

Il nuovo ordine delle Unioni di Comuni in Emilia-Romagna

Emanuele Petrilli

Sommario: 1. Le spinte verso la gestione associata di funzioni – 2. Il sistema delle autonomie nello Statuto regionale – 3. La legislazione regionale in materia di gestioni associate e Unioni – 4. Le Unioni di Comuni in Emilia-Romagna: il quadro generale – 5. Le Unioni di Comuni montani – 6. Gli incentivi regionali alle gestioni associate – 7. Conclusioni

1. Le spinte verso la gestione associata di funzioni

Negli ultimi trent'anni il cammino delle democrazie europee ha visto profilarsi la comune necessità di imporre una nuova organizzazione agli Enti locali. Ciò al fine di garantire uno standard minimo di servizi ai cittadini, e, magari, migliorarli e ampliarli; ma anche per stabilire una dimensione di governo dell'area vasta di dimensione metropolitana¹.

Le spinte verso una riforma degli Enti locali, le cui idee erano presenti da tempo nel dibattito politico e accademico, hanno subito una inten-

(1) R. HULST, A. VAN MONFORT (a cura di), *Inter-Municipal Cooperation in Europe*, Dordrecht, Springer, 2007, pp. 232-235. v. anche B. DENTERS, L.E. ROSE (a cura di), *Comparing Local Governance*, Basing-stoke, Palgrave Macmillan, 2005; F. SPALLA, *L'accorpamento degli enti locali di base. Indagine comparativa europea e prospettive per il caso italiano*, in *Il Nuovo governo locale*, 2, 1998, pp. 9-58; Id., *L'accorpamento dei Comuni in Europa e la controtendenza italiana*, in *Amministrare*, 1-2, 2006, p. 127 ss.; L. GAMBÌ, *L'irrazionale continuità del disegno geografico delle unità politico-amministrative*, in L. GAMBÌ, F. MERLONI (a cura di), *Amministrazioni pubbliche e territorio in Italia*, Bologna, Il Mulino, 1995, pp. 23-28. In particolare sul concetto di dimensione di governo come collegata agli standard di servizi, v. S. IOMMI, *Governo locale e benessere dei cittadini: i costi evitabili della frammentazione*, in *Istituzioni del Federalismo*, 2, 2013, pp. 617-642. Sull'attuazione della legge Delrio, v. C. TUBERTINI, *L'attuazione regionale della legge 56/2014: verso un nuovo assetto delle funzioni amministrative*, in *Le Regioni*, 1, 2016, pp. 99-121. Per una comparazione sul piano europeo, L. VANDELLI, *Il sistema delle autonomie locali*, Bologna, Il Mulino, 2013, p. 327 ss.; in particolare sul caso della intercomunalità in Francia, v. M. DE DONNO, *La cooperazione intercomunale in Francia: appunti e spunti per le Unioni di Comuni italiane*, in *Istituzioni del Federalismo*, 2, 2017, pp. 523-546.

sificazione nell'ultimo decennio². Tale intensificazione ha prodotto, a livello di politica sia nazionale che regionale, il convincimento che una riforma degli Enti locali fosse non solo necessaria, ma anche urgente. La crisi economica del 2007-2008 ha poi aggiunto il carattere di necessità economica alle politiche di riforma. Queste riforme hanno richiesto la collaborazione sia politica che normativa delle Regioni³. Esse hanno fornito risposte differenti a quelle stesse esigenze di riforma, sia da un punto di vista normativo-organizzativo, che da un punto di vista delle politiche attuative.

Con riferimento a queste politiche di riforma degli Enti locali in Italia e alla capacità di attuarle in modo efficiente, l'Emilia Romagna è considerata un esempio particolarmente virtuoso⁴.

L'indicazione dell'Emilia-Romagna come Regione capofila delle politiche riformistiche non deve stupire. Questa Regione è stata la prima, già dalla metà degli anni '90, a presentare una proposta di riforma istituzionale incentrata sul federalismo amministrativo, sul ruolo della Regione come ente di indirizzo e programmazione, nonché sulla esaltazione del ruolo delle municipalità⁵. Queste proposte sono state importanti per il varo dei successivi decreti Bassanini, nonché per la riforma del Titolo V della Costituzione⁶; ancora, alla legge 59/1997 la Regione Emilia Roma-

(2) M. FEDELE, G. MOINI, *Cooperare conviene? Intercomunalità e politiche pubbliche*, in *Rivista Italiana di Politiche Pubbliche*, n. 1, 2006, pp. 71-98. V. anche l'editoriale di F. PIZZETTI, *Il Bisogno di Regioni più forti*, in *Le Regioni*, 3, 2015, pp. 559-565.

(3) P. BILANCIA, *Regioni, enti locali e riordino del sistema delle funzioni pubbliche territoriali*, in *Rivista AIC*, 4, 2014, pp. 1-19. V. anche L. VANDELLI, *La Regione come «centro propulsore e di coordinamento del sistema delle autonomie locali» e le funzioni delle Province*, in *Giurisprudenza costituzionale*, 4, 1991, p. 2738 ss.

(4) M. MAROTTA, *Quante Unioni, quali Unioni. Studio sulle Unioni di Comuni in Italia, Relazione al XXIX convegno della Società Italiana di Scienza Politica*, Arcavacata di Rende (CS), 10-12 settembre 2015, pp. 1-33. Per una visione più critica del ruolo della Regione Emilia-Romagna nel favorire l'associazionismo comunale, v. G. BALDINI et al., *Unioni di comuni. Le sfide dell'intercomunalità in Emilia-Romagna*, Bologna, Istituto Carlo Cattaneo, 2009; Id., *Governo locale e Unioni di comuni: tre esperienze emiliano-romagnole nel contesto italiano ed europeo*, Bologna, Istituto Carlo Cattaneo, 2009.

(5) L. MARIUCCI, *Per una Repubblica federale italiana*, in L. MARIUCCI, R. BIN, M. CAMMELLI, A. DI PIETRO, G. FALCON (a cura di), *Il federalismo preso sul serio. Una proposta di riforma per l'Italia*, Bologna, Il Mulino, 1996, pp. 13-60.

(6) M. CASULA, *Come le Regioni possono guidare il processo di riordino territoriale. Il caso della*

gna ha risposto in consonanza con la legge regionale n. 3 del 1999, che attribuiva agli Enti locali maggiori poteri e responsabilità⁷.

Tra gli strumenti individuati per tradurre in realtà queste spinte riformistiche spicca l'associazionismo tra Comuni, e, più in generale, si è preferita la collaborazione intercomunale piuttosto che l'accorpamento forzoso⁸. Infatti, se da un lato non si intendeva rinunciare alle identità municipali, troppo radicate culturalmente per poter essere facilmente modificate, si doveva però razionalizzare il governo del territorio, che vedeva nell'eccessiva frammentazione l'ostacolo principale. Pertanto, l'associazionismo avrebbe permesso di salvare le identità locali, al tempo stesso realizzando economie di scala e più in generale permettendo l'esercizio delle stesse funzioni con un più ampio respiro, a livello sia territoriale che demografico.

La diffusione delle forme associative in Emilia-Romagna ha visto una rapida e recente progressione. Già nel 2005 la percentuale dei Comuni non associati, in Unione o in altra forma, rappresentava meno del 13% del totale⁹; nel 2009 tale percentuale è scesa a poco più del 10%¹⁰ ed è arrivata al 2,6% nel 2014¹¹.

Alla data del 29 di gennaio del 2018, le Unioni di Comuni in Emilia-Romagna sono ben 43 e vi aderiscono 278 Comuni, vale a dire l'84% dei Comuni della Regione¹². Soltanto 53 Comuni non fanno parte di un'Unione e, tra questi, vi sono gli otto capoluoghi di Città metropolitana o

Regione Emilia-Romagna, in *Le Regioni*, 5-6, 2015, pp. 1177-1200.

