

di Gianfranco
Baldini,
Silvia Bolgherini,
Cristina Dallara
e Lorenzo Mosca

Unioni di comuni

Le sfide dell'intercomunalità
in Emilia-Romagna



MISURE / MATERIALI DI RICERCA
DELL'ISTITUTO CATTANEO

MISURE / MATERIALI DI RICERCA
DELL'ISTITUTO CATTANEO
31

Isbn: 978-88-904357-0-6

Misure / Materiali di ricerca dell'Istituto Cattaneo
Periodico registrato presso il Tribunale di Bologna, n. 4882 del 17 marzo 1981
Direttore responsabile: Giancarlo Gasperoni
Direzione e amministrazione: Fondazione di ricerca Istituto Carlo Cattaneo
40125 Bologna, Via Santo Stefano, 11 – tel. +39 051239766
E-mail: istitutocattaneo@cattaneo.org
Sito: www.cattaneo.org

Una pubblicazione della Fondazione di ricerca Istituto Carlo Cattaneo

UNIONI DI COMUNI

Le sfide dell'intercomunalità in Emilia-Romagna

Gianfranco Baldini, Silvia Bolgherini,
Cristina Dallara e Lorenzo Mosca



Istituto Carlo Cattaneo

INDICE

Prefazione, di Gian Carlo Muzzarelli	9
Introduzione	11
1. Governance locale e cooperazione: le sfide dell'innovazione	15
1.1. Governo locale e cooperazione	15
1.2. Le sfide dell'innovazione	17
1.3. Dal <i>New Public Management</i> alla governance: come reagiscono i comuni?	18
1.4. Razionalità e obiettivi della cooperazione	21
1.5. Stato, amministrazione e cooperazione in Europa	24
1.6. Le dimensioni della cooperazione	29
1.7. L'intercomunalità e le unioni in Italia	31
1.8. Il disegno della ricerca	35
2. Le unioni di comuni: il panorama italiano e le particolarità emiliano-romagnole	37
2.1. Le unioni di comuni in Italia	37
2.2. Le forme associative in Emilia-Romagna	45
2.3. La normativa italiana e il ruolo delle regioni nella governance dell'intercomunalità	50
2.4. Gli incentivi finanziari statali alle forme associative	53
2.5. La normativa della Regione Emilia-Romagna in materia di gestioni associate	56
2.6. L'evoluzione degli incentivi finanziari all'intercomunalità in Emilia-Romagna	59
2.6.1. I contributi straordinari	60
2.6.2. I contributi ordinari	62
2.6.3. Le priorità della Regione secondo le modifiche apportate ai criteri per l'erogazione dei contributi nel 2009	69
2.6.4. Le più recenti novità in materia di gestioni associate	71
2.6.5. I finanziamenti alle tre unioni studiate	74
2.7. Al di là degli incentivi normativi e finanziari: le motivazioni della nascita delle unioni	75
2.8. Un panorama dinamico	80

3.	Tra norma e prassi: profili istituzionali e organizzativi delle unioni	83
3.1.	Questioni aperte	84
3.2.	Gli organi di governo, le strutture assembleari ed esecutive	85
3.2.1.	La presidenza dell'unione	86
3.2.2.	La giunta dell'unione	88
3.2.3.	Il consiglio dell'unione	90
3.3.	Il segretario e direttore generale	95
3.4.	Le retribuzioni e la questione del doppio incarico	97
3.5.	Gli organi facoltativi	99
3.6.	Gli istituti di partecipazione e rappresentanza delle minoranze e della cittadinanza	100
3.7.	Se l'unione non soddisfa più: adesione e recesso	104
3.8.	La struttura organizzativa degli uffici, il carico di lavoro e il livello di istituzionalizzazione	105
3.9.	Un'istituzionalizzazione <i>in fieri</i>	111
4.	Come e perché mettersi assieme: le realtà delle gestioni associate	115
4.1.	La «cessione di sovranità»: il trasferimento delle funzioni alle unioni	115
4.1.1.	Il numero di trasferimenti	116
4.1.2.	I tempi e le fasi	121
4.1.3.	Il tipo di funzioni trasferite	123
4.1.4.	Dalla carta ai fatti	126
4.2.	La gestione comune delle risorse umane	130
4.2.1.	La sfida del trasferimento del personale	131
4.2.2.	Le remore e gli ostacoli	136
4.2.3.	I risultati conseguiti	138
4.3.	Economie di scala e qualità dei servizi	141
4.3.1.	Funzioni associate ed economie di scala	142
4.3.2.	Tra quantità e qualità	144
4.4.	I bilanci annuali delle unioni	146
4.4.1.	Le ambiguità di una lettura difficile	147
4.4.2.	I pesi e le variazioni delle voci di spesa	148
4.4.3.	La tenaglia del Patto di stabilità	151
4.4.4.	La questione dell' <i>accountability</i>	152
4.5.	Le scelte, i successi, i problemi	154

5. Le unioni di comuni: oltre la politica?	159
5.1. Un primo bilancio	159
5.2. Perché nascono le unioni	160
5.3. Istituzionalizzazione, legittimazione e <i>accountability</i>	162
5.4. Le unioni e i cittadini tra comunicazione e partecipazione	166
5.5. Gli scenari futuri	168
5.6. Unioni e governo del territorio	172
5.7. Consolidarsi, oltre la politica	176
Riferimenti bibliografici	179
Appendice	185

Prefazione

La legge regionale n. 10 del 2008 della Regione Emilia-Romagna («Misure per il riordino territoriale, l'autoriforma dell'amministrazione e la razionalizzazione delle funzioni») disciplina le unioni di comuni, con norme innovative che ne rafforzano il ruolo di soggetto privilegiato nei rapporti interistituzionali tra enti locali e regione. L'unione fa la forza: perciò vogliamo dare più occasioni di sviluppo e crescita ad ogni territorio, valorizzando ogni specificità. È essenziale assicurare una governance più efficiente e moderna, con meno costi e più opportunità per lo sviluppo delle comunità territoriali. La legge configura l'unione di comuni quale ente sovracomunale a vocazione plurifunzionale, che opera in un ambito territoriale adeguato in cui non vi sia sovrapposizione di enti e di competenze e, ai fini dell'incentivazione economica, ne disciplina per la prima volta requisiti dimensionali e funzionali minimi, nonché aspetti ordinamentali essenziali come, ad esempio, la composizione della giunta.

Questa legge ha quindi promosso una nuova fase molto dinamica, che è pienamente in corso, di allargamento delle piccole unioni e consolidamento delle altre. La legge regionale per il riordino territoriale è quindi mossa dal senso di responsabilità e dalla convinzione che un territorio è forte se cresce dovunque in modo equilibrato, con il protagonismo attivo dei territori e un'unica strategia di gestione e sviluppo che unisce le aree più forti a quelle più deboli, per rafforzarle tutte.

La riforma dell'associazionismo intercomunale approvata con la legge regionale n. 10 si pone anche l'obiettivo di migliorare e rendere più efficiente la gestione associata dei servizi sul territorio, premiando quelle forme associative che raggiungano alti livelli qualitativi delle prestazioni. Per queste ragioni, dispone criteri più selettivi e mirati per l'accesso ai contributi (e la relativa quantificazione) a favore delle forme associative, tra l'altro concentrando le risorse a beneficio delle unioni e delle residue comunità montane.

Va sottolineato, inoltre, che la legge regionale n. 10 costituisce per la Regione Emilia-Romagna il primo rilevante provvedimento legislativo di un più complesso e articolato processo normativo di semplificazione istituzionale, autoriforma amministrativa e riorganizzazione delle strutture degli enti locali e degli enti strumentali regionali. Un processo che prevede riduzioni, accorpamenti e riforme di enti intermedi, e che comporterà nel prossimo futuro, oltre a una riconsiderazione complessiva della governance locale, il conferimento da parte della regione, con successive leggi, di funzioni e compiti non solo gestionali ma anche di indirizzo e programmazione in capo agli enti associativi, che le svolgeranno a livello di area sovracomunale. Un processo, quindi, in grado di assicurare la crescita economica e sociale del nostro territorio, nell'ottica di uno sviluppo integrato forte e sostenibile.

Risulta pertanto molto utile, nella prima fase di attuazione della legge – e anche in vista dell’adozione dei provvedimenti che daranno concreta applicazione a regime alle sue norme più innovative – poter disporre di analisi accurate e approfondite non solo del fenomeno dell’intercomunalità nel suo complesso e nelle sue varie articolazioni ed evoluzioni, all’interno della regione (compreso lo studio specifico di determinati modelli), ma anche di indagini che facciano emergere le interrelazioni e gli effetti nel tempo delle politiche regionali, e in particolare delle misure incentivanti in materia, in quanto forniscono dati essenziali per impostare i futuri programmi e le azioni concrete più idonee al raggiungimento degli obiettivi prefissati dalla legge.

Questo volume mette in luce proprio questi aspetti e il ruolo della regione in questi sviluppi. A fronte di una – ormai anche piuttosto ricca – serie di studi e analisi sul panorama delle unioni di comuni in Italia e nelle diverse regioni, questo lavoro privilegia l’approccio empirico e pone l’accento sul reale funzionamento delle unioni stesse. In particolare, ha l’obiettivo di esaminare lo sviluppo e l’evoluzione delle unioni di comuni come forma di cooperazione intercomunale, di metterne in luce vantaggi e vischiosità, positività e rischi.

La prospettiva comparata e lo sguardo all’Unione Europea ne costituiscono un valore aggiunto: la prospettiva comparata permette di confrontare varie realtà emiliano-romagnole evidenziandone similitudini e differenze. Trattati omogenei e sfide condivise connotano le esperienze di cooperazione nel governo locale, ma emergono anche differenze importanti (anagrafiche, demografiche, strutturali, politiche, ecc.) che rendono variegato il mondo delle unioni.

Questo volume cerca, allora, di individuare i percorsi ed elementi peculiari nei processi di governo, nel percorso verso una maggiore razionalizzazione amministrativa e nella gestione delle politiche pubbliche attraverso il confronto tra casi diversi.

Lo sguardo all’Unione Europea – che questa pubblicazione offre attraverso una panoramica sulle esperienze di intercomunalità in altri paesi e un confronto con quelle italiane – costituisce, invece, un elemento di novità e di particolare rilevanza perché il livello comunitario è divenuto ormai un punto di riferimento imprescindibile per il governo locale.

Gian Carlo Muzzarelli

Assessore della Regione Emilia-Romagna alla Programmazione e sviluppo territoriale, cooperazione col sistema delle autonomie e organizzazione

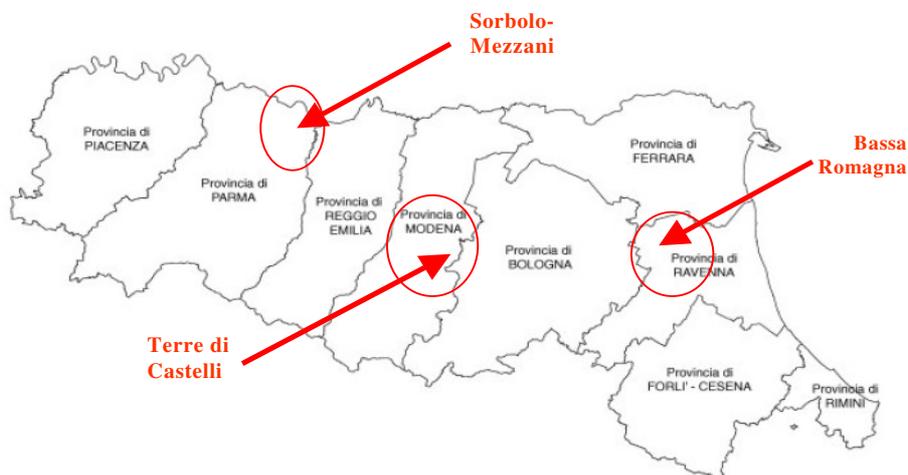
Introduzione

Questo volume nasce da una ricerca commissionata dall'Unione Terre di Castelli alla Fondazione di ricerca Istituto Carlo Cattaneo. Si compone di cinque capitoli che hanno l'intento di esaminare, in prospettiva comparata, lo sviluppo e l'evoluzione delle unioni di comuni (Uc) come forma di cooperazione intercomunale. Il principale obiettivo della ricerca è consistito in uno studio in profondità di tre casi, volto a esaminare le reali dinamiche e le concrete problematiche riguardanti il trasferimento e la gestione dei servizi in forma associata. Il valore aggiunto della ricerca consiste quindi nel tentativo di andare oltre indagini meramente descrittive o studi quantitativi – spesso limitati all'analisi degli aspetti formali dell'associazionismo intercomunale – al fine di cogliere punti di forza e di debolezza dei processi associativi e di trarre conclusioni a medio raggio sul fenomeno dell'intercomunalità, in Emilia-Romagna e in Italia.

Nel panorama italiano, la Regione Emilia-Romagna presenta un'ottima tradizione di governo locale: nella nota ricerca del politologo americano Robert Putnam (1993), poi ripresa in parte nel nuovo filone di studi sul capitale sociale, questa regione figurava in testa in tutti i più importanti indicatori di efficienza amministrativa. In questo contesto, è parso allora interessante studiare le «nuove» forme di cooperazione dei governi locali, selezionando tre casi di unioni di comuni, appartenenti a tre province diverse, con l'obiettivo di esaminarne i tratti comuni e le sfide che le connotano. Lo studio in profondità ha consentito di intraprendere un interessante percorso di ricerca, volto in particolare a verificare quali somiglianze e differenze esistano tra i tre enti locali rispetto ai processi di razionalizzazione amministrativa, di governo del territorio e, più in generale, di gestione dell'intercomunalità.

L'Unione Terre di Castelli, in provincia di Modena, nasce nel luglio del 2001 (atto costitutivo n. 1097 del 20 luglio 2001) e inizia le proprie attività effettive nell'aprile del 2002. Costituita da cinque comuni (il comune capofila Vignola, Spilamberto, Castelvetro di Modena, Castelnuovo Rangone, Savignano sul Panaro), con una popolazione complessiva di oltre 65 mila abitanti, questa unione ha avviato, alla fine del 2008, un processo di allargamento che l'ha portata, nel giugno 2009, a essere formata da otto comuni. Oltre ai cinque comuni fondatori, si sono aggiunti, a seguito della soppressione della Comunità montana Appennino Modena Est, i comuni di Marano sul Panaro, Guiglia e Zocca, facendo così raggiungere all'unione una popolazione di circa 82 mila abitanti.

L'Unione Sorbolo-Mezzani, in provincia di Parma, nasce lo stesso giorno di Terre di Castelli da un'intesa tra gli amministratori dei comuni di Sorbolo e Mezzani (popolazione complessiva di poco più di 12 mila abitanti). Il



La posizione geografica delle tre unioni di comuni studiate.

nuovo ente inizia ad operare concretamente dal dicembre dello stesso anno, quando ad esso sono trasferite e conferite dai due comuni le prime funzioni da gestire in forma associata. Anche questa unione ha iniziato, a cavallo del 2009, a valutare la possibilità di un allargamento ai due comuni limitrofi di Colorno e Torrile, allargamento che – se avviato dopo il rinnovo delle amministrazioni comunali del 6-7 giugno, dovrà concretamente realizzarsi entro il 2010 – porterebbe l’unione a una popolazione totale di circa 25 mila abitanti.

Infine, l’Unione Bassa Romagna, in provincia di Ravenna, nasce ufficialmente il 1° gennaio 2008, avvalendosi della precedente esperienza associativa dell’omonima Associazione intercomunale (Aic), creata il 1° gennaio 2000, e allora comprendente anche il comune di Russi, poi non entrato nell’Uc. Ne fanno parte nove comuni – Alfonsine, Bagnacavallo, Bagnara di Romagna, Conselice, Cotignola, Fusignano, Lugo (comune capofila), Massa Lombarda, Sant’Agata sul Santerno – per una popolazione complessiva di circa 100 mila abitanti.

Come probabilmente risulta già chiaro da questo breve *excursus*, tre sono i criteri che hanno guidato la scelta dei casi studio. Un criterio dimensionale ha fatto propendere per la selezione di un’unione molto grande (Bassa Romagna), una molto piccola (Sorbolo-Mezzani) e una medio-grande (Terre di Castelli), sia dal punto di vista del numero di comuni membri, sia come popolazione complessiva. Un criterio temporale ha fatto poi prediligere unioni che già vantavano quasi un decennio di attività associativa (se si considera l’esperienza pregressa di Bassa Romagna come Associazione intercomunale)

per far sì che l'analisi del loro reale funzionamento trovasse una solida base empirica, costituita da molti anni di pratica della cogestione. Infine, un criterio geo-politico ha fatto propendere per due unioni in due diverse province della zona ovest della regione (Terre di Castelli e Sorbolo-Mezzani), zona – come vedremo in modo approfondito nel cap. 2 – più strutturata e omogenea dal punto di vista dell'intercomunalità e dal punto di vista dell'orientamento politico; e una unione della zona est (Bassa Romagna), al contrario meno strutturata e politicamente più disomogenea. L'insieme dei tre criteri ha permesso una copertura significativa delle realtà intercomunali in Emilia-Romagna.

La ricerca è stata condotta attraverso l'utilizzo della documentazione ufficiale delle tre unioni (statuti e regolamenti), delle trascrizioni degli incontri e delle (oltre 30) interviste faccia-a-faccia con gli amministratori, il personale e gli «osservatori privilegiati», effettuate dal nostro gruppo di lavoro nel periodo compreso fra il dicembre 2007 e l'ottobre 2008. Un aggiornamento della ricerca è stato successivamente effettuato fino al giugno 2009 con ulteriori approfondimenti e colloqui telefonici per dar conto sia delle recenti evoluzioni nella legislazione nazionale e regionale concernente gli enti locali, sia delle trasformazioni occorse nelle tre unioni prescelte.

I riferimenti alle interviste nel testo sono riportati utilizzando gli acronimi delle tre unioni (rispettivamente «Tdc» per l'Unione Terre di Castelli, «Some» per l'Unione Sorbolo-Mezzani, «Barm», per l'Unione Bassa Romagna; «Er» designa interviste a funzionari della Regione Emilia-Romagna; l'acronimo «Supp» indica interviste telefoniche supplementari effettuate dopo il periodo di rilevazione sul campo per ottenere precisazioni, aggiornamenti e approfondimenti), seguite dal riferimento al numero dell'intervista e alla pagina relativa alla trascrizione della stessa. Si ringraziano in questa sede tutti gli intervistati che, con la loro disponibilità, hanno reso possibile questa ricerca.

Per quanto riguarda la stesura finale dei capitoli, sono da attribuire: il cap. 1 e i parr. 5.1 e 5.7 a Gianfranco Baldini, il cap. 2 e i parr. 5.2 e 5.4 a Lorenzo Mosca, il cap. 3 e il par. 5.3 a Cristina Dallara, il cap. 4 e i parr. 5.5 e 5.6 a Silvia Bolgherini.

Lista degli acronimi utilizzati nel rapporto

Aic	Associazione intercomunale	Pr	Parma
Anci	Associazione nazionale comuni italiani	Prt	Piano di riordino territoriale
Asl	Azienda sanitaria locale	Psc	Piano strutturale comunale
Asp	Azienda di servizi alla persona	Ra	Ravenna
Ato	Ambiti territoriali ottimali	Re	Reggio Emilia
Barm	Unione Bassa Romagna (intervista)	Rn	Rimini
Bo	Bologna	Sit	Sistema informativo territoriale
Cm	Comunità montane	Some	Unione Sorbolo-Mezzani (intervista)
Coiss	Consorzio intercomunale per i servizi sociali del distretto di Vignola	Suap	Sportello unico per le attività produttive
Cps	Conferenza permanente dei sindaci	Supp	Intervista supplementare
Er	Regione Emilia-Romagna (intervista)	Tarsu	Tassa sui rifiuti solidi urbani
Fe	Ferrara	Tdc	Unione Terre di Castelli (intervista)
Fc	Forlì-Cesena	Tuel	Testo unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali
Iat	Informazione e accoglienza turistica	Uc	Unione di comuni
Mo	Modena	Ue	Unione Europea
Pc	Piacenza	Urp	Ufficio relazioni con il pubblico
Peg	Piani esecutivi di gestione	Usl	Unità sanitaria locale

1. Governance locale e cooperazione: le sfide dell'innovazione

1.1. Governo locale e cooperazione

Negli ultimi anni i governi locali delle democrazie contemporanee sono stati coinvolti in diverse sfide che ne hanno messa alla prova la capacità di adattamento ai nuovi contesti economico-sociali della globalizzazione. Tali sfide hanno assunto forma diversa a seconda dei contesti nazionali e qualche volta anche regionali. A queste sfide si è reagito talora con importanti riforme, in altri casi con mutamenti più incrementali. Ma, in ogni caso, tutti i paesi europei hanno visto significative trasformazioni negli assetti e/o nelle funzioni dei governi locali (Denters e Rose 2005a; Bobbio 2002).

L'Italia è tra i paesi fondatori dell'Unione Europea (Ue) e da decenni è ormai coinvolta in processi di integrazione sopranazionale che rendono inadeguata ogni analisi priva di una base comparata. Ciò è tanto più vero da quando la stessa Ue è intervenuta attivamente nei processi di organizzazione territoriale del governo dei suoi paesi membri, sia attraverso incentivi economici allo sviluppo (fondi strutturali e politica di coesione), sia con la valorizzazione del principio di sussidiarietà, secondo il quale è opportuno che «le decisioni siano prese il più vicino possibile ai cittadini» (preambolo del Trattato di Maastricht, 1992). Questo capitolo si concentra sulla cooperazione, al fine di comprendere su quali premesse i comuni avviano, accanto al fondamentale canale di confronto verticale (cioè con province, regioni e governo nazionale), un canale di tipo orizzontale, di convergenza e sinergia con altre realtà municipali per la gestione delle risorse, al fine di coordinare le politiche pubbliche, o – più semplicemente – espletare in miglior modo i servizi cui sono preposti.

A partire dagli anni novanta, l'amministrazione pubblica italiana ha iniziato a sperimentare importanti innovazioni: l'elezione diretta dei sindaci (1993), le leggi Bassanini (dal 1997) e la riforma del titolo V della Costituzione (2001) hanno favorito nuove modalità di governo, sia sul versante politico (costruzione di nuove leadership, rapporto più personalizzato tra sindaci ed elettori), sia su quello amministrativo (semplificazione e trasparenza, snellimento burocratico).

È in questo contesto in fermento che si colloca, con una rapida accelerazione nell'ultimo decennio, il fenomeno della cooperazione tra comuni, o intercomunalità, intesa come esperienza di gestione associata di funzioni e servizi da parte di più comuni, all'interno di una già differenziata realtà di collaborazioni e cooperazioni tra enti locali. Se allarghiamo il nostro sguardo oltre confine, ci accorgiamo che simili esperienze di cooperazione sono presenti in diversi stati europei (Hulst e Van Montfort 2007a). Come vedremo

meglio tra poco, si tratta di fenomeni con caratteristiche e portata tra di loro abbastanza diversi. Ma, in tutti i casi, i protagonisti principali sono proprio i comuni, ossia le unità municipali presenti in tutt'Europa. Da qui deriva la denominazione *inter-municipal cooperation*, che noi utilizzeremo parlando, appunto, di intercomunalità.

In questo capitolo faremo riferimento ad alcuni studi internazionali su questo tema, per poi dedicarci alla descrizione del disegno della ricerca.

Attraverso la ricognizione comparata potremo, infatti, comprendere lo sviluppo delle unioni italiane che, nel corso di pochi anni, come vedremo in dettaglio nel cap. 2, da un numero molto esiguo hanno raggiunto quasi le 300 unità, coinvolgendo poco meno di 1.400 comuni e una popolazione di circa 5 milioni di abitanti. Come vedremo, tale incremento è stato possibile grazie alla rimozione di una serie di vincoli legislativi che, originariamente pensati per favorire la fusione tra comuni di piccole dimensioni, ne riducevano di fatto l'autonomia locale.

La costituzione di unioni è dunque un processo tuttora in corso, caratterizzato da una diversa diffusione territoriale e da differenti forme organizzative. Gli studi sul tema sono prevalentemente di tipo descrittivo e ci consegnano una realtà molto eterogenea di modalità di aggregazione e coordinamento dei servizi. Rispetto a questo quadro, dal prossimo capitolo procederemo all'analisi più specifica del caso emiliano-romagnolo, per capire le modalità e le condizioni con le quali i nostri tre casi di studio (Unione Terre di Castelli, Unione Bassa Romagna, Unione Sorbolo-Mezzani) sono venuti assumendo la configurazione attuale.

Prima di passare allo studio di queste tre unioni, è però fondamentale partire da un quadro generale della cooperazione intercomunale. Come si collocano queste forme di intercomunalità nel contesto europeo? Esistono particolarità del caso italiano in prospettiva comparata? Infine, ma soprattutto, cooperare conviene? Per rispondere a questi interrogativi è opportuno accennare alle sfide che hanno rimesso in discussione la tradizionale architettura dei governi locali nelle democrazie contemporanee (par. 1.2). In seguito vedremo a quali principi si sono ispirate le riforme del governo locale (par. 1.3). Poi, seguendo la già citata ricerca di Hulst e Van Montfort (2007a), presenteremo alcuni interessanti spunti analitici sulla razionalità e gli obiettivi della cooperazione (par. 1.4). Affronteremo successivamente un'analisi dei vincoli e degli incentivi istituzionali che influenzano la cooperazione (par. 1.5), per comprenderne le principali dimensioni (par. 1.6). Grazie a questa ricognizione, emergeranno meglio le specificità del caso italiano (par. 1.7) e, al suo interno, delle unioni oggetto della nostra ricerca, la cui struttura generale verrà presentata nel paragrafo finale del capitolo (par. 1.8).

1.2. *Le sfide dell'innovazione*

I governi e la politica locale sono cambiati molto dal secondo dopoguerra ad oggi (Bobbio 2002; Vandelli 2005; Baccetti 2008). Non è questa la sede per analizzare in dettaglio tutti i mutamenti più importanti, che possono essere solo schematicamente ripresi ai nostri fini di ricerca. Il primo grande fattore di mutamento si può ricondurre all'aumento dei servizi che accompagna, fin dall'immediato dopoguerra, la progressiva estensione degli apparati di welfare dei paesi occidentali. La richiesta di servizi aumenta, assieme alla consapevolezza che le risorse a disposizione dei comuni non sono illimitate. Si innescano così meccanismi di cooperazione, ma a volte anche di competizione, tra diversi livelli territoriali.

Accanto e connesso a questo elemento, si colloca il processo di urbanizzazione, che ha portato la popolazione residente in centri urbani a essere sempre più preponderante rispetto a quella residente nei territori rurali, in Italia come nel resto d'Europa. Questo fenomeno è importante per la maggior parte delle realtà da noi studiate, dal momento che le unioni sono formate da comuni di medie e piccole dimensioni, che stanno vivendo una crescita demografica sensibile, in particolare per l'afflusso di cittadini stranieri.

Quanto al terzo mutamento, connesso ai processi di globalizzazione, uno dei maggiori esperti di governo locale interpreta la crescente interdipendenza finanziaria e commerciale degli enti territoriali soprattutto con riferimento alla produzione dei servizi (Le Galès 2002). Con l'aumento dei rapporti di scambio economico-sociale e culturale su scala mondiale, il governo locale può, infatti, essere meglio analizzato con riferimento ai contesti globalizzati di produzione delle politiche pubbliche e di regolazione della vita sociale.

In Europa, poi, accanto a queste trasformazioni riveste un ruolo cruciale il processo di europeizzazione. Oltre che significativi mutamenti nella produzione delle politiche pubbliche (sotto forma di diversi incentivi e vincoli: Ferrera e Giuliani 2008), dall'Ue sono arrivate importanti direttive nella gestione dei rapporti istituzionali verticali (tra comuni, province, regioni e stato) e anche opportunità di finanziamento, che sono state colte da diversi enti di governo sub-statale (Messina 2009).

Nella tab. 1.1 queste tendenze sono riprese da una delle più importanti ricerche comparate sul governo locale (Denters e Rose 2005b), con le rispettive sfide e interrogativi di ricerca. Si tratta, a ben vedere, di questioni aperte e attuali, di temi ai quali anche gli altri livelli di governo del territorio devono cercare di fornire risposte adeguate. Ma nell'analizzare il caso italiano, oltre a questo già ricco e complesso panorama di mutamenti, occorre tenere conto di altri importanti fattori. Nel nostro paese, come già accennato, a questi cambiamenti su scala europea (e mondiale) si vanno ad affiancare, negli

Tab. 1.1. *I comuni nelle democrazie contemporanee: tendenze, sfide e interrogativi*

Tendenza	Sfide	Interrogativi di ricerca
Richiesta di nuovi servizi	Adeguare l'offerta di servizi per renderla in grado di risolvere in maniera efficace i problemi delle comunità (considerando anche l'immigrazione)	Quali cambiamenti vi sono stati nella struttura di management e a livello di partnership?
Urbanizzazione	Coordinamento attività di governo ai vari livelli territoriali	Vi sono stati cambiamenti nel rapporto tra comuni e altri enti locali?
Globalizzazione	Nuova divisione del lavoro per affrontare le conseguenze della globalizzazione	...e tra essi e il governo centrale?
Europeizzazione	Ridefinizione del ruolo dei governi locali a fronte del processo di integrazione europea	Quali sono le implicazioni del processo di integrazione per il ruolo dei governi locali?
Nuove domande di trasparenza e partecipazione	Assicurare la rispondenza del governo locale alle nuove domande di partecipazione	Come cambia la democrazia a livello locale?

Fonte: adattamento da Denters e Rose (2005b, 8).

ultimi 15 anni, importanti trasformazioni «endogene»: il nuovo sistema partitico, l'elezione diretta del sindaco, la lunga e incerta transizione verso il federalismo.

Questi elementi hanno trasformato in maniera decisiva il governo locale, condizionando il rapporto tra le forze politiche, introducendo importanti fattori di personalizzazione nella gestione politica e amministrativa dei municipi, portando a nuove modalità di confronto istituzionale tra centro e periferia. Questi elementi sono importanti per qualsiasi analisi del governo locale contemporaneo e formano la cornice socio-politica nell'ambito della quale sorge la cooperazione tra comuni.

1.3. *Dal New Public Management al paradigma della governance: come reagiscono i comuni?*

Insieme a queste macro-tendenze, in molti contesti si è avuto, con impulso proveniente dal mondo anglosassone, e in particolare dalle riforme del decennio di governo di Margaret Thatcher in Gran Bretagna, un tentativo di introdurre meccanismi di modernizzazione dei servizi pubblici, seguendo il cosiddetto paradigma del *New Public Management*. Tale paradigma, che ne-

gli Stati Uniti ha anche ispirato una serie di riforme improntate a una revisione sostanziale delle pratiche di governo (la cosiddetta «reinvenzione del governo»: Osborne e Gaebler 1992), deriva *in primis* dalla necessità di confrontarsi con costi crescenti nella produzione di nuovi servizi. L'esigenza di rallentare la crescita del settore pubblico, dopo gli anni gloriosi del *big government*, è stata affrontata con una forte tendenza a denazionalizzare e privatizzare organizzazioni e società pubbliche. Accanto a ciò, si collocano importanti progressi compiuti dalle tecnologie dell'informazione e comunicazione e alla loro rispettiva applicazione all'erogazione dei servizi pubblici. Tutto ciò è avvenuto, come si diceva prima, nel contesto della globalizzazione che, in questa prospettiva, si concretizza in una crescente interdipendenza delle agende politiche dei governi nazionali (Hood 1991). Tutte queste tendenze, originariamente elaborate per analizzare e interpretare il mutamento delle amministrazioni e dei governi nazionali, hanno avuto un impatto importante anche sul governo locale.

Infatti, in conseguenza di esse, molti governi (nazionali e locali) hanno messo in atto misure volte soprattutto alla riduzione e al controllo della spesa, alla riorganizzazione del personale, a predisporre tecniche e strumenti per la rilevazione dei costi, all'utilizzo di gestione dei servizi già sperimentati dal settore privato. L'applicazione dei principi del *New Public Management*, secondo la formulazione di Hood (1991, 4-5) dovrebbe infatti ispirarsi ai seguenti elementi:

1. una gestione più professionale dell'attività pubblica, con autonomizzazione e responsabilizzazione dei dirigenti, considerati alla stregua di manager privati;
2. l'utilizzo di parametri o standard predefiniti cui le attività amministrative dovrebbero ancorarsi, con indicatori di qualità e di efficienza delle prestazioni;
3. un'enfasi sul controllo dell'output dell'azione amministrativa, servizi e pratiche;
4. l'introduzione di principi di competizione e di concorrenza nei confronti del settore privato;
5. l'adozione di stili aziendalistici di gestione delle attività...
6. ...e delle risorse umane;
7. l'invito al potenziamento dell'autodisciplina da parte dei dipendenti pubblici e all'uso della parsimonia nell'allocazione delle risorse.

Come è evidente, tali elementi hanno uno spiccato carattere prescrittivi, la cui importanza, nelle riforme degli ultimi 15 anni, è stata abbastanza diversificata nelle pubbliche amministrazioni nazionali (Gualmini 2003) o periferiche (Baldi 2003; Bobbio 2002). Essi hanno comunque condizionato – e continuano a condizionare – l'organizzazione e l'azione dei governi locali, come vedremo nei prossimi capitoli.

Più in particolare, nel corso del nostro lavoro avremo modo di verificare come questi principi siano stati importanti nel produrre una maggiore attenzione alla configurazione degli enti locali come fornitori e produttori di servizi, nonché a sensibilizzare i comuni (e le unioni) sulla centralità dei concetti di efficacia ed efficienza nell'azione amministrativa.

Accanto a questo nuovo paradigma, pochi anni dopo la formulazione di Hood (1991), che coglieva in modo egregio l'essenza di alcune trasformazioni in atto soprattutto nel mondo anglosassone, ma che da lì si sarebbero estese a gran parte dell'occidente (Gualmini 2003), è stata avanzata un'altra proposta analitica. Rhodes (1996) individuava nel superamento dei modelli dirigitici di direzione politica, dove lo stato era attore dominante, e nell'emergere di relazioni orizzontali e cooperative tra stato e società, tra organizzazioni pubbliche e organizzazioni private, alcuni punti qualificanti del passaggio da governo a governance. Come è stato sottolineato, il concetto di governance, applicato alle riforme amministrative, può «mettere in risalto le nuove opportunità di partecipazione dei cittadini all'erogazione dei servizi e quindi la possibilità da parte di questi ultimi di esercitare un controllo sul grado di equità dell'azione amministrativa» (Gualmini 2003, 20). Si tratta, a ben vedere, di un passaggio da forme gerarchiche di programmazione e di direzione del *policy-making* a forme non gerarchiche, e di una trasformazione che coinvolge anche il mercato, con nuove strutture di comunità e una partecipazione più aperta e dinamica dei vari attori coinvolti. Queste trasformazioni porterebbero all'emergere di nuove opportunità di partecipazione dei cittadini all'erogazione dei servizi, nonché di possibilità di vigilare su democraticità e, appunto, equità dell'azione amministrativa. Tutti elementi importanti nell'ottica della nascita di nuove forme di cooperazione tra i comuni.

Infatti, a livello locale, tutte queste tendenze e sfide hanno condizionato l'azione di governo dei comuni. Le pressioni sul governo locale sono state affrontate attraverso alcune strategie di adattamento al mutato contesto socio-politico ed economico.

Hulst e Van Montfort hanno individuato, in prospettiva comparata, quattro principali strategie di risposta (2007b, 3-8). In primo luogo si può citare la fusione come strumento di razionalizzazione delle unità amministrative attraverso la creazione di enti di «dimensioni ottimali». È la strada che viene intrapresa dalla Germania, già dagli anni sessanta, e dalla Gran Bretagna, dagli inizi degli anni settanta. La tentano in parte anche paesi della cosiddetta tradizione «napoleonica», come Francia, Italia e Spagna, ma senza grande (convinzione e) successo (Spalla 2006). Una seconda possibile strategia è la redistribuzione delle competenze, soprattutto verso il livello regionale che permette di sgravare il livello municipale di competenze e aspettative. Questo fenomeno è stato etichettato come crescita del *meso-government*

(Sharpe 1993). Anch'esso interessa molti paesi europei, compresa l'Italia (Baldi 2006). In terzo luogo si segnala la strategia dell'ingresso dei privati nell'esercizio dei servizi della pubblica amministrazione e nella fornitura degli stessi. In obbedienza ai principi del *New Public Management*, molte amministrazioni hanno avviato l'esternalizzazione di alcuni servizi rispondendo alla necessità di rispettare i sempre più stretti vincoli di bilancio. Infine, gli autori segnalano proprio l'oggetto del nostro studio, la cooperazione intercomunale, come strategia per far fronte alle crescenti pressioni del mercato e della scala, sempre più ampia, dei servizi e delle domande che devono essere soddisfatte. Fenomeno nuovo ma anche antico, se guardiamo a casi come la Francia, dove già alla fine del XIX secolo si avviarono importanti esperimenti in tal senso, la cooperazione intermunicipale non è da intendersi in alternativa alle precedenti strategie. Notiamo, infatti, che le strade presentate non sono mutuamente esclusive. Uno stesso comune, cioè, può aver adottato una o più delle strategie sopra indicate.

Nei prossimi capitoli troveremo esempi di tutte queste strategie: dalle ipotesi delle fusioni, poi magari convertitesi in cooperazioni intercomunali, dalle esternalizzazioni dei servizi a società private a trasferimenti di servizi e funzioni a livelli superiori di governo (le unioni appunto) di competenze comunali. Più in generale, in praticamente tutti i paesi analizzati nel volume di Hulst e Van Montfort (li troviamo elencati in seguito, nella tab. 1.2) una o più di queste tendenze di cambiamento si sono manifestate negli ultimi anni.

In questo lavoro ci concentreremo in particolare sulla quarta prospettiva, quella appunto della cooperazione, che ha peraltro beneficiato, nella sua nascita e sviluppo, di trasformazioni riconducibili a una o più delle «strade» prima richiamate, e che saranno quindi interpretate come funzionali o complementari all'intercomunalità e non, appunto, come sue alternative.

In sintesi, la cooperazione tra comuni si presenta sempre più come una strategia di adattamento alle trasformazioni che le società contemporanee stanno vivendo da ormai diversi decenni. A questo punto, siamo allora pronti per vedere, di nuovo in chiave comparata, come e perché la cooperazione tra comuni è diventata, soprattutto nell'ultimo decennio, un tratto importante della governance locale delle democrazie contemporanee.

1.4. *Razionalità e obiettivi della cooperazione*

Perché cooperare? Generalmente l'intercomunalità è importante per i comuni perché permette loro di integrare due elementi fondamentali, l'autonomia decisionale (quello che i britannici chiamano *self-government*, e che in Italia si riconduce appunto al principio, costituzionalmente garantito, dell'autonomia) e la razionalizzazione degli assetti di governo. Se questo è

vero, perché la cooperazione intercomunale non si è diffusa in maniera omogenea e capillare nei governi locali dell'Europa contemporanea?

