organizzazione amministrativa, di elevata flessibilità;

– *le gestioni associate dei servizi tra i Comuni di medie e pic-*

cole dimensioni:

con proficua concertazione con le rappresentanze delle autonomie locali, sono state approvate negli ultimi anni le leggi regionali sul riordino territoriale (l.r. n. 24/96), sul decentramento amministrativo e gli ambiti ottimali per la gestione associata di funzioni e servizi (l.r. n. 3/99) e sulle forme associative.

La gamma degli strumenti messi a disposizione dei piccoli Comuni è assai ampia e comprende, tra l'altro, il supporto tecnico specifico per la valutazione puntuale delle questioni connesse alla nascita e alla vita delle Unioni di Comuni qual quello offerto dal "Nucleo a supporto delle forme associative"; il supporto di comunicazione istituzionale per i piccoli Comuni che lo intendano utilizzare a completamento delle proprie iniziative comunicative; uno stanziamento significativo di natura finanziaria in favore delle forme associative stabili. Il risultato assai positivo che ne è derivato consiste nell'esistenza di 19 forme associative stabili finanziate nel corso dell'anno 2000 e una crescita prevista per l'anno 2001.

L'indagine qui riportata pone in rilievo tratti interessanti di alcuni fra questi ultimi processi di aggregazione: dalle motivazioni degli amministratori alla consapevolezza delle criticità organizzative, dalle condizioni che favoriscono l'associazionismo agli ostacoli, cercando di trarre alcuni suggerimenti e linee di azione.

Certamente va diffondendosi una nuova consapevolezza che, in un contesto dinamico e reticolare, ciò che conta per i Comuni – e soprattutto per quelli di ridotte dimensioni – è puntare, nel pieno rispetto e in una nuova valorizzazione della propria identità, all'innovazione e all'efficacia dei servizi. Nuove economie di scala possono consentire di raggiungere questi obiettivi e il "lavoro di squadra" che Regione ed enti locali hanno avviato, ha determinato delle basi solide per la costruzione di una concreta federazione di territori.