(7) *Ibid.*

(8) Questa scelta, tesa a non perdere la tradizione storica e identitaria dei Comuni, è stata condivisa da Paesi come Francia e Spagna, diversamente dalla Germania, Gran Bretagna, Belgio e Svezia che hanno proceduto, negli anni '70 e '80, a molti accorpamenti forzosi. Così riporta M.P. GUERRA, *È ancora in agenda la cooperazione intercomunale?*, in *Gior. dir. amm.*, 5, 2017, p. 609.

(9) *Ivi.*

(10) *Ivi.*

(11) M. CASULA, *Politiche regionali di incentivazione all'esercizio associato di funzioni e servizi a confronto: i casi di Veneto ed Emilia-Romagna*, in *Istituzioni del Federalismo*, 3, 2014, pp. 667-696.

(12) Dati tratti dal sito ufficiale della Regione Emilia-Romagna relativi all'anno 2018. http://autonomie.regione.emilia-romagna.it/unioni-di-comuni/approfondimenti/osservatorio-delle-unioni/AggiornamentoreportUnioni_2018.pdf.

Provincia. La media del territorio coperto da Unioni di Comuni, in relazione al territorio provinciale, è del 77%, con un massimo (100%) nella Provincia di Forlì-Cesena e un minimo (64%) nella Provincia di Parma¹³. La recente legislazione nazionale e regionale ha prodotto un incremento significativo nel numero di Unioni, che in Emilia-Romagna sono passate, nel periodo 2008-2013, da 12 a 30. La crescita è proseguita negli anni 2013-2014¹⁴, così che alla fine del biennio, vi erano in Emilia-Romagna 44 Unioni¹⁵. Questi numeri mostrano la vivacità della realtà associativa intercomunale nella Regione e la rendono un oggetto di studio particolarmente interessante.

Il presente lavoro ha dunque per oggetto una breve analisi della legislazione regionale emiliano-romagnola, per mostrarne le peculiarità e per capire quale sia il rapporto tra questa normativa, le politiche regionali sul governo locale e la diffusione delle forme associative comunali. Il contributo è articolato in due parti: nella prima si guarderà allo Statuto regionale e alla legislazione sull'esercizio associato delle funzioni, così da inserire il tema dell'associazionismo nella più ampia cornice dell'ordinamento regionale delle autonomie locali; nella seconda, ci si occuperà di alcuni problemi specifici e, in particolare, delle scelte effettuate dalla Regione in materia di associazionismo comunale e Comunità montane. Si avanzeranno, infine, alcune considerazioni conclusive sul legame tra la diffusione delle forme di aggregazione intercomunale e la normativa regionale.

2. Il sistema delle autonomie nello Statuto regionale

Lo Statuto regionale dell'Emilia-Romagna, emanato il 31 marzo del 2005, valorizza l'autonomia locale (art. 24, c. 3) e il decentramento delle funzioni amministrative, riservando alla Regione un ruolo di controllo sulle modalità di esercizio delle funzioni da parte degli Enti locali e sull'impegno delle risorse assegnate.

La partecipazione degli Enti locali all'attività legislativa, amministrativa

(13) Fonte: <http://autonomie.regione.emilia-romagna.it/unioni-di-comuni>.

(14) M. CASULA, *Politiche regionali*, cit.

(15) Fonte: sito ufficiale Regione Emilia-Romagna, Monitoraggio delle gestioni associate delle Unioni PRT 2016, v. <http://autonomie.regione.emilia-romagna.it/unioni-di-comuni>.

e di programmazione della Regione avviene principalmente attraverso il Consiglio delle Autonomie locali, istituito con legge regionale del 9 ottobre 2009, n. 13, che è organo di rappresentanza, consultazione e coordinamento tra la Regione e gli Enti locali¹⁶. Il Consiglio ha la funzione di esprimere pareri e formulare proposte, nei modi definiti dallo Statuto e dalle leggi regionali, limitatamente alle materie che riguardano il sistema delle autonomie locali. Il parere negativo di quest'ultimo determina la necessità, per l'approvazione della legge in Consiglio regionale, della maggioranza assoluta, anziché la sola maggioranza semplice (art. 23, c. 5).

Il Consiglio delle Autonomie locali è composto dai Presidenti delle Province e dai Sindaci dei Comuni con più di 50.000 abitanti¹⁷, che ne sono membri di diritto, oltre che da ventidue rappresentanti eletti dai Comuni con meno di 50.000 abitanti. Di questi ventidue rappresentanti, la metà è rappresentativa di Comuni montani¹⁸ (che sono attualmente 125), nei quali risiede appena il 10% della popolazione della Regione. Una simile composizione del Consiglio pone un problema di rappresentanza dei Comuni minori (non montani), tanto più se si considera che in essi vive circa il 47% della popolazione regionale.

I rapporti tra la Regione e gli Enti locali sono disciplinati anche dall'art. 26 dello Statuto, che prevede che la Regione, in base al principio di leale collaborazione, promuove e favorisce «rapporti di sistema» con i Comuni, le Comunità montane, le Unioni e le associazioni di Comuni, il Circondario Imolese, la Città metropolitana di Bologna e le Province. L'impianto generale dello Statuto sul punto sembra improntato a una

(16) Tra gli organismi inter-istituzionali di raccordo va citato, per completezza, anche il Tavolo Interdirezionale sull'associazionismo intercomunale, previsto dalla delibera della Giunta regionale n. 475/2006. Il tavolo ha il compito di promuovere «il raccordo degli interventi settoriali, al fine di ottimizzare l'impiego delle relative risorse che dovranno prioritariamente confluire su interventi strategici per le forme associative coinvolgendo anche, ove occorra, le Province e le forme associative dei Comuni».

(17) Solo 13 Comuni su 334 Comuni, ossia il 3,89% del totale, hanno più di 50.000 abitanti. Fonte: www.tuttitalia.it/emilia-romagna/89-comuni/popolazione/, che riporta dati ISTAT aggiornati al 1/1/2017.

(18) I Comuni montani sono definiti come tali da una delibera della Giunta regionale, la 1734 del 2004, che, come previsto dalla Legge regionale n. 2 del 20 gennaio 2004, ha provveduto a individuare, nel territorio regionale, le zone montane.

certa autonomia, lasciata agli Enti locali, riguardo alle modalità di esercizio delle proprie funzioni. In sostanza, la legge regionale che attribuisce le funzioni agli Enti locali è chiamata a fissarne i principi, ma non anche a disciplinarne le modalità (così, in particolare, si evince dall'art. 24). Tuttavia, mancano dei chiari confini tra la determinazione delle funzioni e quelle delle modalità, che vengono lasciati alla discrezionalità del legislatore regionale.

Quanto ai rapporti finanziari tra la Regione e gli Enti locali, l'art. 60, comma 3 dello Statuto, afferma che «nel determinare l'allocazione di funzioni a livello locale, la legge regionale assicura la copertura finanziaria e la necessaria dotazione di personale e prevede procedure per la verifica dell'utilizzo dei fondi assegnati».

L'art. 26 dello Statuto menziona le gestioni associate che, quindi, sono disciplinate prevalentemente dalla legislazione regionale.

3. La legislazione regionale in materia di gestioni associate e Unioni

L'esperienza della legislazione emiliano-romagnola in materia di gestioni associate e Unioni di Comuni si articola nell'arco di più di vent'anni¹⁹. La prima legge regionale che menzionava le Unioni di Comuni e prevedeva contributi per la costituzione delle gestioni associate di funzioni comunali è stata la legge regionale 8 luglio 1996, n. 24, rubricata *Norme in materia di riordino territoriale e di sostegno alle Unioni e alle fusioni di comuni*. L'art. 6 della l.r. 24/1996 prevedeva che il Consiglio regionale, su proposta della Giunta, adottasse un programma per la modifica delle circoscrizioni comunali e per la creazione di Unioni e fusioni di Comuni; l'art. 16, poi, attribuiva dei contributi per la creazione di Unioni di Comuni. La l.r. 24/1996, in applicazione dell'art. 26 della legge 8 giugno 1990, n. 142, affermava chiaramente all'art. 16 che l'Unione di Comuni è un Ente locale costituito in previsione della fusione tra i Comuni che ne fanno parte.