Come vedremo tra breve, si possono dare due tipi di risposte, complementari tra di loro, a questo quesito. La prima riguarda i vincoli normativi e il peso delle tradizioni amministrative, che esamineremo nel prossimo paragrafo. La seconda è legata al fatto che, accanto ai vantaggi della cooperazione, quest'ultima può anche avere costi consistenti. Inoltre, tocca poi agli amministratori costruire organizzazioni in grado di rispondere al meglio alle richieste del territorio nell'azione di governo locale.

A livello generale, si possono sottolineare, infatti, i pro e i contro che il processo di cooperazione può comportare. Sul primo versante, tra i benefici, si colloca certamente la versatilità che la cooperazione garantisce di fronte alle crescenti richieste di servizi per la cittadinanza e delle richieste di competenze. Inoltre, una volta che la cooperazione è instaurata in certe aree di *policy*, si può facilmente prevedere un effetto di *spillover*, letteralmente una «tracimazione», cioè un'estensione ai settori, non direttamente interessati dalla cooperazione, ma in cui l'intercomunalità può dispiegare i propri effetti. Nel corso della ricerca vedremo che effettivamente si è avuto un effetto di questo tipo riguardo alle funzioni e ai servizi trasferiti alle unioni.

Ovviamente in queste cooperazioni ci sono anche costi. Non si può dimenticare che la stessa efficienza del progetto rimane un obiettivo che, al di là delle intenzioni, dovrebbe essere sempre e adeguatamente certificato. Inoltre, l'aumento tendenziale degli attori coinvolti spesso si traduce in un processo decisionale più complesso e dispendioso. Entrambi gli aspetti saranno approfonditi nel corso della ricerca.

Infine, c'è un altro aspetto che, tendenzialmente, in gran parte d'Europa è considerato problematico: il controllo democratico di queste organizzazioni di cooperazione e la loro rispondenza verso i cittadini, quello che si definisce come il tema dell'*accountability*, cioè della capacità di rendere conto in maniera trasparente – da parte degli attori istituzionali – delle proprie azioni e decisioni. I termini precisi in cui si pone questa questione dipendono ovviamente dalla configurazione istituzionale che assume concretamente il processo di cooperazione. Detto altrimenti, il problema della democraticità delle decisioni è legato all'inevitabile nascita di un ente *ad hoc* – quello intercomunale – con le relative modalità di (s)elezione dei suoi organi dirigenti, piuttosto che alla presenza di una convenzione o di un patto sottoscritto da più comuni.

Il problema si riassume allora nell'interrogativo: a chi e come si rende conto dell'effettiva funzionalità e del funzionamento dell'intercomunalità? La questione è centrale e si ripresenta in tutt'Europa. È particolarmente sentita in Italia in questi anni, da quando la polemica sulla «casta» ha acquisito grande rilevanza mediatica e si sono avviate alcune misure di razionalizza-

zione degli apparati amministrativi. Nel nostro paese, quindi, la questione della razionalità della cooperazione si pone anche e soprattutto in termini economici: da un lato attraverso la gestione associata e il risparmio complessivo, dall'altro, con la riduzione del numero degli enti stessi e/o del numero del personale¹. Si pensi, per fare un esempio, alla riduzione del numero delle comunità montane attualmente in corso, a seguito della legge finanziaria del 2008.

Tornando alle ragioni legate alla nascita dell'intercomunalità, e allargando lo sguardo al livello europeo, possiamo ancora ispirarci a Hulst e Van Montfort (2007c, 232-235). In conclusione della loro analisi, i due autori propongono tre principali fonti di ispirazione comuni nell'avvio di processi di cooperazione: la garanzia di uno standard minimo di servizi (in vari settori, dall'ambiente alla sanità, ai servizi sociali); l'acquisizione di una qualche forma di governance metropolitana (noi diremmo, per non confondere il tema con la creazione delle città metropolitane, sovracomunale o di area vasta) che consenta una pianificazione adeguata a un livello territoriale superiore a quello dei comuni; la necessità di migliorare, in generale, la qualità dei servizi. Nel corso della nostra analisi verificheremo l'importanza di questi punti per il processo di cooperazione intermunicipale.

Verso quali tipi di organizzazione si è orientata l'intercomunalità? Hulst e Van Montfort ne individuano quattro tipi principali (organizzazioni semi-regionali, organizzazioni di gestione dei servizi, accordi di servizio e forum di programmazione). Anche in questo caso si tratta di modalità di cooperazione che non appaiono mutuamente esclusive: ci pare quindi difficile, anche se in ogni caso al di là dei nostri obiettivi, proporre una classificazione esaustiva delle forme di cooperazione oggi presenti in Europa. In altre parole, il quadro è ben più complesso di quanto una ricognizione generale permetta di comprendere. Ma siamo convinti che questa analisi sia ricca di spunti per il nostro lavoro, e ne riprenderemo una parte tra poco, per spiegare meglio l'intercomunalità in Italia. Non prima di aver introdotto un elemento che viene invece in parte sottovalutato dalla ricerca di Hulst e Van Montfort: le specificità istituzionali e, più in particolare, il ruolo delle regioni, nella predisposizione e regolazione dei meccanismi di cooperazione.

¹ Si consideri però che il tema è presente anche in altri paesi. Nell'ottobre 2004, in due zone dell'Inghilterra, un referendum sull'istituzione di enti regionali è fallito nettamente, soprattutto a causa dell'ostilità dei cittadini alla creazione di un nuovo livello di governo, e quindi di nuovi apparati burocratici (Baldini 2004).

1.5. Stato, amministrazione e cooperazione in Europa

Come è stato dimostrato a proposito del governo regionale (Loughlin 2001; Keating 2001; Baldi 2006), gli enti di governo sub-statale si muovono a partire da vincoli dettati, oltre che dal contesto istituzionale nel quale operano, anche dalle rispettive tradizioni storiche (statali e amministrative) e dei rapporti tra stato e società. Nella tab. 1.2 analizziamo alcuni elementi che possono aiutarci nell'analisi della cooperazione intercomunale. Come si vede, emerge una casistica molto ampia e diversificata. In estrema sintesi, e lasciando a chi è interessato la lettura delle specificità nazionali, possiamo dire che la nascita e lo sviluppo di forme di cooperazione intercomunale non è solo legata alla particolare struttura del governo locale, ma anche e soprattutto ai rapporti di quest'ultimo con i livelli superiori di governo.

Se lo stato della democrazia a livello sub-nazionale (Loughlin 2001; *recte*: sub-statale) è fortemente condizionato dalle caratteristiche istituzionali dei rispettivi stati di appartenenza, per analizzare il contesto nel quale prende forma la cooperazione tra comuni è necessario individuare la specifica importanza dell'ente «meso-governativo», quello che in Italia è la regione. È, infatti, noto come in praticamente tutte le democrazie europee, nei paesi federali come in quelli di tradizione unitaria che progressivamente hanno assunto alcuni tratti federali, negli ultimi anni i poteri e le funzioni delle regioni sono aumentati in maniera significativa, anche in conseguenza del processo di integrazione europea (Baldi 2006; Ventura 2008).

Ciò ha implicazioni molto significative, considerando che le regioni hanno bilanci sempre più consistenti e che possono intervenire in un crescente ambito di settori. Per questo riteniamo particolarmente utile e corretto considerare come elemento determinante la configurazione istituzionale nella quale si sviluppano i rapporti di potere tra centro e periferia: gli stati nazionali si sono, infatti, consolidati a partire da tradizioni politiche e amministrative abbastanza differenziate. Ciò, dato il carattere fondamentalmente conservativo delle istituzioni (March e Olsen 1989), ha esercitato un'importante influenza sugli assetti del governo del territorio, cioè sulla distribuzione del potere all'interno degli stati.

Nonostante siano possibili trasformazioni radicali – come quella sperimentata nel corso degli anni dal Belgio, arrivato con la costituzione del 1993 a un assetto pienamente federale – di norma i rapporti centro-periferia sono connotati da alcune «eredità» (*legacies*) istituzionali difficilmente sradicabili. Detto altrimenti: le prassi sedimentate nel corso del tempo tendono a influire non solo sul rapporto tra stato ed enti regionali, ma anche su quello con i comuni. È quindi importante considerare con attenzione le tradizioni statali e amministrative dei singoli paesi per capire le condizioni nelle quali si sviluppa la cooperazione.

Tab. 1.2. *Istituzioni e cooperazione in Europa: dalla tradizione statale al rapporto con le regioni*

	Tradizioni amministrative			Caratteristiche delle regioni, del governo locale e intercomunalità			
	Forma di stato e tendenze recenti	Rapporti stato-società	Tradizione statale	Presenza e grado di autonomia regioni su organizzazione governo locale	N. medio abitanti comuni	Distribuzione spesa pubblica locale / regionale / nazionale	Importanza intercomunalità
Belgio	Federale	Organicisti (ma crisi attuale modello)	Napoleonica	Due macro-regioni sempre più autonome	19.532	13,0 / 24,6 / 62,4	Bassa
Finlandia	Unitaria-decentrata	Organicisti	Scandinava	Solo pianificazione regionale	12.120	44,0 / 0 / 56,0	Media
Francia	Unitaria-decentrata	Antagonisti	Napoleonica	Regioni deboli	1.600	35,0 / 4,0 / 61,0	Alta
Germania	Federale	Organicisti	Germanica	Länder molto forti	10.000	15,0 / 36,0 / 49,0	Bassa
Italia	Regionale, federalizzazione in corso	Antagonisti	Napoleonica	Aumento ruolo regioni, autonomia su governo locale	7.221	12,3 / 20,0 / 67,7	Alta
Olanda	Unitaria-decentrata	Organicisti	Germanica	Assenti	33.000	20,0 / 0 / 80,0	Bassa
Spagna	Quasi federale, differenziata	Antagonisti	Napoleonica	Forte autonomia Catalogna, Paese basco, Galizia, Canarie	4.800	13,0 / 28,0 / 59,0	Media
Regno Unito	Unitaria-decentrata, differenziata da 1998 (devolution)	Pluralisti	Anglo-sassone	Assenti (Scozia e Galles con regole proprie)	130.000	26,0 / 0 / 74,0	Bassa

Fonte: adattamento da Hulst e Van Montfort (2007b, 18), Loughlin 2001 (5-14); informazioni tratte da Baldi 2003; integrazioni nostre.

L'analisi di Hulst e Van Montfort, si è detto, trascura dunque il ruolo delle regioni come organo di governo, che può invece assumere un peso decisivo nella direzione e nel coordinamento dei processi di cooperazione. Prendiamo ad esempio la penultima colonna della tab. 1.2. Il dato sulla spesa pubblica, considerato assieme all'ambito dei poteri regionali, permette, infatti, di capire di quante risorse i diversi livelli di governo possono disporre rispetto a quelli superiori, elemento importante nell'ottica del cosiddetto «sce-

nario di governo multilivello»². Secondo Hulst e Van Montfort la popolazione dei comuni può essere presa come «indicatore approssimativo della loro capacità di *policy-making*», mentre le spese del governo locale rappresenterebbero

un indicatore del volume dei compiti a loro assegnati. Prese insieme, le due dimensioni forniscono una [sorta di] predizione sulla necessità di cooperazione intermunicipale: questa aumenta in presenza di piccoli comuni con compiti vasti e viceversa (2007b, 17).

I due autori, pur non arrivando a costruire un indice quantitativo, sembrano seguire una logica eccessivamente deterministica: quasi come se i comuni fossero spinti ad associarsi di più solo in funzione di quanto la loro popolazione è bassa in rapporto alla mole di spesa pubblica di cui godono rispetto allo stato. Ma se questo approccio può avere una qualche plausibilità nei paesi privi di enti regionali – o con regioni molto deboli, come Olanda, Finlandia, Inghilterra – negli altri cinque paesi questo ragionamento non tiene. Infatti l'importanza dell'intermunicipalità si definisce anche – e forse soprattutto – nei termini della capacità degli stessi municipi di confrontarsi con le regioni, oltre che con lo stato centrale, nella gestione del governo del territorio.

Contestualizzando questi dati nell'ambito dei poteri degli enti regionali, soprattutto laddove questi hanno – come in Italia – sostanziale autonomia nella predisposizione di istituti di cooperazione a livello sovra-comunale, è possibile classificare i paesi in tre gruppi, a seconda dell'importanza (bassa, media, alta) che il processo di cooperazione municipale è venuto assumendo in questi anni. Nella prima categoria ricadono Belgio, Germania e Regno Unito. In questo gruppo³ si rileva lo «strano caso dell'assenza dell'intercomunalità in Inghilterra» (Kelly 2007). Nel Regno Unito, infatti, la combinazione tra assenza di personalità giuridica dello stato e principio del *self-government*, legato però a una chiara gerarchia tra centro e periferia, è uno dei fattori determinanti per la sostanziale anomalia del caso inglese in prospettiva comparata: i pochi casi di intercomunalità prevedono network più che vere strutture, e costante è comunque la presenza del centro a dirigere ogni fenomeno di cooperazione. Più in generale, nel Regno Unito si assiste alla marginalità del fenomeno associativo municipale, nel contesto di una serie di

² Da anni si parla di *multilevel governance* per indicare una trasformazione dei processi decisionali nei paesi europei, più in particolare per indicare una «nuova modalità di arrivare a decisioni autoritative che cerca di tenere in dovuto conto anche le preferenze e le capacità dei ricettori delle decisioni a diversi livelli giurisdizionali» (Piattoni 2005, 417).

³ Per considerazioni dettagliate sui singoli paesi, si veda il volume di Hulst e Van Montfort (2007a).

trasformazioni nel rapporto centro-periferia che hanno invece privilegiato, in un primo momento, il riassetto del governo locale attraverso diverse fusioni agli inizi degli anni settanta e, successivamente, da una decina di anni a questa parte, la devoluzione di poteri alle nazionalità storiche presenti sul territorio (Scozia, Galles, Irlanda del Nord).

All'estremo opposto (importanza «alta») potremmo citare la Francia, non a caso spesso assunta a caso paradigmatico di sviluppo amministrativo opposto a quello britannico (Ashford 1982). La Francia è il paese che ha dato il nome a quella tradizione amministrativa cosiddetta «napoleonica», che si sarebbe poi estesa a Italia e Spagna (e in generale a gran parte dell'Europa meridionale), attraverso alcuni elementi chiave quali l'uniformità istituzionale sub-statale (cioè la presenza degli stessi assetti amministrativi su tutto il territorio: Vandelli 2007, 13-14), l'accentramento espresso dal potere dei prefetti (*longa manus* del centro sul territorio), il grande intreccio di poteri tra centro e periferia, oggetto costante di contesa nell'ambito di rapporti stato-società tradizionalmente di tipo antagonistico. Nello stato centralista per antonomasia si lascia però ai governi locali la possibilità di aggregarsi al fine di gestire meglio i servizi, visto che nella maggior parte di essi la dimensione demografica molto ridotta non consente di sviluppare servizi in maniera efficace. L'importanza delle tradizioni amministrative e statali nello sviluppo delle forme di cooperazione risulta dunque, anche solo in seguito a questo veloce confronto, chiaramente evidente. Anche l'Italia cade in questa categoria. Confrontiamo, allora, un po' più da vicino Francia e Italia.

Il nostro paese condivide con la Francia importanti tratti di tradizione statale-amministrativa, il numero tendenzialmente elevato di comuni (anche se da noi è significativamente più basso che oltralpe) e l'aumento del potere delle regioni negli ultimi anni, anche se in questo caso è l'Italia a essere significativamente più avanzata. A conferma di quanto detto prima, il debole decentramento francese è vincolato alla matrice unitaria dello stato, ispirato da una netta e chiara gerarchia tra centro e periferia e dal principio dell'uniformità nel governo del territorio.

Il caso francese presenta una serie molto eterogenea di istituti di cooperazione, riformati per ben due volte negli ultimi venti anni (1992 e 1999) e che hanno in comune l'assenza di personalità giuridica: sono «agenti» dei comuni piuttosto che enti locali veri e propri⁴. In Italia, invece, pur essendo

⁴ Esistono diverse fattispecie di organizzazioni intercomunali in Francia. La comunità urbana è l'organizzazione più integrata, destinata alle grandi popolazioni, ha competenze in materia di sviluppo economico, sociale e culturale, nella gestione di servizi pubblici e ambientali. La comunità di agglomerato, creata dalla legge n. 12 del luglio 1999, è un'istituzione pubblica di cooperazione intermunicipale (in francese indicate con l'acronimo «Epci») che raggruppa vari municipi costituendo un gruppo di 50 mila abitanti; il suo obiettivo è associare vari municipi per portare a termine un progetto comune di svi-

l'esperienza della cooperazione intercomunale più recente, esistono vincoli più leggeri rispetto a quelli francesi. Più in particolare, vi sono tre elementi fondamentali dell'intercomunalità italiana che la distinguono da quella d'oltralpe: oltre alla nascita di organi dotati di personalità giuridica, l'assenza del citato vincolo dell'uniformità territoriale e, collegata a questo punto, la sostanziale diversa pianificazione regionale nella predisposizione dei meccanismi di cooperazione intermunicipale. In altre parole, in Francia, pur in presenza di una riforma costituzionale che nel 2003 ha introdotto la suddivisione del territorio nazionale in regioni (art. 3), queste ultime non hanno poteri di regolazione del governo locale.

Al contrario, nel caso italiano, la regione ha assunto poteri molto rilevanti in questo settore, soprattutto dal momento in cui le più recenti riforme istituzionali hanno assegnato a questo ente la competenza di pianificazione e regolazione del governo comunale. Ciò, di fatto, costituisce una sfida al principio dell'uniformità territoriale, almeno nella predisposizione degli enti di secondo livello (cioè non direttamente elettivi) che regolano la cooperazione tra comuni.

Al di là di queste differenze, i due paesi sono gli unici nei quali la cooperazione intermunicipale riveste un ruolo importante. In Francia, in virtù di una tradizione decennale che affonda le proprie radici in accordi di matrice ottocentesca, essa ha conosciuto importanti sviluppi nel corso del tempo, fino a riguardare oggi oltre il 90% della popolazione (West 2007). In Italia, soprattutto grazie agli sviluppi legislativi degli ultimi 15 anni, che esamineremo più nel dettaglio nel prossimo capitolo, la cooperazione tra unioni si sta configurando come una delle realtà più significative nel riassetto dei poteri territoriali del nostro paese. Mentre però nel caso italiano le regioni hanno dato nuovo impulso ai processi di intercomunalità, in Francia la situazione di oggi non è molto diversa da quella di un decennio fa, salvo per il fatto che, a seguito di un'indagine della Corte dei conti del 2005, si stanno sviluppando alcune discussioni critiche sul reale impatto dell'intercomunalità in termini di spese e servizi per la cittadinanza (*ibidem*; Bœuf 2009).

In sintesi, quindi, in tutti paesi europei abbiamo assistito, a partire dagli anni sessanta e per i decenni successivi fino agli anni novanta, a significative trasformazioni dei poteri dei governi sub-statali. Le riforme sono state condizionate dalle tradizioni statali e amministrative, oltre che dalla capacità

luppo urbano, e le sue competenze riguardano lo sviluppo economico, l'ordinamento del territorio, le politiche abitative e urbane. La comunità di municipi, creata per la legge 6 febbraio del 1992 e modificata dalla citata legge del 1999, è un'organizzazione pubblica di cooperazione intermunicipale che raggruppa vari municipi associati in uno spazio di solidarietà, intorno a un progetto comune di sviluppo economico; questa forma di cooperazione è la più semplice e si pratica soprattutto nell'ambito rurale. Infine, abbiamo i sindacati di municipi (*syndicats*), il cui obiettivo principale è realizzare progetti di servizi intermunicipali nelle città con problemi di sviluppo economico.

delle regioni di acquisire autonomia nella gestione degli assetti di governo locale. Per quanto riguarda il processo di razionalizzazione delle unità amministrative locali, nei vari paesi si sono percorse essenzialmente due strade: da un lato operazioni di fusione di più comuni tra loro, che andavano a formare un unico comune più grande e, dall'altro, esperienze di intercomunalità, che mantenevano le singolarità dei municipi ma accorpavano determinate competenze e funzioni. L'Italia, come vedremo tra poco, ha seguito la seconda strada, diventando così un interessante caso di studio, anche perché il cambiamento di funzioni e di azione amministrativa dei governi locali si colloca nel contesto di aumento dei poteri dei governi regionali, che esercitano un'influenza decisiva sui processi di cooperazione tra comuni.

1.6. *Le dimensioni della cooperazione*

Per arrivare a selezionare i principali interrogativi della nostra ricerca è utile riprendere alcune delle dimensioni analizzate anche nella ricerca diretta da Hulst e Van Montfort (2007a). Le riassumiamo, in forma schematica, nella tab. 1.3. Vediamole, tenendo a mente che ci stiamo ancora muovendo su un confronto tra paesi a un livello elevato di generalità: nei prossimi due paragrafi passeremo ad approfondire il caso italiano e, al suo interno, le specificità delle unioni.

La prima dimensione riguarda le caratteristiche strutturali degli attori che partecipano al processo di cooperazione: si tratta (per lo più) di organi locali pubblici (prevalenza intermunicipale) o sono invece preponderanti forme miste di cooperazione (con intervento di attori privati), con l'eventuale intervento e supervisione del centro statale?

La seconda dimensione riguarda invece i compiti degli attori interessati dalla cooperazione. Qui l'alternativa, che riprenderemo nel prossimo paragrafo, è tra un piano in cui si decide di collaborare per la produzione di servizi e un più elevato livello di cooperazione, indicato con l'espressione «coordinamento di policy». Quest'ultimo punto indica che la cooperazione non si limita ad aspetti tecnici di elaborazione di servizi, ma implica un processo di pianificazione e coordinamento più avanzato e strutturato.

La terza dimensione riguarda uno degli indicatori chiave dello sviluppo delle organizzazioni, come vedremo meglio nel cap. 3. In estrema sintesi, l'istituzionalizzazione è il processo attraverso cui le organizzazioni vengono differenziate rispetto ad altri tipi di organizzazioni, assumono un valore intrinseco (cioè diventano portatrici di regole legittime che devono essere adottate ufficialmente) e vengono spersonalizzate, ovvero rese indipendenti rispetto agli individui che le compongono.

Tab. 1.3. *L'intercomunalità in Europa: le modalità di cooperazione nei diversi contesti statali*

	Modalità di cooperazione			
	Composizione formale	Compiti	Livello di istituzionalizzazione	Legittimazione democratica: rappresentanza e accountability
Belgio	Mista, tendente verso abolizione intermunicipalità	Predominio produzione servizi	Coesistenza deboli con forti	Consigli con rappresentanti dei comuni, accountable verso gli stessi comuni
Finlandia	Prevalenza intermunicipale	Produzione di servizi, ma coordinamento con regioni per fondi strutturali	Predominio organizzazioni stabili, ma anche network deboli	Consigli con rappresentanti comuni in proporzione equilibri politici, nessuna accountability sperimentazione elezione diretta
Francia	Forte tradizione intermunicipale, presenza forme miste (<i>syndicats</i>)	Predominio produzione servizi, in aree urbane anche coordinamento	Predominio organizzazioni stabili	Consigli con rappresentanti dei comuni, nessuna regola su accountability
Germania	Forte presenza intermunicipale, forme miste regionali	Predominio produzione servizi, pochi enti su sviluppo socio-economico e sanitario	Coesistenza monoscopo (forti) e network socio-economici (deboli)	Consigli con rappresentanti dei comuni, accountable verso gli stessi comuni
Italia	Forte presenza intermunicipale (convenzioni, accordi, consorzi, unioni)	Predominio produzione servizi, coordinamento su servizi socio-economici	Coesistenza forme di diversa istituzionalizzazione	Consigli con rappresentanti dei comuni con rispetto equilibri politici, nessuna regola su accountability
Olanda	Forte presenza intermunicipale, deboli forme miste	Predominio produzione servizi, coordinamento su pianificazione urbana	Predominio organizzazioni stabili ma anche network di pianificazione	Consigli con rappresentanti dei comuni, regole di accountability stabilite dagli statuti
Spagna	Forte presenza intermunicipale, in crescita forme miste	Predominio produzione servizi	Predominio organizzazioni stabili	Consigli con rappresentanti dei comuni con rispetto equilibri politici, nessuna regola su accountability
Regno Unito	Forme miste, cooperazione regionale, intercomunalità solo dall'alto	Predominio produzione servizi, coordinamento socio-economico regionale	Predominio accordi deboli e network	Enti praticamente inesistenti, nessuna norma su rappresentanza e accountability

Fonte: informazioni tratte, con adattamenti, da Hulst e Van Montfort (2007b, 17-18; 2007c, 211-222).

Infine, come quarta dimensione ritroviamo la legittimazione democratica (e il connesso problema della rappresentanza e del rendiconto, o *accountability*), che si sostanzia, in realtà, in una duplice dimensione analitica: al contempo si esaminano sia come si strutturano gli organismi dell'ente che organizza la cooperazione, sia il principio di responsabilità e rendiconto cui lo stesso ente è legato.

Quali sono le specificità italiane che si possono ricavare dall'analisi finora condotta? Lasciando per un attimo da parte la seconda e la quarta di-

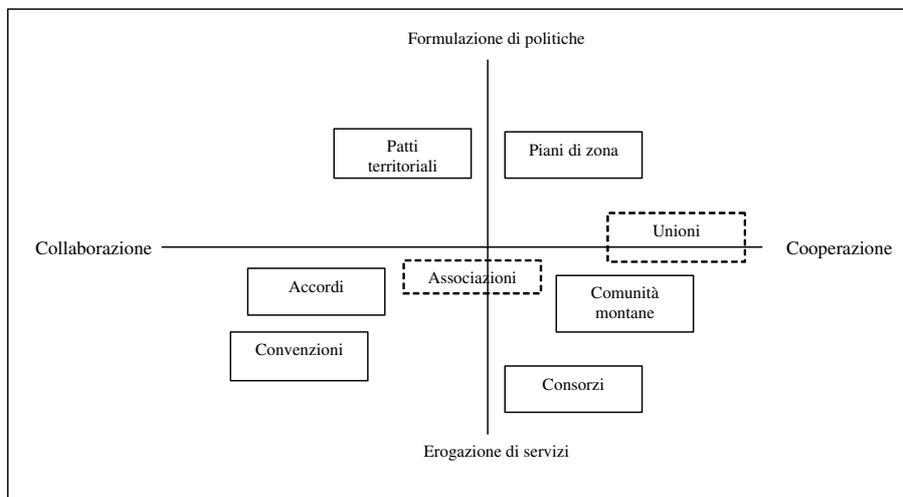
mensione (la questione dei compiti delle organizzazioni e della loro *accountability*), possiamo notare almeno quanto segue. Dal punto di vista della struttura e della composizione delle fattispecie intercomunali, l'Italia appare anzitutto come uno dei paesi che ha molto sfruttato le potenzialità della cooperazione intercomunale, attraverso una vasta gamma di strumenti: consorzi, convenzioni, accordi e unioni che, nella loro varietà, hanno probabilmente pochi eguali tra gli altri paesi qui analizzati. Inoltre, troviamo conferma dell'importanza delle diverse tradizioni statali e amministrative per la nascita di forme di cooperazione strutturate e variamente istituzionalizzate: il nostro paese, di tradizione napoleonica, condivide con la Francia un elevato (e nel nostro caso crescente) ricorso a tali modalità di governo del territorio. Tuttavia, come vedremo ora, negli ultimi anni sono intervenuti importanti mutamenti.

1.7. *L'intercomunalità e le unioni in Italia*

Una recente analisi ci permette di individuare in maniera più puntuale le dimensioni più importanti sulle quali classificare le organizzazioni intercomunali. Seguendo Fedele e Moini (2006, 80), possiamo, infatti, passare all'analisi del caso italiano isolando le due dimensioni principali tra quelle che abbiamo esaminato nella tab. 1.3. Si tratta del livello di istituzionalizzazione (dalla collaborazione alla cooperazione) e dei compiti dell'ente (produzione di servizi *versus* formulazione di politiche). Secondo questi due autori, infatti,

l'intercomunalità può riguardare la semplice erogazione di servizi (più frequentemente) o la formulazione e implementazione di politiche pubbliche (più raramente). L'azione congiunta per l'erogazione di servizi implica processi di divisione del lavoro e di successiva riarticolazione dei compiti, delle funzioni e delle responsabilità operative e gestionali. Impone in altri termini strategie integrative di natura organizzativa e strutturale, condivisione di risorse tecniche, professionali ed economiche... Uno dei criteri guida dell'azione è infatti quello dell'efficienza amministrativa e riguarda prevalentemente i problemi tipici del management dei servizi pubblici. L'interdipendenza nella formulazione e implementazione delle politiche implica invece processi che non interessano la sola dimensione organizzativa delle amministrazioni locali. Piuttosto, si collegano alla capacità di sincronizzare l'ingresso di una determinata *issue* nelle diverse agende politiche dei singoli comuni, di tematizzare in maniera condivisa il problema e la sua soluzione... e di favorire anche il dialogo tra i diversi attori che intervengano nell'arena di policy (fig. 1.1).

Questa lunga citazione, corredata con la fig. 1.1, ci permette di presentare un primo quadro della situazione italiana alla luce delle principali modalità di cooperazione messe in atto negli ultimi anni. Con la legge n. 142 del 1990 si prevedevano le seguenti forme associative: convenzioni, con-



Fonte: adattamento da Fedele e Moini (2006, 81)

Fig. 1.1. *Intercomunalità: obiettivi e logica di funzionamento*

sorzi, accordi di programma, unioni (oltre alle aree metropolitane). Le convenzioni costituiscono una forma di consultazione, di solito stipulata tra comuni e province al fine di collaborare nell'esercizio di funzioni e servizi, che un'indagine di Anciform-Formez di qualche anno fa (2002) trovava diffusa in ben l'85% dei 7.000 comuni italiani con popolazione inferiore ai 10 mila abitanti (Vandelli 2007). Analogamente, i consorzi, spesso a carattere monofunzionale, hanno una tradizione pluridecennale nel governo locale, tanto da essere stati definiti come «il più classico degli strumenti di cooperazione fra enti territoriali» (ivi, 67). Essi sono accomunati dalla natura sostanzialmente funzionale nell'esercizio di determinati servizi.

All'estremo verticale opposto, nella fig. 1.1 troviamo le due forme dei patti e dei piani di zona: più orientati alla formulazione di politiche pubbliche (soprattutto nei settori socio-sanitari) rispetto alla semplice erogazione di servizi, essi variano sostanzialmente per il maggiore o minor grado di cooperazione. Le altre forme di cooperazione rappresentate nel grafico (unioni e comunità montane) sono state oggetto di importanti revisioni nel corso degli ultimi 10 anni, attraverso la legge n. 265 del 1999 e il successivo Testo unico sugli enti locali (Tuel) del 2000⁵. Per quanto riguarda invece le associazioni

⁵ Successivamente alla riforma costituzionale del 2001 (titolo V), la legge n. 131 del 2003 ha ulteriormente disciplinato le forme associative intercomunali adeguandole al principio di sussidiarietà contenuto nella revisione costituzionale.

Tab. 1.4. *Le forme di intercomunalità in Italia secondo il Testo unico del 2000*

Denominazione (e riferimento normativo dal Tuel, 2000)	Volontarietà	Personalità giuridica e natura	Forme di controllo	Partecipazione dei cittadini	Numero di funzioni e/o servizi
Convenzione (art. 30)	Possibile, si possono prevedere forme obbligatorie	No, coordinamento operativo	Diretto di ogni singolo comune	Come per comuni	Prestabilito (spesso monofunzionale)
Consorzio (art. 31)	Possibile, si possono prevedere forme obbligatorie	Sì, con caratterizzazione aziendale	Dei comuni nell'assemblea dei soci in base a quota di partecipazione, problemi di agenzia	Cittadini-utenti	Prestabilito (spesso monofunzionale)
Accordo di programma (art. 34)	Sì	Accordo tra enti	pubblici per definizione e attuazione di opere, interventi o programmi di intervento		Monofunzionale
Unione di comuni (art. 32) e comunità montane (art. 27-28)	Sì per unioni, no per comunità montane	Sì, è ente locale	Problematico: organi composti da sindaci, assessori, consiglieri dei comuni costituenti	Scarsi strumenti	Plurifunzionale

Fonte: adattamento da Fiorillo e Robotti (2006, 16).

intercomunali (Aic), va precisato che queste sono una fattispecie unica della Regione Emilia-Romagna, in seguito diffusasi anche in altri contesti regionali, di cui spesso le unioni costituiscono un'evoluzione, ma che differiscono da esse su diversi punti importanti, come diremo tra poco. Pur essendo due esperienze diverse, e con tutte le differenze tra i due contesti nazionali che abbiamo accennato nel precedente paragrafo, forse si può dire che le associazioni somigliano nella loro struttura ad alcune forme di cooperazione create in Francia, in particolare alle comunità di agglomerato.

Quali sono, allora, le particolarità delle unioni? Qui non possiamo che anticipare alcune considerazioni che verranno approfondite nel prossimo capitolo. Nate originariamente come strumento temporaneo di associazione dei comuni molto piccoli (al di sotto dei 5 mila abitanti), in vista di una loro successiva fusione, esse sono progressivamente divenute le principali modalità di cooperazione intercomunale in molte regioni italiane. Nella tab. 1.4 le comunità montane sono trattate congiuntamente alle unioni: pur avendo formalmente, in origine, caratteristiche e funzioni diverse, esse sono state assimilate alle unioni proprio dal testo unico del 2000. Tuttavia, alla luce di

Tab. 1.5. *Forme associative intercomunali a confronto: associazione intercomunale e unione*

	Associazione	Unione
Struttura	Flessibile: basata su convenzioni e di soli regolamenti	Rigida: vero e proprio ente locale, cui si applicano regole dei comuni
Costi	Si appoggia a strutture comuni o a comune capofila	Maggiori costi: organico, bilancio, delibere, ecc.
Modalità gestione associata	Collaborazione per la gestione associata	Gestione congiunta e unificata di funzioni e servizi
Titolarità servizi/funzioni	Comuni	Unione
Target ideale	Numero anche elevato di comuni, e di dimensioni molto diverse	Pochi comuni, di dimensioni non troppo diverse
Autonomia organizzativa e finanziaria	Assente	Presente
Personalità giuridica	Assente	Presente
Capacità decisionale dell'ente	Ogni decisione adottata dai singoli comuni	Sui servizi trasferiti decidono organi dell'unione
Finalità principali	Strumento di coordinamento	Strumento di riorganizzazione

Fonte: adattamento da Parmentola (2005, 208).

quanto vedremo anche nel prossimo capitolo, ci pare corretta la rappresentazione della fig. 1.1, che le colloca in una posizione leggermente differenziata rispetto a quella delle unioni. Nella tab. 1.4 vengono presentate alcune caratteristiche strutturali di questi diversi enti di cooperazione: essi, con l'eccezione di comunità montane e unioni, si differenziano in maniera abbastanza netta in praticamente tutte le dimensioni di analisi prese in considerazione.

Essendo la ricerca focalizzata sul caso emiliano-romagnolo, vale la pena soffermarsi di nuovo sulla differenza tra unioni e associazioni intercomunali. Un confronto diretto tra associazioni e unioni (tab. 1.5) permette di apprezzare meglio le differenze tra i due enti: da una parte una struttura che lascia sostanzialmente in capo ai comuni la responsabilità organizzativa, finanziaria e politica delle gestioni associate di servizi; dall'altra un'organizzazione che istituzionalizza le proprie attività fino a porsi su un nuovo piano di confronto (politico, funzionale, finanziario) con i comuni che vi hanno dato vita, oltre che con la cittadinanza che usufruisce dei servizi. Tra i nostri casi di ricerca abbiamo proprio quello di un'associazione (Bassa Romagna) che ha deciso di darsi una configurazione più strutturata attraverso la trasformazione in unione, avvenuta il 1° gennaio 2008. Questo ci permette di comprendere al meglio, nei prossimi capitoli, le reali opportunità (oltre che le difficoltà) insite in questo tipo di transizione istituzionale.

1.8. *Il disegno della ricerca*

Come si è compreso da questa ricognizione, la cooperazione tra comuni è uno dei temi più rilevanti nel mutamento del governo locale in Europa. In questo primo capitolo introduttivo abbiamo fatto cenno ad alcune sfide che hanno interessato il governo del territorio e ad alcune modalità con cui in Europa si sono create forme di cooperazione tra i comuni. Attraverso il quadro comparato abbiamo compreso come si pone l'Italia rispetto ad alcune altre realtà europee. Più in particolare, il richiamo alla tradizionale matrice amministrativa napoleonica ci è servito per tracciare un breve parallelo con l'esperienza francese, assieme alla sottolineatura del ruolo che le regioni hanno assunto nella gestione della cooperazione intercomunale. Il passaggio successivo, dedicato all'analisi delle principali forme di cooperazione specificamente adottate in Italia, oltre che a un cenno ai principali riferimenti normativi, ci permette ora di arrivare a delineare il nostro disegno di ricerca.

Nei prossimi capitoli affronteremo tutte le questioni centrali nell'analisi delle attività delle unioni: dal ruolo delle regioni al processo di nascita, istituzionalizzazione e consolidamento delle esperienze intercomunali, dalle strutture organizzative al livello di coordinamento dei servizi, dall'importanza della politica al rapporto di quest'ultima con l'amministrazione, alla percezione della cittadinanza, fino al problema della razionalizzazione e delle economie di scala. Affrontare questi temi ci permette di tracciare un quadro sulla realtà delle unioni da noi analizzate, e di selezionare alcuni fattori alla base del loro grado di stabilità e consolidamento nel mutevole scenario amministrativo italiano.

Non possiamo, infatti, comprendere le modalità con cui nascono e si affermano le unioni da noi studiate senza un approfondimento specifico del panorama italiano e, quindi, delle politiche regionali in materia di associazionismo intercomunale. Come si colloca il caso emiliano-romagnolo in prospettiva comparata? Quali obiettivi e strategie hanno guidato la classe politica regionale nella politica di governo locale nel corso dell'ultimo decennio? Il secondo capitolo mira a rispondere a queste domande, esplorando le ragioni istituzionali e finanziarie che nell'ultimo decennio hanno facilitato la diffusione – in Italia e in Emilia-Romagna – delle unioni e focalizzandosi poi sui nostri tre casi di studio. In seguito, passando allo specifico delle tre unioni, si esamineranno le modalità di erogazione dei contributi finanziari (regionali e nazionali), oltre che gli altri fattori facilitanti (di tipo politico, geografico o altro), che hanno influito sulla loro nascita (o trasformazione).

Nel terzo capitolo analizzeremo invece due altri fondamentali aspetti delle unioni come organizzazioni di cooperazione intercomunale, a partire da un dettagliato confronto tra le norme statutarie e la pratica che abbiamo riscontrato nell'analisi dei casi (in particolare, ma non solo, attraverso le inter-

viste ai testimoni privilegiati). Il primo aspetto riguarda la loro struttura organizzativa: come funzionano, come vengono selezionati gli organi, quale somiglianza esiste con la tradizionale struttura organizzativa dei comuni. Si tratta, in altre parole, di studiare due elementi cruciali in tutte le forme di cooperazione che abbiamo esaminato nella panoramica internazionale: legittimazione e rappresentanza delle organizzazioni. Il secondo aspetto riguarda l'istituzionalizzazione, cioè il processo attraverso cui le caratteristiche di un'organizzazione si consolidano e riescono a perpetuarsi nel tempo, secondo le modalità precisate nel capitolo.

