

Unioni di Comuni e *governance*: il caso della Bassa Romagna

Marco Mordenti

Sommario: 1. Premessa – 2. Il caso dell’Unione di Comuni della Bassa Romagna – 2.1. Il percorso partecipato – 2.2. Il nodo della governance – 2.3. L’assetto delle competenze – 2.4. Le sedi stabili di confronto – 2.5. Gli organi politici dell’Unione – 2.6. La valorizzazione della dirigenza – 2.7. L’organizzazione dell’Unione – 2.8. La comunicazione interna ed esterna – 2.9. Programmazione e controllo – 2.10. Innovazione e semplificazione – 3. Conclusioni

1. Premessa

Una delle riforme più controverse nel nostro Paese è senza dubbio quella relativa ai modelli di gestione associata delle funzioni e dei servizi locali: un tema ampiamente dibattuto in dottrina, ed affrontato a più riprese dal legislatore, nell’intento di superare le criticità che penalizzano i Comuni più piccoli (“Comuni polvere”) e dare una prospettiva moderna ad un sistema amministrativo cronicamente inefficace e inefficiente¹.

Il legislatore ha affinato progressivamente il quadro normativo in materia. In particolare, l’Unione di Comuni si è evoluta da struttura prodromica alla fusione a organizzazione stabile per la gestione in rete dei servizi, alternativa alla fusione; è diventata così una forma ordinaria di cooperazione utilizzabile nella generalità dei territori in attuazione del principio costituzionale di adeguatezza, mentre la fusione è stata sinora preferita nelle realtà amministrative particolarmente frazionate laddove un gruppo di piccoli Comuni ha inteso unificare tutte le funzioni².

(1) Cfr. M.S. GIANNINI, *Rapporto sui principali problemi dell’amministrazione dello Stato*, scritto nel 1979 come Ministro della Funzione pubblica.

(2) Cfr. B. BALDI, G. XILO, *Dall’Unione alla fusione dei Comuni: le ragioni, le criticità e le forme*,

La disciplina più recente, dal d.l. n. 78/2010 alla legge Delrio (l. n. 56/2014), ha cercato seppur timidamente di indurre gli Enti locali ad associare funzioni e servizi per garantire qualità a costi contenuti. Un obiettivo raggiunto solo in parte, grazie soprattutto ad alcune leggi regionali che hanno stanziato incentivi consistenti legati al conferimento effettivo di funzioni alle Unioni da parte degli enti di ogni dimensione collocati nei rispettivi ambiti territoriali ottimali³.

Non mancano tuttavia i detrattori della riforma, i quali evidenziano il rischio latente, insito nella scelta associativa, di una sostanziale perdita di autonomia da parte dei singoli enti; rischio che si aggrava evidentemente in quelle aree geografiche che sono caratterizzate da una spiccata divaricazione politica tra le diverse rappresentanze elette dai cittadini. È lecito dunque porsi la seguente domanda: è possibile contemperare gli obiettivi di razionalizzazione dei servizi con l'esigenza di salvaguardare un'adeguata rappresentanza delle comunità locali?

La risposta non è scontata. In assenza di un quadro preciso di riferimento, la ricerca del punto di equilibrio tra autonomia ed efficienza è demandata ai singoli attori del processo, chiamati a elaborare una strategia efficace a fronte di temi complessi e tuttora irrisolti⁴.

2. Il caso dell'Unione di Comuni della Bassa Romagna

I nove Comuni della Bassa Romagna hanno fatto leva sulla forte propensione alla cooperazione intercomunale che caratterizza storicamente le relative comunità (complessivamente poco più di 100.000 abitanti). È stato affermato che uno dei fattori che maggiormente condiziona le dinamiche aggregative è l'affinità dei territori: affinità dimensionale, orografica, culturale e politica⁵.

in questa *Rivista*, Quaderno 1, 2012, p. 142.

(3) Sul tema specifico della dimensione gestionale minima cfr. M. FEDELE, G. MOINI, *Cooperare conviene? Intercomunalità e politiche pubbliche*, in *Rivista Italiana di Politiche Pubbliche*, 1, 2006, p. 73.

(4) Sul tema generale delle Unioni di Comuni si rimanda all'ampia trattazione contenuta nel testo di F.R. FRIERI, L. GALLO, M. MORDENTI, *Le Unioni di Comuni*, Rimini, Maggioli, 2012.

(5) Cfr. M. MAROTTA, *Quante Unioni, quali Unioni. Studio sulle Unioni di Comuni in Italia*, XXIX Convegno SISP, 2015.

Tale condizione favorevole ha facilitato il recepimento degli strumenti associativi previsti dalla legislazione regionale, grazie anche ai corposi incentivi. Nel 2000 è stata costituita l'Associazione intercomunale della Bassa Romagna, trasformata in Unione di Comuni a partire dal 2008. I nove Comuni hanno cercato di sfruttare appieno le potenzialità della cooperazione intercomunale, grazie alle seguenti scelte strategiche:

- la scelta di costituire un'Unione dei Comuni (anziché una semplice "convenzione");
- l'ambito territoriale particolarmente esteso, che consente di fare "massa critica" e quindi di realizzare risparmi particolarmente significativi (economie di scala; economie di raggio d'azione);
- l'ampia percentuale di funzioni associate, in modo da ridurre l'incidenza dei "costi generali" e ottimizzare i parametri di efficacia/efficienza.