Con la legge regionale 21 aprile 1999, n. 3, si volle introdurre una nuova forma di gestione associata tra Comuni, ora non più esistente: le associazioni intercomunali. Tali associazioni (art. 21) erano costituite sem-

(19) Sull'evoluzione normativa delle Unioni di Comuni, v. G. MARINUZZI, W. TORTORELLA, *Lo stato dell'arte nell'associazionismo intercomunale*, in *Amministrare*, 1, 2013, pp. 133-152.

plicemente tramite votazioni dei Consigli comunali dei Comuni partecipanti, e, sempre con voto dei Consigli comunali, erano approvati Statuti e regolamenti, per disciplinare l'organizzazione, gli organi sociali e la loro formazione, nonché i poteri di gestione associata di cui le singole associazioni erano dotate. A differenza di Unioni e fusioni, quindi, l'associazione intercomunale non veniva previamente delineata dal programma regionale, ma era frutto della libertà di associarsi dei Comuni, grazie ad una autonomia garantita appunto dalla legge regionale. Già alla fine del secolo, dunque, la legislazione regionale emiliano-romagnola offriva una articolata panoplia di forme di gestione associata ai propri Comuni: oltre ai Consorzi²⁰, vi erano anche le Unioni di Comuni e le associazioni intercomunali²¹. La legislazione regionale mostrava anche una particolare sensibilità riguardo ad un equilibrato rapporto tra Regione ed Enti locali: infatti l'art. 2 della l.r. 3/1999 menzionava, tra i principi, quelli della sussidiarietà e adeguatezza, oltre a quello della leale collaborazione; e questa scelta era stata operata ben due anni prima che la riforma costituzionale del 2001 cristallizzasse questi stessi principi.

Altro tassello importante fu posto dalla legge regionale 30 giugno 2008, n. 10. L'elemento di novità era costituito dall'attenzione verso la Comunità montana, nel senso che si prevedeva per la prima volta che tutte le Comunità montane avrebbero dovuto tramutarsi in Unioni di Comuni (art. 3). In ordine a questo, venivano precisate le modalità per tale trasformazione (art. 6 e seguenti). Si era poi stabilito un importante principio: quello della non sovrapposizione tra enti associativi. In base all'art. 9, infatti, i Comuni non potevano aderire, per la gestione associata delle medesime funzioni, a più di un ente associativo, salvo i consorzi obbligatori.

La l.r. 10/2008 aveva previsto altresì incentivi alle fusioni di Comuni (art.

(20) Con riferimento ai Consorzi, deve registrarsi una tendenza, della legislazione regionale, a fare meno affidamento a questo tipo di strumenti. Già la l.r. 24/1996, all'art. 6, comma 6, poneva l'incompatibilità tra i Consorzi tra Comuni e le Unioni di Comuni tra quegli stessi Comuni. Più in generale, il riferimento ai consorzi si è fatto via via più sporadico.

(21) Va inoltre contemplata la possibilità di fondere i Comuni a crearne uno solo da due o più ("fusione di Comuni"), operazione che naturalmente supera il concetto di "gestione associata".

16) e aveva ammesso le associazioni intercomunali agli stessi incentivi previsti per le Unioni di Comuni, sancendo però esplicitamente una preferenza verso queste ultime (art. 15).

Queste norme, pur spingendo decisamente nella direzione della creazione di quante più Unioni di Comuni possibile, non avevano posto alcun obbligo di gestione associata ad alcun Comune, per quanto piccolo o scarsamente popolato.

Il decisivo progresso in questa direzione, peraltro imposto dalla legge nazionale, è avvenuto solo nel 2012, con la legge regionale 21 dicembre 2012, n. 21. Essa ha recepito l'obbligo di gestione associata di alcune funzioni comunali²² per i Comuni con meno di 5.000 abitanti, o 3.000, se Comuni montani, che era stato già previsto dal decreto-legge 31 maggio 2010, n. 78, così come modificato dalla legge 30 luglio 2010, n.122.

La legge ha accolto l'obbligo di gestione associata di alcune tra le funzioni indicate, e definito un termine per la sua attuazione²³, cioè per il conferimento di funzioni comunali alla gestione associata delle Unioni di Comuni costituenti.

Secondo la legge regionale n. 21/2012, le Unioni di Comuni, in linea con le indicazioni della legge nazionale, devono costituirsi sulla base di un progetto di delimitazione, ossia l'ambito territoriale ottimale (ATO)²⁴.

(22) Le funzioni comunali da svolgere in forma associata sono: a) organizzazione generale dell'amministrazione, gestione, finanziaria e contabile e controllo; b) organizzazione dei servizi pubblici di interesse generale di ambito comunale, ivi compresi i servizi di trasporto pubblico comunale; c) catasto, ad eccezione delle funzioni mantenute allo Stato dalla normativa vigente; d) la pianificazione urbanistica ed edilizia di ambito comunale nonché la partecipazione alla pianificazione territoriale di livello sovracomunale; e) attività, in ambito comunale, di pianificazione di protezione civile e di coordinamento dei primi soccorsi; f) l'organizzazione e la gestione dei servizi di raccolta, avvio e smaltimento e recupero dei rifiuti urbani e la riscossione dei relativi tributi; g) progettazione e gestione del sistema locale dei servizi sociali ed erogazione delle relative prestazioni ai cittadini, secondo quanto previsto dall'articolo 118, quarto comma, della Costituzione; h) edilizia scolastica, organizzazione e gestione dei servizi scolastici; i) polizia municipale e polizia amministrativa locale; l) tenuta dei registri di stato civile e di popolazione e compiti in materia di servizi anagrafici nonché in materia di servizi elettorali e statistici, nell'esercizio delle funzioni di competenza statale.

(23) Il termine originariamente disposto era il 1 gennaio 2014. È stato poi prorogato, di anno in anno, da leggi regionali successive.

(24) Va precisato che il concetto di ambito territoriale ottimale non è un concetto introdotto dal d.l. 78/2010. Già nel Codice dell'ambiente (d.lgs. 152/2006) viene ampiamente descritto, specie in relazione al servizio idrico integrato. cfr. A. GERMANÓ *et al.*, *Commento al codice dell'ambien-*

La legge ha delineato una procedura per la definizione di ciascun ambito territoriale non imposta dall'amministrazione regionale, ma frutto di un dialogo tra questa e le amministrazioni comunali all'uopo interpellate. Infatti l'art. 6 della l.r. n. 21/2012 prevede che siano i Comuni stessi a formulare delle ipotesi di Unioni, che poi dovranno essere vagliate e approvate (o modificate) dalla Giunta regionale. Ciò è in linea con l'indicazione della legislazione nazionale (e cioè il comma 30 dell'art. 14 del d.l. 78/2010). La proposta viene intesa come un punto di partenza, visto che la Giunta la approva, se la ritiene in linea con i parametri della l.r. 21/2012, previo parere del Consiglio per le Autonomie Locali. Il silenzio dei Comuni equivale, ai sensi dell'art. 6, comma 6 della medesima legge, ad assenso riguardo alla suddivisione in Ato così come impostata dalla Regione.

Complessivamente, il recepimento della legge nazionale operato dalla l.r. 21/2012 si connota per tre caratteristiche.