Nel quarto capitolo si presenterà il quadro della concreta messa in opera delle gestioni associate, a partire dal confronto tra le funzioni formalmente trasferite e quelle effettivamente operative sotto la guida delle unioni. Anche qui, come nel capitolo precedente, sarà importante il confronto tra norma e realtà, tra dettato formale ed effettiva pratica della gestione associata. Altri tre elementi rivestono un ruolo centrale per la comprensione della modalità di funzionamento delle unioni: l'organizzazione e gestione del personale amministrativo, la stesura e il peso delle funzioni nei bilanci, e la presenza di uno sforzo volto, oltre che alla razionalizzazione come elemento qualificante di tutti i fenomeni di cooperazione, alla realizzazione di economie di scala. In conclusione sarà possibile esaminare alcuni dei principali punti di forza e debolezza nelle gestioni associate delle unioni considerate, sempre sulla base delle interviste effettuate.

Nel quinto capitolo, infine, ci si interrogherà sui principali insegnamenti che la ricerca permette di trarre dall'esperienza concreta dell'organizzazione, funzionamento e funzionalità delle tre unioni. In particolare, richiamando le principali evidenze emerse nei precedenti capitoli sarà possibile esprimere qualche considerazione in merito a un primo bilancio di queste esperienze. Ciò nella consapevolezza della presenza di importanti specificità sia nell'ambito dei tre casi da noi esaminati, sia nell'esperienza delle unioni più in generale. La scelta dei tre casi di studio, come esposto nella presentazione della ricerca, risponde all'intento di esaminare, all'interno del quadro omogeneo della stessa regione, tre esperienze abbastanza diverse quanto a numero di comuni e popolazione coinvolta, *timing* di creazione e modalità di consolidamento, attivismo degli amministratori nel confronto e nel dialogo con l'ente regione. Se emergeranno significativi elementi comuni nell'analisi del funzionamento di queste tre unioni, saremo in grado di documentarne il significato rispetto all'importanza della cooperazione, nel quadro della modernizzazione del governo locale nella realtà emiliano-romagnola.

2. Le unioni di comuni: il panorama italiano e le particolarità emiliano-romagnole

Come si è visto nel precedente capitolo, in Italia esistono forme di intercomunalità che presentano caratteristiche significativamente diverse. Questo capitolo si concentrerà sulle unioni di comuni in Italia, tracciando un quadro dello stato dell'arte sul tema. Dopo una rapida presentazione delle differenze tra regioni nell'ambito dell'associazionismo intercomunale con particolare riferimento alle unioni (par. 2.1), si guarderà con maggior attenzione al caso dell'Emilia-Romagna, illustrando gli sviluppi più recenti in materia di forme associative (par. 2.2). Successivamente, si presenterà l'evoluzione normativa che ha interessato gli enti locali fino alla riforma del titolo V della Costituzione. Si evidenzierà come nella dialettica stato-enti locali le regioni abbiano assunto sempre più un ruolo di primo piano fino a diventare i soggetti principali nella governance dell'intercomunalità (par. 2.3). A seguire, ci si soffermerà sugli incentivi finanziari statali alle forme associative (par. 2.4), per poi illustrare come l'evoluzione normativa (par. 2.5) e la leva finanziaria abbiano contribuito a un notevole sviluppo della cooperazione intercomunale in Emilia-Romagna, anche presentando le fonti di finanziamento alle unioni nei casi di studio analizzati in questa ricerca (par. 2.6). Infine, si cercherà di indagare le ulteriori ragioni della nascita delle unioni, presentando i fattori facilitanti la loro creazione (par. 2.7). Per concludere, si discuteranno i principali risultati emersi nel presente capitolo (par. 2.8).

2.1. Le unioni di comuni in Italia

Se si considera in prospettiva diacronica il fenomeno della creazione delle unioni di comuni (Uc) in Italia, si nota come solo 16 si fossero costituite prima del 1999, ma che già solo l'anno seguente, il loro numero risultasse più che quadruplicato. A partire dal 2001 la crescita è invece proceduta in maniera graduale e costante (tab. 2.1). Nel maggio del 2009 le Uc risultavano essere ben 292, coinvolgendo oltre 1.350 comuni e abbracciando una popolazione di quasi 5 milioni di abitanti, concentrata soprattutto in comuni con una popolazione inferiore ai 5 mila abitanti (www.unioni.anci.it). Queste informazioni sintetiche aiutano a comprendere la rilevanza del fenomeno, spesso erroneamente considerato marginale e di scarso interesse.

Se si considerano, infatti, tutti i comuni con una popolazione inferiore ai 5 mila abitanti (che costituiscono oltre il 72% degli 8.100 comuni italiani), un quinto di essi fa parte di unioni di comuni. Allo stesso modo, se si guardano i comuni facenti parte di Uc, emerge come il 90% di essi abbia una po-

Tab. 2.1. *Evoluzione della dinamica associativa in unioni comunali nel tempo*

Anno	Uc	Comuni in Uc	Popolazione
1999	16	n.d.	n.d.
2000	67	306	660.589
2001	132	596	1.503.422
2002	179	798	2.307.048
2003	222	982	3.040.152
2004	244	1.106	3.611.248
2005 (dicembre)	268	1.209	3.736.658
2006 (novembre)	278	1.240	3.907.007
2007 (maggio)	289	1.309	4.373.431
2008 (dicembre)	290	1.349	4.629.882
2009 (maggio)	292	1.354	4.854.908

Fonte: per gli anni 2000-2004, Ermini e Salvucci (2006, 157); per gli anni 1999, 2005, 2006, 2007, 2008 e 2009, vedi sito web: www.unioni.anci.it (elaborazione propria).

polazione inferiore ai 5 mila abitanti⁶. Questo dato sembra indicare che l'obiettivo del legislatore, esplicitato nella legge n. 142 del 1990 (che sarà discussa più in dettaglio nel par. 2.3), secondo cui l'associazionismo intercomunale avrebbe dovuto interessare soprattutto i piccoli comuni – spesso incapaci di far fronte alla domanda di servizi proveniente dai cittadini dei propri territori – sembra essere stato in buona parte raggiunto.

Tuttavia, occorre anche osservare che «la forte o relativamente debole presenza di piccoli comuni nei territori regionali non è correlata direttamente alla presenza o meno di politiche strutturate e fortemente incentivate a favore di un processo di riordino territoriale» (Xilo e Ravaioli 2009, 59). La situazione, dunque, è piuttosto varia. Come mostra la tab. 2.2, questo fenomeno coinvolge, infatti, le diverse aree geografiche in maniera differenziata. La maggior parte delle unioni si concentra nel Nord-ovest (oltre un terzo), seguito da Italia meridionale e Nord-est (circa un quinto in entrambi i casi), dal Centro (poco più di un decimo) e dalle Isole (circa un decimo).

Anche all'interno delle diverse aree geografiche si rileva una forte varianza nel numero di unioni sul numero di comuni presenti a livello regionale: sono infatti solo sette le regioni che superano il valore medio per regione del 5%. Se Piemonte e Lombardia presentano i risultati migliori comprendendo la maggioranza relativa delle Uc italiane (rispettivamente 16,4% e 19,5%), le regioni del Nord-est vedono il primato del Veneto (9,9%), seguito a distanza dall'Emilia-Romagna (6,8%), mentre in Friuli-Venezia Giulia e

⁶ www.unioni.anci.it/documenti/QuadroSintesi.pdf (ultimo accesso 15 maggio 2009).

Tab. 2.2. *Comuni e unioni, per regione e area geografica (2009)*

Regione	N. comuni	N. unioni	% di Uc
Liguria	235	0	0,0
Lombardia	1.546	57	19,5
Piemonte	1.206	48	16,4
Valle d'Aosta	74	0	0,0
Nord-ovest	3.061	105	36,0
Emilia-Romagna	341	20	6,8
Friuli-V.G.	218	6	2,1
Trentino-A.A.	339	2	0,7
Veneto	581	29	9,9
Nord-est	1.479	57	19,5
Lazio	378	25	8,6
Marche	246	13	4,5
Toscana	287	1	0,3
Umbria	92	1	0,3
Centro	1.003	40	13,7
Abruzzo	305	6	2,1
Basilicata	131	0	0,0
Calabria	409	9	3,1
Campania	551	12	4,1
Molise	136	10	3,4
Puglia	258	21	7,2
Sud	1.790	58	19,9
Sardegna	377	6	2,1
Sicilia	390	26	8,9
Isole	767	32	11,0
Media regionale	405	14,6	5,0
Totale	8.100	292	100,0

Fonte: www.unioni.anci.it/documenti/bibbia_03_02_2009.pdf (elaborazione propria).

Trentino-Alto Adige il fenomeno delle unioni non raggiunge dimensioni rilevanti.

Al centro spicca il Lazio, con l'8,6% delle Uc italiane, seguito dalle Marche (4,5%), mentre l'Umbria e la Toscana⁷ presentano entrambe una sola

⁷ Questi dati sono da intendersi come dinamici e in continua evoluzione. Peraltro, a un'analisi ravvicinata, le rilevazioni dell'Anci risultano incomplete. Inoltre, esse non vengono effettuate sistematicamente con cadenza annuale. Se si considera, ad esempio, la Toscana, il numero effettivo di unioni alla fine di maggio 2009 risultava essere pari a sei (contro l'uno indicata dal censimento dell'Anci), di cui cinque derivanti dallo sciogli-

unione; nell'Italia meridionale solo la Puglia si caratterizza per una presenza degna di nota di unioni (7,2%), mentre nelle altre regioni la presenza di queste forme associative è piuttosto ridotta. Per quanto riguarda l'Italia insulare, risalta il dato della Sicilia (8,9%) contro quello della Sardegna (2,1%). Da notare infine che in Liguria, Basilicata e Valle d'Aosta non è presente alcuna unione.

Se questa è la distribuzione territoriale delle Uc, anche le loro caratteristiche specifiche mostrano un'alta variabilità. Se si considera, ad esempio, la popolazione residente in comuni che fanno parte di Uc (tab. 2.3) secondo l'ultima rilevazione dell'Anci effettuata all'inizio di maggio 2009, la popolazione sfiora, come si è detto, i 5 milioni di abitanti. Ma anche in questo caso le differenze regionali sono notevolissime. A fronte di una media per regione che si colloca intorno ai 240 mila abitanti, si va dal dato della Puglia (con circa 700 mila residenti in comuni aderenti a Uc) a quello del Trentino-Alto Adige (con meno di 8 mila). Emilia-Romagna, Puglia e Sicilia presentano valori due-tre volte superiori alla media, seguiti da cinque regioni che si collocano sempre sopra al valore medio (Piemonte, Veneto, Campania, Lombardia e Lazio) e da un gruppo di regioni che si attesta fra i 100 mila e i 300 mila abitanti in Uc (Molise, Toscana, Marche e Abruzzo). Sono cinque, invece, le regioni (Calabria, Sardegna, Friuli-Venezia Giulia, Umbria e Trentino-Alto Adige) in cui la popolazione residente in comuni aderenti a Uc è inferiore ai 100 mila abitanti. Come si vede, quindi, le regioni che presentano il maggior numero di unioni (Lombardia e Piemonte) non sono quelle in cui un numero maggiore di cittadini è interessato da questo tipo di processi associativi. Da questo punto di vista, spicca invece il dato dell'Emilia-Romagna che, a fronte di un numero di unioni relativamente contenuto, presenta il dato più elevato di popolazione in unione (oltre 900 mila abitanti).

L'ampiezza demografica media delle Uc offre elementi per l'interpretazione del dato illustrato sopra (tab. 2.3). Se, infatti, la dimensione media delle Uc per regione si situa intorno ai 21 mila abitanti, si registra una varianza che oscilla dai 4 mila residenti delle unioni trentine ai 115 mila di quelle toscane. Tuttavia il dato toscano si riferisce a una sola unione ed è quindi poco comparabile con gli altri risultati. Se si esclude la Toscana, è l'Emilia-Romagna la regione che presenta le unioni con la maggior ampiezza demografica (oltre il doppio della media). Sopra la media si collocano anche Abruzzo, Umbria, Puglia e Campania, tutte con Uc mediamente sopra i 30 mila abitanti. Interessante notare che in Lombardia e Piemonte, le regioni col maggior

mento di altrettante comunità montane in ottemperanza agli obblighi sanciti dalla legge finanziaria 2008. In applicazione della stessa legge anche altre regioni (Abruzzo, Basilicata, Calabria, Emilia-Romagna e Piemonte) hanno previsto la possibilità di trasformazione delle comunità montane in unioni (Filippini e Maglieri 2008, 364-365). Ci si può quindi aspettare che, nel corso del 2009, il numero di Uc cresca ulteriormente.

Tab. 2.3. Alcune caratteristiche delle unioni comunali, per regione (2009)

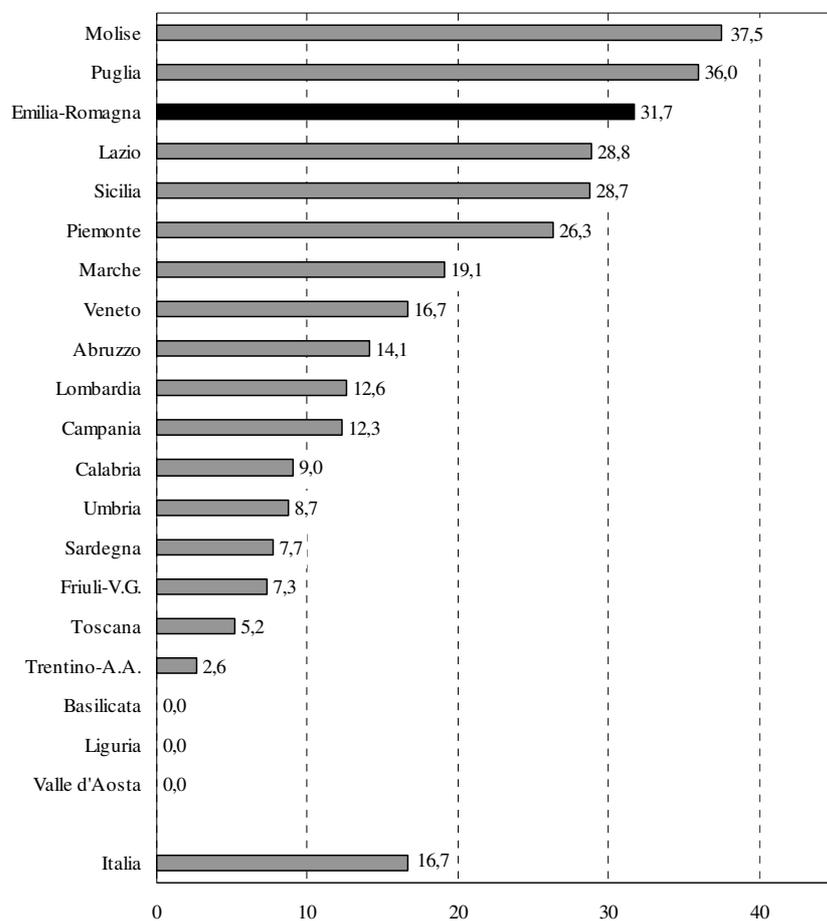
	N. comuni in Uc	N. medio comuni per Uc	Popolazione in Uc	Ampiezza demografica media Uc	% Popola- zione in Uc
Liguria	0	0	0	–	0,0
Lombardia	195	3,4	344.051	6.036	3,5
Piemonte	317	6,6	477.385	9.946	10,8
Val d'Aosta	0	0	0	–	0,0
Emilia-Romagna	108	5,4	937.464	46.873	21,6
Friuli-V.G.	16	2,7	35.244	5.874	2,9
Trentino-A.A.	9	4,5	7.918	3.959	0,8
Veneto	97	3,3	398.299	13.734	8,2
Lazio	109	4,4	250.229	10.009	4,4
Marche	47	3,6	176.282	13.560	11,2
Toscana	15	15,0	115.616	115.616	3,1
Umbria	8	8,0	34.400	34.400	3,8
Abruzzo	43	7,2	217.192	36.199	16,3
Basilicata	0	0	0	–	0,0
Calabria	37	4,1	90.020	10.002	4,5
Campania	68	5,7	388.969	32.414	6,7
Molise	51	5,1	101.740	10.174	31,7
Puglia	93	4,4	691.791	32.942	17,0
Sardegna	29	4,8	82.054	13.676	4,9
Sicilia	112	4,3	523.090	20.119	10,4
Media regionale	68	4,6	243.587	24.443	
Totale	1.354	–	4.871.744	16.684	8,1

Fonte: www.unioni.anci.it/documenti/bibbia_03_02_2009.pdf e demo.istat.it (elaborazione propria).

numero di unioni, anche l'ampiezza demografica di queste forme associative è sensibilmente inferiore alla media.

Inoltre, anche il numero di comuni coinvolti dai processi associativi in unione varia considerevolmente da regione a regione. Tuttavia per poter operare un confronto fra i diversi contesti regionali occorre considerare il numero medio di comuni in Uc (prime due colonne della tab. 2.3). Mentre solo Toscana, Umbria, Abruzzo e Piemonte presentano un dato significativamente superiore alla media (con almeno 6 comuni per unione), un buon numero di regioni si raggruppa intorno al valore medio (4,6 comuni per unione). Ben al di sotto del valore medio troviamo invece Lombardia, Friuli-Venezia Giulia, Veneto e Marche, tutte vicino a una media di 3 comuni per unione.

Per quanto riguarda la popolazione residente in comuni appartenenti a Uc (ultima colonna della tab 2.3), notiamo che l'Emilia-Romagna è seconda, in termini percentuali, solo al Molise: viste le scarse dimensioni di quest'ultima regione, possiamo dire che la regione oggetto di questa analisi – con quasi un milione di persone che vivono in comuni facenti parte di Uc – è



Fonte: elaborazione propria da dati Anci (www.unioni.anci.it).

Fig. 2.1. *Propensione dei comuni ad associarsi in unioni, per regione (2009, valori percentuali)*

quella in cui la realtà dell'intercomunalità sta assumendo un rilievo maggiore nel riassetto del governo locale.

Infine, occorre considerare la propensione dei comuni ad associarsi in unione (fig. 2.1), calcolata mediante il rapporto fra il numero dei comuni facenti parte di Uc e il numero totale dei comuni presenti a livello regionale, moltiplicato per cento. A livello nazionale il 16,7% dei comuni fa parte di unioni. Anche in questo caso le differenze regionali sono notevoli: oltre un terzo dei comuni in Puglia e Molise ne è interessato, fra un quarto e un terzo dei comuni emiliano-romagnoli, siciliani, laziali e piemontesi fa parte di unio-

ni. Intorno al valore medio troviamo invece Veneto, Marche e Abruzzo mentre, poco sopra al 10%, Lombardia e Campania. Nelle restanti regioni (Trentino-Alto Adige, Toscana, Friuli-Venezia Giulia, Umbria, Calabria e Sardegna) la propensione dei comuni ad associarsi in unione è molto limitata, coinvolgendo meno del 10% dei comuni.

In merito al diverso grado di sviluppo dei fenomeni associativi nei vari contesti regionali, vale la pena approfondire alcuni casi particolarmente interessanti. Il *Friuli-Venezia Giulia*, ad esempio, costituisce un'esperienza in controtendenza rispetto al quadro nazionale, con una diminuzione delle Uc nel corso del tempo. Infatti, delle 16 unioni costituite alla fine del 2000, 2 si sono sciolte nel marzo del 2001 e 11 alla fine del 2004 (Busana Banterle 2006, 201). Ad oggi sono 6 le unioni ancora operative⁸. Secondo Busana Banterle (ivi, 201-202) le cause di questa dinamica sarebbero da ricercarsi nella normativa regionale, che non ha disincentivato il ricorso a forme collaborative «leggere» come le convenzioni, e nella persistenza di un forte campanilismo da parte di alcuni comuni coinvolti in esperienze associative più strutturate.

Per quanto riguarda invece la *Toscana*, questa regione non ha incoraggiato l'emergere di Uc per due ragioni: in primo luogo, la preferenza è stata accordata a forme associative preesistenti; in secondo luogo, si temeva che un livello elevato di strutturazione istituzionale quale quello caratterizzante le unioni potesse andare a detrimento della flessibilità, che era ritenuta essenziale dagli amministratori nelle fasi iniziali delle politiche di riordino territoriale (Fedele e Moini 2006, 87). Occorre notare comunque che, in seguito alla legge finanziaria del 2008 (legge n. 244 del 24 dicembre 2007) che ha imposto un cospicuo taglio al fondo nazionale destinato alle comunità montane (Cm)⁹, delegando le regioni al riordino delle stesse per ridurne i costi di

⁸ La regione ha addirittura incentivato il dissolvimento delle unioni, non applicando le sanzioni pecuniarie inizialmente previste in caso di scioglimento anticipato (Fedele e Moini 2006, 90-91).

⁹ Le comunità montane sono state istituite con la legge n. 1102 del 3 dicembre 1971 e successivamente ridefinite dal d.p.r. n. 616 del 1977 e dalla legge n. 142 del 1990. In seguito, sono state disciplinate dal Testo unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali (Tuel) del 2000 (Vandelli 2007, 70-76). A differenza di altre forme associative intercomunali, esse si configurano come enti territoriali necessari ad appartenenza obbligatoria, che coinvolgono comuni montani e pedemontani, la cui istituzione da parte della regione non costituisce un'opzione ma un obbligo (Tubertini 2000). La principale finalità di questi enti che operano mediante l'esercizio associato di funzioni comunali, consiste nel valorizzare le zone montane e nel garantire la fruizione di servizi pubblici essenziali ai cittadini di tutti i comuni aderenti. Proprio per questa ragione le comunità montane sono state considerate spesso come forme particolari di unioni di comuni. In seguito alla legge finanziaria del 2008 tutte le regioni italiane a statuto ordinario tranne Veneto e Puglia (quelle a statuto speciale non erano tenute ad adeguarsi) hanno approvato leggi di riordino delle comunità montane. Conseguentemente, si è assistito a una riduzione significativa nel numero di comunità montane su tutto il territorio nazionale: esse sono passate

gestione e funzionamento, la Regione Toscana ha sancito la soppressione di 6 comunità montane sulle 20 esistenti, prevedendo uno speciale incentivo per la trasformazione in Uc¹⁰. Ciò ha portato alla nascita di 6 unioni di comuni (Alta Versilia, Arcipelago Toscano, Pratomagno, Val di Merse, Valderra e Valdichiana senese), 5 delle quali derivanti appunto da disciolte comunità montane.

Per ciò che attiene il caso della *Liguria*, il programma di riordino territoriale non è mai stato approvato. Come conseguenza, la politica regionale in materia di associazionismo (legge regionale n. 12 del 1994) non ha mai trovato attuazione, né sono mai stati previsti stanziamenti di bilancio per fusioni e unioni di comuni (DocWeb1, 1). Le motivazioni del blocco del processo sarebbero state l'estrema parcellizzazione dei comuni, la difficoltà di integrazione istituzionale all'interno del territorio, la disomogeneità dal punto di vista degli orientamenti politici dei comuni e la presenza di comunità montane disomogenee dal punto di vista della numerosità e della ricchezza dei comuni associati (*ibidem*).

Come la Liguria, anche la Regione *Basilicata* non ha ancora approvato una legge specifica per il riordino territoriale. Oltre alla mancanza di una legge specifica, si segnala inoltre l'assenza di finanziamenti *ad hoc* per il sostegno alle gestioni associate. Inoltre, province e comunità montane non hanno mai svolto in questa regione l'attività di enti promotori attribuita loro dalla legge regionale (n. 17 del 1996 e n. 7 del 1999). Infine, la presenza di una scarsa cultura cooperativa del territorio e di forti municipalità aiutano a spiegare la debolezza delle gestioni associate in questa regione¹¹. In merito all'assenza di Uc occorre comunque precisare che

l'unica forma associativa sostenuta per la gestione dei servizi in forma associata è la comunità montana. Tutto il territorio della regione, ad eccezione dei comuni di Potenza e Matera e del Metapontino, è raggruppato in 14 comunità montane (DocWeb2, 1).

Tuttavia il quadro relativo a Liguria e Basilicata si è modificato di recente in seguito all'approvazione di leggi regionali in attuazione della legge finanziaria 2008. Queste leggi, infatti, hanno legato il riordino delle comuni-

da 300 a 185 (www.uncem.it, ultimo accesso 12 giugno 2009).

¹⁰ Ai comuni appartenenti alle comunità montane sopresse è stata data la possibilità di costituire, entro il 31 ottobre 2008, «speciali» unioni di comuni della durata minima di 10 anni, tacitamente rinnovabili, allo scopo di continuare a collaborare assieme per gestire alcuni servizi con migliori risultati e apprezzabili risparmi. A tal fine la regione ha previsto un contributo straordinario di 100 mila euro per ciascuna unione e di 150 mila per i comuni dell'arcipelago (delibera di giunta n. 688 dell'8 settembre 2008).

¹¹ Per uno studio di caso relativo alle gestioni associate del Metapontino si rinvia a Formez (2005).

tà montane a un più generale riassetto delle forme associative e alla promozione delle unioni di comuni (Filippini e Maglieri 2008, 348).

Per quanto riguarda la *Valle d'Aosta*, la legge costituzionale n. 2 del 1993 ne ha modificato lo statuto speciale di autonomia, attribuendo ad essa e alle altre regioni a statuto speciale competenza legislativa primaria in materia di enti locali. La regione è quindi divenuta il principale referente istituzionale per gli enti locali, sostituendosi allo stato (DocWeb3, 1). La legge regionale n. 58 del 1998 non prevede fra le forme associative le unioni di comuni, mentre dà grande rilevanza al ruolo delle comunità montane, coerentemente con la conformazione interamente montuosa del territorio. Inoltre, la regione non incentiva in modo diretto le forme associative (non esiste un fondo di incentivazione), ma destina finanziamenti *ad hoc* direttamente ai comuni che possono utilizzarli anche per le gestioni associate (ivi, 4).

Per concludere, vale la pena notare come il *Piemonte* – regione che presenta il maggior numero di Uc dopo la Lombardia – si distingua rispetto ad altre regioni nelle politiche inerenti l'intercomunalità. Un numero considerevole di forme associative presenti in questa regione ha, infatti, una «doppia identità» ed è soggetto a una doppia normativa. Difatti, una parte delle unioni e dei consorzi è al tempo stesso identificabile con la forma associativa della comunità collinare, istituita nel 2000 dalla regione per aiutare le zone collinari svantaggiate. Le comunità collinari si caratterizzano per la volontarietà del processo con cui i comuni coinvolti si associano (pur incentivati dalla normativa regionale) e per il riconoscimento normativo della specificità che caratterizza le aree collinari, analogo nei principi a quello delle aree montane. Dal momento che le comunità collinari non godono di personalità giuridica, sono spesso complementari ad altre forme associative, tra cui le Uc. Le loro attività comprendono sia una gestione effettiva di servizi sul territorio, sia la tutela e la valorizzazione del paesaggio collinare¹².

2.2. *Le forme associative in Emilia-Romagna*

Se operiamo un focus sull'Emilia-Romagna (tab. 2.4), le Uc e, più in generale, il fenomeno dell'intercomunalità, hanno un peso rilevante nella regione. Infatti, soltanto un decimo dei comuni emiliano-romagnoli (su un totale di 341) non fa parte di alcuna forma associata. Il restante 90% circa dei comuni si divide fra comunità montane (36,1%), unioni di comuni (32,0%) e associazioni intercomunali (21,4%). Se al momento della stesura di questo lavoro le comunità montane sono le forme associative maggiormente presen-

¹² Vedi: [www.ires-biblioteca.it/sito Atlas \(html\)_agosto2004/file atlas/collinari.htm](http://www.ires-biblioteca.it/sito Atlas (html)_agosto2004/file atlas/collinari.htm).

Tab. 2.4. *Numero di comuni emiliano-romagnoli nelle diverse forme associative (2009, valori assoluti e percentuali)*

	N	%
Comuni in Aic	73	21,4
Comuni in Cm	123	36,1
Comuni in Uc	109	32,0
Non associati	36	10,5
Totale	341	100,0

Fonte: elaborazione propria da dati regione Emilia-Romagna (www.regione.emilia-romagna.it/gestioni_associate).

Tab. 2.5. *Numero e tipo di forme associative in Emilia-Romagna, per provincia (2009, valori assoluti)*

Forma associativa	Province									Totale
	Pc	Pr	Re	Mo	Bo	Fe	Ra	Fc	Rn	
Uc	2	4	6	4	1	0	1	1	1	20
Aic	1	0	1	1	4	5	0	2	1	15
Cm	3	2	1	3	4	0	1	3	1	18
Totale	6	6	8	8	9	5	2	6	3	53

Fonte: www.servizi.regione.emilia-romagna.it/AnagraficaEELLconsultazione/RicercaAvanzataEnte.aspx.

ti in Emilia-Romagna, una legge regionale prevede che entro l'estate del 2009 la metà di esse (cioè 9 su 18) si sciolgano trasformandosi in unioni. Ci si può quindi attendere che il quadro dell'associazionismo intercomunale in regione muti significativamente, con le unioni che diverranno la prima forma associativa.

Inoltre, fino di recente, la presenza di unioni risultava ancora limitata perché la cooperazione intercomunale era stata in buona parte incanalata nell'ambito delle associazioni intercomunali (Aic). Come si dirà oltre, la fattispecie dell'associazione intercomunale è stata un'invenzione della Regione Emilia-Romagna che ha conosciuto un notevole successo. Ad oggi le Aic hanno ancora un peso considerevole benché nelle intenzioni del legislatore regionale questa forma associativa dovrebbe esaurirsi nei prossimi anni. La regione ha, infatti, gradualmente incentivato la trasformazione di Aic in Uc. Proprio in virtù di un incentivo *una tantum*, valido per l'anno 2008, il processo di passaggio verso le Uc si è fortemente accelerato. Nel corso del 2008 si contano ben 6 Aic che si sono trasformate in Uc: Bassa Romagna (Ra), Pedemontana Parmense (Pr), Bassa Reggiana (Re), Tresinaro Secchia (Re), Reno Galliera (Bo) e Valnure (Pc). Su 20 Uc attualmente presenti in regione,

quindi, solo sette sono nate direttamente come tali, mentre 13 sono scaturite da un processo di trasformazione di Aic¹³.

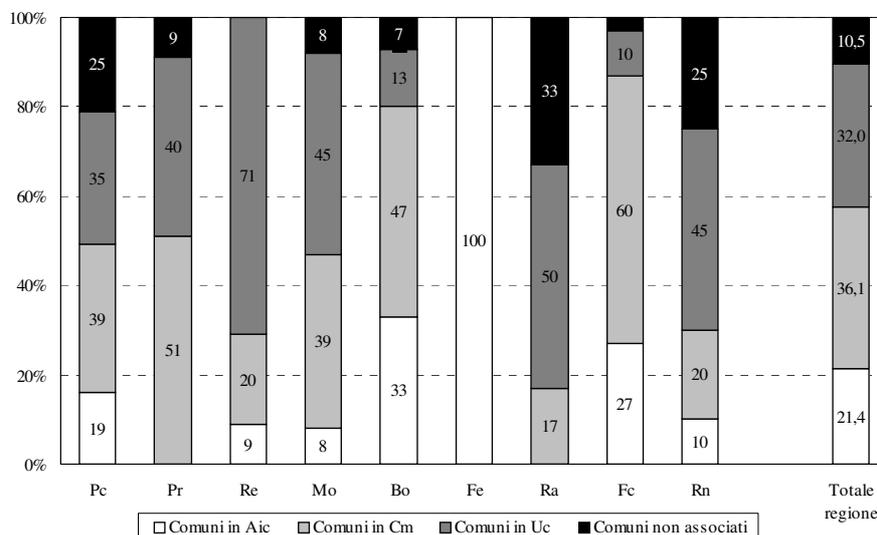
Se si guarda all'ampiezza del fenomeno associativo nelle diverse province della regione (tab. 2.5), si evidenziano delle differenze significative. Innanzitutto si nota una chiara linea di demarcazione fra le province della parte orientale della regione (Ferrara, Ravenna, Forlì-Cesena e Rimini) e quelle della parte occidentale (Piacenza, Parma, Reggio Emilia, Modena e Bologna). Escludendo le comunità montane, nelle cinque province occidentali si contano 17 Uc e 7 Aic, mentre nelle quattro province orientali il numero complessivo dei fenomeni associativi è molto più limitato (11 in tutto) e le associazioni sono presenti in misura più che doppia rispetto alle unioni (8 contro 3). La differenza fra i due territori è sostanzialmente imputabile al maggior equilibrio politico a livello locale fra le coalizioni di centrodestra e di centrosinistra dell'area orientale rispetto a quella occidentale. Quest'ultima, infatti, si caratterizza per una maggiore omogeneità nel colore politico dei governi locali, fattore che, come vedremo anche in seguito, può favorire l'instaurarsi di dinamiche associative.

Tra le province occidentali, il reggiano è un territorio caratterizzato da forte dinamismo associativo. Nel corso del 2008, infatti, tre Aic (Bassa Reggiana, Tresinaro Secchia e Val d'Enza) si sono trasformate in Uc. Bologna è, fra quelle del versante occidentale, la provincia che maggiormente stenta a strutturare i propri processi associativi attraverso la trasformazione delle Aic in Uc. Questo ritardo è dovuto alla vicinanza del capoluogo di provincia e alle incertezze sul futuro della città metropolitana di Bologna (Er 1, 1). La provincia di Parma è invece quella in cui i processi associativi sono maggiormente strutturati (nessuna associazione), mentre quelle di Modena e Piacenza presentano, ciascuna, un'associazione.

Se si considera il versante orientale, nel ferrarese non esistono unioni di comuni ma l'associazionismo a basso grado di consolidamento è fortemente presente (5 Aic), mentre nel ravennate, oltre all'interessante esperienza della Bassa Romagna di cui ci occuperemo nel dettaglio, non si registrano altre dinamiche associative. Il riminese e il forlivese-cesenate presentano un'unione di comuni ciascuno e, rispettivamente, una e due associazioni intercomunali.

Se si guarda, poi, alle percentuali di comuni associati nei diversi contesti provinciali, si evidenziano delle differenze degne di nota. Anzitutto, come si osserva nella fig. 2.2, i comuni non associati si concentrano soprattutto nel ravennate, nel piacentino e nel riminese dove costituiscono, rispettivamente, fra un terzo e un quarto dei comuni presenti sul territorio. Il bolognese e il

¹³ Oltre a quelle già citate, le unioni che derivano da precedenti Aic sono: Bassa Val Trebbia e Val Luretta (Pc), Terre Verdiane (Pr), Terre d'Argine (Mo), Comuni modenesi area nord (Mo), Val d'Enza e Reggio Nord (Re).



Nota: Dato il numero basso di casi, i valori provinciali sono stati arrotondati alla cifra intera.

Fonte: elaborazione propria da database www.regione.emilia-romagna.it/gestioni_associate (ultimo accesso: 3 ottobre 2008; N = 341).

Fig. 2.2. Distribuzione delle diverse forme associative intercomunali in Emilia-Romagna, per provincia (2008, valori percentuali)

forlivese-cesenate sono gli unici ambiti provinciali in cui il numero di comuni che fanno parte di Aic prevale rispetto alle Uc, rispettivamente il 33% contro il 13% e il 27% contro il 10%. La situazione appare ribaltata nel resto delle province della regione, dove le Uc sono percentualmente più rilevanti delle Aic. Da notare poi come il ferrarese (dove la totalità dei comuni aderisce ad associazioni intercomunali) e il reggiano sono le uniche province della regione che non presentano comuni non associati. I restanti comuni non associati a livello regionale si distribuiscono tra le province di Bologna, Modena, Parma (ciascuna con quattro comuni non associati) e quella di Forlì-Cesena (un comune non associato).

Per concludere, è interessante considerare la popolazione coinvolta nei processi associativi a livello provinciale (tab. 2.6). A seconda dei diversi ambiti provinciali, la popolazione interessata dall'intercomunalità varia fra il 100% (ferrarese) e il 30% (ravennate). Le province di Ravenna, Rimini e Bologna sono quelle in cui meno della metà della popolazione risiede in comuni interessati da fenomeni associativi (rispettivamente il 30,8%, il 35,0% e il 48,5%), mentre è il contrario nelle altre sei province. Allo stesso tempo, il fatto che i grandi comuni e i capoluoghi di provincia non siano di solito

coinvolti in intercomunalità¹⁴ spiega perché, a fronte di quasi il 90% di comuni membri di forme associative nella regione, la popolazione residente in questi comuni superi soltanto in tre province (Ferrara, Forlì-Cesena e Reggio Emilia) i due terzi della popolazione complessiva. Interessante anche notare come varino significativamente nelle province, le quote di popolazione coinvolte in forme intercomunali diverse. Con percentuali di popolazione sopra la media (20,5%) si collocano, nel caso delle Uc, Reggio Emilia (44,4%), Modena (40,1%), Parma (34,2%) e Ravenna (26,5%, in quest'ultimo caso il risultato è determinato dalla presenza di una sola unione molto popolosa come Bassa Romagna). Nel caso delle Aic, invece, sopra la media per provincia (31,2%) si situano Ferrara (in cui, si è detto, tutti i comuni fanno parte di Aic), Forlì-Cesena (67,3%) e Reggio Emilia (33,2%). In quest'ultimo caso il risultato è legato alla presenza del capoluogo di provincia (particolarmente popoloso) nell'unica Aic presente a livello provinciale. Infine, per quanto riguarda le comunità montane (che, lo si ricorda nuovamente, non rappresentano forme associative volontarie), sopra la media (10,7%) rispetto alla popolazione coinvolta, si collocano le province di Parma, Bologna e Forlì-Cesena¹⁵.

L'analisi descrittiva della diffusione e delle caratteristiche demografiche delle forme associative presenti in Emilia-Romagna tracciata in questo paragrafo ci ha permesso di comprendere le numerose differenze presenti a livello territoriale in termini di intercomunalità e la complessità del fenomeno. Il numero di comuni associati, la popolazione coinvolta, il diverso livello di strutturazione delle forme associative e il bacino di utenza delle diverse gestioni associate sono dimensioni importanti che permettono di evidenziare differenze e somiglianze fra i diversi territori. Si è visto, infatti, che esistono variazioni significative non solo fra ambiti provinciali diversi, ma anche all'interno dello stesso territorio provinciale. Con particolare riferimento alle Uc, un dirigente regionale ha osservato:

Se le mie unioni variano da quella che ha tremila abitanti a quella che ne ha centomila parlo di un soggetto che non ha una sua omogeneità. È come parlare dei comuni: c'è una grandissima differenza fra un comune e l'altro... I comuni medio-grandi possono ricavare comunque dall'unione dei grossi vantaggi e sono quelli che ci si

¹⁴ Fanno eccezione Reggio Emilia, capofila dell'Associazione intercomunale Il Tricolore; Forlì, capofila dell'Associazione intercomunale della Pianura Forlivese; Ferrara, capofila dell'Associazione intercomunale tra i comuni di Ferrara, Masi Torello e Voghiera.