I Comuni della Bassa Romagna sono andati ben oltre agli obblighi associativi previsti dalla legge, conseguendo rilevanti vantaggi in termini sia di qualità sia di efficienza, come dimostrano gli indicatori del controllo di gestione riportati sul portale dell'Unione. Vengono gestite in forma associata tutte le attività più complesse, come l'agenda digitale locale e i servizi *online*, i piani per la trasparenza e gli *open data*, la centrale unica di committenza e gli appalti, i controlli interni e le società partecipate, i piani delle assunzioni e l'armonizzazione dei bilanci.

Non solo. I risparmi conseguiti consentono agli enti di far fronte alle continue riduzioni dei trasferimenti statali e alla drastica diminuzione di risorse umane (-20% nel periodo 2008-2016 con riferimento all'aggregato Unione/Comuni), senza particolari stress né disservizi per i cittadini e le imprese.

Nel giro di pochi anni (2008-2012) i Comuni hanno conferito all'Unione circa 3/4 dei loro servizi, nella convinzione che qualora vengano conferiti pochi servizi le economie prodotte potrebbero essere inferiori alla duplicazione dei costi generali (segreteria Unione, ragioneria Unione...).

I Comuni hanno deciso di mantenere le funzioni di Segreteria, i Servizi demografici/URP, le funzioni attinenti alla cultura, allo sport e al tempo libero, al patrimonio ed ai lavori pubblici, in quanto ritenute strategiche o comunque scarsamente uniformabili. Con riferimento a tali funzioni (a parte lo sport) l'Unione ha istituito alcune strutture di coordinamento, ferma restando la gestione in capo ai singoli Comuni.

2.1. *Il percorso partecipato*

Contestualmente ai vantaggi, è emersa la necessità di assicurare un equilibrio stabile tra l'ente-Unione e le singole amministrazioni comunali. Per tale ragione è stato avviato nel 2016 un imponente percorso di confronto con gli attori interni ed esterni del processo associativo (amministratori, dipendenti, *stakeholder*).

L'obiettivo dichiarato del percorso partecipato era quello di adeguare prassi e regolamenti, ai fini di una maggiore valorizzazione delle rappresentanze politiche delle singole autonomie. In tale ottica è stata utilizzata la conoscenza accumulata durante i primi anni di sperimentazione dell'Unione, traendo ispirazione anche dagli altri Paesi europei e soprattutto dalla vicina esperienza francese, la più avanzata nel campo della gestione associata dei servizi.

Il 20 dicembre 2017 il Consiglio dell'Unione ha definitivamente approvato il "Decalogo della *governance*", nel quale sono stati individuati alcuni strumenti innovativi orientati a conciliare gli obiettivi di razionalizzazione con il principio di rappresentanza. Il Decalogo costituisce una delle principali linee direttrici all'interno del nuovo "Patto strategico per lo sviluppo della Bassa Romagna", in quanto le idee e le proposte in termini di maggiore attrattività del territorio si intersecano con il tema fondamentale della innovazione istituzionale.

Il Decalogo comprende dieci innovazioni da introdurre nell'assetto politico-organizzativo dell'Unione e dei Comuni:

- 1) migliorare la *governance* dell'Unione e valorizzare il contributo degli amministratori comunali;
- 2) riorganizzazione della dirigenza dell'Unione e dei Comuni;
- 3) riorganizzazione degli sportelli polifunzionali/URP dei Comuni;
- 4) potenziare il Tavolo per la semplificazione;
- 5) potenziare la digitalizzazione dei servizi al cittadino e i percorsi di alfabetizzazione digitale;
- 6) migliorare la comunicazione interna all'Unione;
- 7) migliorare il sistema coordinato di controllo interno Unioni/Comuni;
- 8) promuovere momenti di partecipazione e di co-progettazione a livello di Unione con gli *stakeholder* del volontariato e del Terzo settore;
- 9) rafforzare la struttura dedicata all'assistenza alle imprese (*tutor* delle imprese) sviluppando la sperimentazione già avviata;

- 10) creare una struttura dedicata all'analisi del contesto economico e al *marketing* territoriale.

2.2. Il nodo della governance

La ricerca di nuovi sistemi di *governance* locale è una reazione naturale alla progressiva diminuzione delle risorse disponibili. È un processo di trasformazione che richiede tempo, dovendosi sperimentare scenari inediti.

Nell'ambito del percorso partecipato sono emerse alcune criticità:

- i Consigli comunali si sentono esautorati di ogni potere d'indirizzo;
- si genera confusione in merito a chi esprime la linea politica dell'ente ed in quale sede;
- il potenziale contributo degli assessori non è debitamente valorizzato.

La proposta n. 1 del Decalogo prevede quindi le seguenti azioni:

- codificare più chiaramente le competenze politiche di ciascun livello istituzionale;
- individuare le forme di raccordo tra i livelli istituzionali interessati dalla gestione associata, con riferimento al peso specifico di ciascuna decisione (politiche macro, meso, micro).

Beninteso, le modalità di intervento devono assicurare spazi adeguati a consiglieri comunali e assessori pur garantendo la piena funzionalità dell'Unione⁶.