La prima caratteristica è che la legge regionale accetta che le Unioni di Comuni non necessariamente vengano a coincidere con gli Ato predefiniti, perché l'approvazione finale, da parte della Giunta regionale, non è vincolata al rispetto dei limiti di essi: ciò nonostante il fatto che la procedura sia tale per cui si debba imprescindibilmente partire da un progetto di Ato per trasformarlo in Unione di Comuni. Anche il riscontro empirico mostra come vi siano rilevanti casi di Unioni di Comuni approvate senza il rispetto dei limiti dell'ambito territoriale inizialmente definito²⁵. Va anche detto che, oltre all'Ato, la Regione ha tentato di conciliare questa suddivisione anche con un altro e diverso ambito, e cioè il distretto socio-sanitario, che è una suddivisione puramente am-

te, Torino, Giappichelli, 2013. La dottrina (Caia, Di Gaspare, Fioritto, Pierobon, Cimini) ricollega la prima idea di un ambito territoriale ottimale alla legge Galli del 1994 (legge n. 36/1994): così riporta M. PASSALACQUA, *La regolazione amministrativa degli ATO per la gestione dei servizi pubblici locali a rete*, in *Federalismi.it*, 1, 2016, pp. 1-44.

(25) Si può indicare, come esempio, l'Ambito Val Tidone, così come individuato nella Delibera della giunta regionale 286/2013, che approva il Programma di riordino territoriale, non sia stato poi nei fatti coincidente con l'Unione di Comuni della Val Tidone poi costituita, che comprendeva solo 4 Comuni (Pecorara, Pianello val Tidone, Nibbiano e Castel San Giovanni) a fronte dei 7 previsti nell'ambito, ambito pur approvato dai Consigli comunali. Dal 1° gennaio 2018, peraltro, l'Unione dei Comuni della Val Tidone si è sciolta a seguito della fusione di due Comuni su quattro (i Comuni di Pecorara e Nibbiano, che si sono fusi a Caminata).

ministrativa e di servizi interna alla Regione: ciò si evince dal confronto tra i confini dei distretti socio-sanitari e quelli degli Aro, così come indicati nei progetti grafici dei programmi di riordino territoriale²⁶. La pur auspicata coincidenza tra ambiti, distretti e Unioni (o associazioni), tuttavia, non sempre si è verificata²⁷.

La seconda caratteristica è che la legge regionale rinuncia alla pretesa che i Comuni che costituiscono una Unione di Comuni debbano con ciò conferire ad essa tutte le loro funzioni, o anche solo tutte le funzioni menzionate dal d.l. 78/2010 all'art. 14, comma 27. La l.r. 21/2012 non prevede la gestione in forma associata di tutte le funzioni descritte all'art. 14, comma 27 del d.l. 78/2010, ma solo di tre di esse da un elenco di quattro²⁸, oltre alla gestione dei sistemi informatici, che è invece mandatorio esercitare in forma associata. I Comuni possono scegliere in autonomia le tre funzioni, e devono indicarle nei progetti costitutivi delle Unioni²⁹.

L'art. 7, comma 3, della l.r. 21/2012, esclude da questo "regime di favo-

(26) L'auspicio di una conformità tra Ambiti territoriali ottimali e Distretti socio-sanitari è confermata anche dall'art. 6-*bis* della l.r. 21/2012, introdotto dalla l.r. 13/2015, che parla addirittura di "obbligo di coerenza" tra i primi e i secondi.

(27) Si può citare come esempio, sempre partendo dal Programma di riordino territoriale del 2013, la Provincia di Reggio Emilia, dove 5 ambiti ottimali su 7 coincidono con i distretti socio-sanitari.

(28) E precisamente, quelle indicate alle lettere d), e), g) e i): la pianificazione urbanistica ed edilizia di ambito comunale nonché la partecipazione alla pianificazione territoriale di livello sovracomunale; l'attività, in ambito comunale, di pianificazione di protezione civile e di coordinamento dei primi soccorsi; la progettazione e gestione del sistema locale dei servizi sociali ed erogazione delle relative prestazioni ai cittadini, secondo quanto previsto dall'articolo 118, quarto comma, della Costituzione; la polizia municipale e polizia amministrativa locale.

(29) Oltre alle leggi, va considerato il ruolo non secondario dei Programmi di riordino territoriale (v. *infra*) che, destinando i contributi alle gestioni associate, sono stati di cruciale importanza per la formazione delle stesse. Dall'analisi di essi si evince l'atteggiamento di flessibilità sui tempi di realizzazione: il PRT per il 2009-2010, ad esempio, riguardo alla trasformazione dal Comunità montane ad Unioni di Comuni montani, derogava a dei limiti temporali imposti con l.r. n. 10/2008 sulla base di una norma transitoria in esso contenuta, e cioè l'art. 21-*bis*; questo "scivolo" è stato confermato nel PRT per il 2011. C'è stata altresì una certa indulgenza con riferimento al numero di funzioni da gestire obbligatoriamente in forma associata per accedere ai contributi. Ad esempio, il PRT per il 2012, datato 30 luglio 2012 e quindi precedente la legge regionale, prevedeva il passaggio da 6 a 4 delle gestioni associate minime per poter accedere ai contributi, dando atto di una modifica nella fase di progettazione della l.r. 21/2012 all'epoca ancora in gestazione.

re” i Comuni con meno di 5.000 abitanti (o 3.000, se i Comuni sono appartenenti o già appartenuti a Comunità montane) che, invece, sono tenuti ad esercitare in forma associata tutte le funzioni di cui al comma 27 dell’art. 14 del d.l. 78/2010.

L’indicazione delle funzioni da esercitare in forma associata si è poi in seguito irrigidita: l’art. 31 della legge regionale 25 luglio 2013, n. 9 (legge finanziaria) ha modificato il comma 3 dell’art. 7 della l.r. 21/2012, inserendo alcune funzioni³⁰ da esercitare obbligatoriamente in forma associata per tutte le Unioni di Comuni, indipendentemente dalla dimensione.

La terza caratteristica riguarda il fatto che i Comuni che sono anche capoluoghi di Provincia vengono tenuti fuori dal processo di unificazione in Unioni di Comuni. L’art. 6, comma 7, specifica infatti questa eccezione, precisando che i suddetti Comuni possono comunque far domanda per entrare a far parte di una Unione di Comuni. Ad oggi, infatti, solo i Comuni di Forlì e Cesena hanno usufruito di questa possibilità³¹. Da notarsi il rapporto tra la legge regionale e quella nazionale sul punto. Infatti, se l’esenzione dall’obbligo di esercizio associato per i Comuni capoluogo di Provincia era disposta nella originaria formulazione del d.l. 78/2010, tale esenzione era stata eliminata dal d.l. 95/2012, che pur precede cronologicamente la l.r. 21/2012. Inoltre, tale eccezione, presente nella legge regionale, non è stata modificata neppure in seguito: si può parlare di una precisa scelta di esclusione.

Degna di rilievo è anche la legge regionale 30 luglio 2015 n. 13, che modifica la l.r. 21/2012 aggiungendo l’art. 6-bis, che introduce una procedura specifica per la modifica degli ambiti territoriali ottimali di maggiori dimensioni.

Tanto la l.r. 21/2012 quanto la l.r. 13/2015 fanno ampio rinvio agli incentivi costituiti dai contributi straordinari indicati negli strumenti di programmazione strategica territoriale. Essi devono essere presi in con-

(30) E precisamente «[...] almeno tre tra le seguenti sette funzioni: funzioni previste dall’articolo 14, comma 27, lettere d), e), g) ed i) del citato decreto-legge, funzioni di gestione del personale, funzioni di gestione dei tributi, sportello unico telematico per le attività produttive (SUAP) di cui agli articoli 2 e 3 della legge regionale 12 febbraio 2010, n. 4».

(31) V. nota 12.

siderazione, perché la politica regionale di incentivazione dei comportamenti virtuosi da parte dei Comuni è stata decisiva quanto alla efficacia del processo di moltiplicazione delle gestioni associate in Emilia-Romagna³².