¹⁵ Questo dato in particolare è particolarmente suscettibile di cambiamenti nel breve periodo perché, in attuazione della legge finanziaria 2008, alla fine di giugno 2009 le comunità montane presenti nella regione Emilia-Romagna verranno dimezzate passando da 18 a 9. I comuni appartenenti a comunità montane disciolte potranno eventualmente aderire a unioni già esistenti o anche costituire nuove Uc (www.regione.emilia-romagna.it/wcm/ermes/notizie/news/2008/nov/comunita_montane.htm, ultimo accesso 13 giugno 2009).

Tab. 2.6. *Popolazione coinvolta in forme associative in Emilia-Romagna, per provincia (valori percentuali)*

Provincia	Abitanti in Uc	Abitanti in Aic	Abitanti in Cm	Totale
Piacenza	15,1	24,1	11,4	50,6
Parma	34,2	0,0	17,1	51,3
Reggio Emilia	44,4	33,2	8,9	86,5
Modena	40,1	15,9	10,0	66,1
Bologna	7,1	25,8	15,6	48,5
Ferrara	0,0	100,0	0,0	100,0
Ravenna	26,5	0,0	4,3	30,8
Forlì-Cesena	9,2	67,3	17,2	93,7
Rimini	8,2	15,0	11,8	35,0
Dimensione media provinciale	20,5	31,2	10,7	62,5

Fonte: elaborazione propria su dati ricavati dai siti web dell'Anci e della regione Emilia-Romagna.

stanno incamminando, mentre i comuni più piccoli sono quelli che rispondono meno (Er 1, 26).

Insieme ad altri fattori rilevanti, questa estrema variabilità e l'importanza del fattore dimensionale saranno discusse e utilizzate come dimensioni interpretative nel corso di questo volume.

2.3. *La normativa italiana e il ruolo delle regioni nella governance dell'intercomunalità*

Dopo questo *excursus* sull'intercomunalità in Italia e in particolare nella Regione Emilia-Romagna, si guarderà adesso all'evoluzione degli aspetti normativi e finanziari delle gestioni associate, cercando di evidenziare come essi hanno influenzato le dinamiche associative e il comportamento dei comuni.

La legislazione nazionale in materia di forme associate ha conosciuto un significativo momento di discontinuità grazie alla legge n. 265 del 1999 su autonomia e ordinamento degli enti locali. La legge n. 142 del 1990, che prevedeva un trasferimento graduale di funzioni e compiti agli enti locali, aveva infatti introdotto una serie di strumenti di riordino territoriale (*in primis* le fusioni di comuni) che erano rimasti per lungo tempo lettera morta¹⁶.

¹⁶ Tuttavia, già con il decreto legislativo n. 112 del 1998 (poi ricompreso nel Tuel, decreto legislativo n. 267 del 18 agosto 2000), al fine di evitare l'eccessiva frammentazione territoriale, si era prevista l'individuazione di «livelli ottimali» (comma 2 dell'art. 3, in seguito definiti «ambiti territoriali ottimali» – Ato) per la gestione dei servizi pub-

Gli elementi che fanno della legge n. 265 del 1999 un volano all'associazionismo intercomunale riguardano variazioni in merito alle dimensioni dei comuni associati, alla durata delle gestioni associate e alla volontarietà dei processi associativi. Innanzitutto, tale legge ha abrogato il divieto di aderire a forme associative per comuni con popolazione superiore ai 5 mila abitanti (alle stesse poteva aderire un solo comune con popolazione fra i 5 mila e i 10 mila abitanti) e, soprattutto, l'obbligo di fusione per i comuni associati in unione. Inoltre, essa ha trasformato la natura delle unioni da ente a tempo determinato (massimo un decennio di vita) a ente privo di una durata temporale definita. Secondo la legge del 1990, invece, dopo dieci anni di vita, l'unione avrebbe dovuto sciogliersi oppure procedere alla fusione dei comuni aderenti¹⁷.

Infine, è stato modificato anche il ruolo della regione, attribuendo ad essa coordinamento, pianificazione e indirizzo del sistema di governance locale, ma abrogando la possibilità che la stessa procedesse unilateralmente a fusioni di piccoli comuni. Il modello di relazione fra regione ed enti locali che emerge dalla legge del 1999 è dunque più orizzontale, flessibile e maggiormente votato al consenso e alla concertazione rispetto al precedente.

Queste novità nella legislazione nazionale sull'intercomunalità hanno dato alle unioni la fisionomia di ente associativo con connotati strutturali certi e definiti: autonomia normativa, organizzativa e finanziaria (Anciform-Formez 2001, 4). Oggi le Uc si caratterizzano quindi per personalità giuridica, titolarità degli introiti e potestà regolamentare in merito alla disciplina della propria organizzazione e allo svolgimento dei servizi associati (Quagliani 2005).

Occorre notare poi come la legge costituzionale n. 3 del 2001 di riforma del titolo V della Costituzione (successivamente attuata dalla legge n. 131 del 2003) abbia chiuso un lungo ciclo di riorganizzazione degli enti locali nel nostro paese, affermando il ruolo pariordinato di comuni, province, città metropolitane, regioni e stato e definendo regioni ed enti locali come «enti autonomi con propri statuti, poteri e funzioni» (art. 114) e dichiarando inoltre il conferimento delle funzioni amministrative agli enti locali in base ai principi di sussidiarietà, differenziazione e adeguatezza (art. 118). Come osservato da Filippini e Maglieri (2008, 370), il nuovo ordinamento costituzio-

blici locali da parte delle regioni, le quali erano anche chiamate a definire appositi strumenti di incentivazione per favorire la gestione associata dei servizi.

¹⁷ Il primo comma dell'articolo 26 della legge n. 142 del 1990 recitava «*In previsione di una loro fusione*, due o più comuni contermini, appartenenti alla stessa provincia, ciascuno con *popolazione non superiore a 5000 abitanti*, possono costituire una unione per l'esercizio di una pluralità di funzioni o di servizi» (corsivo dell'autore); secondo il comma n. 6 dello stesso articolo «Entro dieci anni dalla costituzione dell'unione deve procedersi alla fusione... Qualora non si pervenga alla fusione, l'unione è sciolta».

nale ha «progressivamente aperto uno spazio sempre più ampio alla potestà legislativa regionale in tema di ordinamento delle forme associative».

Tuttavia la legislazione nazionale in materia di enti locali lascia tuttora indeterminati diversi aspetti riguardanti le forme associative intercomunali: mentre nell'ultimo decennio significativi poteri sono stati devoluti alle regioni, la competenza concorrente stato-regioni in materia crea confusione e dubbi circa il livello territoriale più idoneo a intervenire organicamente sul tema (Regione Emilia-Romagna 2005, 21-30).

Ad ogni modo, come si è già accennato, pur in assenza di una competenza legislativa esclusiva in seno alle regioni, la normativa ricompresa nel Tuel e, soprattutto, la revisione costituzionale del 2001 (a cui peraltro il Tuel non è ancora stato adeguato), ha trasformato queste ultime nel baricentro del sistema della governance locale. Tra gli ulteriori elementi che permettono di affermare ciò vi è il fatto che, secondo la legge (art. 33), le dinamiche associative avrebbero dovuto essere coordinate e indirizzate a livello regionale mediante lo strumento del Programma di riordino territoriale (Prt) che ogni regione avrebbe dovuto concertare con gli enti locali e disciplinare con una legge specifica, da aggiornare con cadenza triennale. Come è stato osservato in un'analisi recente del Fornez sulle politiche regionali di supporto alle forme associate, «fin da subito il quadro d'insieme viene a connotarsi come fortemente differenziato» (2005, 9). Secondo la stessa indagine (relativa all'anno 2005) risultavano infatti essere solo 8 su 20 le regioni che avevano proceduto all'approvazione del Prt¹⁸. Negli altri casi l'associazionismo risultava disciplinato da normative non specificamente focalizzate su questa tematica.

Al di là delle differenze anche significative nelle politiche regionali di supporto all'intercomunalità, è però importante tornare a sottolineare il ruolo pivotale delle regioni nella governance dell'intercomunalità. Le regioni, infatti, pur dovendo, da un lato, concertare con gli enti locali le loro politiche (che si caratterizzano adesso per una maggior orizzontalità rispetto alla fase precedente alla riforma del titolo V della Costituzione) e, dall'altro lato, dovendo muoversi nell'area grigia della legislazione concorrente con lo stato (elemento che impedisce la definizione di una normativa organica), costituiscono oggi il vero motore dell'associazionismo intercomunale. Ulteriori riscontri in questo senso si avranno nei capitoli che seguono.

¹⁸ Abruzzo, Emilia-Romagna, Marche, Molise, Lazio, Lombardia, Toscana e Umbria. In tutti i casi, come previsto dalla legge, l'iter di approvazione del Prt si caratterizza per la partecipazione degli enti locali nella fase di iniziativa e, in alcuni casi, in quella decisoria (Emilia-Romagna, Marche e Umbria). In tre soli casi (Lombardia, Emilia-Romagna e Umbria) l'organo di approvazione del programma è la giunta regionale, mentre nei restanti casi tale compito è demandato al consiglio regionale.

2.4. *Gli incentivi finanziari statali alle forme associative*

La questione degli incentivi finanziari a sostegno dell'associazionismo è strettamente collegata agli sviluppi normativi sopra descritti e al ruolo sempre più centrale da parte delle regioni nella governance dei processi associativi. Il Tuel stabiliva, infatti, che i contributi regionali avrebbero dovuto essere commisurati

in relazione al livello di unificazione, rilevato mediante specifici indicatori con riferimento alla tipologia e alle caratteristiche delle funzioni e dei servizi associati o trasferiti in modo tale da erogare il massimo dei contributi nelle ipotesi di *massima integrazione* (Tuel, art. 33, comma 4, corsivo dell'autore).

Nell'anno 2000, poco dopo l'approvazione del Tuel, un regolamento del ministero dell'Interno (n. 318 del 2000) definiva i criteri per l'attribuzione degli incentivi statali alle forme associative. I meccanismi di incentivazione prevedevano una forte preferenza per le unioni di comuni tra i diversi tipi di forma associativa, destinando ad esse il 60% delle risorse disponibili. Stabiliva inoltre una maggiorazione degli stessi incentivi in base a tre criteri: il numero dei comuni associati, la popolazione dei comuni associati e il numero delle gestioni associate.

Le risorse messe a disposizione dallo stato per le forme associative hanno però subito nel tempo una riduzione considerevole, quantomeno in termini relativi (tab. 2.7). Infatti, se il fondo ha subito in alcuni anni tagli e in altri incrementi, le forme associative sono notevolmente aumentate nel corso del tempo e, quindi, a parità di risorse i finanziamenti di cui queste ultime hanno potuto beneficiare sono diminuiti.

Fino al 2006, inoltre, i criteri per la distribuzione delle risorse statali venivano stabiliti a livello nazionale. Da quell'anno, invece, in seguito a un accordo raggiunto fra stato e regioni nell'ambito della Conferenza unificata stato-regioni-enti locali¹⁹, le risorse statali destinate alle forme associative sono state trasferite alle regioni (cosiddetta «regionalizzazione») e, da allora, sono queste ultime che stabiliscono i criteri in base ai quali finanziare l'associazionismo.

Vale la pena notare come prima del processo di regionalizzazione delle risorse statali destinate all'associazionismo intercomunale, i criteri con cui stato e regioni sostenevano finanziariamente l'associazionismo erano diversi e in parte contraddittori. Infatti, «fino al 2006 il panorama delle politiche na-

¹⁹ La Conferenza unificata, istituita dal decreto legislativo n. 281 del 28 agosto 1997, è la sede congiunta della Conferenza stato-regioni e della Conferenza stato-città e autonomie locali. Essa ha il fine di favorire la cooperazione e la negoziazione tra lo stato e il sistema delle autonomie regionali e locali.

Tab. 2.7. *Contributi statali alle forme associative in euro (2000-2008)*

Anno	Euro
2000	12.990.639
2001	39.550.275
2002	22.504.459
2003	47.145.469
2004	27.765.544
2005	27.765.544
2006	31.878.508
2007	19.252.105
2008	20.164.256

Fonte: per gli anni 2000-2004, Ermini e Salvucci 2006, 157; per gli anni 2005-2008, www.finanzalocale.interno.it.

zionali e regionali a favore delle forme associative è piuttosto variegato e non integrato... il panorama delle esperienze regionali inerenti le politiche di incentivazione sulle forme associative tende a omogeneizzarsi e semplificarsi nel 2006... perché [l'accordo] definisce all'art. 3 alcune caratteristiche "minime" che tutte le legislazioni regionali devono possedere per poter accedere a questi fondi» (Xilo e Ravaioli 2009, 59-60).

Dal 2006 le risorse statali vengono dunque ripartite fra le regioni che rispettano una serie di requisiti²⁰ nelle politiche di supporto alle forme associate, ed erogate dalle regioni medesime. Tuttavia, il ministero dell'Interno ha avvocato a sé una quota di risorse per la gestione di alcune funzioni di competenza esclusiva statale come anagrafe, stato civile e leva militare. Particolarmente importante fra i requisiti per accedere ai finanziamenti statali «regionalizzati» è quello che prevede che solo le regioni che hanno intrapreso processi concertativi con gli enti locali possano beneficiare di risorse per soste-

²⁰ L'articolo 3 dell'intesa sancita dalla Conferenza unificata con l'atto n. 936 del 1° marzo 2006 prevede che le risorse statali siano ripartite tra le regioni che hanno adottato discipline di incentivazione nelle quali: «a) non vi siano limiti temporali di durata degli incentivi destinati ad unioni di comuni e a comunità montane; b) siano previste forme di premialità per le gestioni associate svolte da unioni di comuni e da comunità montane; c) siano presi in considerazione il numero e la tipologia delle gestioni associate, la popolazione o altri indicatori di disagio in modo tale da favorire l'associazionismo dei piccoli comuni; d) sia prevista l'attribuzione di contributi solo per le gestioni associate effettivamente attivate ovvero siano previste istruttorie di verifica sul funzionamento reale della forma associata; e) sia prevista la concessione dei contributi entro l'anno finanziario di riferimento». Peraltro i contributi statali che, come si è visto, sono già stati significativamente ridotti nel corso del tempo, lo saranno sempre di più (a livello di singola regione) perché ogni anno un maggior numero di regioni chiede di avere accesso a tali contributi (Conferenza dei presidenti 2006).

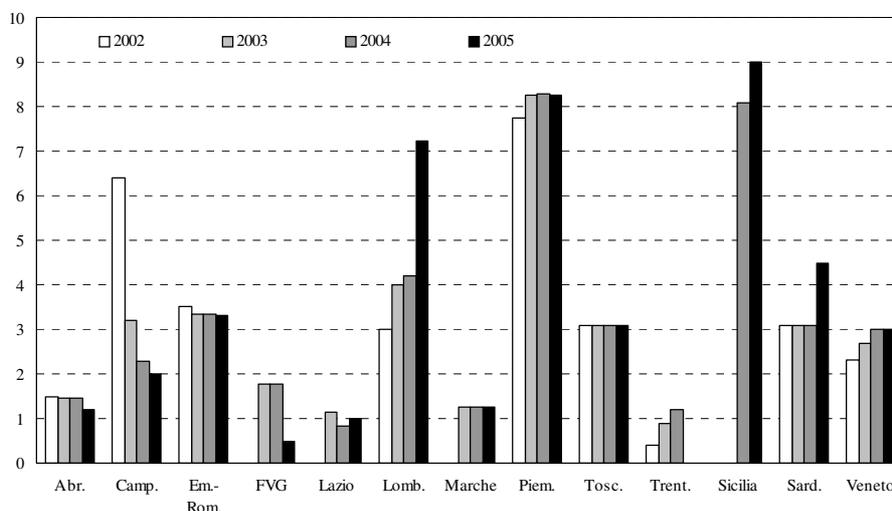
nere l'intercomunalità²¹. I fondi «regionalizzati» hanno poi vincoli di destinazione, essendo limitati alle forme associative con personalità giuridica (sono escluse quindi le Aic). Inoltre, una quota maggiore di questi finanziamenti è destinata alle sole Uc, mentre un'altra è equamente suddivisa fra Uc e Cm. L'intesa nell'ambito della Conferenza unificata ha quindi concentrato l'attenzione e la legislazione di tutte le regioni italiane in particolare su queste due forme associative «riconoscendo che le unioni e le comunità montane non sono solo strutture funzionali all'erogazione di servizi ma anche, se non nell'immediato, nel futuro, organi di rappresentanza e tutela del territorio locale» (Xilo e Ravaioli 2009, 61).

Senza considerare le risorse statali per l'associazionismo, uno studio del Formez (2005), aveva evidenziato come nel periodo 2002-2005 le risorse destinate al sostegno dei fenomeni intercomunali a livello regionale fossero notevolmente diverse (dagli oltre 8 milioni di euro del Piemonte al milione di euro del Lazio; fig. 2.3)²².

Interessante osservare gli andamenti che caratterizzano i diversi contesti regionali nel periodo considerato: Abruzzo e Friuli-Venezia Giulia hanno ridotto nel tempo le risorse destinate all'associazionismo intercomunale, e colpisce in particolare il dato sulla Campania, con un forte sostegno iniziale (6 milioni di euro) poi ridottosi drasticamente; mentre regioni quali Emilia-Romagna, Lazio, Marche, Piemonte, Toscana e Sardegna (quest'ultima con un incremento significativo nell'ultimo anno considerato) mostrano costanza nelle politiche di incentivazione dell'intercomunalità; le restanti regioni sono riuscite addirittura a destinare maggiori risorse alle forme associative nel corso del tempo.

²¹ In base ai suddetti criteri nel 2006 hanno potuto accedere ai finanziamenti statali nove regioni: Abruzzo, Campania, Emilia-Romagna, Marche, Piemonte, Sicilia, Toscana, Umbria e Veneto (deliberazione della Conferenza unificata del 27 luglio 2006). L'anno seguente il numero di regioni ammesse al finanziamento è cresciuto fino a 11, includendo anche Calabria e Sardegna (deliberazione della Conferenza unificata del 29 marzo 2007). Nel 2008, invece, il numero di regioni che hanno beneficiato del finanziamento è rimasto invariato rispetto all'anno precedente ma, mentre la Regione Marche, precedentemente inclusa, non ha ricevuto finanziamenti, la Regione Lazio, precedentemente esclusa, ha potuto beneficiarne (deliberazione della Conferenza unificata del 20 marzo 2008).

²² Da notare tuttavia come i dati rilevati dal Formez presentino, rispetto all'arco temporale considerato, delle lacune parziali (nessuna informazione su Lazio e Friuli-Venezia Giulia nel 2002; sulla Sicilia nel 2002-2003; su Campania, Lombardia, Sardegna e Provincia autonoma di Trento nel 2005) o totali (nessun dato per tutto il periodo considerato su Basilicata, Liguria, Molise, Puglia, Umbria, Valle d'Aosta e Provincia autonoma di Bolzano).



* Fa eccezione la provincia autonoma di Trento per la quale non si considerano i finanziamenti alle unioni, erogati direttamente dalla regione Trentino-Alto Adige.

Fonte: Formez (2005, 17) integrato con dati reperiti sui siti delle regioni.

Fig. 2.3. Incentivi finanziari regionali in milioni di euro per l'associazionismo intercomunale (Uc, Cm, Aic e Convenzioni). 2002-2005

2.5. La normativa della Regione Emilia-Romagna in materia di gestioni associate

Dopo aver guardato brevemente alla normativa italiana in materia di gestioni associate e agli incentivi statali all'associazionismo intercomunale, effettueremo di seguito un focus specifico sull'Emilia-Romagna. Essa è, infatti, una delle regioni che, prima delle altre e ben prima che la normativa nazionale lo rendesse obbligatorio, si è interessata di intercomunalità. Già con la legge regionale n. 24 del 1996 disciplinava il riordino territoriale e definiva le misure di incentivazione alle unioni e alle fusioni fra comuni. La regione è poi intervenuta nuovamente sulla materia con la legge n. 3 del 1999, individuando i cosiddetti «ambiti ottimali» per la gestione di servizi e funzioni comunali e creando un nuovo modello di forma associata – l'associazione intercomunale (Aic) – come forma più flessibile di aggregazione fra comuni.

L'Emilia-Romagna ha introdotto nella propria legislazione la formula delle Aic (in seguito diffusasi anche in altri contesti regionali) per vincere la diffidenza degli enti locali nei confronti delle Uc. A quel tempo, soprattutto da parte dei comuni più piccoli, c'era infatti il timore che, decorso il termine

di 10 anni previsto dalla legge n. 142 del 1990, si dovesse irreversibilmente procedere alla fusione. L'unione era quindi guardata con sospetto e percepita come un primo passo senza ritorno verso la fusione. Come già ricordato nel cap. 1, le Aic si caratterizzano invece per un modello più «flessibile» e privo di personalità giuridica²³. Successivamente alla modifica della normativa nazionale in senso meno restrittivo, le ragioni dell'esistenza delle Aic sono progressivamente venute meno e infatti la regione ha gradualmente ridotto gli incentivi in loro favore, concentrando invece, sempre di più, la maggior parte delle risorse sulle unioni e incentivando fortemente la trasformazione delle Aic in Uc²⁴.

Ad ogni modo, le leggi regionali approvate alla fine degli anni novanta, sono state estremamente rilevanti e, per certi versi, *ante litteram*, ma è soprattutto con la legge regionale n. 11 del 2001 che si è prodotto un netto rilancio dell'intercomunalità, anche sulla base del nuovo approccio al decentramento amministrativo proposto dalle leggi statali prima ricordate. Con la nuova legge regionale del 2001 la normativa in materia di forme associate veniva modificata (Regione Emilia-Romagna 2003, 19-20) secondo alcune direzioni prevalenti: privilegiando la volontarietà del processo associativo e rinunciando a strumenti autoritativi per l'adeguamento dimensionale degli enti locali²⁵; premiando ambiti tendenzialmente stabili e unitari per la gestio-

²³ Interessante notare come, già nel 2002, il dirigente regionale responsabile del servizio Affari istituzionali rilevasse «una situazione di “sofferenza” che caratterizza in molti casi l'andamento delle associazioni intercomunali, che rispetto alle altre forme associative hanno difficoltà molto maggiori ad incrementare i servizi gestiti in forma associata» (Conferenza dei presidenti 2002b, 5). Secondo lo stesso dirigente, gli elementi che spiegherebbero le maggiori difficoltà incontrate dalle Aic sono la mancanza di personalità giuridica e il modello organizzativo flessibile e meno strutturato rispetto a Uc e Cm. Nel 2002, infatti, le Aic, pur rappresentando circa la metà delle forme associative, ottennero meno di un terzo delle risorse disponibili. Questo può essere spiegato in base a tre fattori: secondo i criteri di incentivazione le Aic venivano penalizzate del 20% rispetto alle altre forme associative; la maggior parte delle Aic si caratterizzavano per l'alta densità demografica (dove la bassa densità rappresentava uno dei criteri premianti); la minor integrazione dei servizi e delle funzioni associate a livello sovracomunale.

²⁴ Si noti comunque che, per quanto riguarda i contributi destinati alle Aic, fin dall'inizio i valori-base indicati nella tabella del Prt venivano diminuiti del 20% in applicazione del principio di preferenza per le unioni e le comunità montane sancito dalla legge regionale n. 11 del 2001.

²⁵ La regione riconobbe una coincidenza fra Ato ed esperienze associative sul territorio. Ad oggi persistono delle difficoltà legate all'esistenza di ambiti territoriali ottimali preesistenti che non coincidono sempre con quelli delle forme associative (ad esempio nel settore dei servizi sociali l'ambito è determinato dai distretti socio-sanitari). Per ovviare al problema la regione sta vagliando la possibilità di un'eventuale revisione dei distretti socio-sanitari considerando le forme associative come le più idonee a governare le politiche sociali in forma associata. Come è stato notato in un rapporto sulla cooperazione interistituzionale della Regione Emilia-Romagna, il problema è aggravato dal fatto che «la recente trasformazione dei modelli di gestione dei principali servizi pubblici a rilevanza industriale ha imposto ai comuni aggregazioni di area vasta e l'adesione a realtà

ne associata, incentivando esclusivamente le forme associative strutturate sovracomunali (Aic, Cm, Uc) e disincentivando le sovrapposizioni tra esse; concentrando le risorse sulle gestioni associate caratterizzate dalla massima integrazione tra gli uffici e il personale; prevedendo altri strumenti di supporto all'associazionismo oltre ai finanziamenti.

Il caso emiliano-romagnolo presenta inoltre alcune peculiarità in materia di gestioni associate che occorre sottolineare: la legislazione regionale assimila le Cm alle Uc; la durata delle unioni è a tempo indeterminato (mentre altre regioni prevedono comunque un termine alle unioni); fra le forme associative sono riconosciute e incentivate anche le Aic. Sempre nel 2001 la regione ha approvato, prima in Italia, il programma di riordino territoriale (Prt), successivamente aggiornato, che specifica i criteri di attribuzione e quantificazione dei contributi disciplinati in linea generale dalla legge regionale.

Il processo di riassetto territoriale è poi proseguito in Emilia-Romagna con la legge regionale n. 6 del 2004 preposta a dare attuazione alle disposizioni contenute nel riformato titolo V della Costituzione italiana. Tale legge ha inteso realizzare un nuovo sistema di governance locale nell'ambito del quale i comuni e le loro forme associative assumono un ruolo centrale nell'esercizio delle funzioni amministrative (Regione Emilia-Romagna 2005, 42). La legge del 2004 consente inoltre l'associazione di comuni non limitrofi nel caso in cui essi siano separati da un comune la cui popolazione supera i 50 mila abitanti e la gestione associata interregionale tra comuni confinanti ma appartenenti a regioni diverse, disciplinando anche la creazione di vere e proprie forme associative sovracomunali interregionali stabili.

Inoltre il nuovo statuto regionale (legge regionale n. 13 del 2005) presenta importati elementi di continuità in materia di sostegno all'associazionismo intercomunale confermando

il passaggio delle forme associative fra enti locali da semplice modalità organizzativa per l'esercizio delle funzioni a cellula fondamentale del sistema a rete delle amministrazioni locali (Regione Emilia-Romagna 2005, 56).

La legge regionale ha poi previsto altre modalità di incentivazione per le forme associative oltre a quelle ordinarie (che saranno presentate e discusse nel prossimo paragrafo), quali: la presenza di un nucleo regionale di supporto alle forme associative che fornisce pareri giuridici e offre consulenza tecnica; il co-finanziamento di studi di fattibilità²⁶; risorse per investimenti in

le cui dimensioni superano grandemente l'ambito territoriale delle forme associative, con l'effetto di ridurre in una serie di settori strategici il peso e l'importanza della partecipazione alle forme associative» (2004, 9).

²⁶ Si tratta di contributi di entità ridotta che complessivamente non superano i 100 mila euro l'anno. I criteri per l'attribuzione individuati nel 2002 erano scarsamente selettivi e quindi sono cambiati nel corso del tempo: all'inizio i fondi erano destinati esclusi-

conto capitale con vincolo di destinazione e quindi non destinabili al pagamento del personale per un ammontare pari a circa un milione di euro l'anno (attivate a partire dal 2006); e, infine, clausole per spingere le leggi regionali di settore ad adottare criteri preferenziali per le gestioni associate.

Nel quadro di una politica di comunicazione istituzionale volta a sostenere l'associazionismo sul territorio regionale, è stato inoltre creato un sito internet contenente un database aggiornato, modulistica, indicazioni di buone pratiche, pareri giuridici e consulenza, riferimenti al quadro normativo statale e regionale, documentazione e studi sulle gestioni associate, ecc. (www.regione.emilia-romagna.it/gestioni_associate).

Infine la Regione Emilia-Romagna riunisce annualmente il comitato regionale per lo sviluppo delle gestioni associate tra gli enti locali (la cosiddetta «Conferenza dei presidenti») che è lo strumento principe per la concertazione delle politiche inerenti le forme associative. Come riferitoci da un dirigente regionale, le leggi regionali in materia di intercomunalità sono state tendenzialmente consensuali. Nelle sue parole:

La legge 24 del 1996, che è stata fatta per incentivare unioni e fusioni, sono sicura che sia stata approvata all'unanimità e direi che la stessa cosa è avvenuta con la legge 11 del 2001. Quindi mi pare ci sia un assenso abbastanza unitario rispetto a questo tipo di politiche. Ci sono state interrogazioni, anche da parte delle opposizioni, in cui si chiedeva perché la regione non metteva a disposizione più risorse per sostenere le unioni. Quindi direi che sono state politiche abbastanza condivise (Er 1, 6-7).

2.6. L'evoluzione degli incentivi finanziari all'intercomunalità in Emilia-Romagna

Oltre all'evoluzione del quadro normativo riguardante le gestioni associate è importante considerare le scelte operate dalla regione per incentivare finanziariamente i comuni a gestire in forma associata i servizi. Quella attuale è la terza legislatura regionale connotata da contributi regionali riservati alle gestioni associate dei servizi pubblici locali. Come si è accennato, infatti, contributi regionali per le forme associate sono stati stanziati dalla regione a partire dall'anno 1996-1997. Avendo a che fare con un sistema di incentivi finanziari regionali che ha oltre un decennio di vita, risulta particolarmente

vamente a studi inerenti alla costituzione di nuove forme associative; in seguito sono stati concessi anche per l'ampliamento, l'incremento e il miglioramento di funzioni associate. Inoltre sono stati modificati gli scaglioni relativi al numero dei comuni coinvolti e si è stabilito di premiare i progetti che presentano costi minori (Conferenza dei presidenti 2003a).

interessante analizzare com'è stato definito e come è cambiato tale sistema nel corso del tempo.

Gli incentivi previsti dalla Regione Emilia-Romagna per le forme associate sono di due tipi: straordinari (concessi *una tantum* al momento della costituzione della forma associativa) e ordinari annuali. I servizi associati vengono determinati mediante una valutazione di documenti fatti pervenire in regione dalle varie intercomunalità. Il contributo è definito sulla base di una serie di criteri astratti che trovano riscontro e applicazione concreti in una tabella che indica l'importo da corrispondere a ogni specifico servizio e funzione associata.

Secondo l'ex-assessore regionale Luciano Vandelli, professore esperto di diritto amministrativo, il «criterio guida» adottato dalla regione per valutare le funzioni svolte dalle realtà associate è da sempre quello dell'effettività (Conferenza dei presidenti 2002b). Ciò significa che al fine di poter ricevere contributi, per un'unione, associazione o comunità montana è necessario indicare puntualmente: personale, risorse finanziarie e modello organizzativo adottati, ossia i parametri della propria reale attività intercomunale. Infatti, il Prt e la legge regionale evidenziano la necessità di finanziare esclusivamente i servizi e le funzioni associate effettivamente funzionanti²⁷. Oltre al criterio dell'effettività, un'importanza particolare assume il criterio dell'integrazione dei servizi, con l'attribuzione di una particolare rilevanza alla costituzione di uffici unici da parte degli enti sovracomunali. Ma vediamo in dettaglio i criteri stabiliti dalla regione per l'erogazione di contributi straordinari e ordinari alle forme associative.

2.6.1. *I contributi straordinari*

Per quanto riguarda i contributi straordinari previsti per l'avvio dell'esperienza associativa (tab. 2.8), si deve tenere conto del fatto che, nei primi tempi delle politiche regionali per il sostegno all'associazionismo, l'obiettivo principale della regione consisteva soprattutto nel ridurre la frammentazione territoriale spingendo all'aggregazione i cosiddetti «comuni polvere» (sotto i 1.000 abitanti). I contributi erano quindi inizialmente quantificati in base al numero dei comuni associati, secondo un criterio che premiava le realtà di media grandezza, comprendenti un numero di comuni compreso fra 4 e 6, e penalizzava invece quelle ritenute sottodimensionate (fino a 3 comuni) o

²⁷ Per valutare l'effettività delle convenzioni stipulate tra i comuni associati, la regione vaglia quindi la sussistenza di condizioni finanziarie e organizzative idonee. Ad esempio, nell'anno 2003 ben il 18% delle richieste per voci di contributo non è stato accolto dalla regione (Conferenza dei presidenti 2003b).

Tab. 2.8. *Contributo straordinario iniziale per le diverse forme associative (in euro, anno 2001)*

Numero di comuni coinvolti	Forma associativa		
	Uc	Cm	Aic
Fino a 3	51.645,69	46.481,12	25.822,84
Da 4 a 6	77.468,57	61.974,83	38.734,27
Oltre 6	61.974,83	49.579,86	30.987,41

Fonte: Prt–Allegato alla deliberazione della regione Emilia-Romagna n.1113 del 12 giugno 2001.

sovradimensionate (oltre 6 comuni). Questa scelta operata nel Prt si spiega con la convinzione da parte della regione che oltre un certo numero di comuni l'intercomunalità perda di efficacia perché la gestione associata delle funzioni e dei servizi si complica eccessivamente. Allo stesso modo la gestione associata da parte di un numero troppo limitato di comuni rischia di non produrre quell'innalzamento della qualità dei servizi che ci si aspetterebbe. Come si vede nella tab. 2.8, tenendo fermo il principio della numerosità dei comuni associati, inizialmente il maggior contributo straordinario erogabile riguardava nell'ordine: Uc, Cm e Aic.

Importante osservare, inoltre, che nel corso del tempo la regione ha limitato il contributo straordinario alla costituzione di forme associative alle sole Uc, non prevedendo più incentivi straordinari per la creazione di Aic e Cm. Un contributo straordinario *una tantum* è stato però previsto dalla legge regionale n. 14 del 27 luglio 2005 per incentivare il consolidamento delle forme associative mediante l'erogazione di un finanziamento straordinario per la trasformazione da Aic a Uc²⁸. L'incentivo alla trasformazione da Aic a Uc fu messo in campo dalla regione perché all'epoca la maggior parte delle Aic aveva più di cinque anni di vita alle spalle e, secondo la legge, non avrebbe più potuto accedere ai contributi ordinari annuali.

Secondo l'aggiornamento del Prt del 18 febbraio 2008 (delibera giunta regionale n. 178), la regione ha poi corrisposto uno specifico contributo straordinario *una tantum* di entità pari al triplo di quello previsto per le unioni di prima istituzione, per le Aic che si trasformano in Uc, e di entità pari a 100 mila euro per aggregazioni di due o più unioni o Cm, o a un'unione allargata a comuni esterni.

²⁸ Ciò tenendo fermo il criterio dei quattro quinti, di cui si parlerà oltre, utilizzato per l'attribuzione di incentivi a servizi e funzioni associate: la trasformazione viene incentivata se e solo se un numero di comuni associati pari a questo rapporto delibera la trasformazione in unione.

Infine, la recente delibera n. 629 della giunta regionale dell'11 maggio 2009 ha previsto un altro contributo straordinario per le Uc neoistituite e per le Aic trasformatesi in Uc entro la fine del 2009. In base a ciò, le nuove unioni devono essere costituite da almeno quattro comuni o da tre comuni con una popolazione non inferiore ai 15 mila abitanti²⁹.

2.6.2. I contributi ordinari

Per quanto riguarda invece i contributi ordinari, fin dall'inizio maggiori incentivi sono stati destinati alle forme associative di minore dimensione demografica: la maggiorazione dei contributi attribuiti alle gestioni associate è quindi inversamente proporzionale alla densità demografica dei comuni associati (tab. 2.9). Nello specifico, al momento della redazione del Prt nel 2001 la regione decise di premiare soprattutto Uc e Cm con una densità demografica inferiore ai 100 abitanti per chilometro quadrato e, in misura minore, Uc e Cm con una densità demografica compresa fra i 100 e i 300 abitanti per chilometro quadrato. Con le successive revisioni del Prt, le classi demografiche sono state ulteriormente disaggregate, maggiorando il contributo in misura ancor più significativa alle unioni con minor densità demografica. Coerentemente con la forte incentivazione delle Uc da parte della regione a scapito delle Aic, per queste ultime la maggiorazione del contributo è stata soppressa.

Nelle sedi preposte alla concertazione non sono mancate però critiche al fatto che la regione favorisse forme associative con bassa densità demografica, senza tenere in considerazione altri criteri come il numero di comuni e la popolazione interessata dai processi associativi (Conferenza dei presidenti 2003c, 5). Le forme associative che riuniscono un numero maggiore di comuni e una popolazione più grande hanno, infatti, ripetutamente chiesto che venisse adottato un criterio di proporzionalità legato al dimensionamento, al numero dei cittadini serviti (come già avviene ad esempio in Lombardia) e al valore economico dei servizi forniti. A testimonianza dell'importanza delle sedi di concertazione fra regione ed enti locali, si può rilevare come, dopo le reiterate richieste da parte dei presidenti delle intercomunalità più popolose, l'entità dei contributi ordinari per le Uc sia stata effettivamente rimodulata. Con la delibera n. 629 della giunta regionale dell'11 maggio 2009, al criterio della densità demografica (parzialmente rivisto) sono stati affiancati altri due criteri per la determinazione dei contributi ordinari: il numero dei comuni as-

²⁹ Il contributo era così ripartito: 120 mila euro per unioni di 3 comuni con almeno 15 mila abitanti, 180 mila euro per unioni costituite da un numero di comuni compreso tra 4 e 7, 210 mila euro per unioni costituite da un numero di comuni compreso tra 8 e 11.

Tab. 2.9. *Rimodulazione della maggiorazione del contributo alle forme associative a bassa densità demografica (differenze in punti percentuali)*

Densità demografica	2001		Rimodulazione 2009	
	Uc-Cm	Aic	Uc-Cm	Aic
<100 ab./kmq	+20	+10	+25	0
Tra 100 e 200 ab./kmq	+10	+5	+15	0
Tra 200 e 300 ab./kmq	+10	+5	+10	0
> 300 ab./kmq	0	0	0	0

Fonte: Prt–Allegato alla deliberazione regionale n.1113 del 12 giugno 2001; criteri e modalità, per le annualità 2009-2010, per l'erogazione dei contributi correnti alle Unioni di Comuni, alle Comunità montane e alle fusioni del 11 maggio 2009 (delibera giunta regionale n. 629, 22-23).

sociati e la popolazione complessiva delle forme associative. Non solo il contributo destinato a Uc con bassa densità demografica è stato aumentato, ma maggiori contributi sono stati attribuiti alle unioni più popolose e a quelle che comprendono un maggior numero di comuni (tab. 2.9)³⁰. Questa rimodulazione è quindi la prova dell'efficacia delle forme di concertazione messe in campo dalla regione che hanno prodotto un ascolto reale delle esigenze provenienti dai protagonisti dei processi associativi effettivamente prodottisi sui territori.