2.3. L'assetto delle competenze

Il Testo unico degli Enti locali lascia alcuni margini di incertezza circa il riparto delle competenze tra organi comunali e organi dell'Unione, con particolare riferimento ad alcune tipologie di funzioni o servizi. In attesa di indicazioni da parte del legislatore, l'Unione dei Comuni della Bassa Romagna si propone di codificare più chiaramente gli ambiti di intervento.

Si può affermare, con riferimento alle funzioni conferite, che le competenze tecniche spettano certamente agli organi gestionali dell'Unione;

(6) Il tema dello svuotamento delle competenze dei Consigli caratterizza da molto tempo, in realtà, la generalità degli Enti locali (cfr. L. VANDELLI, *Il nuovo ruolo delle assemblee elettive*, in *questa Rivista*, 6, 2002, pp. 917-921).

meno scontata, invece, è la questione relativa alle competenze politiche:

- in via generale le competenze politiche spettano agli organi dell'Unione;
- tuttavia, potrebbero configurarsi alcune deroghe: per esempio spettano agli organi del singolo Comune, si ritiene, le delibere in materia di tributi locali anche in caso di conferimento della funzione tributi, in quanto tali delibere risultano determinanti per il funzionamento complessivo del singolo ente e, quindi, non sono pienamente riconducibili agli ambiti funzionali conferiti.

L'art. 11 della l.r. Emilia-Romagna n. 10/2008 conferma la regola generale sopra esposta. Anche se in realtà la questione in esame spetterebbe al legislatore nazionale, a cui è riservato il compito di determinare le competenze degli organi comunali e quindi anche quelle degli organi dell'Unione. Resta inteso che pur attribuendo la competenza formale agli organi dell'Unione, si pone l'esigenza di far precedere la fase deliberativa da un ampio processo di confronto sui temi di maggior rilievo, coinvolgendo le singole amministrazioni comunali. La fonte regolamentare può individuare casi soggetti all'obbligo di acquisizione di un parere preventivo della Giunta o del Consiglio comunale: un parere obbligatorio ma non vincolante, con un forte peso politico ma senza che sia possibile paralizzare il funzionamento dell'Unione.

In tale ottica, occorre rafforzare soprattutto le «sedi stabili di confronto» tra i Comuni previste dall'art. 19, comma 10, della l.r. Emilia-Romagna n. 21/2012, già sperimentate da alcuni anni nell'Unione della Bassa Romagna. A tal fine si possono mutuare alcune soluzioni innovative adottate in Francia, come le Commissioni aperte ai consiglieri comunali, in grado di valorizzare le rappresentanze locali senza ingessare il funzionamento dell'Unione; a titolo esemplificativo si potrebbe istituire la Commissione territorio, da convocare in tempi e modi adeguati ai fini della costruzione dei piani urbanistici da approvare in Unione.

2.4. Le sedi stabili di confronto

Nella proposta n. 1 del Decalogo della *governance* approvato dal Consiglio dell'Unione, sono previsti i seguenti organismi:

- i Coordinamenti tematici degli assessori, convocati dai rispettivi Sindaci di riferimento, a cui sono sottoposti preventivamente i punti più rilevanti di competenza della Giunta dell'Unione;

- le Commissioni dell'Unione allargate ai consiglieri comunali facenti parte delle Commissioni corrispondenti per materia, che esaminano i punti di maggior rilievo di competenza del Consiglio;
- la Conferenza dei capigruppo dell'Unione allargata ai capigruppo dei Comuni, con riferimento alle questioni di maggior rilievo istituzionale;
- la Giunta plenaria degli assessori dei Comuni, che può essere convocata ad esempio in fase di costruzione del bilancio e del DUP ed in generale per gli aspetti di rilevanza strategica;
- l'assemblea plenaria dei consiglieri comunali (disciplinata dall'art. 37 del regolamento del Consiglio dell'Unione), a cui devono essere illustrati i contenuti del rendiconto annuale oltre alle questioni d'interesse generale di volta in volta individuate.

Occorre adeguare in tal senso le fonti regolamentari dell'Unione. In particolare, è necessario rendere sistematica la convocazione periodica (mensile?) dei Coordinamenti degli assessori, svincolandola dalle singole scadenze amministrative, in modo da aumentare il tasso di democraticità senza appesantire il processo decisionale; i verbali dei coordinamenti devono essere acquisiti agli atti della Giunta, in modo da garantire un corretto processo decisionale.

Analogamente, le Commissioni organizzate su base sovracomunale devono affrontare i principali temi (ad es. i piani urbanistici) con ampio anticipo rispetto alla tempistica delle deliberazioni di competenza dell'Unione. In questo modo le esigenze di razionalizzazione dei servizi si conciliano con il principio autonomistico.

2.5. Gli organi politici dell'Unione

Si pone inoltre il problema della composizione degli organi politici, che non appare pienamente rispettosa della volontà degli elettori e del principio di rappresentatività: l'Unione è un ente di secondo livello, caratterizzato da un assetto politico particolare, non direttamente elettivo. Ciò premesso, spetta al legislatore individuare meccanismi idonei, benché indiretti, di delega tra rappresentati e rappresentanti.