4. Le Unioni di Comuni in Emilia-Romagna: il quadro generale

La norma che detta le indicazioni per l'organizzazione delle Unioni di Comuni è l'art. 19 della l.r. 21/2012³³. La base normativa è però espressa dall'art. 32 del TUEL (d.lgs. 267/2000) come modificata dalla legge 7 aprile 2014, n. 56. La norma prescrive che la formazione degli organi delle Unioni di Comuni sono il Presidente, la Giunta e il Consiglio dell'Unione, ma non precisa quali poteri essi abbiano. Il Presidente deve essere scelto tra i Sindaci dei Comuni associati; ugualmente la Giunta si compone degli assessori delle Giunte comunali coinvolte, e il Consiglio è formato dei consiglieri comunali dei Comuni associati «garantendo la rappresentanza delle minoranze e assicurando la rappresentanza di ogni comune» (art. 32). La legge non disciplina né l'organizzazione né i poteri degli organi, demandando evidentemente il compito alle norme regionali³⁴.

La legge regionale si pronuncia solo riguardo alla Giunta dell'Unione, composta obbligatoriamente da tutti i Sindaci dei Comuni facenti parte dell'Unione (art. 19, comma 3-ter). Non risolve invece il problema della rappresentanza delle minoranze in seno al Consiglio, che è invece ancora demandata agli Statuti delle Unioni, in mancanza di indicazioni significative. Né la legge regionale precisa quali siano i poteri del Presidente, della Giunta o del Consiglio, o i rapporti tra i predetti organi.

(32) Ciò appare più rilevante facendo il confronto con altre Regioni del centro-nord. Ad esempio la Lombardia non ha puntato con altrettanta decisione sul procedimento associativo, puntando maggiormente sulle convenzioni. Sul punto, v. E. BARTOLOZZI, *L'associazionismo comunale in Lombardia: libertà di adesione e pluralità delle forme*, in W. GASPARRI (a cura di), *L'associazionismo municipale - esperienze nazionali ed europee a confronto*, Torino, Giappichelli, 2017, pp. 59-72.

(33) Come modificato dall'art. 31 della legge regionale 25 luglio 2013, n. 9, e dall'art. 41 della legge regionale 18 luglio 2014, n. 17.

(34) Alcune indicazioni utili, in particolare sulla modalità di elezione del Presidente dell'Unione di Comuni, possono trarsi da R. FILIPPINI, A. MAGLIERI, *Le forme associative tra enti locali nella recente legislazione regionale: verso la creazione di differenti modelli ordinamentali*, in *questa Rivista*, 3-4, 2008, pp. 341-375.

Tutto, insomma, viene demandato al redigendo Statuto dell'Unione, che è quindi gravato di responsabilità notevoli.

Sempre lo Statuto dell'Unione è chiamato a regolare la sede dell'Unione, le funzioni svolte, le competenze degli organi, le modalità per la loro costituzione e funzionamento (art. 19, comma 2).

Le diverse modalità di elezione del Sindaco incaricato di fungere da Presidente dell'Unione indicate nei vari Statuti si possono assimilare a due modelli: quello dell'elezione da parte del Consiglio, e quello della turnazione (per le Unioni costituite da pochi Comuni).

Si è accennato già in premessa al fatto che l'Emilia-Romagna può vantare un gran numero di Unioni di Comuni, e una sua ampia diffusione sul territorio: è infatti la seconda Regione d'Italia, dopo la Val d'Aosta, per quanto concerne la proporzione tra il territorio complessivo e la parte di territorio rientrante in una Unione.

Se è vero che è la Regione Lombardia quella col numero più alto di Unioni di Comuni presenti³⁵, il dato lombardo diventa assai meno consistente, se analizzato da altri punti di vista³⁶.

Anche il confronto con altre realtà regionali sembra confermare questo dato³⁷. Ciò porta a concludere che l'Emilia-Romagna è la Regione dove la diffusione di Unioni di Comuni si è affermata meglio nel nostro Paese.

Si è già detto del cambio di passo del fenomeno della diffusione delle Unioni di Comuni, a livello nazionale, dato dal d.l. 78/2010, recepito in

(35) Infatti, alla data del 15/6/2016 ne poteva vantare 72, e quindi un numero più alto rispetto alle 46 esistenti in Emilia-Romagna.

(36) Si può infatti osservare che in Lombardia i Comuni sono 1.516 a fronte degli appena 331 dell'Emilia-Romagna, e soprattutto che le Unioni di Comuni in Emilia-Romagna coprono l'81,57% della superficie regionale, a fronte del 18,7% della superficie della Regione coperto dalle Unioni di Comuni lombarde. Inoltre, l'Emilia-Romagna ha soppiantato interamente le Comunità montane con le Unioni di Comuni montani, mentre in Lombardia continuano ad esistere 23 Comunità montane, a cui aderiscono 513 Comuni (fonte: elaborazione dati Ancitel 2018).

(37) Le Unioni di Comuni emiliano-romagnole riuniscono 272 Comuni, e in media raccolgono 6 Comuni ciascuna, dato maggiore dei 5 Comuni in media del Veneto, ma inferiore ai circa 9 Comuni in media della Val d'Aosta. Tuttavia, pare opportuno considerare la Val d'Aosta come un esempio non particolarmente significativo del fenomeno della diffusione delle Unioni di Comuni, visto che il suo territorio è, raffrontato alle altre Regioni, di dimensioni assai minori ed è quasi interamente montano.

Emilia-Romagna dalla l.r. 21/2012. L'introduzione dell'obbligatoria gestione associata di funzioni, unita ad una più forte incentivazione contributiva nella programmazione strategica, ha fatto sì che si potesse parlare di due fasi, l'una precedente e l'altra successiva al 2012.

I rilievi numerici confermano questa suddivisione in due fasi. Come si è accennato, già negli anni Novanta l'Emilia-Romagna aveva introdotto forme di incentivazione all'esercizio associato delle funzioni comunali³⁸; in seguito, ci sono stati due "balzi in avanti" della diffusione delle Unioni di Comuni: il primo tra 2008 e 2013 (da 12 a 30 Unioni) e il secondo dal 2013 al 2014 (da 34 a 44 Unioni) per arrivare alle 43 odierne. Una volta considerato il dato numerico e la diffusione, è però interessante valutare quali siano le funzioni concretamente scelte dalle Unioni di Comuni emiliano-romagnole per la gestione associata.

Le funzioni che, in generale, vengono conferite sono quelle descritte dall'art. 7 della l.r. 21/2012 e s.s. m.m. e i.i. che a sua volta richiama il decreto-legge 78/2010, e riguardano i servizi informatici, la protezione civile, il SUAP (sportello unico per le attività produttive)³⁹, i servizi sociali, la polizia municipale, la gestione del personale, la Centrale Unica di Committenza, la gestione dei tributi, l'urbanistica, l'istruzione pubblica comunale, il controllo sulla gestione e i servizi finanziari. A queste la l.r. 13/2015 ha aggiunto alcune funzioni precedentemente delegate ai Comuni, Comunità montane e Province in materia di tutela del territorio (in particolare del patrimonio boschivo), di vincolo idrogeologico, nonché in materia di turismo.

Il procedimento di formazione delle Unioni di Comuni, incentrato sul consenso e sulle deliberazioni dei Consigli comunali, ha permesso che non tutte le Unioni gestiscano tutte le funzioni su elencate, e, di conseguenza, il panorama al riguardo è alquanto frammentario.

Secondo un report del Servizio Affari Istituzionali e delle autonomie locali⁴⁰, alla data del 15 dicembre 2015, l'unica funzione associabile effet-

(38) M. CASULA, *Politiche regionali*, cit.