Occorre inoltre chiarire che, fin dalla redazione del primo Prt, la Regione Emilia-Romagna ha finanziato esclusivamente funzioni e servizi gestiti in forma associata da almeno quattro quinti (arrotondati per difetto) dei comuni aderenti. Ciò significa che i comuni associati potevano costruire un sistema di gestione dei servizi a «geometria variabile» in cui, comunque, una maggioranza qualificata degli stessi era obbligata ad aderire alle convenzioni stipulate per la gestione associata. Anche questo elemento, che risulterà importante quando andremo ad analizzare la realtà della vita associativa dei vari casi studio di questa ricerca, ha subito alcune restrizioni nel corso del tempo, tanto che le modifiche più recenti della normativa prevedono che tale variabilità sia concessa solamente a unioni costituite da almeno otto comuni, men-

³⁰ Più dettagliatamente, il contributo è pari a 20 mila euro per unioni costituite da un numero di comuni compresi fra 4 e 6, a 25 mila euro per unioni costituite da un numero di comuni compresi fra 7 e 9, a 30 mila euro per unioni costituite da un numero di comuni superiore a 9. Inoltre, per quanto riguarda la popolazione complessiva, a unioni con meno di 20 mila abitanti spettano 10 mila euro, a quelle con popolazione compresa fra i 20.001 e i 50 mila abitanti spettano 20 mila euro, a quelle con popolazione compresa fra i 50.001 e i 100 mila abitanti spettano 30 mila euro, a quelle con oltre 100 mila abitanti spettano 40 mila euro.

tre tutte le altre sono obbligate all'integrazione totale dei servizi trasferiti tra tutti i comuni aderenti.

In linea di massima, comunque, i requisiti richiesti per accedere ai finanziamenti regionali si sono fatti sempre più stringenti e hanno teso, si è più volte ripetuto, a disincentivare le Aic, favorendo conseguentemente le Uc. La regione ha previsto negli anni, come già ricordato, una forte incentivazione alla trasformazione da Aic a Uc³¹, prevedendo sempre minori contributi per le Aic e condizionandone l'ottenimento ai soli casi in cui esista una considerevole integrazione dei servizi gestiti in forma associata. A regime, gli ultimi sviluppi normativi prevedono che le Aic non potranno più beneficiare degli incentivi ordinari e straordinari ma potranno godere esclusivamente dei contributi di settore, ferma restando la preferenza da accordare tali contributi prioritariamente alle unioni e alle comunità montane.

Fino alla fine del 2005 la legge prevedeva che i contributi ordinari venissero erogati per un periodo massimo della durata di cinque anni e che cominciassero a diminuire a partire dal terzo anno di contribuzione (cosiddetta «percentuale di abbattimento»). Tuttavia, con la legge di assestamento del bilancio dell'anno 2005 (legge regionale n. 14 del 27 luglio 2005) la regione ha posto fine alla durata limitata a cinque anni per i contributi alle forme associative, stabilizzandola nel tempo; inoltre, diversamente da quanto precedentemente previsto, si è proceduto con l'abolizione della percentuale di abbattimento³² per cui i contributi non decrescono più a partire dal terzo anno di vita; infine, come già ricordato, si è incentivato il consolidamento delle forme associative prevedendo incentivi per la trasformazione da Aic a Uc. Per poter continuare ad accedere ai contributi dopo cinque anni, si chiedeva quindi alle Aic di avere almeno 10 funzioni associate da parte di almeno i quattro quinti dei comuni aderenti oppure di trasformarsi in Uc. Il prolungamento del periodo di contribuzione costituisce un chiaro indicatore del fallimento dell'idea che le politiche di settore potessero sostituire nel medio periodo gli incentivi regionali, come inizialmente auspicato dall'assessorato di riferimento (vedi i verbali della Conferenza dei presidenti).

Molte modifiche apportate ai criteri di contribuzione e sin qui esposte sono il risultato del fruttuoso dialogo fra regione ed enti locali. Nei luoghi preposti al dialogo istituzionale (in particolare nella Conferenza dei presi-

³¹ Da notare come, secondo la legge regionale, l'associazione che si trasforma in unione è tenuta ad optare fra il contributo *una tantum* e il contributo ordinario derivante dalla valutazione dei servizi associati da parte del preposto assessorato. Le due forme di contributo non sono dunque cumulabili.

³² Già alla fine del 2004 la regione decise di ridurre le percentuali di abbattimento come segue: 10% nel terzo anno di contributo, 15% nel quarto anno, 20% nel quinto anno, mentre secondo il primo Prt, l'abbattimento era rispettivamente del 10% nel terzo anno, del 20% nel quarto anno e del 30% nel quinto anno.

denti), era stato fatto presente più volte, soprattutto dalle realtà associative più mature, come nei primi cinque anni di vita le gestioni associate comportino maggiori spese per i servizi e solo negli anni successivi tali spese comincino a ridursi (Conferenza dei presidenti 2003b; 2006). Conseguentemente, si era chiesto alla regione di prolungare il periodo di contribuzioni ad almeno otto-dieci anni e di eliminare o ridurre la percentuale di abbattimento dei contributi a partire dal terzo anno.

Più in generale, e in direzione di una stabilizzazione generale delle gestioni associate, inoltre, si è stabilito che tutte le forme associative per accedere ai contributi per una funzione associata debbano presentare atti di conferimento o convenzioni di durata almeno quadriennale.

Ricapitolando, con le revisioni ai criteri per il calcolo dei contributi alle forme associate introdotte fra il 2005 e il 2006, la regione attua una disciplina di maggior rigore nei confronti delle Aic. Contestualmente, viene attivato un incremento del contributo straordinario per la trasformazione in Uc che è pari a tre volte quello elargito per la costituzione di un'Uc *ex novo*. Altra novità rilevante riguardava l'introduzione di maggiorazioni consistenti nel caso in cui il personale fosse trasferito direttamente all'ente intercomunale, altra misura che va nella direzione di accrescere la stabilizzazione delle forme associate. Questi incentivi sembrano aver rappresentato una leva importante, tanto che nel corso del solo 2006, quattro Aic si sono trasformate in Uc.

Infine, la revisione più recente dei criteri di incentivazione (delibera giunta regionale n. 629 dell'11 maggio 2009) nega, a partire dal 2010, l'accesso delle Aic ai contributi ordinari e straordinari. Nella tab. 2.10 si presenta una comparazione diacronica (fra il 2001 e il 2009) dei contributi riconosciuti a funzioni e servizi associati da parte della regione. Inizialmente il sistema di determinazione dei contributi era basato su alcune macrocategorie che successivamente sono state ulteriormente specificate e articolate in una serie di sottofunzioni, scorporate nell'ambito della stessa macrovoce (si veda il dettaglio sempre nella tab. 2.10)³³.

Come si osserva, il valore attribuito alle macrovoci supera la somma delle singole funzioni associate ricomprese nella stessa. Ciò perché, come già ricordato, la regione ritiene di dover attribuire un valore speciale alla massima integrazione di funzioni e servizi. Tuttavia essa costituisce una cifra teorica per due ragioni: primo, perché è molto difficile ottenere la massima integrazione dei servizi su tutte le macrovoci e quindi ottenere tale finanziamento; secondo, perché le risorse, pur consistenti (un'entità pari a circa 3 milioni e mezzo di euro l'anno mantenutasi costante nel corso del tempo, Er

³³ Alla fine del 2002 nuovi servizi e nuove macrovoci sono state introdotte per stabilire l'ammontare del contributo regionale; è il caso della macrovoce «attività istituzionali» che comprendeva, fra l'altro, l'istituzione del difensore civico sovracomunale, la comunicazione istituzionale e l'ufficio relazioni con il pubblico (Urp) associato.

1), destinate dalla regione alle intercomunalità, sono sempre risultate inferiori alle richieste di finanziamento da esse effettuate. Ciò significa che la cifra derivante dal calcolo dei contributi spettanti annualmente alle forme associative attive sul territorio non può essere coperta interamente dalla regione per mancanza di risorse. Per questa ragione il finanziamento elargito viene decurtato di una certa percentuale ottenuta dal rapporto fra le risorse realmente disponibili e l'ammontare totale dei contributi spettanti³⁴.

Tab. 2.10. *Elenco dei contributi relativi a funzioni e servizi associati: 2001 e 2009 (in euro)*

Funzione o servizio svolto in forma associata	Contributo base	
	2001	2009
GESTIONE UNITARIA SERVIZI DEMOGRAFICI	–	10.000
GESTIONE DEL PERSONALE	51.645,69	40.000
Reclutamento del personale / Concorsi	5.164,57	5.000
Trattamento economico	5.164,57	5.000
Trattamento giuridico	5.164,57	5.000
Nucleo di valutazione	5.164,57	–
Relazioni sindacali	5.164,57	5.000
Formazione professionale	5.164,57	5.000
Sicurezza e prevenzione sui luoghi di lavoro	5.164,57	–
Armonizzazione dei regolamenti del personale	5.164,57	5.000
Altro	Max 4.131,66	–
GESTIONE ECONOMICA E FINANZIARIA E CONTROLLO DI GESTIONE	15.493,71	17.000
Gestione economica e finanziaria	–	10.000
Controllo di gestione	–	5.000
GESTIONE ENTRATE TRIBUTARIE E SERVIZI FISCALI	30.987,41	25.000
Riscossione tributi	–	10.000
Attività di recupero fiscale	–	5.000
GESTIONE UNIFICATA UFFICIO APPALTI, CONTRATTI, FORNITURE DI BENI E SERVIZI, ACQUISTI	30.987,41	30.000
Progettazione delle opere (progetto esecutivo capitolati tecnici)	5.164,57	5.000
Gestione degli appalti (forniture, servizi)	2.582,28	5.000
Gestione degli appalti (lavori pubblici)	2.582,28	5.000
Gestione dei contratti	5.164,57	5.000
Armonizzazione dei regolamenti	5.164,57	–
Altro	Max 5.164,57	–

(segue)

³⁴ Ad esempio nel 2001 la riduzione del finanziamento è stata pari al 12,5% sull'entità del contributo spettante a ciascuna forma associativa (Conferenza dei presidenti 2002a).

Tab. 2.10. (continua)

Funzione o servizio svolto in forma associata	Contributo base	
	2001	2009
GESTIONE UNIFICATA SERVIZI INFORMATIVI	25.822,84	35.000
Servizi informatici, ced	5.164,57	–
Sistema informativo territoriale	5.164,57	10.000
Servizio informativo-statistico	5.164,57	10.000
Sia (Sistemi informatici associati)	–	10.000
Altro	Max 5.164,57	–
VIABILITÀ, CIRCOLAZIONE	20.658,28	20.000
Gestione e manutenzione strade	5.164,57	5.000
Segnaletica	5.164,57	5.000
Illuminazione pubblica e servizi connessi	5.164,57	5.000
Altro	Max 4.131,66	–
SERVIZI ISTITUZIONALI	–	10.000
Comunicazione istituzionale	–	3.000
Urp sovracomunale	–	5.000
GESTIONE DEL TERRITORIO	51.645,69	60.000
Catasto	5.164,57	5.000
Gestione e manutenzione verde pubblico	–	5.000
Vigilanza e controllo antisismico	–	5.000
Urbanistica	7.746,85	7.000
Commissione unica per la qualità architettonica e il paesaggio e autorizzazioni paesaggistiche	–	5.000
Edilizia residenziale pubblica (ufficio casa)	5.164,57	5.000
Protezione civile	5.164,57	–
Costituzione e gestione di un fondo per la perequazione territoriale	–	5.000
Ufficio di Piano per la predisposizione del Psc	–	20.000
Armonizzazione dei regolamenti urbanistici ed edilizi	5.164,57	–
Altro	Max 5.164,57	–
FUNZIONI DI POLIZIA MUNICIPALE E DI PROTEZIONE CIVILE	20.658,28	30.000
Polizia municipale	–	15.000
Protezione civile	–	5.000

(segue)

Tab. 2.10. (continua)

Funzione o servizio svolto in forma associata	Contributo base	
	2001	2009
FUNZIONI CULTURALI E RICREATIVE	25.822,84	25.000
Biblioteche	5.164,57	5.000
Musei e pinacoteche	5.164,57	5.000
Programmazione e gestione attività culturali	5.164,57	5.000
Gestione degli impianti sportivi e ricreativi	5.164,57	5.000
Altro	Max 4.131,66	–
FUNZIONI ATTINENTI AL SETTORE SOCIALE E SOCIO SANITARIO	41.316,55	60.000
Organizzazione e gestione dell'ufficio di Piano e del Piano per la non autosufficienza	–	20.000
Isee (redditometro) e armonizzazione dei regolamenti per l'accesso ai servizi	5.164,57	5.000
Erogazione dei servizi di nido d'infanzia e servizi integrativi	5.164,57	7.000
Servizi rivolti agli anziani	5.164,57	5.000
Servizi rivolti ai disabili	5.164,57	5.000
Servizi rivolti a persone in situazione di dipendenza o disagio sociale	–	5.000
Servizi rivolti ai minori	5.164,57	5.000
Servizi di assistenza domiciliare	5.164,57	–
Servizi necroscopici e cimiteriali	5.164,57	–
Altro	Max 4131,66	–
FUNZIONI ATTINENTI ALLO SVILUPPO ECONOMICO	25.822,84	20.000
Promozione turistica o territoriale	5.164,57	5.000
Sportello unico per le attività produttive	10.329,14	10.000
Armonizzazione di atti normativi, piani e programmi	5164,57	–
Altro	Max 4131,66	–
FUNZIONI SERVIZI SCOLASTICI	20.658,28	20.000
Scuola materna	5.164,57	5.000
Trasporto scolastico	5.164,57	5.000
Mense scolastiche	5.164,57	5.000
Altro	Max 4.131,66	–
TOTALE MASSIMO CONTRIBUTO TEORICO	361.519,82	402.000

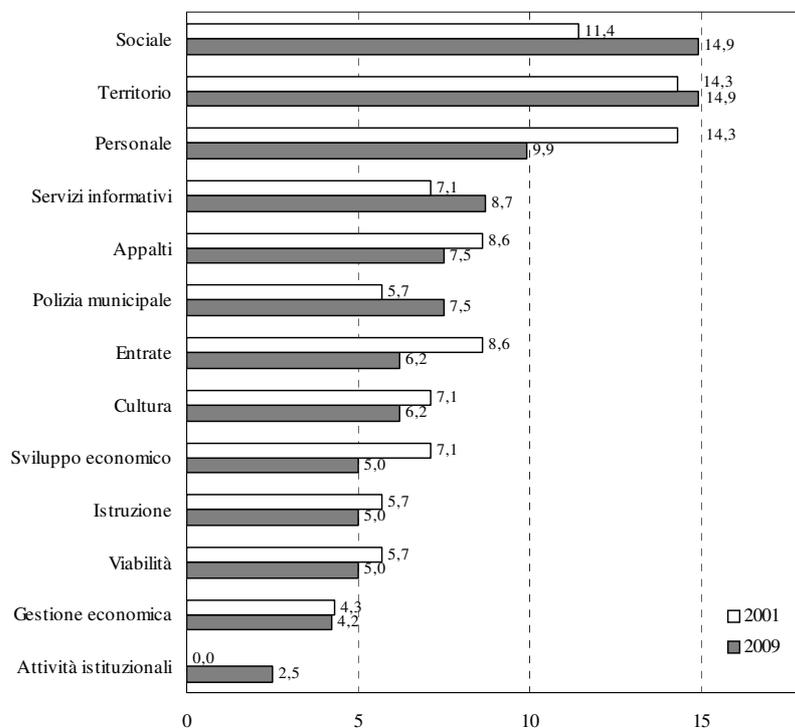
Fonte: Prt del 12 giugno 2001 (delibera giunta regionale n. 1113); criteri e modalità, per le annualità 2009-2010, per l'erogazione dei contributi correnti alle Unioni di comuni, alle Comunità montane e alle fusioni del 11 maggio 2009 (delibera giunta regionale n. 629, 15-17).

2.6.3. Le priorità della Regione secondo le modifiche apportate ai criteri per l'erogazione dei contributi nel 2009

È possibile operare una classifica delle diverse funzioni associate in base all'ammontare di contributi previsti dalla regione per ciascun servizio e funzione associata, confrontando il dato del 2001 con quello del 2009. In primo luogo si nota come, in termini assoluti, le risorse teoricamente destinate al finanziamento delle diverse gestioni associate siano gradualmente aumentate nel corso degli anni, passando da circa 360 mila euro nel 2001 a circa 400 mila euro nel 2009, con un incremento superiore al 10% (si veda ancora la tab. 2.10). È interessante osservare che, invece, in termini relativi, le risorse destinate al finanziamento delle diverse gestioni associate non sono significativamente mutate (fig. 2.4). Se consideriamo, infatti, la variazione relativa, si può osservare come fra il 2001 e il 2009 l'unica voce che ha subito un incremento significativo è quella relativa ai servizi sociali (quasi 4 punti percentuali in più). Specularmente, le risorse destinate alla gestione del personale hanno subito una contrazione quasi equivalente. Variazioni di minor portata riguardano poi la polizia municipale e i servizi informativi (entrambe circa 2 punti percentuali in più) e le voci entrate e sviluppo economico (entrambe circa 2 punti percentuali in meno). In tutti gli altri casi, con l'eccezione delle voci appalti e attività istituzionali, la variazione è stata sempre inferiore a un punto percentuale.

L'incremento delle risorse destinate alla gestione associata dei servizi sociali e socio-sanitari fanno attualmente di questi servizi, insieme a quelli di gestione del territorio, i settori su cui la regione investe la maggior porzione di contributi (quasi il 15%). Nel 2001, invece, i servizi maggiormente finanziati dalla regione riguardavano la gestione del personale e del territorio (catasto, urbanistica, verde pubblico, edilizia, piano strutturale comunale associato, ecc.). Quest'ultimo, come osservato, è un servizio ancora fortemente incentivato (quasi il 15% appunto), così come, sebbene in misura minore, quello riguardante la gestione del personale (quasi il 10%). Le altre funzioni associate prevedono tutte un livello di contribuzione inferiore al 10% del budget totale. Tuttavia cinque gestioni associate (appalti, servizi informativi, polizia municipale, entrate e cultura) risultano avere maggior rilevanza rispetto alle altre, assorbendo ciascuna fra il 6 e il 10% degli interi contributi.

Un aspetto problematico riguarda le politiche settoriali che, diversamente da quanto prevede la legge regionale, non sempre incentivano le intercomunalità. Questo problema è stato sollevato in più occasioni nelle riunioni della Conferenza dei presidenti. In particolare, dai verbali delle sedute del principale organo di concertazione delle politiche sull'intercomunalità, risulta chiaro come l'assessorato regionale per gli Affari istituzionali si aspettasse che, trascorso un quinquennio, le forme associate sarebbero state in grado di



Nota: Dato il numero basso di casi, i dati provinciali sono stati arrotondati alla cifra intera.
Fonte: elaborazione propria da database www.regione.emilia-romagna.it/gestioni_associate (ultimo accesso 17 maggio 2009; N = 341).

Fig. 2.4. Ripartizione dei contributi regionali sui diversi servizi, confronto fra il 2001 e il 2009 (valori percentuali)

«camminare sulle proprie gambe», facendo a meno dei contributi regionali e reperendo le risorse necessarie per il sostentamento della forma associativa da quelle previste dalle politiche di settore. Questa aspettativa, più volte espressa da parte dell'assessorato competente in materia, è andata però delusa tanto che, come si è visto, l'evidenza dei fatti ha portato l'assessorato a eliminare la durata a tempo determinato degli incentivi finanziari alle gestioni associate dopo cinque anni. Del resto, come notano Filippini e Maglieri (2008, 372) «il legislatore, statale o regionale che sia, quasi sempre ignora completamente l'esistenza degli enti associativi, e nel dettare puntuali discipline di settore non prende in considerazione questi enti»³⁵.

³⁵ In uno studio basato sui materiali disponibili nei siti istituzionali delle regioni fino al novembre 2008, Xilo e Ravaioli (2009, 77-78) hanno notato come raccordi fra leggi

Vale poi la pena osservare che, più di recente, la regione si sta orientando a incentivare forme associative polifunzionali, concependo così le Uc come soggetto unico e aggregante capace di gestire una pluralità di funzioni (Conferenza dei presidenti 2007).

2.6.4. *Le più recenti novità in materia di gestioni associate*

Con la legge regionale n. 10 del 30 giugno 2008 (poi parzialmente modificata dalla legge regionale n. 12 del 19 dicembre 2008) la giunta regionale ha provveduto alla riorganizzazione e alla riduzione del numero delle comunità montane (da 18 a 9), in ottemperanza alle disposizioni contenute nella legge finanziaria del 2008. La stessa legge ha previsto la riorganizzazione e la semplificazione del sistema dei servizi pubblici regionali, con l'obiettivo di ridurne i costi. Le novità consistono essenzialmente in disincentivi alla sovrapposizione tra forme associative, in nuovi requisiti per l'accesso ai contributi da parte delle Uc, in nuovi criteri di calcolo dei contributi, in maggiori vincoli al conferimento delle funzioni comunali alle unioni.

Cambiamenti importanti sono stati introdotti, infatti, per l'accesso ai contributi finanziari regionali: la legge obbliga al rispetto del principio di non sovrapposizione tra più enti associativi operanti nel medesimo territorio per l'esercizio delle stesse funzioni e servizi. Questo divieto costituisce un forte incentivo all'emergere di intercomunalità con personalità giuridica a vocazione plurifunzionale, come le unioni e le «nuove» comunità montane.

Per ciò che attiene all'accesso agli incentivi, le aree delle funzioni integrate necessarie per ricevere i contributi sono state elevate da due a tre, aggiungendo all'elenco di queste la pianificazione urbanistica, l'edilizia e il catasto. In più, a decorrere dal terzo anno dall'entrata in vigore della legge, verrà aumentato da quattro a sei il numero minimo delle aree integrate necessarie per poter beneficiare dei finanziamenti regionali. Per accedere ai contributi le unioni devono inoltre possedere tre nuovi requisiti essenziali quali: un numero minimo di comuni pari a quattro o pari a tre con popolazione non inferiore ai 15 mila abitanti; una durata minima della forma associativa di almeno cinque anni; una giunta costituita soltanto da sindaci.

Per quanto riguarda poi la quantificazione dei contributi, la nuova legge regionale introduce, accanto ai criteri consolidati riguardanti il tipo di ente e l'integrazione delle funzioni, un nuovo criterio legato al raggiungimento di

di promozione delle forme associative e altre leggi di settore rivolte agli enti locali (indicatore di strategicità dei processi associativi per la governance regionale) siano presenti solo in 8 regioni italiane su 20.

obiettivi di efficacia e di efficienza delle gestioni associate³⁶.

Un altro elemento di novità riguarda il conferimento delle funzioni comunali alle unioni e alle «nuove» comunità montane. Esso deve essere infatti disposto, di norma, da tutti i comuni aderenti³⁷ ed essere complessivo e integrale, senza lasciare funzioni residue in capo ai comuni. Ciò significa che, nell'ambito del servizio gestito in forma associata: il personale addetto alla funzione conferita deve essere trasferito integralmente, al presidente dell'unione o della «nuova» comunità montana devono essere attribuiti compiti che precedentemente rimanevano in capo ai sindaci, e al consiglio e alla giunta dell'unione o della «nuova» comunità montana devono essere attribuite le competenze, rispettivamente, dei consigli e delle giunte comunali.

Infine, con la legge n. 10 del 2008 la Regione Emilia-Romagna ha deciso di puntare, ancor più fortemente, sul consolidamento delle forme associative, scoraggiando la persistenza delle Aic e rafforzando quindi le misure nella direzione che abbiamo evidenziato nell'esposizione precedente. Con questa normativa, infatti, solo le unioni e le «nuove» comunità montane potranno accedere ai contributi ordinari e straordinari. Le Aic potranno accedere ai contributi di settore e ai benefici previsti dal Prt fino alla fine del 2009 e solo a condizione che, entro tale data, si trasformino in unione.

La delibera della giunta regionale n. 629 dell'11 maggio 2009 ha ulteriormente precisato i criteri e le modalità che guideranno l'erogazione dei contributi alle forme associative nel biennio 2009-2010. Innanzitutto la delibera fissa tre requisiti di accesso ai contributi da parte delle forme associative che si configurano come *sine qua non*: giunta composta da soli sindaci,

³⁶ Da notare come, al fine di rendere più stringenti i criteri di finanziamento delle intercomunalità, la regione abbia tentato in passato di effettuare un vero e proprio monitoraggio e una valutazione dell'efficacia e dell'efficienza delle gestioni associate realizzando uno studio comparato di servizi associati di polizia municipale e personale (Regione Emilia-Romagna 2004). Il compito si dimostrò tuttavia più arduo del previsto per le difficoltà incontrate nella definizione di indicatori adeguati e, soprattutto, per le resistenze da parte degli enti locali, generalmente restii a cedere alla regione informazioni su dati «sensibili» e molto «penetranti» come quelli che furono richiesti (Er 1, 22-23). Come si è detto, il processo di attribuzione dei contributi – pur serio e rigoroso – si limita attualmente a un «riscontro cartaceo» effettuato sui documenti prodotti dalle forme associative che richiedono finanziamenti (*ibidem*). Xilo e Ravaioli (2009, 95-97) hanno evidenziato come l'incentivazione delle forme associative in base a criteri di efficacia, efficienza, risparmio di gestione e qualità dei servizi sia presente solo in Emilia-Romagna, Lombardia e Toscana.

³⁷ Due le eccezioni: la persistenza, in via transitoria, del criterio del finanziamento delle gestioni svolte dai quattro quinti dei comuni ricompresi nell'unione o nella «nuova» comunità montana purché esse siano costituite da almeno otto comuni; e il finanziamento delle zone endocomunitarie (unioni il cui territorio corrisponde in tutto o in parte a quello di una comunità montana) nei casi in cui la «nuova» comunità montana sia costituita da almeno otto comuni o insista su valli geograficamente separate.

almeno tre funzioni trasferite integralmente, numero minimo di quattro comuni, oppure tre con almeno 15 mila abitanti.

Sempre la delibera n. 629 del 2009 prevede l'incentivazione delle sole funzioni conferite integralmente e svolte attraverso la creazione di uffici unici sovracomunali (che non si sovrappongono ma sostituiscono quelli dei singoli comuni) dotati di proprio personale (comandato o trasferito) e di un responsabile unico, escludendo tassativamente la presenza di funzioni residue in capo ai singoli comuni. Inoltre, i servizi devono avere caratteri di continuità (o, quanto meno, periodicità) ed effettività. Il principio di non sovrapposizione fra gestioni associate dello stesso servizio che insistono sullo stesso territorio non si applica esclusivamente ai servizi sociali e socio-sanitari, che possono essere svolti dalle Asp.

Un elemento che vale la pena evidenziare riguarda una maggiorazione dei contributi pari al 30% per funzioni e servizi che prevedono il trasferimento di personale. Diversamente da quanto previsto dalla legge n. 10 del 2008, almeno per il momento, non vige più l'obbligo del trasferimento integrale del personale. La delibera parla infatti di «conferimento del trattamento giuridico e [del] trattamento economico». Inoltre, il calcolo dei contributi regionali continua a essere effettuato in base a un riscontro cartaceo su documenti fatti pervenire dalle intercomunalità ai responsabili del servizio affari istituzionali della regione Emilia-Romagna. Non è quindi richiesto, per poter accedere ai contributi, il raggiungimento di obiettivi di efficacia e di efficienza, come invece previsto dalla legge n. 10 del 2008. È comunque evidente che i criteri per il biennio 2009-2010 prevedono una transizione graduale verso un sistema di incentivazione che, a regime, diverrà sempre più stringente. La delibera contiene, infatti, una serie di deroghe che consentiranno l'accesso agli incentivi fino al 2010 per alcune intercomunalità che non rispettano i nuovi criteri. Potranno, ad esempio, continuare a beneficiare degli incentivi le Uc preesistenti che, pur non rispettando il criterio del numero minimo di comuni, deliberino l'ampliamento del proprio ambito territoriale realizzandolo entro il 2010, così come le Aic che si trasformino in Uc entro il 2009, le quali, insieme a unioni derivanti dalla fusione di Uc preesistenti e a unioni che amplino il proprio ambito territoriale includendo comuni non facenti parte di unioni, godranno di un contributo straordinario.

Come vedremo meglio nelle conclusioni di questo volume, le novità sopra illustrate inerenti l'accesso ai contributi regionali interesseranno gli sviluppi futuri delle unioni considerate in questa ricerca.

2.6.5. I finanziamenti alle tre unioni studiate

Per concludere questa disamina sui contributi regionali e sull'impostazione dell'Emilia-Romagna nei confronti delle proprie realtà intercomunali, guarderemo alla variazione nell'entità dei contributi regionali spettati, nel corso degli anni, alle tre unioni di comuni che saranno analizzate in dettaglio nei capitoli che seguono. Come si vede nella tab. 2.11, Sorbolo-Mezzani (piccola unione di due comuni con poco più di 12 mila abitanti) è, fra quelle da noi analizzate in profondità, l'Uc che percepisce maggiori contributi dalla regione. Questo perché è quella che a livello regionale ha prodotto il maggior numero di gestioni associate e il maggior grado di integrazione fra le stesse. Anche nel caso di Terre di Castelli (unione medio-grande formata, fino al 2009, da cinque comuni con una popolazione di circa 65 mila abitanti) l'entità del finanziamento regionale è molto significativa ed è cresciuta gradualmente nel corso degli anni. Infine, per quanto riguarda Bassa Romagna (unione di grandi dimensioni formata da nove comuni con una popolazione di quasi 100 mila abitanti), si nota come l'entità del finanziamento regionale sia tutto sommato modesta.

Questa disparità di trattamento nei confronti di Bassa Romagna è dovuta principalmente a tre fattori: alla popolazione elevata di questa unione, al gran numero di comuni associati e, soprattutto, all'aver operato come associazione intercomunale fino all'inizio del 2008. Infatti, avendo una popolazione superiore ai 30 mila abitanti, Bassa Romagna, come del resto Terre di Castelli, non ha potuto usufruire delle maggiorazioni dei contributi regionali previste dalla legge per le basse densità demografiche. Inoltre, essendo costituita da un alto numero di comuni l'integrazione dei servizi è, come vedremo meglio nei capitoli seguenti, risultata più complessa e più difficilmente realizzabile, e dunque è stato adottato il sistema della «geometria variabile» che penalizza rispetto al trasferimento completo. Infine, avendo operato come associazione intercomunale per un lungo periodo, Bassa Romagna ha avuto accesso a un'entità di finanziamenti minore rispetto alle Uc. Si osserva inoltre che, a differenza di Sorbolo-Mezzani e Terre di Castelli, nel caso di Bassa Romagna l'entità dei finanziamenti non ha seguito un andamento lineare. Ciò sembra indicare che alcune gestioni associate hanno avuto vita breve, ricevendo quindi finanziamenti in un dato anno ma non ottenendoli più l'anno successivo. La gestione associata dei servizi nei tre casi-studio sarà comunque discussa in dettaglio nel cap. 4.

Tab. 2.11. *Entità del contributo regionale nei casi-studio analizzati (2001-2008, in euro)*

Anno	Bassa Romagna	Sorbolo-Mezzani	Terre di Castelli
2001	110.565,15	176.613,48	122.784,68
2002	91.943,56	231.838,08	175.474,14
2003	108.718,23	244.496,82	170.006,27
2004	88.377,87	239.815,53	181.103,77
2005	95.072,50	230.604,15	187.405,94
2006	79.599,19	495.400,00	618.693,28
2007	94.858,51	232.974,71	188.064,19
2008	591.295,39	415.327,90	360.253,97

Fonte: www.regione.emilia-romagna.it/gestioni_associate

2.7. *Al di là degli incentivi normativi e finanziari: le motivazioni della nascita delle unioni*

Se è vero che vincoli normativi e finanziari hanno avuto un ruolo nei processi associativi sopra discussi, è anche vero che le esperienze di intercomunalità non sono state determinate esclusivamente da questi due fattori. In questo paragrafo si illustreranno perciò le altre ragioni della nascita delle unioni, al di là degli incentivi finanziari e delle disposizioni normative precedentemente descritte.

Delle ragioni della nascita di un'unione viene data una lettura parzialmente diversa a seconda della dimensione del comune interessato. Soprattutto fra i rappresentanti dei piccoli comuni emergono, ad esempio, posizioni campanilistiche volte alla protezione dell'identità locale: l'unione è talvolta osteggiata perché vista come un «super-comune» o come un primo passo verso la fusione e la morte della singola municipalità. Al contrario, altri hanno definito l'unione come uno «stato di necessità», soprattutto per i piccoli comuni che non sono in grado né di far fronte ai nuovi bisogni che della società contemporanea, né di poter usufruire di personale specializzato³⁸. Comuni piccoli e comuni meno piccoli si rendono quindi conto che «far sistema è più conveniente che stare isolati» (Barm 2, 3).

Ma l'accelerazione del processo associativo viene sovente ricollegata anche all'evoluzione della finanza pubblica nel corso degli ultimi anni e, più

³⁸ «Ci si rende conto che non è possibile non solo far fronte alle nuove esigenze del vivere civile ma neanche a quelle vecchie» (Barm 3, 1; Cfr. anche Some 1). «Tornare indietro era una cosa praticamente impossibile... è impossibile per un comune piccolo come il nostro rimanere isolati» (Barm 5, 1). «Quando le dimensioni sono troppo piccole, specializzare le persone diventa difficile» (Barm 2, 1).

di recente, alle difficoltà generate dal rispetto dei vincoli del Patto di stabilità³⁹. Ad esempio, nel caso di Sorbolo-Mezzani emerge che una delle motivazioni che hanno spinto verso la nascita dell'unione sia stata proprio la situazione di crisi economica vissuta dal piccolo comune di Mezzani (meno di 3 mila abitanti) alla fine degli anni novanta: alcuni intervistati descrivono la creazione dell'unione come un'operazione di «soccorso» nei confronti del piccolo comune. Al di là delle difficoltà di tipo economico, comunque, Mezzani non riusciva più a far fronte alla gestione dei servizi anche per la mancanza di personale qualificato. Oltre agli incentivi finanziari statali e regionali⁴⁰, dunque, la motivazione principale che ha portato alla nascita dell'unione tra i due comuni è da rintracciarsi nella situazione di difficoltà economico-organizzative del comune di Mezzani, che ha trovato nell'unione intercomunale con Sorbolo una strada per mantenersi in vita come comune autonomo.

Nel caso della Bassa Romagna secondo tutti gli intervistati il fattore che ha determinato la trasformazione dell'Aic in Uc non è stato tanto l'ammontare degli incentivi finanziari⁴¹, quanto il fatto che, dopo tanti anni, l'esperienza dell'associazione aveva mostrato tutti i suoi limiti. Nello specifico essa era percepita come caratterizzata da organismi pletorici (il consiglio) che si riunivano sporadicamente per ratificare decisioni prese altrove, organismi tecnici che tendevano a influenzare eccessivamente gli organi di governo (il comitato di direzione, composto dai direttori generali dei diversi comuni, col compito di elaborare, proporre e verificare le ipotesi di fattibilità tecnica dei servizi associati) e da meccanismi di funzionamento farraginosi e inefficienti (la necessità di dover sottoporre gran parte delle decisioni alla votazione dei 10 consigli comunali rallentava moltissimo l'iter decisionale)⁴². I problemi erano quindi legati al difficile funzionamento di un'associazione costituita da 10 comuni e si riteneva che una struttura organizzativa diversa come l'unione avrebbe favorito la creazione di forme di governo più coese, snelle e

³⁹ «Se non avessimo avuto già degli uffici associati attivi avremmo avuto diverse difficoltà... avere degli uffici associati ci ha permesso di fare delle cose che probabilmente se fossimo rimasti da soli avremmo dovuto interrompere per rispettare gli obiettivi di finanza pubblica» (Barm 4, 2).

⁴⁰ A Sorbolo-Mezzani i finanziamenti regionali sono stati indicati da quasi tutti gli attori intervistati come la motivazione principale per la nascita dell'unione.

⁴¹ Gli incentivi finanziari regionali, pur consistenti, non sembrano aver rappresentato in Bassa Romagna la principale ragione del passaggio dall'Aic alla Uc: «Negli anni a seguire il contributo ordinario è di poco superiore a quello che si può ricevere con un'associazione e quindi, insomma, non è questo che fa la differenza» (Barm 8, 1).

⁴² Essendo l'associazione una configurazione di natura convenzionale, ogni modifica dell'organizzazione e del funzionamento dei servizi doveva essere approvata da tutti i consigli comunali (Barm 4, 4), rallentandone moltissimo il funzionamento.

strutturate⁴³. Il passaggio da una forma associativa all'altra è stato quindi motivato dai promotori facendo riferimento a una serie di caratteristiche che distinguono l'Uc dall'Aic, quali la personalità giuridica propria, propri organi politici e gestionali e risorse proprie (umane, finanziarie e strumentali). Da ciò deriverebbero una maggiore stabilità politico-istituzionale, una maggiore autonomia e coesione organizzativa, processi decisionali semplificati a livello sia politico che tecnico e tempi di funzionamento meno lunghi⁴⁴.

Nel caso di Terre di Castelli, infine, gli intervistati hanno individuato in maniera netta come spinta alla creazione dell'unione l'innalzamento del livello dei servizi forniti e la loro qualità, oltre agli incentivi regionali che, pur non essendo riconosciuti come fattore decisivo (Tdc 9), hanno però avuto un peso rilevante al momento di intraprendere la strada dell'intercomunalità.

Un'altra delle ragioni della costituzione delle unioni viene descritta con la formula «fare massa critica», ovvero rafforzare il peso politico del sistema territoriale (Barm 8, 1; Tdc 5, 1). Il valore aggiunto dell'unione consiste quindi nel disporre di un organismo che valorizza maggiormente il territorio facendone un interlocutore credibile agli occhi degli altri enti locali⁴⁵. Come anche la nostra ricerca sembra indicare, mentre le unioni di dimensioni più piccole (sotto i 50 mila abitanti) hanno come scopo prioritario l'efficienza gestionale, le unioni più grandi sembrano soprattutto orientate a giocare un ruolo di scala territoriale sovracomunale, ponendosi come ente intermedio fra comuni e provincia-regione (Quagliani 2005).

Abbiamo passato brevemente in rassegna le (ulteriori) ragioni della nascita delle unioni. Ma quali sono i fattori che hanno facilitato questi processi di aggregazione? Secondo quanto riferito dai nostri intervistati, fra i fattori facilitanti la nascita delle unioni si possono citare: l'omogeneità dei comuni di un certo territorio, le esperienze pregresse di gestione comune di alcuni servizi e il ruolo degli attori terzi. Analizziamo questi aspetti più in dettaglio.

L'uniformità dal punto di vista geografico, sociale, politico ed economico (vicinanza geografica, comuni esigenze economiche e problematiche sociali presenti sul territorio, maggioranze politiche omogenee) ha contribui-

⁴³ L'unione è considerata una forma associativa in grado di determinare un'ottimizzazione delle procedure e un'ottimizzazione delle risorse umane e finanziarie (Barm 1, 1) rendendo «più efficace e più efficiente la fase decisionale rispetto a prima» (Barm 2, 2; Cfr. anche Barm 8, 1) e superando i limiti di un'architettura politica debole.