Ci pare piuttosto carente, sotto questo profilo, la normativa del Testo unico (art. 32, comma 4) in base alla quale:

- il Presidente è scelto tra i Sindaci dei Comuni associati;
- la Giunta tra i componenti dell'esecutivo dei Comuni associati;

- il Consiglio è composto da un numero di consiglieri definito nello Statuto, eletti dai singoli Consigli dei Comuni associati tra i propri componenti.

Sembra condivisibile la previsione dell'art. 19, comma 3-*ter* della l.r. Emilia-Romagna n. 21/2012, in base alla quale la Giunta dell'Unione è composta necessariamente dai Sindaci dei Comuni che ne fanno parte. In questo modo si rafforza all'interno dell'Unione il ruolo dei singoli enti, rappresentati dai Sindaci eletti direttamente dai cittadini; viene in qualche modo ripristinato il legame tra il corpo elettorale e la *governance* dell'Unione.

La presenza dei Sindaci negli organi esecutivi è direttamente connessa alla configurazione dell'Unione come mera proiezione organizzativa dei Comuni. In questo senso la presenza dei Sindaci è una garanzia dell'autonomia comunale costituzionalmente riconosciuta, anche se a volte può osteggiare la formazione di una vera e propria maggioranza politica all'interno della Giunta⁷.

Ben diverso il *Bureau* previsto nel modello francese, nominato dal Consiglio al suo interno a scrutinio segreto. In questo modo l'Unione può disporre di un esecutivo più forte e coeso; e tuttavia non sappiamo fino a che punto un modello del genere, svincolato dalle figure dei Sindaci, possa essere trapiantato in un contesto "campanilistico" come il nostro. Risulta inoltre inadeguata la disciplina del Testo unico sull'organo assembleare dell'Unione. La sua composizione è il frutto di scelte politiche e non riflette in alcun modo la volontà degli elettori.

Sono indispensabili, dunque, nuovi meccanismi in grado di avvicinare la composizione del Consiglio dell'Unione alla volontà del corpo elettorale: meccanismi che il legislatore potrebbe mutuare dalla vicina esperienza francese. È auspicabile, se non un meccanismo di elezione diretta (che potrebbe generare effetti distorsivi in un ente di secondo livello, rispetto

(7) Cfr. Corte cost. n. 50/2015, con la quale si è pronunciata sui ricorsi presentati da quattro Regioni (Veneto, Campania, Puglia, Lombardia) avverso ben 58 commi dell'unico articolo della legge 56/2014 (c.d. legge Delrio). «Tali Unioni – risolvendosi in forme istituzionali di associazione tra Comuni per l'esercizio congiunto di funzioni o servizi di loro competenza e non costituendo, perciò, al di là dell'impropria definizione *sub* comma 4 dell'art. 1, un ente territoriale ulteriore e diverso rispetto all'ente Comune – rientrano, infatti, nell'area di competenza statutale *sub* art. 117, secondo comma, lettera *p*), e non sono, di conseguenza, attratte nell'ambito di competenza residuale di cui al quarto comma dello stesso art. 117».

agli enti che conferiscono le funzioni e che devono evidentemente essere rappresentati), un sistema di elezione semidiretta come quello sperimentato in Francia che consente agli elettori di votare per il proprio Comune e, al tempo stesso, per la forma associativa (“*fléchage*”).

Si attende un intervento in tal senso del legislatore nazionale, stante l’orientamento restrittivo della Corte costituzionale sulle competenze legislative delle Regioni (cfr. sentenza n. 50/2015)⁸. In attesa, ogni Regione potrebbe adottare una soluzione parziale, sulla falsariga della norma sul *fléchage* approvata in Toscana: nel caso in cui i singoli Consigli rinuncino a nominare i loro rappresentanti, risultano nominati i consiglieri comunali che hanno avuto più preferenze (cfr. l.r. Toscana n. 68/2011 come modificata dalla l.r. 22/2015).

In attesa di novità a livello legislativo, nulla vieta che ciascun Consiglio comunale decida volontariamente di nominare i Consiglieri più votati nelle ultime elezioni. Una semplice opzione, che – laddove esercitata – costituirebbe un segnale di grande rispetto della volontà degli elettori. Pare invece velleitaria l’opinione di chi vorrebbe definire in sede statutaria modalità idonee a dare rappresentanza in Unione a tutti i gruppi consiliari presenti nei singoli Comuni, il cui numero è spesso assai elevato oltre che imprevedibile. È quindi tutto sommato condivisibile, sotto questo profilo, la previsione dell’art. 32, comma 4 del Testo unico, come modificato dalla legge Delrio con la quale si è posta fine alla *vetaxata quaestio* dei rapporti tra la garanzia delle minoranze ed il numero massimo dei consiglieri stabilito per legge.

Come si vede, l’assetto politico dell’Unione rappresenta un tema assai complesso e delicato, dovendosi contemperare esigenze contrapposte di rappresentanza e di sintesi politica. «La difficoltà di stipulare accordi tra amministrazioni, la complessità delle procedure amministrative e le difficoltà nella gestione dei rapporti inter-istituzionali sono motivazioni ricorrenti nelle resistenze a dare avvio o a consolidare l’esperienza delle Unioni»⁹. È del tutto evidente la necessità di trovare correttivi alla situazione

(8) Cfr. nota precedente.