(39) Lo Sportello Unico per le Attività Produttive è stato istituito dal d.lgs. 31 marzo 1998, n. 112 ed è regolamentato dal d.p.r. 7 settembre 2010, n. 160. Costituisce un riferimento unico per tutti i procedimenti che abbiano ad oggetto le attività produttive e di prestazione di servizi. La direttiva Bolkestein richiede che i Comuni si dotino di SUAP telematici (v. d.lgs. 26 marzo 2010, n. 59).

(40) Fonte: autonomie.regione.emilia-romagna.it. Benché risalente al 2015, si tratta della più re-

tivamente svolta dal 100% delle Unioni di Comuni emiliano-romagnole (e non più dai singoli Comuni che le compongono) è quella relativa all'informatica; e questo in quanto così è imposto dalla l.r. 13/2015. Pressoché uguale è la situazione del servizio di protezione civile, consegnato alla gestione associata dall' 89% delle Unioni di Comuni⁴¹. Al di fuori di questa funzione, il quadro si fa frastagliato e confuso. Vi sono addirittura dei casi in cui certe funzioni non vengono svolte in forma associata, benché la legge regionale lo preveda: ad esempio, lo sportello unico per le attività produttive (SUAP), funzione prevista come obbligatoria dalla l.r. 13/2015, e tuttavia conferita alle Unioni solo dal 72% dei Comuni che ne fanno parte.

Il senso di scarsa sistematicità aumenta, apprendendo che, anche entro le Unioni di Comuni che gestiscono determinate funzioni, vi sono Comuni che hanno rifiutato di conferire tali funzioni, determinando quindi una asimmetria ulteriore⁴².

La proporzione delle adesioni alla gestione associata è ancora minore, se si guarda a funzioni che pure facevano parte della breve lista della l.r. 21/2012, ma che sono oggettivamente molto complesse, come la funzione urbanistica: essa è gestita in sede di Unione solo da 8 Unioni di Comuni su 46, e cioè il 21% dei Comuni riuniti in Unione.

Le funzioni, poi, anche qualora siano state effettivamente conferite ad una Unione di Comuni, non incontrano il finanziamento regionale, se non soddisfano i requisiti previsti dal Piano di riordino territoriale così come interpretati dall'amministrazione regionale⁴³.

cente rilevazione disponibile.

(41) *Ibid.*

(42) Si pensi alla gestione della polizia municipale, cioè una delle funzioni da svolgere obbligatoriamente in forma associata, ai sensi dell'art. 7, comma 3 della l.r. 21/2012: essa non solo è così gestita solo da 31 Unioni su 46 (e cioè il 67% dei Comuni facenti parte di una Unione di Comuni), ma altresì, delle 31 Unioni che gestiscono il servizio di Polizia municipale, ve ne sono tre nelle quali non tutti i Comuni hanno aderito al conferimento di tale funzione, trattenendo quindi questa funzione a livello comunale. Fonte: *Ibid.*

(43) Si può indicare un caso puntuale: la funzione di Polizia municipale non è stata finanziata per quattro Unioni, e precisamente l'Unione Terre Verdiane (Parma), in cui la funzione è gestita per tutti i Comuni; e l'Unione Terre di Castelli (Modena), l'Unione Valle del Savio (Forlì-Cesena), e il Nuovo circondario Imolese (Bologna), in cui la funzione è gestita solo per alcuni Comuni.

All'interno delle Unioni di Comuni devono però distinguersi alcune di esse, dotate di particolarità sia endemiche che normative. Si tratta delle Unioni di Comuni montani, ossia degli enti che hanno soppiantato le Comunità montane.

5. Le Unioni di Comuni montani

Il territorio montano ha sempre ricevuto una particolare cura nella legislazione emiliano-romagnola. A tutt'oggi, la superficie delle zone montane rappresenta il 42% del territorio regionale, e vi risiede il 10% della popolazione.

Per lungo tempo si era pensato di tutelare le specificità del territorio montano attraverso un Ente locale *ad hoc*, ossia la Comunità montana. Le Comunità montane istituite in Emilia-Romagna erano sempre state non solo numerose, ma anche storicamente molto favorite dalla legislazione. La legge regionale 26 aprile 2001, n. 11, descriveva le Comunità montane al capo II, definendo le stesse come un Ente locale dotato di autonomia statutaria, incaricato dell'esercizio associato di funzioni e servizi comunali (art. 4). Molte disposizioni specifiche erano poi contenute nella legge regionale 20 gennaio 2004, n. 2, rubricata «Legge per la montagna», la quale, all'art. 1, collocava le Comunità montane al fianco di Regione, Provincia e Comune «nell'intento collettivo di cooperare allo sviluppo socio-economico delle zone montane»⁴⁴. La «legge per la montagna» aveva definito numerosi interventi a favore delle zone montane: si era previsto anche un programma regionale per la montagna, come parte del piano territoriale regionale. Come è noto, questo genere di Ente locale è andato incontro a dubbi annosi circa la sua reale utilità, e si è poi pensato di soppiantarlo con delle Unioni di Comuni dotate di caratteri specifici relativi, indirizzati alla tutela del territorio montano⁴⁵. La l.r. 10/2008 già spingeva, tra le altre cose, per la trasformazione delle Comunità montane in «Unioni di

(44) La proliferazione delle Comunità montane fu tale da includere anche località non contigue all'Appennino. Si è resa quindi necessaria una demarcazione, approvata con Delibera della Giunta regionale n. 1734/2004, al fine di definire puntualmente quali Comuni potessero definirsi montani. Da notare che questa delibera individuò i Comuni montani, ma non le Comunità montane, in quanto esse potevano costituirsi a partire da Comuni definibili come «montani».

(45) M. CASULA, *Politiche regionali*, cit.

Comuni montani”, e ciò sotto precisa indicazione del legislatore statale, che nella finanziaria per il 2008 (legge 24 dicembre 2007, n. 244) richiedeva una generica riduzione del numero complessivo di esse⁴⁶. La l.r. 10/2008 intendeva ridurre le Comunità montane (conformemente all’indirizzo del legislatore statale) accorpandole, disponendone lo scioglimento e la contestuale trasformazione in Unione di Comuni (art. 11), oppure operando attraverso l’accorpamento in una preesistente Unione di Comuni o la fusione di più Comuni montani limitrofi in un unico Comune (art. 16, 17).

La l.r. 21/2012 si è occupata del tema delle Comunità montane disponendo, sia pure non bruscamente e per passaggi procedurali successivi, la trasformazione di esse in Unione di Comuni montani.

Il limite demografico minimo per la costituzione di una Unione di Comuni montani, ossia il numero di abitanti al di sotto del quale una Unione non può essere riconosciuta (e quindi occorre coinvolgere altri Comuni limitrofi) è di 8.000 abitanti. Tale numero è inferiore al limite previsto per le Unioni di Comuni ordinarie (10.000 abitanti) dalla legge regionale, ma superiore al limite minimo indicato dal d.l. 78/2010 (3.000 abitanti)⁴⁷.

Si è visto sopra che il procedimento di creazione di una Unione di Comuni descritto dalla l.r. 21/2012 passa attraverso la definizione di un Ato, che deve possedere determinati requisiti, indicati nella programmazione strategica. Oltre ai requisiti generali, ve ne sono quattro riferiti unicamente alle Comunità montane e indicati già dalla l.r. 21/2012.

Il primo requisito particolare è che le Unioni di Comuni montani debbano comprendere almeno tutti i Comuni che già fanno parte della Comunità montana (art. 6, comma 2, lett. a). Il secondo requisito riguarda la popolazione minima: per un progetto di Ato tra Comuni montani (cioè se i Comuni proponenti sono in prevalenza appartenenti o già appartenuti a Comunità montane) occorre che vi siano almeno 15.000 abitanti. Il terzo requisito riguarda ancora la grandezza dei Comuni «apparte-

(46) Art. 2, comma 17 della legge 24 dicembre 2007, n. 244.