⁴⁴ Illuminante, a questo proposito, una presentazione preparata per spiegare le ragioni del passaggio all'unione (www.labassaromagna.it/binary/bassa_romagna/unione/slide_x_1_unione_senza_animazione.1192095203.ppt).

⁴⁵ Nel caso della Bassa Romagna, l'associazione veniva, infatti, percepita all'esterno come una semplice «riunione di sindaci». Adesso, come unione, «possiamo presentarci come un territorio unico... e quindi credo che questo ci serva per avere più peso» (Barm 4, 16). «[L'unione consente di] rendere più attraente, più qualificato, più competitivo il nostro territorio» (Barm 2, 1).

to ad avvicinare in prima battuta i comuni (ad esempio Tdc 1, 3). L'omogeneità delle amministrazioni comunali coinvolte ha poi sicuramente facilitato il processo. Riguardo all'omogeneità politica si può notare come essa sia un fattore assolutamente rilevante. Ad esempio le Cm, configurandosi come enti territoriali ad appartenenza obbligatoria istituiti dalla regione, rappresentano realtà tra loro eterogenee politicamente, e ciò può produrre problemi di funzionamento. Le forme associative volontarie, invece, sono generalmente più omogenee dal punto di vista politico. Fra quelli studiati, però, il caso della Bassa Romagna si caratterizza, nel periodo della rilevazione, per la presenza di un piccolo comune (Sant'Agata sul Santerno, con poco più di 2 mila abitanti) con una maggioranza politica di colore diverso da quelle degli altri. Secondo molti intervistati tale fatto ha creato dei problemi di funzionamento⁴⁶, cosa che invece non si è presentata nelle altre due unioni che invece sono state politicamente dei «monocolore» fino alle elezioni del 2009. Come emerge dai verbali delle riunioni della Conferenza dei presidenti, anche altre Aic (ad esempio, Valnure nel 2003 e Terre di Pianura a fine 2004) presentavano maggioranze politiche diverse fra i comuni associati, e questo causava notevoli preoccupazioni e difficoltà. Non solo, quindi, l'omogeneità politica è un fattore facilitante la nascita delle unioni, ma la stabilità delle stesse può essere messa a repentaglio da possibili cambiamenti di maggioranza all'interno dei comuni associati. Questo aspetto dovrà perciò essere preso in considerazione nelle tre unioni-caso, dal momento che, dopo le amministrative del giugno 2009, alcune giunte comunali hanno cambiato orientamento politico⁴⁷.

Anche l'esperienza pregressa di gestione associata di alcuni servizi tra i comuni interessati può spingere in direzione della creazione di un'unione. Ad esempio, nel caso di Terre di Castelli l'esperienza precedente di gestione comune di alcuni servizi tra i comuni interessati sembra essere stato un fattore decisivo per la creazione dell'unione, nonché la ragione principale del suo successo. A detta degli interlocutori, infatti, il già alto livello dei servizi che i comuni offrivano in modo congiunto ha fatto sì che con l'unione si potesse aspirare – e si potesse poi in effetti giungere – a un'omogenizzazione verso l'alto del livello dei servizi stessi. Un gran numero di servizi (sociali, scola-

⁴⁶ Come si spiegherà meglio nel cap.4, fin dalla nascita dell'Associazione Bassa Romagna, Sant'Agata ha rifiutato di assumere la delega di alcuni servizi, come è avvenuto invece per tutti gli altri comuni interessati. La stessa posizione è stata ribadita successivamente al momento della costituzione dell'unione. Dopo le elezioni del 2009 e il cambiamento di maggioranza in un altro comune (Bagnara di Romagna), queste difficoltà si potrebbero riproporre.

⁴⁷ Savignano sul Panaro a Terre di Castelli e Bagnara di Romagna in Bassa Romagna sono passati, rispettivamente, sotto un'amministrazione di centrodestra e una lista civica in opposizione all'amministrazione di centrosinistra uscente; lo stesso è avvenuto a Torrile, comune potenzialmente interessato da un eventuale allargamento dell'Unione di Sorbolo-Mezzani, passato al centrodestra.

stici e sanitari⁴⁸) era gestito da più di un decennio in comune attraverso convenzioni e, dal 1997, in modo più organizzato anche attraverso un consorzio intercomunale, il Coiss⁴⁹, potenziatosi poi nei primi anni della consiliatura 1999-2004, immediatamente prima della creazione dell'unione.

Anche il processo di creazione dell'Unione Bassa Romagna avviene, non casualmente, al termine di un lungo percorso associativo che ha interessato gli aspetti più rilevanti della programmazione economica e territoriale. L'unione costituisce l'evoluzione di una forma associativa che era stata istituita il 1° gennaio 2000: l'Associazione intercomunale della Bassa Romagna. A monte dell'esperienza dell'associazione intercomunale vi è la scelta politica dei sindaci di effettuare il coordinamento e la definizione delle politiche di area attraverso uno strumento politico – la Conferenza permanente dei sindaci (Cps) dell'area lughese – attivato il 23 luglio 1998, a seguito della stipula di una convenzione tra i nove comuni dell'area, cui più tardi (3 dicembre 1998) si aggiunse anche il comune di Russi (Suzzi 2003). All'inizio del 2000 la Cps fu trasformata in associazione intercomunale. Interessante notare, infine, che dinamiche associative relative alla gestione dei servizi erano in atto nella Bassa Romagna già a partire dagli anni settanta, tanto che un osservatore privilegiato (Barm 6) lo descrive come un processo che ha quasi 40 anni di storia.

Dalle interviste effettuate nel caso di Sorbolo-Mezzani emerge come, già a partire dal 1999, i due comuni avessero associato alcune funzioni (ragioneria e polizia municipale). Essi quindi si adoperarono per istituzionalizzare la forma associativa in parte già esistente. Anche nel caso dell'unione più piccola da noi considerata, quindi, le esperienze pregresse hanno giocato un ruolo non marginale, anche a prescindere dalla situazione di difficoltà economico-organizzative del piccolo comune di Mezzani prima ricordata.

Secondo molti intervistati, infine, il ruolo di attori terzi – categorie produttive e sindacati – ha costituito indubbiamente uno stimolo importante per l'istituzione delle unioni. Questo ruolo pare però aver giocato un peso diver-

⁴⁸ Il distretto socio-sanitario ha favorito la cooperazione fra i comuni ben prima che una parte di essi decidesse di associarsi. Il distretto comprende nove comuni: Vignola, Castelvetro di Modena, Castelnuovo Rangone, Spilamberto, Savignano sul Panaro, Zocca, Montese, Guiglia e Marano. Gli ultimi quattro sono i comuni che formavano la comunità montana dell'Appennino Modena Est. Con alcuni di questi comuni, Marano in particolare, l'Unione Terre di Castelli aveva avviato esperienze di cooperazione, ad esempio sul piano regolatore unico (Tdc 9, 3-4). Sempre con Marano si gestivano inoltre alcuni servizi come difensore civico e polizia in forma associata (Tdc 10, 9). In seguito all'approvazione della legge finanziaria 2008, la Cm dell'Appennino Modena Est si è sciolta, e i suoi membri (ad esclusione di Montese) sono entrati nell'Uc a metà del 2009, facendo coincidere quasi integralmente i territori del distretto e dell'unione.

⁴⁹ Consorzio di cui facevano parte anche i quattro comuni della Cm dell'Appennino, dunque tutti e nove i comuni del distretto. Oggi il Coiss si è trasformato in Asp (vedi cap. 4).

so nei diversi casi di studio analizzati. Nel caso di Terre di Castelli il progetto dell'unione fu visto favorevolmente dalle associazioni di categoria e dai sindacati. Le prime in particolare, speravano che l'unione favorisse una serie di economie di scala anche se in realtà, ad oggi, le loro aspettative sono state un po' ridimensionate e dunque si pongono talvolta in atteggiamento polemico con l'unione (Tdc 1, 6; Tdc 3, 4). Secondo altri interlocutori (Tdc 6, 6-7), invece, entrambi gli attori hanno avuto un atteggiamento piuttosto neutrale nei confronti della fase genetica dell'unione, in particolar modo i sindacati. Questi ultimi avrebbero invece svolto un ruolo importante al momento del trasferimento del personale, come si dirà oltre, coadiuvando il passaggio da uno status di dipendente all'altro (Tdc 4, 2). Nel caso della Bassa Romagna gli attori terzi sono stati coinvolti nella fase precedente la creazione dell'unione⁵⁰, avanzando proposte e sostenendo e incoraggiando il processo. Il sostegno da parte di categorie produttive e organizzazioni sindacali è evidentemente legato alla loro esigenza di avere a che fare con un interlocutore unico e alle loro richieste di uniformare alcuni aspetti legislativi, procedurali e regolamentari che possono rendere maggiormente dinamica l'economia locale. A differenza dei due casi precedenti, a Sorbolo-Mezzani gli intervistati non hanno invece mai citato il ruolo di imprese e sindacati nel processo di creazione dell'unione. Ciò è probabilmente dovuto al fatto che, trattandosi di due realtà molto piccole, i potenziali vantaggi derivanti dalla nascita dell'unione non sono stati percepiti dagli attori terzi.

2.8. *Un panorama dinamico*

In questo capitolo si è guardato alla rilevanza dei fenomeni associativi nei diversi contesti regionali, con un'attenzione specifica al caso della Regione Emilia-Romagna. Come si è visto, in seguito alla riforma del titolo V della Costituzione, le regioni hanno assunto un ruolo di primo piano anche nella governance dell'intercomunalità. Tuttavia, lo sviluppo dei fenomeni associativi ha seguito percorsi diversi in contesti territoriali diversi. Le principali leve utilizzate dalle regioni per incentivare l'associazionismo sono state quelle normative (attraverso l'approvazione dei Piani di riordino territoriale, Prt) e finanziarie (sistemi di incentivazione mediante risorse proprie e risorse statali «regionalizzate»). L'Emilia-Romagna è stata la prima fra le regioni italiane ad approvare un Prt e a destinare incentivi finanziari alle intercomunalità. Inoltre, essa ha prodotto un'importante innovazione, ideando

⁵⁰ Secondo un dirigente regionale, rispetto ad altre esperienze emiliano-romagnole la nascita dell'Unione della Bassa Romagna si sarebbe caratterizzata per un significativo coinvolgimento di categorie produttive e sindacati (Er 1, 3).

una forma associativa a basso grado di strutturazione come l'associazione intercomunale. Mediante questo *escamotage*, l'Emilia-Romagna è riuscita a rendere la gestione associata dei servizi più appetibile per i comuni, in un quadro normativo statale molto rigido (che dopo dieci anni imponeva la fusione o lo scioglimento della forma associativa). Più di recente però, per ricomporre una situazione territorialmente frammentata dal punto di vista della gestione dei servizi ed evitare sovrapposizioni che producono diseconomie di scala, la regione ha cominciato a puntare sulla vocazione polifunzionale delle unioni di comuni. Pertanto le associazioni intercomunali hanno perso la loro forza propulsiva in seguito alle modifiche normative più recenti, e, come si è visto, la regione ha gradualmente convogliato le risorse di sostegno alla gestione associata dei servizi proprio sulle unioni.

Tutto ciò mostra un quadro estremamente dinamico nel panorama dell'associazionismo intercomunale in Emilia-Romagna. Da un lato, infatti, sulla spinta dei forti incentivi regionali si assiste a una progressiva trasformazione di Aic in Uc. Dall'altro, i processi di riorganizzazione e di riduzione del numero delle Cm originati dalla legge finanziaria del 2008 pongono le premesse per un'ulteriore ridefinizione dell'intercomunalità nella regione: i comuni che aderivano a comunità montane disciolte possono, infatti, aderire a Uc preesistenti o crearne di nuove.

Abbiamo inoltre evidenziato come tutta la legislazione regionale in materia di gestioni associate abbia proceduto in maniera consensuale. Prova ne è il fatto che le leggi più importanti in materia sono state approvate con il voto unanime di maggioranza e opposizione. Non solo, ma nella revisione dei criteri di incentivazione, il dialogo fra l'assessorato e i presidenti delle realtà associate, come emerge chiaramente dalla lettura dei verbali delle sedute della Conferenza dei presidenti, ha sempre giocato un ruolo molto rilevante. Questo modello di ascolto e coinvolgimento dei responsabili delle forme associative nel *policy-making* regionale in materia di intercomunalità, sembra aver contribuito significativamente al miglioramento della legislazione e al funzionamento della governance, creando così un sistema di governo basato su relazioni di tipo orizzontale che valorizza il ruolo degli enti locali.

3. Tra norma e prassi: profili istituzionali e organizzativi delle unioni

Il presente capitolo si focalizza sull'analisi degli assetti istituzionali e organizzativi delle unioni di comuni in Emilia-Romagna, con particolare riferimento ai nostri tre casi di studio (Terre di Castelli, Bassa Romagna e Sorbolo-Mezzani). A tal fine si procederà, come prima fase, all'analisi degli statuti delle unioni. L'analisi statutaria è stata usata con risultati degni di rilievo nelle ricerche sui modelli organizzativi di partito (Katz e Mair 1992). È evidente comunque come gli statuti ci restituiscano una visione dell'organizzazione limitata al suo funzionamento formale. L'analisi statutaria è tuttavia un primo passo per comprendere l'organizzazione e il funzionamento dei nostri oggetti di studio. Una volta esaminati gli aspetti formali ci interessa, infatti, evidenziare come funzionano le unioni nella prassi e quali sono i problemi che gli amministratori e il personale incontrano o hanno incontrato nella gestione quotidiana dell'ente territoriale.

Il confronto tra norma e prassi permette di individuare se sussistono una serie di problematiche comuni nel funzionamento delle unioni o se, al contrario, i problemi sono legati a specificità locali e di contesto. Tale confronto si può rivelare inoltre uno strumento utile per gli amministratori che hanno la possibilità di raffrontare la loro esperienza con quella di altre realtà. L'analisi degli statuti e il conseguente raffronto con i modelli istituzionali nella pratica ci permette inoltre di sollevare una serie di interrogativi sul funzionamento delle unioni e di applicare ad esse concetti utilizzati ed elaborati nello studio di altri tipi di istituzioni, tra cui enti locali quali comuni, province e regioni (Capano 2000; Vandelli 2007) e istituzioni di livello nazionale (Lippi e Morisi 2005; Capano e Gualmini 2006).

Con assetti istituzionali e organizzativi si intendono qui, in senso ampio, gli organi politici, la loro composizione, formazione e competenza, nonché le loro relazioni reciproche; gli organi burocratici di direzione generale o di coordinamento e il sistema delle retribuzioni e degli incarichi. Ai fini dell'analisi dei suddetti aspetti, indagheremo inoltre la presenza di organi facoltativi rispetto a quelli previsti per legge, la disciplina per la rappresentanza delle minoranze e per la partecipazione dei cittadini e le disposizioni per l'adesione e il recesso dall'unione di comuni. Inoltre, si analizzeranno, seppur in modo schematico, la struttura degli uffici e delle aree di servizio e, dove possibile, le specificità delle modalità di lavoro. Per ognuno degli aspetti elencati si presenteranno brevemente i modelli prevalenti a livello regionale per poi focalizzarsi sulle specificità dei tre casi di studio. Inoltre, si evidenzieranno una serie di problematiche e questioni aperte che saranno poi riprese sia nelle conclusioni del presente capitolo, sia nella parte finale di questo volume.

È importante precisare che, in virtù della nuova legge regionale n. 10 del 2008, sono state introdotte novità molto rilevanti anche negli aspetti organizzativo-istituzionali, che verranno menzionate nei paragrafi successivi, evidenziando se e come le tre unioni si siano uniformate ai nuovi criteri. L'analisi che segue presenterà quindi la situazione precedente l'entrata in vigore della legge regionale n. 10 del 2008 e, laddove siano stati apportati cambiamenti, descriverà invece la situazione attuale.

3.1. *Questioni aperte*

L'analisi degli organi di governo delle unioni evidenzia come, al pari di altri enti locali, in particolare i comuni (Vandelli 2002; Bin 2002; Brasca e Morisi 2003), sussista un problema di svuotamento degli organi rappresentativi e di decrescente incidenza di questi ultimi sugli organi esecutivi. Da vari autori, a partire dalla fine degli anni novanta, è stato infatti evidenziato il conflitto latente tra consigli e giunta, a svantaggio dei primi che spesso si trovano in una sorta di «cono d'ombra» delle giunte (Fabbrini e Vassallo 1999; Collevicchio 2002; Vandelli 2002). Questo aspetto si ricollega, inoltre, al problema della rappresentanza e della partecipazione delle minoranze nel governo degli enti locali (Brasca e Morisi 2003), che costituisce anche per le unioni un aspetto critico. Un'altra «questione aperta» che le unioni si trovano ad affrontare al pari degli altri enti locali, riguarda la partecipazione dei cittadini alla governance dell'unione, così come il rapporto tra cittadino ed ente, che tende a essere sempre più sporadico e limitato a una mera fruizione dei servizi offerti. Come viene evidenziato nel recente lavoro di Bottari e Tedesco (2008), il sistema politico locale ha oggi la necessità di offrire un forte segnale di apertura verso i cittadini, al fine di recuperare la fiducia e il senso di appartenenza politica dei diversi elettori. Gli istituti classici della partecipazione sono gli strumenti più adeguati per sostenere l'avvicinamento della politica ai bisogni del territorio, ma non sono l'unico mezzo possibile. In quest'ottica, gli enti locali, e ancor più le nuove forme di secondo grado come le unioni, potrebbero forse assumere un ruolo di rilievo nell'invenzione di nuove forme di partecipazione.

Un altro problema cui si è accennato e che sarà affrontato attraverso l'analisi degli aspetti organizzativi riguarda la frequente incoerenza tra le norme statutarie e l'effettivo funzionamento delle unioni. Questa discrasia, che è stata frequentemente rilevata anche negli studi che hanno confrontato le norme contenute negli statuti dei partiti politici e il loro concreto funzionamento (Katz e Mair 1992), dimostra come le unioni funzionino attraverso meccanismi di bricolage istituzionale (Lanzara 1997; Scott 1995), volti alla

risoluzione dei problemi che si presentano nelle varie fasi di vita dell'organizzazione.

Infine, un importante aspetto di carattere teorico che verrà affrontato in questo capitolo riguarda il livello di istituzionalizzazione (Huntington 1968; Lanzalaco 1995; Pisciotta 2007) delle unioni. L'analisi dei loro organi di governo, dei meccanismi di funzionamento e, in particolare, della struttura organizzativa ci permetterà di trarre alcune conclusioni sul processo di istituzionalizzazione delle unioni e sulle problematiche ad esso connesse.

A livello nazionale e a livello di Regione Emilia-Romagna alcuni studi e ricerche offrono un'importante base di partenza per il nostro lavoro (Anciform-Formez 2001; 2002; Quagliani 2006). Particolarmente rilevanti ai fini della nostra analisi sono le relazioni della Regione Emilia-Romagna sullo stato di attuazione del programma di riordino territoriale (Regione Emilia-Romagna 2003; 2005; 2006; 2008) che presentano una dettagliata analisi degli assetti istituzionali delle gestioni associate aggiornata al 2007. I dati presentati in queste relazioni, sebbene si limitino a una fotografia degli aspetti formali ricavati dall'analisi degli statuti e dei regolamenti, sono stati organizzati in tavole comparative che coprono tutte le gestioni associate della regione e che offrono un'interessante visione d'insieme del fenomeno. Tuttavia, come già si è sottolineato e come viene evidenziato anche nelle relazioni summenzionate, l'analisi degli assetti istituzionali e organizzativi non risponde solo a un'esigenza conoscitiva delle gestioni associate, ma permette di andare oltre, indagando le potenzialità dei nuovi enti territoriali e ipotizzando gli sviluppi futuri.

3.2. Gli organi di governo, le strutture assembleari ed esecutive

In questa prima parte del capitolo verranno analizzati gli organi di governo delle unioni e il relativo assetto istituzionale; si analizzeranno inoltre le figure del segretario generale e del direttore generale quali principali organi burocratico-esecutivi.

Nella scelta del modello istituzionale per gli organi di governo le unioni di comuni in Emilia-Romagna tendono a riproporre quello in vigore nei comuni, con la classica struttura presidente-consiglio-giunta, più la presenza di un segretario generale e/o direttore dell'unione, rivelando quindi un grado di autonomia dalle strutture comunali piuttosto limitato⁵¹. Dal punto di vista legislativo il Tuel, all'art. 32, si limita ad affermare che nelle unioni vi debba essere un presidente, mentre più generico è il riferimento ad altri organi rap-

⁵¹ Per una disamina più esaustiva sul concetto di autonomia e sul tipo di analisi effettuata, si veda il par. 3.8.

presentativi che includano le minoranze. Tuttavia il Tuel non fornisce indicazioni ulteriori sugli assetti istituzionali. Nonostante ciò, i casi di organi di governo diversi da presidente, consiglio e giunta sono molto rari. Questo dato si riscontra soprattutto nella prima fase in cui le esperienze delle unioni in Emilia-Romagna cominciano ad emergere (2000-2005); negli ultimi anni, invece, nelle unioni di recente costituzione ci sono stati tentativi di istituire organi di governo e strutture esecutive che si distanzino leggermente da quelle canoniche in vigore nei comuni di riferimento (ad esempio, nel caso dell'Unione Bassa Romagna che, come si dirà, prevede la presenza di un ufficio di presidenza). Da una rilevazione della stessa Regione Emilia-Romagna (2005, 76-77) emerge che in un solo caso di unione già a regime (Unione Alto Appennino Reggiano) è previsto un organo denominato «Conferenza programmatica», con funzioni consultive e di programmazione, costituito di diritto da tutti i membri delle giunte dei comuni associati per supportare gli organi dell'unione nella predisposizione degli obiettivi programmatici di particolare complessità e rilevanza per lo sviluppo del territorio.

Fino all'emanazione della legge n. 10 del 2008, la normativa di riferimento rimandava agli statuti tutti gli aspetti relativi a nomina, elezione e formazione degli organi di governo. E, infatti, in tutti gli statuti delle unioni presenti sul territorio regionale, troviamo una parte specifica dedicata agli assetti istituzionali, mentre diversi per contenuto e specificità sono invece i singoli articoli relativi ai vari organi (Xilo 2000). Con la legge di cui sopra, vengono introdotti requisiti strutturali un po' più rigidi – e quindi vengono imposte modifiche organizzativo-istituzionali – per l'accesso ai contributi regionali, in particolare per quanto riguarda la composizione della giunta delle unioni. Questa deve, infatti, essere obbligatoriamente formata solo dai sindaci dei comuni aderenti e non più, ad esempio, dagli assessori dei comuni aderenti o da assessori nominati *ad hoc*.

3.2.1. *La presidenza dell'unione*

Per quanto riguarda la presidenza delle unioni notiamo che, se a livello nazionale la normativa prevede che il presidente sia scelto tra i sindaci dei comuni aderenti, nella prassi è nella maggior parte dei casi eletto dal consiglio dell'unione. Vi sono però, anche in Emilia-Romagna, casi di procedure automatiche di nomina con rotazioni a scadenze temporali definite. Nel caso di un presidente eletto dal consiglio, la durata è in genere corrispondente a quella degli organi dei comuni aderenti. Tuttavia, non sempre la durata della presidenza è esplicitata negli statuti, poiché, anche laddove è previsto che la durata corrisponda a quella degli organi comunali, nella prassi sono state adottate soluzioni di rotazione tra i sindaci. Su questo aspetto il caso di Sorbolo-

Tab. 3.1. *La presidenza dell'Unione: modalità di elezione, durata e vice presidenza*

Unione	Elezione da parte del consiglio	Durata	Vicepresidenza
Terre di Castelli	Maggioranza non specificata	Come gli organi di governo comunali	Da statuto: affidata a un membro della giunta Prassi: assegnata in base a criteri di equilibrio politico
Sorbolo-Mezzani	Maggioranza assoluta	Come gli organi di governo comunali (da statuto) ma nella prassi due anni e mezzo a rotazione tra i due sindaci	Da statuto: affidata a un sindaco Prassi: coincide con il primo cittadino del comune che non riveste il ruolo di presidente dell'unione
Bassa Romagna	Maggioranza assoluta	Come gli organi di governo comunali	Da statuto: affidata a un sindaco Prassi: assegnata in base a criteri di equilibrio politico

Mezzani, di seguito illustrato, risulta particolarmente interessante. Nella maggior parte dei casi, inoltre, il presidente dell'unione coincide con il presidente del consiglio, sebbene ciò non sia espressamente previsto negli statuti⁵². Per quanto riguarda poi le funzioni attribuite ai presidenti, esse coincidono generalmente con quelle attribuite ai sindaci.

Rispetto ai tre casi di studio, la modalità di elezione del presidente è la medesima, come si osserva nella tab. 3.1: in tutti i casi analizzati esso è eletto dal consiglio; nei casi di Sorbolo-Mezzani e Bassa Romagna è richiesta la maggioranza assoluta dei voti, mentre nel caso di Terre di Castelli non è specificata alcuna maggioranza. Lo statuto di Sorbolo-Mezzani prevede inoltre che siano presenti la metà più uno dei componenti del consiglio. Interessante è la soluzione adottata da quest'ultima unione soprattutto per quanto riguarda la durata della presidenza che, da statuto, dovrebbe coincidere con quella degli organi comunali. Invece, nel corso degli anni – precisamente dal 2007 in poi – è stato deciso che, per garantire maggior rappresentanza ai due co-

⁵² In ottemperanza a quanto previsto dal Tuel, nel caso di Sorbolo-Mezzani non è presente la figura del presidente del consiglio poiché il numero di abitanti complessivi dell'unione è inferiore a 15 mila. Il consiglio è quindi diretto durante le sue sedute dal presidente dell'unione. Si veda l'art. 39 del decreto legislativo n. 267 del 18 agosto 2000 (*Gazzetta ufficiale* n. 227 del 28 settembre 2000 – supplemento ordinario n. 162).

muni, di prassi i cinque anni di presidenza si suddividessero tra i due sindaci dei comuni membri. Nei fatti dunque, il presidente che era in carica dal giugno 2004 si è dimesso all'inizio del 2007 e si è proceduto con una nuova elezione e la conseguente nomina dell'altro sindaco, in carica fino al 2009. Questo dato ci fa notare come i vincoli normativi cui sottostanno le unioni sono piuttosto deboli e spesso, nella prassi, per salvaguardare gli equilibri politici, vengano operate scelte diverse da quelle previste negli statuti⁵³.

La vicepresidenza della giunta dell'unione è di norma affidata a un membro della giunta (si veda sempre la tab. 3.1). A differenza dello statuto di Terre di Castelli, quelli di Sorbolo-Mezzani e della Bassa Romagna specificano anche che il vicepresidente deve coincidere con uno dei sindaci. Nel caso di Sorbolo-Mezzani, nella prassi, il sindaco del comune che non riveste il ruolo di presidente dell'unione viene nominato vicepresidente. Nel caso della Bassa Romagna, invece, l'affidamento della vicepresidenza segue un esplicito criterio di equilibrio politico tra le forze partitiche presenti⁵⁴.

3.2.2. *La giunta dell'unione*

L'istituto della giunta è presente nella maggior parte delle unioni della regione; solo nel caso dell'Unione della Valconca (Regione Emilia-Romagna 2005, 100-101) in luogo della giunta è previsto un ufficio di presidenza.

Fino all'emanazione della legge regionale n. 10 del 2008, le giunte delle unioni erano di norma composte dai sindaci dei comuni aderenti e da assessori che in alcuni casi erano assessori dei comuni, mentre in altri casi erano assessori *ad hoc* scelti dal presidente dell'unione. Il numero degli assessori era determinato in base al numero di abitanti dell'unione nel suo complesso, secondo i parametri adottati per i comuni.

Nei tre casi di studio la composizione della giunta presentava soluzioni diverse in ognuna delle unioni. Vediamole nel dettaglio. Nel caso di Terre di Castelli fino a luglio 2008 essa era composta da 10 assessori (i sindaci dei comuni aderenti, membri di diritto, e da un assessore comunale per ciascuno dei cinque comuni) e dal presidente dell'unione. Le modifiche statutarie apportate dal consiglio dell'unione nell'aprile del 2009, recependo la legge re-

⁵³ Lo statuto di Sorbolo-Mezzani prevede solo che «la designazione del candidato alla carica di presidente si ispira al principio dell'alternanza tra i sindaci dei comuni partecipanti» (art. 3).

⁵⁴ Ad esempio, a Bassa Romagna, alla costituzione dell'unione, essendo divenuto il presidente dell'unione un esponente dei Democratici di sinistra, l'incarico di vicepresidente è stato affidato a un esponente della Margherita, riflettendo gli equilibri interni alla coalizione che governava l'unione. Un accorgimento simile sembra valere per Terre di Castelli dove, per il periodo 2004-2009, il presidente in carica era di area centrosinistra mentre il vicepresidente rappresentava l'area più radicale della coalizione di governo.

gionale n. 10 e adeguandosi alla nuova configurazione allargata, prevedono che dal prossimo mandato amministrativo la giunta sarà composta solo dai sindaci degli otto comuni aderenti.

Nel caso di Bassa Romagna, la giunta è composta dal presidente, dal vicepresidente, dai sindaci dei comuni aderenti all'unione (membri di diritto) e, eventualmente, da membri delle giunte dei comuni aderenti all'unione. Gli eventuali ulteriori componenti vengono nominati dal presidente dell'unione, nel rispetto del limite numerico massimo previsto dall'ordinamento per gli enti locali per la composizione della giunta stessa. Di fatto nella giunta non ci sono assessori *ad hoc*: ogni sindaco ha deleghe e, in base a queste, opera come assessore dell'unione. Quindi, anche se lo statuto lascia spazio all'ingresso in giunta di altri membri, nella prassi essa è composta solo dai sindaci dei comuni associati. L'Unione Bassa Romagna si è dunque, di fatto, già organizzata conformemente ai criteri previsti dalla legge regionale n. 10 del 2008. Ovviamente, nella quotidianità politica, spesso le situazioni sono più complesse. Ad esempio, dalle interviste è emerso che il sindaco dell'unico comune sostenuto, nella consiliatura 2004-2009, da una maggioranza di colore politico diverso (Sant'Agata sul Santerno), non essendo del tutto favorevole alla trasformazione della precedente associazione intercomunale in unione, ma anche per ragioni personali, ha ribadito la scelta, già effettuata nell'ambito dell'associazione, di non assumere alcuna delega e quindi di non svolgere nessuna funzione assessorile per conto dell'unione. Essendo stata confermata, alle elezioni del 2009, l'amministrazione di centrodestra a Sant'Agata, essendo passato a questo schieramento anche un altro comune (Bagnara) e, più in generale, essendo cambiati i sindaci in molti dei comuni membri, la questione delle deleghe dell'unione si presenterà anche nella nuova giunta.

Nel caso di Sorbolo-Mezzani, infine, la giunta è composta dal presidente dell'unione e da un numero massimo di sette assessori. Il presidente dell'unione nomina questi ultimi tra i consiglieri e gli assessori dei comuni aderenti. Di fatto, i sei assessori sono stati scelti in maniera paritaria fra i due comuni. Fino al giugno 2008 l'Unione di Sorbolo-Mezzani non aveva ancora presentato alcuna nota ufficiale sulla sua composizione futura alla luce dei nuovi criteri previsti dalla regione, né tantomeno riguardo al suo possibile allargamento; non è quindi possibile presentare in questa sede la nuova composizione di questo organo.

Le riunioni di giunta si svolgono di solito settimanalmente, in particolare nelle due unioni con più comuni aderenti (Terre di Castelli e Bassa Romagna). Questa è, secondo gli intervistati, una delle potenzialità maggiori della creazione delle unioni poiché nelle esperienze precedenti i comuni erano molto separati e spesso si ignorava ciò che facevano le altre amministrazioni comunali, sebbene fossero territorialmente anche molto vicine. I rap-

presentanti di Terre di Castelli sottolineano in particolare questo punto, evidenziando come fino al 2001 le interazioni tra i comuni della zona fossero molto limitate e «povere» nel contenuto (Tdc 5, 1; Tdc 6, 1; Tdc 9, 3). Le riunioni di giunta dell'unione costituiscono invece un momento rilevante per lo scambio e la conoscenza del territorio nel suo complesso.

3.2.3. *Il consiglio dell'unione*

Il consiglio dell'unione è generalmente composto dal presidente dell'unione, dai sindaci dei comuni aderenti e da consiglieri di maggioranza e minoranza. Il numero dei consiglieri viene determinato, parimenti a quello degli assessori di giunta, sulla base del numero degli abitanti dell'unione. Un aspetto particolarmente rilevante relativo al consiglio delle unioni riguarda i criteri per la rappresentanza delle minoranze e il peso che lo stesso consiglio può giocare sulle scelte cruciali dell'unione. Alcuni analisti (Quagliani 2006) hanno evidenziato, infatti, come esista una certa sproporzione tra i poteri attribuiti ai diversi organi politici delle unioni e soprattutto come sia carente la possibilità di controllo democratico sull'esercizio dei poteri esecutivi. Questo discorso, che sarà ripreso anche nel capitolo successivo e in sede conclusiva, si riconduce al problema più ampio del rafforzamento degli esecutivi a scapito dei consigli, in tutti e tre i livelli di governo locale (regione, provincia e comune). Il problema della rappresentanza del consiglio delle unioni e della sua scarsa incidenza è ancora più rilevante in regioni come l'Emilia-Romagna, dove tradizionalmente esiste uno squilibrio fra le due coalizioni in competizione e dove quella di centrosinistra conquista spesso il governo. Ciò significa che in molti casi gli enti locali che si associano hanno lo stesso colore politico e, quindi, negli esecutivi delle unioni, raramente sono rappresentate sensibilità politiche diverse.

Vediamo di analizzare ora l'organizzazione e il funzionamento dei consigli delle unioni evidenziando, come per gli altri aspetti, sia che cosa troviamo negli statuti, sia, soprattutto, il funzionamento nella prassi.

Per quanto riguarda la composizione e l'elezione dei consiglieri, nel caso di Terre di Castelli, al fine di accrescere il peso della minoranza e potenziare la rappresentatività del consiglio il numero dei consiglieri è stato aumentato a partire dal 2004: nella fase iniziale dell'unione (2001-2004) i consiglieri erano infatti 20 (15 di maggioranza e 5 di minoranza), poi portati a 30 in seguito a pressioni e richieste da parte dell'opposizione⁵⁵. Nella nuova

⁵⁵ Nelle parole di un consigliere: «Prima di chiudere il vecchio consiglio dell'unione, in una lunga trattativa riuscii a modificare lo statuto almeno in alcune fasi, non in tutte, ma le fasi erano quelle di portare i consiglieri da 20 a 30 dandone cinque alla

composizione dell'unione, come si evince dallo statuto modificato nell'aprile 2009, il consiglio dell'unione (che si insedierà tra luglio e settembre 2009) è composto dal presidente e da 30 consiglieri, già componenti dei consigli dei comuni associati. I sindaci dei comuni partecipanti all'unione continuano a essere membri di diritto, mentre i restanti 23 consiglieri dell'unione sono eletti da ciascun comune, sulla base della consistenza demografica⁵⁶, con il sistema del voto limitato.

Nel caso della Bassa Romagna, il consiglio dell'unione è composto da un totale di 31 componenti eletti tra i componenti dei consigli dei nove comuni. I consigli comunali dei comuni aderenti eleggono i propri rappresentanti con il sistema del voto limitato, in modo da garantire che uno dei componenti eletti rappresenti la minoranza consiliare e i restanti la maggioranza consiliare. Come ricordato, lo statuto non menziona i sindaci tra i membri di diritto del consiglio.

Il consiglio dell'Unione di Sorbolo e Mezzani, infine, è composto dai sindaci dei due comuni, di cui uno con funzioni di presidente, e da 18 consiglieri, di cui 6 di minoranza. Il consiglio di Sorbolo elegge 12 membri di cui 4 di minoranza, mentre quello di Mezzani ne elegge 6 di cui 2 di minoranza. I consigli comunali dei due comuni provvedono all'elezione dei consiglieri dell'unione con voto limitato a un componente e mediante due distinte votazioni, per la nomina, rispettivamente, dei rappresentanti della maggioranza e delle minoranze consiliari⁵⁷. Dato il futuro ancora incerto di questa unione, in seguito ai recenti sviluppi normativi descritti nel capitolo precedente, non è possibile fornire informazioni specifiche sulla composizione che il consiglio potrebbe assumere in futuro.

maggioranza e cinque alla minoranza in modo che poi di fatto le minoranze passavano dal 25 al 33%. Noi come minoranza fummo capiti e considerati, e questa grossa modifica fu fatta proprio in fase di chiusura della legislatura precedente e infatti il nuovo consiglio fu eletto con 30 consiglieri» (Tdc 11, 4-5).

⁵⁶ I 23 consiglieri sono così ripartiti tra i comuni aderenti: Castelnuovo Rangone, 3 consiglieri di cui 2 di maggioranza e 1 di minoranza; Castelvetro di Modena, 3 consiglieri di cui 2 di maggioranza e 1 di minoranza; Guiglia, 2 consiglieri di cui 1 di maggioranza e 1 di minoranza; Marano sul Panaro, 2 consiglieri di cui 1 di maggioranza e 1 di minoranza; Savignano sul Panaro, 3 consiglieri di cui 2 di maggioranza e 1 di minoranza; Spilamberto, 3 consiglieri di cui 2 di maggioranza e 1 di minoranza; Vignola, 5 consiglieri di cui 3 di maggioranza e 2 di minoranza; Zocca, 2 consiglieri di cui 1 di maggioranza e 1 di minoranza (art. 11, statuto dell'Unione Terre di Castelli).

⁵⁷ Le minoranze costituiscono corpo elettorale unico ai fini della votazione dei propri rappresentanti e sono formate dagli aderenti ai consigli dei rispettivi comuni. Inoltre, sempre a Sorbolo-Mezzani, il consiglio dell'unione è composto solo da consiglieri dei due comuni che non possono essere esterni o *ad hoc*. Il consigliere non può essere revocato ma rimane in carica finché non vengono indette nuove elezioni. Non sono presenti disposizioni specifiche sulla presidenza del consiglio, e non è formalmente prevista l'incompatibilità tra presidente dell'unione e del consiglio.

Per quanto riguarda il funzionamento del consiglio stesso, nella prassi, da quello che emerge dalle interviste, sembra che il processo decisionale sia piuttosto chiuso e acritico. Secondo i testimoni intervistati per Terre di Castelli, la seduta del consiglio si riduce soprattutto a una ratifica di decisioni già prese in giunta, senza alcun vero dibattito politico. Dalle descrizioni degli intervistati sembra che la giunta sia una sorta di direttorio all'interno della quale vengono decise le linee politiche, vagliate le soluzioni e prese le decisioni. La volontà della giunta si riverbera perciò passivamente su un consiglio spesso deprivato delle sue funzioni⁵⁸.