(9) Cfr. B. BALDI, G. XILO, *Dall’Unione alla fusione dei Comuni: le ragioni, le criticità e le forme*, cit., p. 146.

piuttosto singolare degli organi eletti in primo grado che governano servizi e risorse tramite un organo di secondo grado all'interno del quale si può ridurre il loro potere decisionale. «È appena il caso di notare come la Giunta dell'Unione potrebbe comprendere Sindaci di diversa estrazione politica, diventando una sorta di camera alta più che un vero e proprio esecutivo; nello stesso Consiglio potrebbero esserci di frequente situazioni tali da non riuscire ad avere una maggioranza politica coesa. La storia dirà se queste sono criticità statisticamente accettabili a fronte dei vantaggi conseguibili»¹⁰.

2.6. *La valorizzazione della dirigenza*

La proposta n. 2 del Decalogo della *governance* si propone i seguenti obiettivi:

- «1. Superare la distanza fra l'apicale del Comune e la dirigenza tecnica dell'Unione, riconoscendo ai Segretari comunali un ruolo più strutturato nell'Unione (aumento del riconoscimento interno e dirigenti dell'Unione più recettivi delle tematiche strategiche per i singoli Comuni);
2. consentire ai Sindaci di individuare apicali di fiducia, nelle modalità previste dalla legge, dal profilo tecnico ma dotati di una spiccata sensibilità ai progetti strategici dei Comuni che li esprimono (risolvere in particolare in modo più tempestivo gli eventuali problemi sorti a cavallo fra Unione e Comuni, al fine di tradurre il programma di governo in azioni concrete);
3. rafforzare la funzione di Direttore generale dell'Unione, con esclusiva competenza sugli aspetti manageriali, strategici ed organizzativi dell'ente, comprese le funzioni in materia di legalità, in continuo raccordo con i Segretari dei Comuni».

Una riorganizzazione coerente della dirigenza dell'Unione e dei Comuni può portare al superamento delle criticità emerse nei primi anni di vita dell'Unione. In base all'art. 32, comma 5-ter, del Testo unico «il Presidente dell'Unione di Comuni si avvale del Segretario di un Comune facente parte dell'Unione, senza che ciò comporti l'erogazione di ulteriori indennità e, comunque, senza nuovi o maggiori oneri per la finanza pubblica»¹¹.

(10) Cfr. F.R. FRIERI, L. GALLO, M. MORDENTI, *Le Unioni di Comuni*, cit., p. 368.

(11) Con tale previsione s'intende ribadire che l'Unione non è un "altro dai Comuni", ma è un

Tale modifica, introdotta dalla legge Delrio, consente di superare le residue perplessità circa l'obbligatorietà nelle Unioni della figura del Segretario, che svolge le funzioni previste dall'art. 97, comma 4 TUEL ed in particolare coordina l'attività dei dirigenti. Il Presidente può attribuire al Segretario le funzioni di Direttore generale, ai sensi dell'art. 108, comma 4, ferma restando l'opzione riconosciuta dal primo comma, di cui è controversa peraltro l'applicabilità in via analogica alle Unioni di Comuni; sembra in ogni caso doveroso ottemperare alla previsione del d.l. 2/2010 convertito nella legge 42/2010, che consente di nominare il Direttore, interno o esterno, soltanto nelle Unioni con popolazione superiore alla soglia di 100.000 abitanti¹².

Nel 2016, il Presidente dell'Unione dei Comuni della Bassa Romagna ha attribuito al Segretario le funzioni direzionali, abbandonando l'assetto precedente impostato sulla doppia figura (Segretario e Direttore). Il ruolo del Segretario/Direttore dell'Unione appare nevralgico, nell'ottica di contemperare gli obiettivi di efficienza con le esigenze di prossimità: egli infatti coordina i dirigenti dei settori ed è al tempo stesso punto di intersezione con la squadra dei Segretari comunali. Fondamentale da un lato il compito del Comitato di direzione dell'Unione, che deve svolgere un ruolo proattivo e proporre modelli gestionali sempre più avanzati, in attuazione dei programmi dell'Unione e tenuto conto delle esigenze manifestate dai singoli Comuni. In tale ottica si colloca anche la prassi già avviata di organizzare un incontro mensile (di solito conviviale) con una Giunta comunale e con il rispettivo Segretario, al fine di monitorare gli eventuali problemi giacenti. Dall'altro lato, appare determinante il ruolo del Tavolo dei Segretari, coor-

loro strumento, una loro proiezione, in conformità alla linea interpretativa adottata dalla Corte costituzionale nella sentenza n. 50/2015 (cfr. L. VANDELLI, *Città metropolitane, province, unioni e fusioni di comuni*, Rimini, Maggioli, 2014, p. 211).