(47) La ragione di questo limite minimo inferiore per la costituzione di una Unione di Comuni montani, tanto nella legge nazionale che in quella regionale, è legata al fatto che i Comuni montani hanno in genere una più bassa densità abitativa, viste le maggiori difficoltà di urbanizzare un territorio montuoso.

nenti o già appartenuti ad una Comunità montana»: essi devono avere almeno 300 chilometri quadrati di estensione.

Infine, la l.r. prevede che tutti i Comuni «appartenenti o già appartenuti ad una Comunità montana» devono prendere l'impegno a costituire una Unione di Comuni montani.

Le Comunità montane, così come descritte dalle leggi regionali 11/2001 e 2/2004, non esistono più attualmente.

6. Gli incentivi regionali alle gestioni associate

Si è parlato in precedenza della grande importanza della programmazione strategica nel passaggio da un panorama variegato di Enti locali di gestione associata ad un più ordinato sistema incentrato sulle Unioni di Comuni.

Dal 2006 la programmazione strategica è stata affidata a strumenti come, in particolare, al programma di riordino territoriale (PRT), che è parte integrante del piano strategico territoriale, il quale a sua volta detta il contenuto per la programmazione strategica in materia di politiche per il territorio. Questi strumenti hanno costituito un percorso di incentivazione dei Comuni alla gestione associata delle funzioni.

Già col PRT del 2006-2007 i contributi straordinari destinati alle associazioni intercomunali sono assai inferiori a quelli destinati alle Unioni di Comuni, per poi diventare il 50% nel PRT del 2008. Infatti, nel 2008-2009 le associazioni intercomunali spariscono.

Gli incentivi, da un lato per la formazione delle Unioni di Comuni, e dall'altro per il superamento delle associazioni intercomunali, registrano un certo successo riguardo al loro scopo. Si passa infatti dalle appena 12 Unioni di Comuni del 2008 alle 31 del 2010.

Nel 2012 la l.r. 21/2012 istituzionalizza il dovere di trasformazione in Unione di Comuni anche per le Comunità montane. Ne consegue che, anche a livello di programmazione strategica, si prende atto del processo di trasformazione in Unione di Comuni, ormai cogente e irreversibile, proseguendo con la politica di incentivazione mirata. Già col PRT del 2013 si afferma che le Comunità montane possono accedere ai contributi straordinari solo se in via di trasformazione in Unioni di Comuni.

I contributi ai Comuni che non fanno parte di alcuna Unione vengono progressivamente ridotti; inoltre, i fondi comunali, liberati i Comuni da

alcune funzioni conferite all'Unione, hanno così potuto essere utilizzati in modo più consistente per altre funzioni, determinando un incentivo per tutti i Comuni ad unirsi⁴⁸⁴⁹.

In occasione del PRT per il 2014 si è approvata con stralcio una apposita disciplina per l'incentivazione delle Unioni di Comuni⁵⁰. In essa si palesa la scelta di puntare a incentivare maggiormente da un lato le Unioni i cui Comuni hanno trasferito più funzioni alla gestione associata⁵¹; dall'altro lato, le Unioni di Comuni che derivano dalla aggregazione di forme associative complesse⁵². Infine, si prediligono le Unioni che si sono trovate a coincidere con gli Ato.

Il PRT per il 2015-2017 ha confermato tutti questi criteri, aggiungendo però un criterio premiale per le diverse competenze conferite alla gestione

(48) Si prenda ad esempio il Comune di Bedonia, un Comune di circa 3.573 abitanti (così al 2012) in Provincia di Parma. Se i contributi regionali stabiliti con PRT erano, nel 2010, pari a 27.417,78 euro, passano a 3.222,92 euro l'anno successivo, per poi ridursi addirittura a zero nel 2012, nel 2013 e nel 2014. Nel Comune di Mezzani, sempre in Provincia di Parma, paragonabile a Bedonia per popolazione (3.433 abitanti nel 2012) e dall'estensione pari a circa un sesto, ma, a differenza di Bedonia, facente parte dell'Unione di Comuni della Bassa est parmense, i contributi regionali sono stati pari a 3.183 euro per il 2012, per poi essere più che decuplicati (38.077 euro) nel 2013, scendendo a 16.815 per il 2014. A ciò va aggiunto il fatto che il Comune di Mezzani, come anche il Comune di Sorbolo insieme al quale dal 2001 era costituita l'Unione Sorbolo-Mezzano (dal 2003 Unione di Comuni della Bassa est parmense per l'ingresso via via di altri Comuni fino ai 4 attuali) aveva conferito all'Unione di Comuni tutte le funzioni e i servizi comunali, caratteristica che tuttora detiene in esclusiva insieme con i 6 Comuni della Unione della Romagna Faentina. Come conseguenza di tutto questo, sia per gli incentivi che per le economie di scala che la Unione di Comuni permette di realizzare, si implementano i vantaggi per i cittadini: nel 2014 il Comune di Mezzani ha potuto spendere per territorio e ambiente 744,00 euro per ogni cittadino, a fronte degli appena 167,00 euro *pro capite* per il Comune di Bedonia (fonte: bilanci degli Enti locali sul sito istituzionale Emilia-Romagna: finanza sul territorio, v. <http://finanze.regione.emilia-romagna.it/finanza-del-territorio>). Nel 2015 anche il Comune di Bedonia è entrato a far parte di una Unione di Comuni: la Unione dei Comuni Valli del Taro e del Ceno. Sul punto, cfr. S. BOLGHERINI, *Unioni di Comuni: tre casi in Emilia-Romagna*, in *Amministrare*, 1, 2009, pp. 5-34.

(49) In particolare sulla convenienza della forma associativa, v. M. MORDENTI, *Unioni di Comuni e governance: il caso della Bassa Romagna*, in *questa Rivista*, 2, 2017, pp. 569-586.

(50) Deliberazione n. 543 del 23 aprile 2014, pubblicata in BURETT n. 123 del 28/4/2014.

(51) Il criterio-guida segue un approccio pratico, mostrando di apprezzare i riscontri dell'avvenuto trasferimento, oltreché i trasferimenti di personale dal Comune all'Unione, più che non le attribuzioni statutarie di gestioni associate ulteriori all'Unione.

(52) Il riferimento va alle Unioni derivanti dall'aggregazione di due forme associative preesistenti, Comuni ordinari uniti a Comuni di preesistenti Comunità montane, o Unioni che si sono nel frattempo allargate ad includere altri Comuni.

associata. Il criterio è illustrato da una tabella che assegna dei punteggi per ogni diversa funzione attribuita; c'è poi un elemento di premialità ulteriore, basato sulla "effettività economica" della singola Unione (o, come sarebbe più corretto dire, sulla economicità dell'attività). Si è però prevista, a partire dal 2016, l'istituzione di un gruppo tecnico incaricato di impostare dei criteri per valutare l'efficienza delle singole Unioni. Nel corso del 2016, quindi, le Unioni e le loro gestioni associate sono state analizzate in base a questi indicatori di efficienza e di efficacia. L'esito della ricerca ha fornito un quadro decisamente disomogeneo praticamente su tutti i fronti, cosa che ha indotto la Regione a non applicare nuovi criteri per il conferimento di fondi ed incentivi alle Unioni di Comuni, ma di continuare ad utilizzare i criteri precedentemente espressi, facilitando, dall'altro lato, il cammino delle Unioni.

La tendenza, esplicitata nelle linee-guida per il PRT del 2018-2020⁵³, è quella di incentivare l'ingresso in Unioni di Comuni da parte dei Comuni ancora reticenti, disincentivandone per contro i recessi; inoltre ci si propone di dare sostegno giuridico e normativo sulle lacune giuridiche che, tra la normativa nazionale e quella regionale, ancora sussistono. È anche emersa l'esigenza di indicatori nuovi per gli incentivi, magari concertati, che tengano conto non solo dell'efficienza ma anche delle criticità locali⁵⁴.