L'Associazione Bassa Romagna presentava una struttura diversa rispetto all'attuale unione, dove giunta e consiglio avevano una diversa denominazione: conferenza dei sindaci (giunta) e assemblea dell'associazione (consiglio). Diversamente dall'unione, l'associazione si caratterizzava anche per la presenza di un organismo chiamato «comitato di direzione» e composto dai referenti tecnici (ovvero i direttori) indicati da tutti i comuni aderenti all'associazione⁵⁹. Al comitato di direzione dell'Aic è subentrato, nell'unione, un direttore generale unico. Un altro organismo che caratterizzava l'associazione intercomunale, e che non si ritrova nell'unione di comuni, è la commissione di garanzia, composta da tutti i capigruppo dei consigli comunali dei comuni aderenti all'associazione. La commissione (presieduta da un consigliere di minoranza) aveva l'obiettivo di assicurare ai componenti dell'assemblea dell'associazione un'ampia diffusione delle informazioni e di esercitare il controllo sull'attività dell'associazione stessa, mediante un esame preventivo degli argomenti che poi venivano portati in assemblea. Secondo alcuni intervistati questo organismo ha giocato un ruolo importante soprattutto nel passaggio da associazione a unione⁶⁰.

⁵⁸ A proposito del dibattito all'interno del consiglio un nostro interlocutore afferma: «il dibattito è terribile, cioè quasi non c'è. Come ad esempio, nell'ultima presentazione del bilancio preventivo... Poi si è aperta la discussione, aspettavo che qualche consigliere di maggioranza prendesse la parola, ma non lo ha fatto e anche nessuno della minoranza ha preso la parola... Credo che questo sia indicativo» (Tdc 11, 7).

⁵⁹ Secondo uno degli intervistati: «noi avevamo una sede tecnica principale che era il comitato di direzione alla quale i sindaci partecipavano come sindaci di riferimento quando eventualmente si trattava qualche materia particolare; altrimenti il comitato di direzione viaggiava autonomamente mentre alle sedi politiche, che erano appunto la conferenza dei sindaci e le commissioni degli assessori, partecipavano costantemente anche i direttori» (Barm 4, 3).

⁶⁰ Nelle parole di un testimone privilegiato: «Era un organo ristretto... non era una conferenza dei capigruppo, era più ampio e faceva una sorta di... era una pseudo-commissione di garanzia e controllo... Era un organo anomalo, tant'è che nell'unione non c'è. L'associazione si era inventata i suoi organi perché non esisteva una normativa che diceva come fosse fatta l'associazione, quindi si è inventato un modo di amministrare, una forma burocratico-amministrativa che è stata inventata *ex novo*. Quindi la commissione di garanzia era di composizione ridotta però erano presenti tutti i gruppi consiliari e vedeva la presenza di tutti i gruppi consiliari di ogni comune che facevano questa

Dell'assemblea dell'Aic (attuale consiglio dell'unione) facevano parte 81 consiglieri, scelti tra i consiglieri dei comuni associati proporzionalmente alla composizione numerica di ogni consiglio comunale. Dalle interviste emerge come questo «megaconsiglio» avesse una funzione meramente simbolica e si riunisse molto sporadicamente per ratificare decisioni già prese altrove. Nella prassi, infatti, il consiglio si riuniva solo tre volte l'anno per approvare il bilancio preventivo e quello consultivo; tutte le altre decisioni spettavano alla conferenza dei sindaci, un organo esecutivo che in questo caso aveva anche funzioni decisionali. Secondo un rappresentante dell'opposizione (Barm 3), la conferenza era un organo che decideva tutto, mentre i consigli comunali erano di fatto esautorati delle loro funzioni. Ciò determinava una mancanza di collegamento fra gli organi dell'associazione e i singoli consigli comunali, impedendo ad essi di esercitare una funzione di controllo. Nonostante la presenza di una commissione di garanzia presieduta da un consigliere di minoranza, il ruolo della stessa era comunque marginale, tanto che non erano in grado di esercitare un controllo reale ed effettivo sulla conferenza dei sindaci e sull'assemblea (*ibidem*).

Il confronto tra gli organi di governo dell'associazione e quelli dell'attuale unione è interessante poiché ci permette di evidenziare come nella precedente forma (associazione) fossero presenti anche altri tipi di organi di governo (comitato di direzione e commissione di garanzia) che, quantomeno sulla carta, andavano a rafforzare la funzione di controllo sull'esecutivo. Quest'ultimo aspetto sembra costituire uno dei punti più critici per la *governance* delle unioni. E infatti, anche nella nuova forma di unione, le minoranze della Bassa Romagna hanno lamentato la compressione delle proprie funzioni, segnalando come neanche il diritto di tribuna sia loro effettivamente garantito. Le minoranze di alcuni consigli comunali di segno politico diverso, ad esempio, avrebbero dovuto eleggere un solo rappresentante e, di conseguenza, si sono rifiutate di farlo, ritenendolo insufficiente⁶¹.

Anche nel caso di Sorbolo-Mezzani i rappresentanti dell'opposizione hanno evidenziato come il processo decisionale sia piuttosto chiuso, con un dibattito molto scarso anche su questioni molto rilevanti, come il bilancio. Come vedremo anche nel prossimo capitolo, sembra esservi inoltre un pro-

funzione di esame preventivo di controllo degli argomenti che poi venivano portati in assemblea» (Barm 3, 2).

⁶¹ Nelle parole di un intervistato: «Due comuni – Massa Lombarda e Conselice – non hanno nominato i consiglieri di minoranza per dissenso politico. Massa Lombarda ne ha nominato uno che non si presenta. Ma in generale è difficile dare una risposta che sia valida per tutti perché non in tutti i comuni c'è un'unica minoranza. Ad esempio... a Massa Lombarda ci sono tre minoranze... ce n'è una che non è di centrodestra ma di estrema sinistra. Quindi il consiglio ha eletto un consigliere ma questo non viene alle riunioni del consiglio dell'unione. Conselice invece ha una minoranza che credo sia unica ma non ha eletto nessuno per contrarietà politiche» (Barm 3, 3).

Tab. 3.2. *Il consiglio dell'Unione: composizione e vicepresidenza*

Unioni	Composizione	Sindaci membri di diritto	Vicepresidenza
Terre di Castelli	Presidente consiglio unione + sindaci + 23 consiglieri eletti con voto limitato	Sì	Sì
Sorbolo-Mezzani	Sindaci (di cui uno presiede) + 18 consiglieri eletti con voto limitato	Sì	Non presente
Bassa Romagna	Presidente consiglio unione + 30 consiglieri eletti con voto limitato	Non specificato nello statuto	Sì

Fonte: elaborazione propria da statuti delle unioni.

blema di trasparenza nella gestione dei documenti che dovrebbero essere preparatori al dibattito consiliare. L'opposizione lamenta un certo ritardo e difficoltà nell'accesso alle informazioni e alla documentazione necessaria per istruire un adeguato confronto assembleare⁶².

Riguardo invece alle disposizioni sulla presidenza del consiglio (si veda la tab. 3.2), queste variano da caso a caso ma, di solito, anche per l'assegnazione di questa carica, analogamente a quanto visto per quella di presidente dell'unione, vengono seguiti nella prassi criteri di equilibrio politico. Nel caso di Bassa Romagna, ad esempio, il presidente del consiglio dell'unione è stato, fino alle elezioni del 2009, un esponente di Rifondazione comunista, partito di maggioranza non rappresentato in giunta, mentre la vicepresidenza, anche se non esplicitamente previsto dallo statuto, è stata assegnata alla minoranza, al fine di coinvolgere maggiormente l'opposizione nel processo associativo. Per la stessa ragione, anche nel caso di Terre di Castelli la vicepresidenza del consiglio, sempre fino al 2009, era affidata a un esponente della minoranza. Nel caso di Sorbolo-Mezzani, invece, il presidente del consiglio coincide con il presidente dell'unione, mentre la carica di vicepresidente è assunta dal sindaco del comune che non presiede l'unione.

⁶² Nell'intervista con il gruppo di opposizione principale nell'Unione Sorbolo-Mezzani due dei testimoni privilegiati hanno affermato: «[oppositore 2:] per quanto riguarda il consiglio noi abbiamo i documenti, secondo regolamento, 24 ore prima. Quindi il consiglio comincia alle 9 di sera, noi i documenti ce li abbiamo al mattino, alle nove. [oppositore 1:] delle volte li abbiamo il pomeriggio del giorno prima. [oppositore 2:] delle volte! Ma non sempre. Noi delle volte andiamo anche il pomeriggio e ci dicono che i documenti non sono pronti perché non sono ancora 24 ore, quindi di solito andiamo al mattino». Oppositore 1: «la gente mentre va a lavorare ci dà un'occhiata, magari un'ora prima del consiglio e magari non ci ha capito un tubo» (Some 6, 9).

È quindi interessante notare come in due delle tre unioni da noi analizzate, ribadendo ancora una volta la discrasia fra norma e prassi, il vicepresidente del consiglio svolga una funzione di garanzia e sia quindi assegnato all'opposizione.

Dall'analisi delle disposizioni statutarie in merito ai consigli e dall'osservazione del loro funzionamento nella prassi, emergono quindi alcune considerazioni importanti relative alla rappresentanza delle minoranze e alla difficoltà del dibattito consiliare. L'aspetto che sembra prevalere è la subordinazione dei consigli delle unioni alle giunte, con una conseguente scarsa efficacia nell'esercitare quel potere di controllo che la normativa gli assegna. Si rileva inoltre lo scarso coinvolgimento delle opposizioni nei processi decisionali delle unioni (Vandelli 2002; Bin 2002). Queste osservazioni mettono in evidenza l'equilibrio delicato che esiste fra l'esigenza di dare voce a tutti e la necessità di poter contare su un processo decisionale efficace.

3.3. *Il segretario e il direttore generale*

Come già anticipato, le due principali figure burocratico-esecutive che affiancano il lavoro degli organi di governo sono, come negli enti locali primari, il segretario generale dell'unione e, dove presente, il direttore generale. È con la legge Bassanini n. 127 del 1997 che venne riconosciuta ai sindaci e ai presidenti delle province la possibilità di scegliere il segretario nell'ambito dell'albo appositamente istituito. Il segretario cessava, così, di essere un dipendente dello stato e diveniva dipendente dell'agenzia per la gestione dell'albo. Questa innovazione, se da un lato può essere considerata come più funzionale al nuovo assetto organizzativo degli enti territoriali, dall'altro può dar luogo anche a logiche burocratiche in contrasto con l'essenza della figura stessa del segretario (Capano 2000). Il legame fiduciario con il vertice politico dell'ente sembra stridere con il compito prevalente dei segretari, che è garantire la legalità dell'operato di quello stesso ente. La figura del segretario, anche nelle unioni, si è evoluta sempre più verso un'ottica di tipo manageriale che ha reso queste figure particolarmente rilevanti nelle fasi di creazione delle unioni stesse (Santoboni 2003). Come si evince dai due documenti Anciform-Formez (2001; 2002), le soluzioni normative per la scelta dei segretari generali delle unioni sono essenzialmente di tre tipi: *a*) il segretario viene nominato dal presidente dell'unione tra i segretari iscritti all'albo regionale e già in servizio in uno dei comuni aderenti, con contratto a tempo determinato che scade allo scadere della presidenza; *b*) il segretario viene nominato dal presidente tra i segretari iscritti all'albo regionale, non in servizio nei comuni aderenti, con incarico *ad hoc* e contratto da consulente; *c*) il segretario nomi-

nato dal presidente non è iscritto all'albo regionale, ma è un professionista esterno con incarico *ad hoc* e contratto da consulente.

La prima soluzione è quella che prevale a livello regionale e anche nei tre casi di studio esaminati. Il direttore generale, come figura autonoma, invece, non è presente in tutte le realtà. Spesso tale ruolo coincide con quello del segretario generale. I compiti e le funzioni del direttore generale sono simili a quelle previste per i direttori generali dei comuni, così come previsto nel Tuel. In effetti, in tutti e tre i casi analizzati, il segretario generale ricopre anche la carica di direttore. La soluzione prescelta è quella per cui il segretario è nominato tra i segretari iscritti all'albo, già in servizio presso uno o più comuni aderenti all'unione e con contratto a tempo determinato. In generale, i segretari rivestono un ruolo fondamentale nella governance dell'unione. Spesso sono persone che, in virtù della loro esperienza, si specializzano sulla normativa delle unioni e sulle soluzioni ai problemi organizzativi e gestionali; essi divengono nella prassi figure di spicco e di riferimento per gli amministratori e i dipendenti delle unioni. È il caso di Sorbolo-Mezzani, dove il segretario/direttore era presente già prima della nascita dell'unione come segretario dei due comuni e, di fatto, ha guidato tutto il processo di creazione dell'intercomunalità.

Simile è anche il caso di Terre di Castelli dove però si è assistito a un avvicendamento particolare nella scelta e nella nomina dei segretari e dei direttori. Ciò ha comportato, per alcuni anni, la presenza di due figure distinte. Inizialmente (2001-2004) l'unione non aveva un direttore ma solo un segretario già in servizio presso uno dei comuni aderenti. Dal 2004 alla fine del 2006 è stato nominato un direttore, come figura autonoma, che ha svolto un ruolo cruciale nella riorganizzazione del personale e nel completamento del trasferimento all'ente di secondo grado. Dalla fine del 2006, invece, il segretario generale è anche direttore. Il percorso un po' anomalo nella scelta del segretario/direttore può essere spiegato alla luce della particolare competenza della persona che era stata nominata come direttore nel periodo 2004-2006 che, come ci è stato riferito dagli intervistati, era un esperto di gestione del personale e relazioni sindacali⁶³.

⁶³ Uno degli intervistati ha affermato: «Noi abbiamo avuto per un certo periodo una persona, che seguiva anche attività legate alla gestione del personale e poi per un certo periodo di tempo è stato individuato come direttore generale dell'unione... Seguiva alcune cose dal punto di vista dell'organizzazione del lavoro, trattative sindacali, anche lui era part-time perché si occupava di altre cose... Più che altro seguiva il personale per le trattative sindacali, era un direttore generale in questa logica, per permettere il passaggio della nascita dell'unione, tutte le trattative sindacali... Ma fatto questo, non è stato mai un direttore generale nel vero senso del termine» (Tdc 3, 4-5).

Anche per la Bassa Romagna, nella prima fase dell'unione, il segretario/direttore era già in ruolo in altri due comuni aderenti all'unione; dal maggio 2008 gli incarichi di segretario e direttore generale sono stati invece affidati a due persone distinte. È interessante specificare inoltre che, come accennato precedentemente, quando esisteva l'associazione, non vi era un direttore generale, ma un comitato di direzione a cui partecipavano tutti i direttori generali dei comuni aderenti. Secondo gli intervistati, il comitato aveva un notevole potere di intervento, in particolare sulle questioni tecniche, sulle quali deteneva una competenza maggiore rispetto agli organi politici. Questo, sempre secondo i nostri interlocutori, comportava talvolta situazioni di stallo decisionale; per questa ragione con la trasformazione in unione l'organismo è stato eliminato e sostituito da un direttore generale unico⁶⁴. La nomina di un direttore unico ha comunque comportato alcuni problemi, perché i direttori generali di alcuni comuni associati si sono sentiti in qualche modo emarginati. Al fine di superare questa ostilità, all'interno di Bassa Romagna è in corso un confronto sulla possibilità di creare organismi, coordinamenti o gruppi di lavoro in cui includere e valorizzare nuovamente queste figure⁶⁵.

La creazione di queste strutture di coordinamento potrebbe essere un elemento rilevante per capire se, come accennato in precedenza, le unioni di nuova generazione riescono ad adottare modelli istituzionali differenziati rispetto a quelli già in vigore; in particolare, per vedere se riescono a rispondere alle esigenze di maggiore inclusione degli attori locali, esigenze che sembrano emergere sempre di più.

3.4. *Le retribuzioni e la questione del doppio incarico*

Dal punto di vista retributivo le unioni di comuni seguono generalmente le disposizioni in vigore per i comuni, e quindi il sistema delle retribuzioni e degli incarichi viene regolato sulla base del numero di abitanti. Il fenomeno generale cui si è assistito è stato quello di un aumento delle retribuzioni

⁶⁴ Un interlocutore ha raccontato: «se da un lato questo garantiva comunque che ci fossero una serie di passaggi che venivano visti da più punti di vista, dal punto di vista politico (gli assessori), dal punto di vista tecnico (i direttori)... però questo ci siamo resi conto che diventava in alcuni momenti ridondante perché all'interno della conferenza dei sindaci partecipavano anche i direttori... Quando abbiamo cominciato a parlare di unione e si è ragionato di quella che poteva essere la configurazione dell'unione, si è detto "insomma facciamo in modo che ad esempio il comitato di direzione, così come è concepito, vada a sparire. Prevediamo la figura del direttore, uno staff legato al direttore, ecc.» (Barm 4, 7).

⁶⁵ Ancora un intervistato: «Poi dopo c'è stata l'idea ovviamente di dire "evidentemente i direttori hanno delle professionalità e degli interessi specifici, ecc.. Ragioniamo su come eventualmente creare degli organismi, dei gruppi di lavoro, ecc., in cui ognuno può evidenziare meglio questo tipo di competenze"» (Barm 4, 7).

per gli apicali e per gli amministratori trasferiti o comandati alle unioni. Questo fenomeno interessa particolarmente i segretari generali e i direttori generali delle unioni e alcuni amministratori. Su questo aspetto spesso si concentrano le critiche delle opposizioni all'interno delle unioni, in particolare nel caso di Sorbolo-Mezzani⁶⁶; meno rilevante, invece, sembra essere questo aspetto per Terre di Castelli e Bassa Romagna.

A livello di amministratori, il modello prevalente vede attribuire il gettone di presenza ai rappresentanti politici negli organi di governo; nel caso di Bassa Romagna il gettone di presenza è previsto solo per il presidente e il vicepresidente dell'unione e per i consiglieri. Sulla base delle decisioni prese in fase di costituzione dell'unione, gli assessori non percepiscono il gettone poiché già retribuiti per i loro incarichi nei rispettivi comuni. Le ragioni di questa scelta, ben spiegate nelle parole di due degli intervistati⁶⁷, possono essere intese anche come la volontà di inviare un messaggio positivo ai cittadini, in un momento in cui i costi della politica legati alla duplicazione e alla proliferazione degli enti locali sono costantemente al centro del dibattito pubblico. Anche Terre di Castelli, al pari di Bassa Romagna, non attribuisce il gettone di presenza. Secondo una dirigente regionale da noi intervistata, questa è una scelta virtuosa, che caratterizzerebbe la stragrande maggioranza delle unioni di comuni in Emilia-Romagna⁶⁸.

⁶⁶ I rappresentanti dell'opposizione affermano: «naturalmente mettendo insieme Sorbolo e Mezzani si superano i 10 mila abitanti, di conseguenza, diciamo così, anche le buste paga di qualcuno sono leggermente lievitate e anche degli amministratori. Perciò anche qui, è utile fare una valutazione» (Some 6, 4). Inoltre a Sorbolo-Mezzani, essendo tutto il personale in capo all'unione comandato e non dipendente (cfr. cap. 4), coloro i quali lavorano per l'unione hanno una piccola indennità di 24 euro mensili relativa appunto al comando.

⁶⁷ Nelle parole del vicepresidente dell'unione, «a livello di amministratori, quindi di giunta dell'unione a parte il gettone del presidente e del vice, mi sembra, mille euro mi sembra a livello di gettone... contrariamente a quello che io avevo proposto, perché io non ritengo vantaggioso il lavoro gratis, quando deve essere responsabile. Ma capisco, ovviamente non mi sono scandalizzato, quando il sentimento generalizzato era, vista la difficoltà del sentimento diffuso di percepire questa nascita, in un momento di antipolitica, eravamo tutti i politici messi alla gogna: così questo mandato lo teniamo così» (Barm 2, 9-10). Ancora nelle parole di uno dei sindaci: «per gli assessori dell'unione c'è la possibilità di avere una maggiorazione di stipendio, ma noi abbiamo fatto la scelta, in questa fase, di non averla. Quindi noi, con l'indennità che riceviamo come amministratori dei rispettivi comuni, svolgiamo anche la funzione di assessori... Credo che per i consiglieri sia stato previsto il gettone di presenza. C'è un gettone di presenza anche per il presidente del consiglio dell'unione, che quindi beneficia di una piccola maggiorazione, ma stiamo parlando penso di 400 euro all'anno. È previsto un rimborso spese che adesso stiamo definendo nella bozza di bilancio, però indennità non sono previste in questa fase né per noi amministratori, né per il presidente, né per il vicepresidente» (Barm 4, 6).

⁶⁸ Come osservato, «quasi tutte le nostre unioni hanno fatto scelte virtuosissime e cioè hanno scelto di non percepire le indennità. Siccome i sindaci sono già sindaci non so se hanno mantenuto qualcosa per il presidente, questo è possibile perché il carico di la-

Per quanto riguarda il doppio incarico, invece, esso vale generalmente per i segretari generali dei comuni che sono solitamente in servizio in almeno due comuni oltre all'unione. È il caso di Terre di Castelli e Sorbolo-Mezzani. Anche per la Bassa Romagna il doppio incarico vale solo per alcuni dirigenti (ad esempio, il ragioniere), che già da prima della nascita dell'unione si occupavano di più comuni. Laddove vi è un doppio incarico, si assiste a una conseguente maggiorazione di stipendio che, nel caso dei segretari, equivale al 25% in più per ogni comune su cui si presta servizio. In generale, quando sono presenti sovrapposizioni di ruoli e funzioni, le opposizioni tendono spesso ad evidenziarlo come punto critico delle unioni.

3.5. *Gli organi facoltativi*

Abbiamo già anticipato che il modello istituzionale prevalente in Italia e nella Regione Emilia-Romagna non prevede un'articolazione diversa dall'ordinaria tripartizione mutuata dai modelli comunali e provinciali. Dal punto di vista organizzativo, l'istituzione di organismi *ad hoc* e di strutture facoltative potrebbe essere considerato come uno strumento utile per rispondere a quelle richieste di maggiore democraticità e partecipazione da parte delle opposizioni o della cittadinanza.

Nella prassi, in Emilia-Romagna, il tipo di struttura facoltativa che è possibile rilevare in alcune delle unioni è l'ufficio di presidenza. Generalmente l'ufficio di presidenza è inteso come struttura di supporto alla giunta, ma in alcuni casi lo troviamo anche come supporto al consiglio dell'unione⁶⁹.

Per quanto attiene ai nostri casi di studio, solo uno dei tre ha l'ufficio di presidenza: in Bassa Romagna, infatti, con il passaggio ad unione, è stato creato un organismo di questo tipo, la cui funzione consiste nel raccordare l'attività della giunta dell'unione con quella delle giunte dei comuni aderenti. In altre parole, esso consente ai partiti di maggioranza non rappresentati nella giunta dell'unione di poter comunque esercitare una funzione di indirizzo politico su di essa. L'ufficio di presidenza è composto, secondo lo statuto (art. 21), dal presidente e dal vicepresidente dell'unione, dal sindaco delegato per la materia di volta in volta trattata, nonché da tre a sette componenti individuati dal presidente dell'unione fra i componenti delle giunte dei comuni aderenti all'unione. Sempre secondo lo statuto, i componenti dell'ufficio di presidenza che non ne facciano già parte in qualità di membri posso-

voro è ben diverso, ma di regola le nostre unioni non costano da questo punto di vista» (Er 1, 23).

⁶⁹ Ad esempio nel caso dell'Unione di Galeata e Santa Sofia (Regione Emilia-Romagna 2005, 77), oggi disciolta.

no presenziare alle adunanze del consiglio e della giunta dell'unione, con diritto di intervento ma non di voto⁷⁰.

A Terre di Castelli il nuovo statuto (art. 23) prevede invece che la giunta dell'unione si possa avvalere della conferenza di coordinamento unione-comuni costituita dagli assessori comunali delegati per le materie trasferite all'unione, nel numero massimo di un assessore per ciascuno dei comuni aderenti. La conferenza svolge funzioni propositive e consultive per la gestione delle funzioni e dei servizi conferiti all'unione e per radicare in ciascun comune una più solida adesione alle politiche d'unione.

3.6. *Gli istituti di partecipazione e rappresentanza delle minoranze e della cittadinanza*

Proseguendo nell'analisi di organismi *ad hoc* e delle strutture facoltative, per quanto riguarda gli istituti di partecipazione, esaminiamo adesso la presenza di strutture specifiche che permettano alle minoranze e/o alla cittadinanza delle unioni di esercitare una funzione di indirizzo e controllo politico. In linea con le disposizioni del Tuel, i consigli delle unioni hanno la facoltà di istituire commissioni consiliari quali organi di indirizzo e controllo politico. Le commissioni funzionano di fatto come ulteriori arene per garantire la partecipazione delle minoranze, e infatti la loro presidenza, o la vicepresidenza, è di solito affidata a rappresentanti dell'opposizione.

Nel caso di Terre di Castelli le commissioni sono quattro: affari generali, istruzione, servizi sociali e revisione statuto. Si evince quindi che in questo caso le commissioni sono state essenzialmente istituite per garantire la possibilità di un più ampio dibattito sulle materie più importanti per l'unione (scuola e sociale), oltre che sugli affari generali che includono la gestione del personale (e dunque un grosso blocco di attività dell'unione), oltre alla commissione *ad hoc* per la revisione dello statuto. In linea con quanto detto, almeno fino alla fine del mandato 2004-2009, la commissione affari generali è stata presieduta da un membro della minoranza, mentre nelle altre tre alla minoranza è stata affidata la vicepresidenza.

Per quanto riguarda Bassa Romagna, nel maggio 2008 è stata nominata la commissione consiliare per la redazione del regolamento del consiglio dell'unione poiché fino a quel momento l'unione si era avvalsa del regolamento del comune di Lugo. Lo statuto di Bassa Romagna all'art. 15 («Garanzia del-

⁷⁰ I membri dell'ufficio di presidenza di Bassa Romagna fino al giugno 2009 erano sei (oltre a presidente e vicepresidente) e appartenevano alle seguenti forze politiche: Rifondazione comunista, Comunisti italiani, Verdi, Socialisti, Repubblicani italiani e Repubblicani europei.

le minoranze e controllo consiliare») specifica, inoltre, che il consiglio può istituire al proprio interno, oltre a commissioni di natura consultiva, commissioni di controllo e di indagine sull'attività dell'amministrazione, la cui presidenza è affidata a consiglieri di minoranza.

A Sorbolo-Mezzani, come spiega uno degli intervistati, sono state istituite commissioni tecniche (comitato di redazione notiziario; commissione vigilanza locali pubblico spettacolo; commissione punti vendita stampa periodica; commissione edilizia residenziale pubblica) su materie specifiche trasferite all'unione, che però non hanno rilevanza dal punto di vista politico⁷¹. A Sorbolo-Mezzani vi è inoltre la conferenza dei capigruppo consiliari, quale modulo di relazione politica che surroga in parte la funzione preparatoria dei consigli, generalmente attribuita alle commissioni consiliari. Essa opera comunque ancora a livello del tutto informale poiché il suo regolamento non è stato ancora approvato. Ci sembra qui importante sottolineare ancora una volta la discrasia fra norma e prassi. Lo scostamento rispetto a quanto previsto nei documenti ufficiali, infatti, pur essendo presente in tutti i nostri casi, spesso non emerge se non si ricorre a un'analisi in profondità. Sulla questione specifica inerente alle commissioni, ad esempio, l'opposizione lamenta che, non essendovi commissioni consiliari, alcune decisioni rilevanti per l'unione nel suo complesso vengono ancora prese nelle commissioni dei singoli comuni per poi essere ratificate dal consiglio dell'unione⁷². Ciò a discapito della democraticità e della rappresentatività dell'unione in quanto ente di secondo grado.

Un altro punto particolarmente critico per le unioni sembra essere quello della partecipazione dei cittadini. Dalla nostra analisi emerge infatti che gli istituti per la partecipazione dei cittadini alla governance delle unioni sono decisamente carenti. Questo potrebbe in parte spiegare il distacco che generalmente i cittadini vivono nei confronti dell'ente di secondo grado (Botta-

⁷¹ L'interlocutore ci ha spiegato che: «L'intenzione ci sarebbe ma non siamo ancora arrivati alla concreta istituzione. Ci sono alcune commissioni, che però non sono commissioni politiche, ma di ordine tecnico, che sono state istituite perché attinenti a funzioni trasferite. Per esempio, abbiamo istituito la commissione per i punti vendita e della stampa periodica, quindi sono commissioni tecniche, la commissione alloggi Erp (edilizia residenziale pubblica). Sono commissioni francamente di modesta importanza dal punto di vista politico» (Some 3, 2-3).

⁷² Su questo punto riportiamo due testimonianze: «in verità noi abbiamo tre commissioni nel comune di Sorbolo, che operano su materie che in qualche modo possono avere un rilievo indiretto per l'unione. Io non escludo però che... se ne parli nella commissione del comune di Sorbolo, con tutti i limiti che ciò comporta ovviamente, perché non sono rappresentati tutti... Ecco però a livello istituzionale non ci sono le commissioni consiliari sull'unione» (Some 3, 2). Un altro testimone afferma: «Diciamo che noi, all'interno del comune, avendo le commissioni, spesso gli stessi argomenti che poi vengono trattati nell'unione sono forse passati anche dal comune... perché le commissioni sono consiliari, non sono dell'unione, sono consiliari del comune di Sorbolo. Delle volte degli argomenti passano in commissione consiliare del comune» (Some 6, 4).

ri e Tedesco 2008). Molti degli intervistati, in tutti e tre i casi, hanno evidenziato che la percezione dell'unione da parte della cittadinanza è scarsa⁷³. Gran parte di questa distanza dipende dal fatto che gli organi dell'unione non sono sottoposti ad elezione diretta da parte dei cittadini, che quindi faticano a rendersi conto di che cos'è l'unione in concreto.

Con lo scopo di informare maggiormente i cittadini e di colmare almeno in parte questa lacuna, Terre di Castelli ha recentemente rinnovato interamente il suo sito internet che, oltre a essere di più facile lettura, contiene maggiori informazioni sull'unione e sugli organi di governo. Nella versione precedente era presente anche una pagina denominata «cittadini e partecipazione» che però conteneva solamente un regolamento che disciplinava l'accesso alla documentazione amministrativa. Oggi troviamo invece una pagina denominata «trasparenza amministrativa» dove sono contenute le informazioni necessarie per accedere agli atti amministrativi dell'unione e un servizio che prevede la possibilità di ricevere avvisi sms sulle iniziative organizzate dall'unione e dai comuni aderenti. Terre di Castelli aveva inoltre, nella versione precedente, attivato un forum per offrire ai cittadini l'opportunità di discutere di argomenti quali welfare locale, ambiente, economia e lavoro, amministrazione. Tuttavia il forum non ha avuto molto successo o non è stato adeguatamente aggiornato⁷⁴. La nuova versione del sito istituzionale dell'Unione Terre di Castelli, che non a caso ha coinciso con la decisione dell'allargamento dell'unione nella primavera del 2009, sembra dunque aprire a una maggiore interazione con il pubblico o, comunque, a una migliore e più efficace comunicazione istituzionale.

A differenza di quanto si potrebbe auspicare, invece, e al pari di quanto avviene anche nelle altre due unioni, non sono mai stati operati sondaggi o indagini sulla percezione dell'unione da parte dei cittadini⁷⁵.

⁷³ Nelle parole di uno degli intervistati la percezione dell'unione da parte dei cittadini è «piuttosto scarsa... i cittadini comunque percepiscono quello che si vede. Cioè, avendo una sede dell'unione che è al contempo sede del comune, uno va nell'ufficio ambiente e pensa sia quello del comune... va be', per quanto poi gli opuscoli li hanno intestati all'unione, per quanto la polizia è quella dell'unione... ma generalmente è scarsa, leggermente migliorata negli ultimi anni. Nel senso, quando si è cominciato a fare iniziative di comunicazione, cioè prima il notiziario, i fogli informativi, il sito dell'unione, in cui l'unione compare come qualcosa di percepibile anche, come dire, visivamente» (Some 3, 8). Nelle parole di un altro intervistato: «Ai cittadini non interessa che ci sia un'unione o il comune. Gli interessa che un servizio venga elargito bene, cioè gli interessa trovare dei servizi ottimi, efficaci... cioè gli interessa che funzionino le cose, poi se è l'unione o il comune» (Tdc 5, 6).

⁷⁴ Dalle osservazioni dirette sul forum effettuate fino a gennaio 2009 si evidenziano lamentele da parte degli utenti. Nel dicembre 2006, ad esempio, uno degli utenti lamentava in un messaggio il cattivo funzionamento del forum e la scarsa partecipazione dei cittadini chiedendo all'amministratore di intervenire.

⁷⁵ Nelle parole di uno degli intervistati: «Non ci sono. Non ci sono a livello di unione. Questo è un aspetto che non è stato indagato, non sono stati messi in piedi degli stru-

Riguardo al caso di Bassa Romagna, può essere interessante notare che prima della trasformazione da associazione a unione, Rifondazione comunista aveva chiesto l'indizione di un referendum al fine di consultare le popolazioni dei comuni interessati dall'intercomunalità. Il referendum non ha tuttavia mai avuto luogo per problemi legati alla tempistica e alla mancanza di una normativa specifica in materia (non esistevano regolamenti che normavano lo svolgimento di una consultazione referendaria nel territorio della costituenda unione). Attualmente il nuovo statuto della Bassa Romagna prevede invece una serie di articoli su: *a*) iniziativa popolare (art. 26); *b*) diritto d'informazione e di accesso agli atti e partecipazione al procedimento (art. 27); *c*) indizione di referendum consultivi, abrogativi o propositivi (art. 35) per questioni di rilevanza generale attinenti alle materie e conferimenti di competenza dell'unione. L'indizione di un referendum può essere richiesta da una percentuale pari ad almeno il 5% dei cittadini iscritti nelle liste elettorali dei comuni dell'unione. Bassa Romagna sembra inoltre mostrare un'attenzione particolare alla partecipazione dei cittadini anche perché, come si può leggere sul nuovo sito, anche questo rinnovato nel 2009,

intende avviare progressivamente un ampio processo partecipativo articolato nelle seguenti fasi:

- definizione di strumenti di programmazione partecipata e di rendicontazione sociale delle politiche attuate;
- elaborazione di carte dei servizi, con le quali l'unione definisce e comunica ai cittadini le prestazioni che si impegna a offrire, gli standard di qualità da garantire, il rispetto dei reciproci diritti e doveri, predisponendo forme di tutela degli utenti in caso di disservizio;
- utilizzo degli strumenti di *customer satisfaction* (questionari di gradimento, segnalazioni, ecc.), che, sulla base degli standard predefiniti, consentono di individuare lo scarto tra la qualità effettivamente erogata e quella percepita dai fruitori dei servizi pubblici;
- utilizzo degli strumenti più moderni di democrazia telematica e in particolare del forum, che consente di aprire sulla rete una proficua discussione sulle principali tematiche d'interesse generale⁷⁶.

Sono stati attivati inoltre quattro forum tematici aventi ad oggetto: infrastrutture e viabilità; assetto urbano, insediamenti produttivi e servizi; valorizzazione del territorio; capoluogo e centri minori. Anche se l'esperienza di Terre di Castelli non sembra lasciare molto spazio all'ottimismo circa il funzionamento dei forum, tuttavia si può affermare che, quanto meno nelle intenzioni, anche la Bassa Romagna sta cercando di caratterizzarsi per la

menti di valutazione, né del livello di conoscenza della presenza dell'unione su questo territorio, né quindi del livello di apprezzamento delle valutazioni dei cittadini nei confronti dei servizi erogati dall'unione» (Tdc 1, 8).

⁷⁶ Si veda la pagina web: www.labassaromagna.it/partecipazione/perche_partecipare (ultimo accesso 11 giugno 2009).

massima trasparenza e un grado significativo di coinvolgimento dei cittadini nei processi decisionali.

In conclusione, è importante sottolineare che, per tutte le unioni di comuni, quello del rapporto con la cittadinanza sembra essere il terreno su cui esse dovranno investire maggiormente negli anni futuri, per fare in modo che possano completare efficacemente il loro processo di istituzionalizzazione sul territorio, saldando l'efficacia dell'azione amministrativa alla legittimità dei processi politici. Questo aspetto è stato recentemente sottolineato pubblicamente da uno dei consiglieri di Sorbolo-Mezzani che, in un'intervista sul notiziario informativo dell'unione, ha evidenziato come «la bontà delle future amministrazioni sarà valutata sotto molti aspetti, ma sempre più rilievo assumerà la cura che sapranno dedicare ai mezzi di informazione in quanto presidi di democrazia»⁷⁷.

3.7. *Se l'unione non soddisfa più: adesione e recesso*

La durata delle unioni in Emilia-Romagna è a tempo indeterminato, così come stabilito dalla normativa regionale. Ciò significa che, a differenza di altre regioni, questa forma associativa ha in Emilia-Romagna un orizzonte temporale più lungo e, conseguentemente, ci si aspetta, come peraltro si è visto nel precedente capitolo, che i processi di istituzionalizzazione siano particolarmente incentivati dalla regione. Ovviamente ciò non significa che dalle unioni non si possa recedere, né che la loro composizione non possa mutare, né, infine, che esse non possano cessare. Tuttavia, se si considera il «tasso di mortalità» di queste forme associative in Emilia-Romagna, esso risulta praticamente nullo, con, ad oggi, un solo caso di cessazione (Galeata e Santa Sofia alla fine del 2005).

In merito alla disciplina che regola adesione e recesso dalle unioni da parte dei comuni aderenti, la situazione in Emilia-Romagna è piuttosto omogenea e vede, nella maggior parte dei casi, procedure simili.

L'adesione è di norma subordinata all'approvazione da parte del consiglio dell'unione e dei consigli comunali dei comuni aderenti. Queste disposizioni le ritroviamo anche nei tre casi di studio analizzati in questo lavoro. Quanto al recesso, si prevede che ogni comune possa recedere unilateralmente previa deliberazione a maggioranza qualificata nel proprio consiglio. È il caso di Terre di Castelli e Bassa Romagna. Tuttavia, come è già stato evidenziato, la nuova legge regionale n. 10 del 2008 precisa che per accedere ai contributi regionali le unioni devono essere formate da almeno quattro

⁷⁷ Unione Sorbolo-Mezzani, *L'Unione*, 3 marzo 2009, p. 22, reperibile in formato pdf sul sito dell'unione.

comuni (o da tre comuni con una popolazione non inferiore ai 15 mila abitanti). Ma in Emilia-Romagna vi sono state, e vi sono ancora, anche unioni formate da due soli comuni, come nel caso di Sorbolo-Mezzani. In queste unioni il recesso assume caratteri particolari e meriterebbe una disciplina specifica: la fuoriuscita di uno dei due comuni determina infatti il venir meno dell'unione stessa.

Tuttavia, in Emilia-Romagna, solo una delle unioni composte da due comuni aveva previsto esplicitamente questa eventualità (la disciolta Unione di Galeata e Santa Sofia) e l'aveva normata. Sorbolo-Mezzani, invece, non presenta una disciplina statutaria che colleghi il recesso al conseguente scioglimento dell'unione. Questo tema è però piuttosto attuale, dal momento che nel prossimo futuro l'Unione di Sorbolo-Mezzani dovrà decidere se continuare nella configurazione attuale⁷⁸, allargarsi ai due comuni limitrofi di Colorno e Torrile o, invece, optare per la cessazione dell'esperienza intercomunale.