(12) La questione è controversa. Come chiarito dalla Corte dei conti Lombardia con i pareri nn. 593 e 594 del 2010, l'abolizione della figura del Direttore generale per i Comuni con popolazione inferiore o uguale a centomila abitanti si deve estendere anche al caso analogo, disciplinato dall'art. 108, comma 4 TUEL (Segretario/Direttore). La soppressione in esame concerne, dunque, il Direttore sia interno sia esterno all'amministrazione, essendo ispirata alla necessità di eliminare tutte le spese non strettamente indispensabili in base alle dimensioni dell'ente. Tale impostazione sembra applicabile anche alle Unioni, alla luce del rimando ai principi previsti per l'ordinamento dei Comuni contenuto all'art. 32, comma 4 TUEL.

dinato dal Segretario dell'Unione. Il Tavolo viene convocato con continuità, alla presenza dei Dirigenti di volta in volta interessati, allo scopo di condividere linee interpretative e indirizzi generali con particolare riferimento alle principali tematiche d'interesse comune (piani assunzionali, piano della formazione, contrattazione decentrata, sistema di valutazione della *performance*...).

Obiettivo fondamentale è quello di armonizzare – per quanto possibile – le diverse istanze. «La complessità dell'Unione dei Comuni riguarda non solo il *decision-making* ma anche le strutture organizzative. Per quanto ci si impegni ad armonizzare la presenza di unità amministrative dipendenti da ogni singolo Comune associato con quella di unità dipendenti dall'Unione, è inevitabile che si instaurino fenomeni di concorrenza e diffidenza tra queste diverse strutture, se non altro perché le seconde, nella misura in cui dimostrino nel tempo efficacia ed efficienza operative, tenderanno a fagocitare le prime. Ciò rende spesso necessario un impegno aggiuntivo e costante di integrazione, anche attraverso la risoluzione di micro/macroconflitti organizzativi»¹³.

La mediazione, sul piano sia tecnico che politico, deve prevenire il rischio che nel lungo periodo si possa incrinare il patto associativo su cui si fonda l'Unione.

2.7. *L'organizzazione dell'Unione*

Dal punto di vista organizzativo non si parte da zero. L'Unione dei Comuni della Bassa Romagna ha già adottato alcuni accorgimenti al fine di conciliare gli obiettivi di efficienza con il principio di prossimità.

In linea generale, il *back office* di ciascuna struttura è stato accentrato in un'unica sede in modo da favorire il raggiungimento:

- degli *standard* qualitativi prefissati (efficacia);
- degli obiettivi di razionalizzazione dei costi (efficienza).

Una parte dei risparmi è stata destinata al potenziamento del *front office* nei Comuni.

D'altra parte alcuni servizi sono stati progettati in un'ottica diversa, in parte "decentrata". Si fa riferimento in particolare alle funzioni più strategiche e

(13) Cfr. B. BALDI, G. XILO, *Dall'Unione alla fusione dei Comuni: le ragioni, le criticità e le forme*, cit., p. 147.

meno standardizzabili, caratterizzate da un'elevata frequenza e/o complessità delle relazioni con gli utenti interni (come nel caso del settore finanziario) o esterni (come nel caso della polizia municipale).

Tali relazioni sono presidiate grazie alla presenza in loco di alcune figure professionali:

- i dirigenti dell'Unione, che si devono relazionare periodicamente con amministratori, dipendenti e utenti dei servizi;
- altre figure specifiche come il “*tutor* delle imprese”;
- soggetti dotati di un grado parziale di autonomia (veri e propri “responsabili di servizio” o semplici “referenti locali”, come gli ispettori di presidio);
- un'adeguata rete di sportelli al pubblico.

Sul piano strettamente organizzativo, si possono individuare quattro gruppi di servizi conferiti all'Unione:

- servizi interni caratterizzati da relazioni codificate con gli utenti interni (es. personale, appalti, Ict, controllo di gestione): modello organizzativo accentrato;
- servizi interni con elevata frequenza e/o complessità delle relazioni con utenti interni (es. settore finanziario): modello parzialmente decentrato, articolato in una pluralità di unità locali (nell'esempio, i nove “servizi” sono gestiti da “responsabili” incaricati con posizione organizzativa legata al singolo bilancio);
- servizi esterni caratterizzati da relazioni sufficientemente codificate con gli utenti esterni (es. tributi, sociale, SUAP): modello accentrato con apertura di “sportelli locali”;
- servizi esterni con elevata frequenza e/o complessità delle relazioni con utenti esterni (es. polizia municipale): modello parzialmente decentrato tramite singole unità locali (nell'esempio, sono gestite dagli “ispettori di presidio”).

In ogni caso tutti i soggetti elencati (referenti, responsabili di unità locali, sportellisti, ecc.) dipendono giuridicamente dal rispettivo dirigente dell'Unione, il quale deve raggiungere gli obiettivi di razionalizzazione che gli sono stati affidati in conformità all'art. 32, comma 5 TUEL (che fa riferimento a «progressivi risparmi di spesa»)¹⁴.

(14) A questo proposito cfr. Corte dei conti, sez. Piemonte, parere n. 287/2012.

2.8. *La comunicazione interna ed esterna*

Il principio di prossimità richiede uno sforzo particolare nel miglioramento della comunicazione interna ed esterna. Anzitutto, occorre dotare tutti gli enti di personale di sportello qualificato e aggiornato in modo trasversale sulle attività dell'Unione e dei Comuni.

La proposta n. 3 del Decalogo prevede:

- un riassetto complessivo della dotazione organica degli sportelli;
- la centralità delle politiche di formazione del personale;
- un ruolo di primo piano per la rete degli URP, guidata dal Servizio comunicazione dell'Unione.