7. Conclusioni

Non vi è dubbio che la Regione Emilia-Romagna abbia portato avanti la politica di costruzione delle Unioni di Comuni in modo proficuo⁵⁵. Tuttavia, vi sono alcune perplessità che emergono.

In buona sostanza, l'azione della Regione Emilia-Romagna ha evidenziato due caratteristiche.

Anzitutto, essa ha adottato, fin dalla fine degli anni '90 del secolo scorso

(53) Ciò risulta dalla preparazione ai lavori di gruppo di un seminario prodromico alla formazione del nuovo PRT 2018-2020, tenutosi il 22 gennaio 2018. V. http://autonomie.regione.emilia-romagna.it/news/2018/gennaio/BrochureesitiPRT_F_2811_Stampa1.pdf.

(54) Così riporta un articolo in merito a quanto emerso nel seminario del 22 gennaio 2018. V. <http://www.regione.emilia-romagna.it/notizie/2018/gennaio/unioni-di-comuni-verso-un-nuovo-programma-di-riordino-territoriale>.

(55) V. nota 4.

so, un atteggiamento estremamente incisivo di promozione delle gestioni associate delle funzioni comunali. Questo atteggiamento si evince sia dalle molte norme in materia, alcune delle quali dedicate solo alla materia della gestione associata, sia dal contenuto dei programmi di riordino territoriale, rivolto in modo pressoché totale, in questi anni, allo scopo della promozione, tramite incentivi e disincentivi, della costituzione, diffusione e perfezionamento delle Unioni di Comuni.

La seconda caratteristica è stata quella della valorizzazione del ruolo dei Comuni attraverso una partecipazione attiva al processo di associazione della gestione. La Regione ha cioè sempre inteso non prescindere dalla volontà dei singoli Comuni in via di Unione, persino quando la gestione associata di funzioni è divenuta vincolante. Se infatti pure esisteva il vincolo di associazione, si è detto del peculiare meccanismo in base al quale i Comuni hanno potuto scegliere liberamente quali funzioni gestire in forma associata. Si è detto anche della pressoché illimitata libertà di cui le Unioni godono quanto all'organizzazione e alle modalità di funzionamento, che sono modellabili in sede di redazione dello Statuto dell'Unione: né i Comuni né le Province godono di una simile facoltà. Non va infine dimenticato che la Regione avrebbe potuto sostituirsi ai Comuni nel processo di unificazione, ma questo potere sostitutivo non è mai stato usato. L'Emilia-Romagna ha quindi saputo coniugare efficienza e flessibilità. Infatti, se da un lato si erano definiti i confini degli ambiti territoriali ottimali con scrupolo, cercando sempre la coincidenza con i distretti socio-sanitari, dall'altra si sono accettate quasi sistematiche deroghe a queste indicazioni, tanto che solo in pochissimi casi l'Unione di Comuni veniva nei fatti a coincidere con i progetti iniziali.

In Emilia-Romagna, quindi, interventismo e valorizzazione della partecipazione degli enti locali al processo unificativo, benché apparentemente in contraddizione, hanno potuto coesistere bene. Ciò soprattutto perché si è puntato moltissimo sulla funzione di stimolo della pianificazione strategica, sotto forma della definizione dei criteri di contribuzione descritti nei vari programmi di riordino territoriale. Si è trattato di un processo di *soft law* che si è dimostrato efficace: anzitutto, si sono previsti crescenti incentivi economici a favore delle Unioni di Comuni una volta costituite, a fronte di tagli ai contributi dei Comuni "semplici": ciò con una chiara funzione di disincentivo. In secondo luogo, si è

prestata assistenza al processo di costituzione di Unioni, attraverso un costante monitoraggio, ma soprattutto con delle procedure semplificate al massimo.

La flessibilità e l'ampia autonomia concessa ai Comuni nella formazione delle Unioni ha però determinato anche degli aspetti criticabili.

Come si è visto, infatti, il fatto di aver demandato pressoché tutti gli aspetti organizzativi alla disciplina contenuta negli Statuti delle Unioni ha determinato una totale disorganicità tra i meccanismi di funzionamento delle Unioni. Presidente, Giunta e Consiglio dell'Unione possono avere funzioni estremamente differenti tra una Unione e l'altra, per non parlare dei rapporti istituzionali tra questi organi. Questa disorganicità non ha l'eguale negli altri Enti locali, nei quali invece la legge disciplina molto chiaramente quali sono i poteri e le funzioni di ciascun organo.

Se si guarda a questi nuovi Enti locali in senso sostanziale, e cioè tralasciando i fattori nominalistici ma ponendo piuttosto attenzione alle sue strutture e alla organizzazione, si potrebbe affermare che si sono creati degli Enti locali dal nome uguale, ma in realtà potenzialmente molto diversi l'uno dall'altro. Ciò può anche considerarsi una interessante applicazione dei principi di sussidiarietà e differenziazione, intendendo affermare che diversi territori richiedano una diversa struttura amministrativa. Tuttavia non è peregrino pensare che vi saranno delle rilevanti conseguenze nel rapporto tra le Unioni costituite e la Regione o la Provincia, posto che diventa più complesso rivolgere un atto a efficacia generale a enti che hanno una organizzazione del tutto diversa gli uni dagli altri.

L'altro grave problema delle Unioni di Comuni emiliano-romagnole è quello della rappresentanza dei cittadini in seno all'Unione⁵⁶.

Infatti, la legge regionale, in esecuzione della legge Delrio, non ha potuto prevedere che gli organi dell'Unione fossero eletti direttamente da parte dei cittadini dei Comuni che fanno parte dell'Unione. Tuttavia, non si è sforzata di trovare alcun elemento di bilanciamento a questa grave carenza, demandando tutto agli Statuti delle Unio-

(56) Cfr. B. BALDI, G. XILO, *Dall'Unione alla fusione dei Comuni: le ragioni, le criticità e le forme*, in *questa Rivista*, 1, 2012, pp. 141-165.

ni che, dal canto loro, non hanno previsto particolari forme di partecipazione attiva dei cittadini dell'Unione, oltre alle normali forme di partecipazione, pubblicità e trasparenza amministrativa.

Il vero e proprio rapporto di fiducia politico-amministrativa, il mandato elettorale, è infatti dato solo e sempre al Sindaco e ai consiglieri comunali; gli organi delle Unioni di Comuni, invece, sono il frutto di una elezione tra amministratori locali che però, considerato il basso numero dei candidati eleggibili (si pensi al Presidente, che è uno tra i sindaci dei Comuni dell'Unione) si può ragionevolmente pensare assuma più i connotati di un accordo politico, anziché quelli di una sincera scelta dettata dalla fiducia in un programma o in una personalità. Ciò si evince dalla totale mancanza, negli Statuti, dei criteri in base ai quali il Presidente o i membri degli altri organi devono essere eletti.

Tale aspetto non va sottovalutato, perché impedisce l'instaurazione di un corretto meccanismo di responsabilità politica in capo agli organi dell'Unione di Comuni. Il fatto che il cittadino si possa rapportare politicamente col proprio Comune, ma non con l'Unione (se non indirettamente) rende estremamente difficile una reazione politica alla *mala gestio* da parte dell'Unione.

Concludendo, l'incisiva politica di diffusione delle Unioni di Comuni in Emilia-Romagna non è riuscita ad evitare alcuni vizi, che riguardano l'organicità dell'organizzazione e la farraginosità del meccanismo di rappresentanza indiretta. Ma questo non è un problema riferibile alle sole Unioni dell'Emilia-Romagna, perché non è un aspetto che dipende dalle (sole) scelte del legislatore regionale. La scelta di puntare molto sulla quantità delle Unioni e sin troppo poco sulla qualità di esse ha determinato delle storture, che fanno esprimere l'auspicio di tempestive correzioni in ulteriori interventi legislativi in materia.