Più in generale l'Unione deve rendicontare in modo chiaro e innovativo le proprie attività; a tale scopo può utilizzare tutti gli strumenti disponibili, dal tradizionale comunicato stampa ai nuovi *social media*. Tutto questo in modo coordinato con le attività analoghe dei singoli Comuni, che possono avvalersi dei servizi di *staff* dell'Unione.

Le nuove tecnologie consentono di accentuare la presenza dell'Unione e dei Comuni sul *web*, con particolare riferimento ai Piani per la trasparenza e alle opportunità di sviluppo degli *open data*, in attuazione anche di quanto previsto dall'art. 9 del Codice dell'amministrazione digitale nell'ambito della partecipazione democratica elettronica.

Nelle interviste raccolte nei mesi scorsi è emersa anche l'esigenza di dedicare particolare attenzione alle connessioni "interne" tra le strutture dell'Unione e dei singoli Comuni, spesso interessate in modo trasversale dai processi amministrativi. Si pensi ad esempio al caso dell'ordinanza contingibile e urgente a firma del Sindaco previa istruttoria dell'Ufficio edilizia dell'Unione, che coinvolge enti diversi, registri di protocollo diversi e così via.

La proposta n. 6 del Decalogo intende migliorare la comunicazione interna tra Unione e Comuni, obiettivo che si può conseguire tramite ricorso alle nuove tecnologie (Intranet; videoconferenza). Occorre definire schemi condivisi e manuali operativi, da illustrare in appositi incontri formativi e di aggiornamento a livello sia generale che settoriale (es. rete dei protocolлисти, rete degli Uffici tecnici...); in particolare, il Servizio appalti dell'Unione deve incontrare periodicamente la rete degli Uffici tecnici in modo da concordare schemi e procedure rapide e trasparenti. L'operato dei servizi dell'Unione e dei Comuni deve essere coordinato

in modo costante, grazie all'azione integrata dei Segretari. Come se si trattasse di un unico ente, collocato su due piani dello stesso edificio.

2.9. Programmazione e controllo

La proposta n. 7 del Decalogo punta a rafforzare il “Sistema integrato dei controlli interni” organizzato in modo coordinato dall'Unione e dai Comuni ai sensi dell'art. 147, comma 5 TUEL. È del tutto evidente che una struttura altamente specialistica come questa non può che essere costituita in forma associata, in modo da supportare adeguatamente gli organi politici e gestionali dell'Unione e dei Comuni nelle fasi della programmazione (obiettivi strategici; obiettivi gestionali; controllo di gestione; controllo strategico; riprogrammazione degli obiettivi).

Si pone l'esigenza di implementare le analisi di *benchmarking* in relazione ai singoli servizi, con riferimento anche al monitoraggio effettuato dalla Regione al fine di valutare l'andamento delle Unioni presenti sul territorio. A tale scopo occorre far riferimento al bilancio consolidato Unione-Comuni – depurato dai trasferimenti tra gli enti – in modo da determinare correttamente i costi per poterli confrontare nello spazio (con altre Unioni) e nel tempo (con la situazione pre-Unione).

2.10. Innovazione e semplificazione

L'Unione di Comuni rappresenta la sede naturale per la definizione e l'attuazione dei piani di maggior complessità sul fronte dell'innovazione tecnologica e del cambiamento organizzativo, a partire dall'Agenda digitale locale. Non a caso la l.r. Emilia-Romagna n. 21/2012 obbliga i Comuni ad associare la funzione informatica.

L'Unione dei Comuni della Bassa Romagna ha attribuito al dirigente del Servizio informatico il ruolo di Responsabile per la transizione digitale dell'Unione e dei Comuni aderenti, in attuazione di quanto previsto dall'art. 17, comma 1-*septies*, del Codice dell'amministrazione digitale. Tale figura ha coordinato unitamente alla direzione generale la costruzione partecipata dell'Agenda digitale locale, che ha lo scopo di sviluppare sul territorio i «diritti di cittadinanza digitale» definiti dall'Agenda europea.

Le proposte n. 4 e 5 del Decalogo mirano a rafforzare i progetti di semplificazione amministrativa e di comunicazione istituzionale, grazie an-

che all'innovazione tecnologica. In particolare, vengono definiti i seguenti obiettivi:

«1. Velocizzare i tempi delle procedure da espletare relativamente agli insediamenti di attività produttive, semplificando i rapporti tra cittadini, imprese e pubbliche amministrazioni.

2. Affinare la gestione documentale dell'ente e proseguire con la digitalizzazione dei documenti».

Le rilevazioni del controllo di gestione dimostrano che l'Unione ha già raggiunto in questi anni buoni livelli di erogazione dei servizi, con particolare riferimento ai tempi di risposta. Tuttavia, la rapidità di sviluppo della società odierna spinge la pubblica amministrazione a dedicare a tale obiettivo sempre maggiori energie.

La necessità di investire ulteriormente nelle politiche di sburocratizzazione può trovare una risposta concreta nel rafforzamento del "Tavolo per la semplificazione" costituito con tutti gli *stakeholder*, punto di riferimento costante per la condivisione delle iniziative formative e informative relative ai servizi digitali legati al territorio (SUE-SUAP). In particolare, diventa essenziale il ruolo dell'unità di progetto SIt ("Sistema informativo territoriale"), che dovrà supportare il processo di ulteriore affinamento di tali servizi con il coinvolgimento degli ordini professionali interessati ad un uso proficuo del SIt.

L'innovazione tecnologica costituisce a ben vedere la chiave di volta per il superamento delle criticità legate al modello associativo. In tale ottica si collocano i processi di digitalizzazione dei processi interni e delle modalità di accesso ai servizi, che consentono di semplificare le procedure indipendentemente dalla posizione geografica degli uffici e degli utenti.

A titolo esemplificativo un'impresa insediata in un punto qualunque del territorio può consultare il SIt e presentare la domanda di permesso di costruire mediante lo sportello *online*, senza doversi più spostare. Le stesse attività istruttorie risultano notevolmente semplificate, compresa la possibilità per il dirigente di firmare il provvedimento digitale da remoto.

Le proposte n. 8, 9 e 10 sono relative a settori specifici dell'Unione. Si segnala, in particolare, la figura cruciale del "*tutor* delle imprese", con il duplice compito di impostare a monte il percorso più efficace ed effi-

ciente e di verificarne l'attuazione a valle; la logica è quella di assicurare strumenti adeguati di raccordo tra Unione, Comuni, utenti dei servizi e *stakeholder* al fine di incentivare ulteriormente lo sviluppo del territorio.

3. Conclusioni

Il caso della Bassa Romagna conferma, da un lato, le potenzialità del processo associativo e, dall'altro, la necessità di una normativa più stringente, che possa chiudere questa lunga stagione fatta di continue proroghe e di riforme lasciate a metà. Spetta al legislatore la scelta tra un percorso di tipo volontario o coattivo: l'importante è completare in tempi rapidi il disegno riformatore, mettendo i Comuni nelle condizioni di erogare servizi efficaci ed efficienti¹⁵.

L'Unione di Comuni rappresenta un'opzione intermedia tra la semplice convenzione, poco stabile ed efficace, e la fusione, con cui il singolo ente rinuncia alla propria identità. Sembra dunque l'unica soluzione in grado di contemperare i principi costituzionali di autonomia e adeguatezza e di mantenere in vita la tradizione dei piccoli borghi, come auspicato recentemente dalla legge n. 158/2017.

Risulta essenziale, in tale ottica, la formazione di una *multilevel governance* secondo principi di partecipazione, trasparenza, inclusività e leale cooperazione, analoghi a quelli indicati nella "Carta della *governance* multilivello in Europa" adottata dal Comitato delle Regioni nel 2014 per la gestione dei fondi strutturali e d'investimento 2014-2020. La legittimazione, l'efficacia e la visibilità dell'azione comunitaria dipendono dal contributo di tutti gli attori, e sono garantite solo a condizione che gli Enti regionali e locali agiscano da veri e propri "*partner*" e non si limitino più a svolgere un ruolo di "intermediari".

Tali principi devono trovare applicazione anche nell'ambito delle au-

(15) La dottrina oscilla tra una posizione orientata al principio di volontarietà e alla incentivazione dei conferimenti in Unione (cfr. V. TONDI DELLE MURA, *La riforma delle Unioni di Comuni fra "ingegneria" e "approssimazione" istituzionali*, in *federalismi.it*, 2012, p. 22) e una posizione invece più propensa alla introduzione di veri e propri obblighi, in quanto finalizzati alla sopravvivenza delle stesse autonomie: l'obbligatorietà, peraltro, insiste sull'*an* e non sul *quomodo*, dal momento che i Comuni individuano discrezionalmente le funzioni da associare e gli enti con cui cooperare [cfr. A.M. BARONI, *L'associazionismo comunale in Italia*, in G.C. DE MARTIN (a cura di), *L'intercomunalità in Italia e in Europa*, Padova, Cedam, 2014, p. 295].

tonomie locali, chiamate a lavorare in rete con modalità peculiari che possono essere mutate in parte dal modello francese. Nella consapevolezza che l'Unione di Comuni non può funzionare né con un quadro politico semplificato, in cui si annullano le istanze delle rappresentanze locali, né rinunciando a fare sintesi di tali istanze¹⁶.

Ci troviamo di fronte, in effetti, ad una riforma assai complessa da realizzare. E tuttavia, solo in questo modo si può evitare il ricorso massivo allo strumento alternativo della fusione, che potrebbe produrre un assetto istituzionale molto più semplice e forse anche più efficiente rispetto all'Unione, ma che allo stesso tempo determinerebbe in modo irreversibile una minore attenzione ai territori oltre alla possibile cancellazione di alcuni dei "borghi più belli d'Italia".

(16) Il modello associativo prescelto dal legislatore non può prescindere da una definizione puntuale ed esaustiva «nei presupposti metodologici, nella natura giuridica, nell'impianto di *governance* e nelle conseguenti potenzialità di sviluppo», superando quella «approssimazione istituzionale» che caratterizza il quadro giuridico attuale (cfr. V. TONDI DELLE MURA, *La riforma delle Unioni di Comuni fra "ingegneria" e "approssimazione" istituzionali*, cit., p. 9).