Interessante notare, infine, come in linea generale le procedure di adesione e quelle di recesso siano estremamente facilitate. La normativa non prevede infatti né maggioranze qualificate, né procedure istituzionali complesse per recedere dalle unioni. Se questo, da un lato, potrebbe mettere a repentaglio la stabilità delle unioni nel lungo periodo, ed esporle a rischi di recesso – nel caso, ad esempio, in cui cambi il colore politico dei comuni aderenti (cfr. Er 1) e non ci sia più sintonia tra le amministrazioni comunali – dall'altro, rende estremamente semplice l'adesione e consente alle esperienze più riuscite di divenire poli di attrazione nei confronti degli altri comuni che operano in maniera isolata sullo stesso territorio. È il caso, ancora una volta, delle unioni considerate nella nostra analisi: mentre Sorbolo-Mezzani potrebbe divenire a breve un polo di attrazione nei confronti del comune di Colorno e del comune di Torrile, Terre di Castelli ha già funzionato in questo senso, incorporando i comuni di Guiglia, Marano e Zocca.

3.8. *La struttura organizzativa degli uffici, il carico di lavoro e il livello di istituzionalizzazione*

A conclusione dell'analisi degli aspetti istituzionali e organizzativi delle unioni, riteniamo possa essere utile presentare una breve disamina sulla struttura degli uffici associati e sul carico di lavoro di tali uffici. Il modello organizzativo prescelto per gli uffici associati ha una rilevanza particolare se

⁷⁸ La Regione Emilia Romagna ha infatti previsto misure di salvaguardia specifiche e il mantenimento dei contributi fino al 2010 per le piccole unioni di due comuni, a condizione che queste si impegnino a raggiungere i requisiti strutturali richiesti (si veda il comunicato stampa disponibile alla pagina web: salastampa.regione.emilia-romagna.it/comunicato.jsp?codComunicato=28999 (ultimo accesso 11 giugno 2009).

si vuole verificare il grado di autonomia della forma associativa rispetto ai comuni aderenti. Ad esempio, la scelta di creare nuovi uffici *ad hoc* per l'unione, con personale assunto o formalmente trasferito dai comuni, denota un grado di autonomia, e quindi di istituzionalizzazione, maggiore rispetto ai casi in cui le unioni si avvalgono degli uffici già esistenti nei comuni e del personale in essi impiegato. Un'analisi dei modelli di gestione del personale (comando *versus* trasferimento) sarà presentata anche nel prossimo capitolo. Qui ci limitiamo a sottolineare come la scelta di avvalersi di personale comandato dai comuni aderenti comporta chiaramente meno autonomia anche nell'organizzazione degli uffici e delle aree di servizi. Questo perché, laddove il personale è comandato, le funzioni relative all'unione vengono generalmente svolte nelle strutture di uno dei comuni aderenti e il personale comandato dedica il proprio orario lavorativo in parte all'unione e in parte alle attività del comune di appartenenza. È il caso di Sorbolo-Mezzani, dove il personale che lavora per l'unione è tutto comandato, ad eccezione del segretario/direttore che è l'unico dipendente dell'unione.

Nella legge regionale n. 10 del 2008, tra i nuovi criteri stabiliti ve n'è uno che riguarda la struttura organizzativa delle unioni: gli artt. 13 e 14 della suddetta legge specificano infatti che sono finanziabili dalla regione solo i servizi svolti attraverso la costituzione di uffici unici, vale a dire strutture sovracomunali che svolgono tutte le attività relative al servizio, senza il permanere di attività residue nei comuni. Tali uffici, o strutture, sovracomunali si dovranno sostituire e non sovrapporre a quelli già esistenti, anche se il personale di tali uffici potrà continuare a essere trasferito o comandato dai comuni. Tale disposizione, quando sarà a regime, avrà sicuramente un effetto nell'assicurare una maggiore autonomia delle unioni nei confronti dei comuni ad esse aderenti e, di conseguenza, contribuirà a una maggiore istituzionalizzazione dell'intercomunalità.

Se si considera la definizione più ampia e inclusiva di istituzionalizzazione – come processo attraverso cui le organizzazioni vengono differenziate rispetto ad altri tipi di organizzazioni, assumono un valore intrinseco (cioè diventano portatori di regole legittime che devono essere adottate ufficialmente) e vengono spersonalizzate, ovvero rese indipendenti rispetto agli individui che le compongono (Lanzalaco 1995; Scott 1995) – possiamo affermare, coerentemente con la maggior parte della letteratura organizzativa e istituzionalista (Selznick 1949; Huntington 1968; Pierson 1996; Lanzara 1997) che il livello di istituzionalizzazione di un ente o di un organizzazione è «una proprietà relativa la cui intensità varia nel modo in cui si presentano le dimensioni analitiche considerate... e in base al contesto che prendiamo in considerazione come livello di analisi» (Lanzalaco 1995, 65-66). Gli indicatori classici di istituzionalizzazione, solitamente utilizzati nelle ricerche di carattere organizzativo, si rifanno al lavoro di Huntington (1968) in cui

l'autore specifica che il livello di istituzionalizzazione di un'organizzazione può essere analizzato attraverso lo studio della sua adattabilità, complessità, autonomia e coerenza. Molti autori hanno poi ripreso questi indicatori adattandoli a vari contesti empirici (March e Olsen 1989; Lanzalaco 1995; Pisciotta 2007; Bumin *et al.* 2005).

In questa nostra analisi considereremo in particolare tre aspetti tra quelli citati dalla letteratura: la complessità delle strutture organizzative, l'autonomia dal livello sovraordinato (nel nostro caso l'autonomia dai comuni, in quanto livello che genera il nuovo ente) e la coerenza interna, vale a dire la presenza di regole, strategie e metodi di lavoro condivisi e legittimati all'interno dell'organizzazione. Quest'ultimo aspetto sarà affrontato in particolare nelle conclusioni di questo capitolo.

Partendo dall'organizzazione degli uffici, notiamo come nel caso di Sorbolo-Mezzani la struttura dell'unione riprenda quella del comune di Sorbolo quale comune capofila e quale sede dell'unione. Gli uffici associati sono infatti ubicati nell'edificio del comune di Sorbolo e coincidono con quelli del comune stesso⁷⁹. Essi sono suddivisi in quattro aree di servizio⁸⁰:

- affari generali;
- servizio-economico finanziario;
- servizi al cittadino;
- servizio assetto e uso del territorio e sviluppo economico.

La struttura organizzativa sembra essere caratterizzata da un basso grado di autonomia dall'ente sovraordinato poiché lo ricalca quasi interamente. Inoltre, non sono previste particolari articolazioni degli uffici o delle aree di servizio, quindi il livello di complessità della struttura è piuttosto basso.

Bassa Romagna, con la trasformazione da Aic a Uc del 2008, ha riorganizzato i propri uffici. Attualmente la struttura degli uffici presenta otto aree di servizi⁸¹:

- personale e organizzazione;
- programmazione economica;

⁷⁹ Nelle parole di un intervistato: «Questa è la sede dell'unione, però il cittadino sorbolese lo vive... la percezione non è come se fosse unione... questa è la sede del comune. In realtà, questa è la sede dell'unione, e il cittadino quando deve fruire di un servizio dell'unione si reca nella sede dell'unione... Ora formalmente ce l'abbiamo questa sede dell'unione, che però è anche sede del comune... Qualche tentativo, ripeto, è stato fatto... però è sempre diverso dal vedere qualcosa di fisicamente tangibile» (Some 3, 8).

⁸⁰ Si veda l'elenco dei servizi e uffici alla pagina web: www.unione.sorbolo-mezzani.pr.it/page.asp?IdCategoria=1460&IDSezione=&IdOggetto=&Tipo=servizio (ultimo accesso 11 giugno 2009).

⁸¹ Si veda l'organigramma alla pagina web: www.labassaromagna.it/binary/bassa_romagna_new/organizzazione/organigramma_unione_1_4_2009.1240210811.pdf (ultimo accesso 11 giugno 2009).

- entrate comunali;
- programmazione territoriale;
- educativa e culturale;
- servizi sociali e socio-sanitari;
- informatica;
- sicurezza.

La struttura organizzativa presenta un buon livello di articolazione (complessità), con particolare riferimento ai tre uffici di supporto all'attività del segretario generale, ossia:

- servizio segreteria e organi istituzionali;
- controllo di gestione, rendicontazione sociale e comunicazione;
- bilancio, finanze e provveditorato.

Infine, se analizziamo la struttura organizzativa di Terre di Castelli⁸², possiamo notare come essa sia estremamente diversificata e suddivisa tra strutture di *staff* e *line*⁸³. In particolare, l'unione presenta una dotazione molto ricca di strutture di staff, che può essere considerato come un indicatore di istituzionalizzazione dell'unione stessa. Oltre alla direzione generale sono presenti le seguenti strutture:

- affari generali;
- organizzazione e gestione giuridica del personale;
- risorse umane gestione economica;
- sistemi informativi;
- servizi finanziari;
- gestione crediti;
- welfare locale;
- corpo unico di polizia amministrativa locale;
- pianificazione territoriale;
- sportello unico delle attività produttive.

La diversificazione degli uffici e l'elevato numero di posizioni di staff denotano un ente «maturo» dal punto di vista istituzionale che, almeno sulla carta, sembra aver completato il percorso di definizione delle struttura organizzativa.

Per quanto riguarda l'autonomia dal livello sovraordinato, oltre alla scelta dei modelli istituzionali per gli organi di governo, già analizzata in precedenza, un altro aspetto da considerare è l'ubicazione degli uffici. Terre di Castelli ha una propria sede specifica, sebbene siano presenti suoi uffici anche nella sede municipale di Vignola e alcuni altri uffici siano situati an-

⁸² Si veda l'organigramma alla pagina web: unione.terredicastelli.mo.it/unione/l_organizzazione/l_organigramma/index.htm (ultimo accesso 11 giugno 2009).

⁸³ Le strutture di *line* sono quelle portanti ovvero il vertice strategico di un'organizzazione; le strutture di *staff* sono invece quelle di supporto alle strutture di *line*.

che negli edifici di altri comuni aderenti. Anche Bassa Romagna ha ottenuto dal comune di Lugo la possibilità di creare uffici autonomi per l'unione in tre sedi di proprietà del comune⁸⁴. A Sorbolo-Mezzani, invece, come già evidenziato, gli uffici dell'unione coincidono con gli uffici del comune di Sorbolo. Relativamente all'ubicazione geografica degli uffici, vediamo dunque che il modello prevalente è quello dell'accentramento degli uffici nel comune capofila tranne alcune eccezioni, come nel caso di Terre di Castelli. Il livello di autonomia è dunque in questo senso molto basso.

La centralizzazione degli uffici delle unioni nei comuni capofila comporta spesso l'insorgere di lamentele e malcontenti tra gli abitanti degli altri comuni che si sentono deprivati dei servizi comunali. Nel caso di Sorbolo-Mezzani, ad esempio, gli abitanti di Mezzani nei primi anni di vita dell'unione hanno spesso accusato il sindaco di aver «svenduto» i servizi e costretto i cittadini a recarsi nel comune capofila. Questo problema generalmente si risolve con il passare del tempo e con la progressiva maggiore informazione dei cittadini sui servizi dell'unione. Una soluzione alternativa – che sta iniziando a essere sperimentata in alcune unioni emiliano-romagnole in via di costituzione ed è già utilizzata, almeno in parte, da unioni consolidate come Terre di Castelli – è quella per cui le sedi principali degli uffici vengono accentrare nel comune capofila mentre negli altri comuni aderenti rimangono «sportelli» aperti ad orario prestabilito per garantire comunque l'espletamento del servizio *in loco*. Questo permette di mantenere la presenza dei servizi su tutto il territorio e, forse, di rafforzare anche quel legame tra le unioni e il cittadino che, almeno finora, sembra essere piuttosto carente.

Infine, il carico di lavoro legato alla gestione dell'unione viene evidenziato come un problema rilevante solo nel caso di Sorbolo-Mezzani, dove la maggioranza degli intervistati, soprattutto quelli in posizioni amministrative, denunciano un aumento notevole del lavoro amministrativo relativo all'esistenza dell'intercomunalità. Essendo il personale tutto in comando, tutti i dipendenti lavorano su tre ambiti contemporaneamente: comune di appartenenza, unione e altro comune. Ciò ha comportato notevoli difficoltà nella fa-

⁸⁴ Nelle parole di uno degli intervistati «il comune di Lugo, che è quello dove si accentrano quasi tutti i servizi associati, almeno i servizi più grossi sono qui accentrati nei locali di Lugo, è stato molto magnanimo perché ci ha lasciato gli uffici che avevamo. Noi siamo articolati in tre sedi qui a Lugo, abbiamo una sede di servizi entrate, servizi sociali, e un ufficio di Piano del Psc che sono in un unico edificio di proprietà del comune di Lugo, poi abbiamo l'ufficio personale che è in un altro ufficio, gli altri servizi associati che sono in un'altra sede sempre qui a Lugo; poi abbiamo gli uffici di staff, segreteria, comunicazione e bilancio qui nella rocca; per queste sedi qui il comune di Lugo quest'anno non chiede una remunerazione in affitto... Devo dire che il comune di Lugo ha scelto, fino al 2009, di non farsi pagare affitti. Dal 2009 in avanti il problema si porrà perché naturalmente il comune di Lugo chiederà un affitto per questi locali, però ci sono già accordi tra i sindaci e gli enti nostri qui locali in cui si è già individuato un locale nel quale allocare quasi tutta l'unione» (Barm 8, 6).

se iniziale di vita della forma associata e imposto cambiamenti significativi nella gestione del lavoro. I responsabili delle aree di servizio hanno spiegato come, soprattutto nei primi anni, buona parte del lavoro fosse dedicato a uniformare le procedure dei due comuni. Questo ha portato però, una volta assimilato l'aumento del lavoro, a un cambiamento netto e percepibile nella qualità del lavoro stesso.

Il discorso della qualità del lavoro e dei servizi erogati si ricollega anche a quello delle economie di scala che verrà discusso più approfonditamente nel prossimo capitolo. Gli intervistati evidenziano infatti che, se da un lato è difficile valutare se ci si siano stati benefici di tipo economico, dall'altro emerge chiaramente come vi sia stato un miglioramento nella qualità delle procedure amministrative⁸⁵, in particolare in relazione agli appalti, ai lavori pubblici e alla gestione dei servizi scolastici. Per Terre di Castelli questo aspetto dell'aumento del lavoro amministrativo è meno percepibile; dalle interviste emerge infatti che la quantità di lavoro non è aumentata, ma anzi è diminuita e si è razionalizzata. Il periodo di assestamento c'è stato, e il raggiungimento dell'uniformità procedurale e amministrativa è stato lungo, ma tutti gli interlocutori hanno sottolineato la soddisfazione per il risultato e i vantaggi ottenuti più che la fatica del percorso⁸⁶. Nel caso di Bassa Romagna non è ancora possibile verificare se vi sia stato un cambiamento nella quantità e qualità del lavoro svolto poiché la creazione dell'unione è piuttosto recente.

L'accettazione del nuovo metodo di lavoro costituisce una componente importante per l'ultimo degli indicatori di istituzionalizzazione presentanti all'inizio del paragrafo: la coerenza interna. Per coerenza si intende infatti la presenza di regole e metodi di lavoro condivisi e accettati dagli attori organizzativi. Tuttavia, come vedremo in seguito, la coerenza interna, nel caso delle istituzioni politiche, deve essere presente, non solo nel personale amministrativo, ma anche nei referenti politici. Analizzeremo in modo più dettagliato questo aspetto nel capitolo conclusivo.

⁸⁵ Uno degli intervistati ha affermato: «Effettivamente qua, noi le economie che abbiamo avuto sono in relazione alle procedure, perché il fatto che il ragioniere faccia tre bilanci, tre consuntivi, tre Peg (Piani esecutivi di gestione), effettivamente tutto è triplicato. Io effettivamente non posso dire che ho avuto una diminuzione del lavoro, anzi ho avuto un maggior lavoro rispetto a prima. Forse ti posso dire l'unica cosa ci siamo un po' chino specializzate per cui effettivamente quando adottiamo una procedura, questa è valida per tutti e tre gli enti» (Some 4, 2).

⁸⁶ Si deve precisare comunque che i testimoni intervistati sono amministratori, sindaci e apicali. L'opinione degli impiegati amministrativi potrebbe invece essere leggermente diversa, come è infatti nel caso di Sorbolo-Mezzani.

3.9. *Un'istituzionalizzazione* in fieri

Come ricordato in apertura, dall'analisi dei modelli istituzionali e delle strutture organizzative delle tre unioni emergono una serie di problematiche e questioni aperte molto rilevanti che accomunano le unioni agli altri enti locali. Riprendiamole. Partendo dall'analisi degli organi di governo abbiamo notato la scarsa innovazione nei modelli istituzionali prodotta dai processi associativi intercomunali. Osservazioni simili erano già state proposte in sede di analisi dei nuovi statuti regionali approvati in seguito alla riforma del titolo V della Costituzione. Infatti, come notato da Morrone (2005, 237), «confrontando gli statuti di oggi con quelli di ieri è facile ammettere che la storia regionale abbia sostanzialmente ripetuto se stessa». Ma come possiamo spiegare questa limitata capacità di innovazione nell'architettura istituzionale delle unioni di comuni? In questo senso gli approcci neoistituzionalisti alla sociologia dell'organizzazione hanno avanzato un'interpretazione, sottolineando la tendenza verso comportamenti e condotte imitative volte a cogliere i vantaggi, in termini di legittimazione sociale, di una conformazione all'ambiente. Questo sembrerebbe quindi valere anche per le intercomunalità.

Un altro aspetto rilevante per valutare il grado di innovazione delle unioni e la loro autonomia dai comuni di riferimento riguarda il modello organizzativo prescelto per gli uffici associati. Sebbene questo aspetto sarà affrontato in dettaglio nel prossimo capitolo, riteniamo sia utile evidenziare qui, ancora una volta, quali siano le conseguenze dal punto di vista organizzativo della scelta del distacco (ovvero trasferimento) completo del personale, piuttosto che del comando del personale dei comuni all'unione. Avvalersi di personale comandato da parte dei comuni aderenti, infatti, implica chiaramente meno autonomia dal livello sovraordinato poiché, come si è detto, il personale comandato svolge la propria attività nei comuni di appartenenza e dedica il proprio orario lavorativo in parte all'unione e in parte alle attività del comune di appartenenza.

Per quanto attiene alla rappresentatività e legittimità degli organi di governo, abbiamo sottolineato che, al pari di quanto accade nei comuni, nelle province e nelle regioni, anche nelle unioni assistiamo a una forte asimmetria tra consiglio e giunta nell'esercizio dei poteri effettivi di governo delle unioni. Questo elemento, già dibattuto in precedenza e ulteriormente approfondito nelle conclusioni di questo libro, costituisce a nostro avviso uno degli aspetti chiave su cui dovrà essere impostata la futura politica di programmazione regionale in merito alle gestioni associate.

A questo punto si collega l'osservazione già avanzata in apertura, circa l'incoerenza tra le norme statutarie e l'effettivo funzionamento delle unioni nella pratica. Sebbene in tutti gli statuti siano presenti norme e articoli speci-

fici che indicano nel consiglio uno degli organi fondamentali per la governance dell'unione, nella pratica la dialettica tra consiglio e giunta vede sempre prevalere quest'ultima quale organismo decisionale. La stessa incoerenza tra norma e prassi la si riscontra in relazione ad altri aspetti, quali l'elezione del presidente delle unioni e, ancor di più, in relazione alla partecipazione delle minoranze e della cittadinanza al governo dell'unione. Sebbene, infatti, tutti gli statuti raccomandino l'esistenza di strutture di coordinamento e di meccanismi che garantiscano la partecipazione delle minoranze e, anche se in misura diversa, quella della cittadinanza, nella pratica, come emerge dai nostri casi, sono rari gli spazi per l'effettiva partecipazione e per il controllo sull'operato delle giunte.

Infine, nella parte conclusiva del capitolo abbiamo cercato di individuare, attraverso l'analisi delle strutture organizzative, riscontri empirici per «misurare» il livello di istituzionalizzazione delle tre unioni. Alcuni aspetti legati al livello di istituzionalizzazione, in particolare all'autonomia delle unioni, sono emerse anche dall'analisi degli organi di governo e altri, come sarà approfondito nel capitolo conclusivo, sono legati invece alla questione della rappresentatività e della legittimità delle unioni.

Dall'analisi delle strutture organizzative⁸⁷ e dalle interviste con il personale delle unioni, è emerso che per quanto riguarda la complessità organizzativa (riferendoci quindi alla struttura delle intercomunalità) due delle unioni (Terre di Castelli e Bassa Romagna) presentano una struttura piuttosto diversificata e articolata, mentre una (Sorbolo-Mezzani) presenta una struttura poco articolata che ricalca pienamente quella del comune capofila.

Per quanto riguarda invece l'autonomia (intendendo qui in particolare l'autonomia dal livello sovraordinato), tutte e tre le unioni sembrano piuttosto carenti, sia in merito alla scelta dei modelli istituzionali, sia per quanto attiene alla dislocazione fisica degli uffici, che in tutti i casi gravitano intorno al comune capofila. In relazione a quest'ultimo punto, possiamo qui avanzare solo alcune considerazioni di carattere più generale e soprattutto riferirci solo a due dei casi analizzati. Soltanto nei casi di Terre di Castelli e Sorbolo-Mezzani, infatti, abbiamo potuto rilevare dati sulla presenza di regole, strategie e metodi di lavoro negli uffici dell'unione, poiché nel caso di Bassa Romagna l'unione è entrata a regime solo recentemente. Possiamo comunque affermare che nel caso di Sorbolo-Mezzani tra il personale si è raggiunto oggi, dopo vari anni di assestamento, un buon livello di coerenza e coordinamento. Lo stesso discorso vale per Terre di Castelli che su questo aspetto è sicuramente, tra le tre unioni, la più avanzata. Considerazioni più

⁸⁷ In questa sede necessariamente limitata e riferita principalmente ai dati ricavati dal confronto degli organigrammi.

Tab. 3.3. *Grado di istituzionalizzazione delle strutture organizzative*

	Sorbolo-Mezzani	Bassa Romagna	Terre di Castelli
Complessità della struttura organizzativa	Poco articolata	Diversificata e articolata	Diversificata e articolata
Autonomia e differenziazione dal livello sovraordinato	Limitata	Discreta	Discreta
Coerenza interna a livello burocratico-esecutivo	Elevata	N.r.	Elevata

Nota: complessità: poco articolata / diversificata / diversificata ed articolata; autonomia: limitata / discreta / elevata; coerenza interna: limitata / discreta / elevata; n.r. = non rilevabile.

approfondite su altri aspetti che influiscono sull'autonomia e sulla coerenza saranno espresse nel capitolo conclusivo.

Limitandoci qui all'analisi delle strutture organizzative, possiamo osservare che nelle tre unioni il processo di istituzionalizzazione sembra essere ancora incompleto, pur essendo presenti differenze significative tra i tre casi, come si osserva nella tab. 3.3. Nel capitolo conclusivo questo discorso sarà ulteriormente approfondito attraverso l'analisi non solo delle strutture organizzative, ma delle unioni nel loro complesso, includendo nella riflessione anche la coerenza degli organi politici e la legittimazione delle unioni sul territorio.

4. Come e perché mettersi assieme: le realtà delle gestioni associate

Obiettivo principale di questo capitolo⁸⁸ è fornire un quadro della concreta messa in opera delle gestioni associate, delle razionalizzazioni e dei vantaggi che si possono ottenere e dei nodi problematici che si possono creare una volta che il processo di cogestione tra i comuni si avvia.

I contenuti di questo capitolo raccolgono gran parte della ricerca sul campo effettuata attraverso la raccolta di materiale documentario e interviste in profondità con numerosi interlocutori privilegiati. I temi che verranno toccati, pur relativi ai tre casi considerati in questo lavoro, coprono in realtà gran parte delle problematiche affrontate in anni recenti dagli enti locali e dalle amministrazioni pubbliche più in generale. Come è stato ricordato nel cap. 1, le trasformazioni degli enti locali italiani negli ultimi due decenni, compresi i fenomeni di intercomunalità, sono andate di pari passo con tendenze di riforma a livello europeo e del mondo occidentale più in generale. L'approccio manageriale alla cosa pubblica, lo spostamento dal concetto di «amministrazione del personale» a quello di «gestione delle risorse umane», l'obiettivo delle economie di scala e della razionalizzazione amministrativa sono tutti processi che stanno interessando le autorità locali delle democrazie contemporanee e che emergono nettamente anche nel lavoro sulle tre unioni, affiorando sistematicamente nella trattazione che segue.

Verrà dunque tentato un raffronto tra intenzioni e realizzazione effettiva della cogestione attraverso l'analisi di alcuni punti chiave. A tal fine verranno analizzate, dapprima, le questioni relative al trasferimento delle funzioni (par. 4.1) e alla gestione del personale (par. 4.2), poi quelle inerenti alle economie di scala (par. 4.3) e alla redazione dei bilanci (par. 4.4), per passare infine a una disamina di quelli che sono emersi come i punti di maggior forza e di debolezza delle unioni considerate rispetto alle gestioni associate (par. 4.5).

4.1. *La «cessione di sovranità»: il trasferimento delle funzioni alle unioni*

Come si ricorderà, nel cap. 2 sono stati già toccati alcuni aspetti riguardanti le ragioni della costituzione delle unioni intercomunali. In sintesi tali ragioni possono essere riassunte nella necessità di far fronte a domande crescenti delle realtà locali attraverso una fornitura di servizi di maggiore qualità e di maggior ampiezza con – nei limiti del possibile – una riduzione dei costi. Riprendendo un'espressione copiosamente usata da molti dei nostri interlocutori, le ragioni delle unioni si riassumono nel «tentativo di omoge-

⁸⁸ Una versione precedente di questo capitolo è stata pubblicata in Bolgherini (2009).

neizzazione verso l'alto dei servizi forniti alla popolazione». L'obiettivo della razionalizzazione amministrativa si è dunque accompagnato, almeno nelle intenzioni, a quello del miglioramento dei servizi sul territorio. La chiave di volta di questo processo è stato il trasferimento delle funzioni dai singoli comuni all'unione. Il trasferimento delle funzioni dai comuni all'unione significa che i primi si privano del diritto-dovere di gestire e provvedere a certe funzioni e servizi sul territorio, attribuendone la potestà all'ente intercomunale⁸⁹. In altre parole i comuni rinunciano a certe aree di competenze – e dunque di sovranità, così come di autonomia e indipendenza decisionale – a favore dell'unione, in cambio di un'omogeneità dei servizi stessi sul territorio, delle loro procedure e dei loro costi per gli utenti, così come della loro offerta su tutto il comprensorio dell'unione.

Questo tipo di processo richiama immediatamente alla mente ciò che avviene tra Unione Europea e stati membri con la cessione di sovranità di questi ultimi nei confronti della prima, ossia attraverso quei meccanismi che le teorie neofunzionaliste (Giraudi 2008; Giusti 2008; Sandholtz e Stone Sweet 1998; Haas 1964) definiscono come *spillover* (tracimazione o effetto indotto). Questi meccanismi fanno sì che l'integrazione economica e politica degli attori istituzionali generi pressioni a estendere l'integrazione stessa da un settore all'altro a causa dei legami esistenti tra i diversi attori e la loro sempre crescente interdipendenza. Non solo, ma il processo di integrazione avverrebbe attraverso un trasferimento di lealtà verso un nuovo livello di governo. Esattamente ciò che avviene tra i comuni associati e le relative unioni (con – anche – i problemi di legittimazione democratica che sono stati sollevati nel cap. 3).

Gli aspetti su cui ci soffermeremo di seguito riguardano pertanto l'entità di questo processo di integrazione, attraverso la disamina del numero delle funzioni trasferite, della loro natura, dei tempi e delle fasi del loro trasferimento, nonché del loro grado di effettiva realizzazione.

4.1.1. *Il numero di trasferimenti*

Il numero di funzioni trasferite può essere considerato un indicatore del grado di applicazione dell'intercomunalità, ossia del grado di integrazione dell'unione e della sua reale attività e funzionamento come gestione associata. Diversi studi (Fedele e Moini 2006; Regione Emilia-Romagna 2003;

⁸⁹ Sulla sostanziale onnicomprensività del termine «funzione», al punto da includere anche i servizi, si veda Marini e Verrigni (2008) e, in termini opposti e in riferimento specifico ai consorzi, Vandelli (2007, 68).

2004; 2005) hanno evidenziato che tanto più i comuni privilegiano la forma associativa delle unioni (rispetto ad altre forme come le Aic o le Cm), tanto più è probabile che il numero delle funzioni trasferite sia alto.

Come vedremo dai dati che seguono, i casi di unioni emiliano-romagnole considerate nella ricerca mostrano effettivamente un significativo grado di investimento in questo ambito: due dei tre casi (Terre di Castelli e Sorbolo-Mezzani) hanno un numero di funzioni trasferite estremamente alto, rispettivamente 35 e 33, tra i più alti dell'intero panorama regionale e nazionale⁹⁰. Bassa Romagna ne ha invece per il momento 13 ma, a detta degli interlocutori, l'intenzione dell'unione è proprio quella di arricchire il numero di trasferimenti in capo all'ente intercomunale⁹¹.

I cinque comuni dell'Unione Terre di Castelli hanno deciso il trasferimento all'unione di 31 funzioni nell'aprile 2002. Poi, con gli anni, ne sono state trasferite di nuove, fino ad arrivare a un totale, appunto, di 35 (si veda il quadro 1 in appendice). Con la nuova configurazione ad otto, le funzioni trasferite all'Unione allargata rimarranno le stesse e sarà compito delle nuove amministrazioni, elette nel giugno 2009, la loro progressiva messa a regime anche nei nuovi comuni membri⁹².

A Sorbolo-Mezzani, le 33 funzioni (visibili nel quadro 2 in appendice) sono state delegate nel corso di un triennio a partire dalla nascita dell'unione stessa, avvenuta nel 2001. Anche in questa unione, la possibile futura configurazione a quattro comuni a partire dal 2010, per il momento non ha previsto nessun cambiamento in questo senso, ma sono emerse alcune perplessità sulla possibilità concreta di mantenere un numero di funzioni così alto in ca-

⁹⁰ Dalla Seconda relazione sul riordino territoriale, pubblicata dalla Regione Emilia-Romagna (Regione Emilia-Romagna 2005), si evince che al 2004 le unioni emiliano-romagnole gestivano in media una ventina di funzioni ciascuna, mentre a livello nazionale, nel 2002, una media di 6,2 funzioni ciascuna (Anciform-Formez 2002). In Lombardia nel 2005 le unioni della provincia di Pavia gestivano in media 10,5 funzioni (Spalla 2006), mentre in Veneto nel 2008 le unioni di questa regione avevano in media 6,7 funzioni, pur con notevoli differenze da caso a caso (Salvato 2009, 138) e nelle Marche in media 10 (Corte dei conti 2009, 20). Alcuni di questi dati risalgono a qualche anno fa e potrebbero essere oggi parzialmente diversi.

⁹¹ «Nello statuto c'è la possibilità e l'intenzione di gestire anche altri servizi e quindi su questo si è scommesso molto e ci sono tante aspettative» (Barm 4, 16). «Altri sono dei coordinamenti più o meno integrati, però tutti quanti lasciano aperta la prospettiva di un rafforzamento e di una cooperazione più stringente fra gli enti» (Barm 8, 3).

⁹² La nuova configurazione è, si ricorda, quella che comprende anche i comuni di Marano, Guiglia e Zocca, confluiti nell'unione dopo lo scioglimento della Cm Appennino Modena Est a seguito della legge finanziaria 2008. L'adesione all'unione per i nuovi comuni è stata stabilita «alla pari» sia dal punto di vista dei rapporti politici che del conferimento dei servizi. I servizi che già erano gestiti in comune con la Cm (ad esempio, l'ufficio di Piano sociale o parte dei servizi legati al personale) e quelli sottoposti a calendari particolari (ad esempio, i servizi scolastici) partiranno per primi, già nell'autunno 2009. Tutti gli altri saranno completamente attivi dal 1° gennaio 2010, «una data che consente un periodo di passaggio, ma anche tempi ragionevoli» (Supp 7).

po alla nuova eventuale unione⁹³.

Nel caso di Bassa Romagna, invece, dobbiamo fare il confronto con l'esperienza associativa precedente. Nel corso della sua esperienza quasi decennale, l'Aic Bassa Romagna aveva avviato una serie di gestioni associate per un numero di convenzioni pari a 16. Queste riguardavano ambiti vari, dalle politiche abitative a quelle culturali, dai servizi educativi a quelli di promozione territoriale. Al momento del passaggio da associazione a unione, una delle fasi cruciali è stata proprio quella del trasferimento delle funzioni⁹⁴, anche in considerazione del fatto che, sia il numero complessivo dei comuni di Bassa Romagna sia la loro disomogeneità politica, non sono stati certo fattori facilitanti. Questa fase si è poi conclusa con il conferimento all'unione di 13 funzioni (elencate nel quadro 3 in appendice)⁹⁵, alcune delle quali, però – come si vedrà meglio in seguito – ancora strutturate in forma di convenzione e coordinamento invece che di trasferimento totale. Con le modifiche imposte dalla legislazione regionale del 2008 e del 2009, di cui si è parlato diffusamente nel cap. 2, l'Unione Bassa Romagna si trova a dover rivedere quest'ultimo aspetto entro la fine del 2009⁹⁶.

⁹³ «La nostra unione dovrebbe ora estendersi ai comuni di Colorno e Torrile; per farlo, dovrebbe ridurre le funzioni conferite, in quanto un simile grado di integrazione è difficile da raggiungere con nuovi partner» (notiziario informativo *L'Unione*, n. 3, p. 3, reperibile in formato pdf sul sito dell'unione). A pochi mesi dalla decisione di allargarsi o meno, l'unione si trova di fronte due opzioni (Supp 8): una «a rialzo» che consiste nell'estendere gradualmente agli altri due comuni tutte le funzioni e i servizi attualmente in capo all'unione – processo complesso ma tecnicamente possibile – oppure un'opzione «a ribasso» che consiste nell'adattarsi alle esigenze dei due nuovi membri, riducendo così, probabilmente, il grado di integrazione intercomunale e riducendo il numero delle funzioni trasferite all'unione.

⁹⁴ In un primo momento le funzioni trasferite avrebbero dovuto essere 14, di cui 10 dovevano essere «obbligatorie» e quattro «volontarie», dando luogo a gestioni associate a geometria variabile. Lo statuto dell'unione, all'art. 5, prevederebbe infatti gestioni a adesione obbligatoria (ferma restando la possibilità di prevedere nelle singole convenzioni moduli base e moduli facoltativi) e gestioni a adesione facoltativa. Il negoziato tra i comuni si è invece concluso con il conferimento all'unione di 13 funzioni, tutte obbligatorie, avvenuto nel giugno 2008. In Bassa Romagna si motiva così questa scelta: «Tutte quante le nostre convenzioni, 13, sono strutturate in modo tale che la convenzione nella prima parte definisce l'oggetto del conferimento in modo puntuale. Poi... l'attuazione dell'oggetto della convenzione è demandata a moduli annuali e a progetti annuali...; ogni comune annualmente può dire: su questo io ci sto, su questo ci sto meno, su questo ci sto di più» (Barm 8, 3). «Si è lasciato un po' di libertà senza dover andare a rifare le convenzioni, capito? Un po' di libertà di crescita dei servizi all'interno proprio del testo convenzionale» (Barm 7, 5).

⁹⁵ Ossia tutte quelle già in gestione associata con la Aic, ad eccezione della segreteria amministrativa e dell'Agenzia locale per la casa a sostegno dei lavoratori immigrati, che sono state eliminate, e del servizio procedimenti disciplinari e contenzioso del lavoro, inglobato nella funzione personale e organizzazione.

⁹⁶ La decisione è rimandata a dopo le elezioni amministrative del giugno 2009 e, ragionevolmente, non verrà presa prima dell'autunno. Ad ogni modo pare attualmente piuttosto improbabile che si arrivi al trasferimento totale all'unione di tutti i servizi che

Nei tre casi considerati, la volontà da parte dei comuni di trasferire un numero così ampio di funzioni alle rispettive unioni è dipesa essenzialmente da due fattori, uno di natura più strumentale, e uno di natura più politico-strategica.

Il fattore strumentale è legato all'erogazione di finanziamenti. Come è stato già chiarito, la quota di finanziamenti spettanti alle unioni varia, tra le altre cose, in ragione del numero delle funzioni trasferite. Nel caso di Terre di Castelli, ad esempio, la prima grossa tranche di convenzioni di trasferimento ha avuto luogo anche in questa prospettiva⁹⁷. Così anche nel caso della neonata Bassa Romagna, dove i vincoli esterni, ossia le condizioni poste dalla Regione per poter assegnare dei finanziamenti che altrimenti non sarebbero stati erogati, sono stati importanti⁹⁸.

Il fattore politico-strategico è invece legato al fatto di non poter partire con una struttura organizzativa impegnativa e complessa come quella di un'unione intercomunale senza darle un corpo sostantivo di egual portata. Ciò è emerso chiaramente nelle parole di un interlocutore della Bassa Romagna che afferma:

adesso sono regolati con le convenzioni, nonostante le amministrazioni uscenti abbiamo puntato molto su questo aspetto, come vedremo anche in altre parti di questo lavoro. «L'unione ha trasferito molto e fare il trasferimento completo in tutti i settori significherebbe svuotare completamente i comuni» (Supp 9). È dunque più probabile che una parte delle funzioni venga sviluppata e quindi trasferita completamente, e una parte, invece, torni in capo ai comuni.

⁹⁷ Come dichiarano diversi dei nostri intervistati: «Appena siamo partiti, siccome si sapeva che la Regione che aderiva a questi progetti, poi avrebbe finanziato, a quel punto noi abbiamo detto: bene, se la regione finanzia, noi mettiamo insieme tutte le convenzioni che riteniamo opportune per i finanziamenti... Dopodiché, una volta che abbiamo fatto queste convenzioni, la Regione ha detto, giustamente: noi però finanziamo quelli che partono veramente. Allora noi: Frenaaa!! E abbiamo fatto decollare quelle... più avanti come esperienza e poi abbiamo cercato di attivare tutte quelle che erano assolutamente necessarie... Eravamo consapevoli che, un po' per risorse, un po' per il personale, non avremmo certo potuto farle partire tutte» (Tdc 6, 3). «Nella valutazione di che cosa trasferire si è deciso in qualche modo di trasferire all'unione anche quelle funzioni e servizi che erano pesanti dal punto di vista del bilancio... Valeva la pena invece trasferire sin da subito scuola e sociale, perché erano le parti grosse che hanno garantito sin dall'inizio una quota significativa di trasferimenti» (Tdc 1, 9).

⁹⁸ Gli intervistati hanno dichiarato: «250 mila euro che la regione stanziava per il primo anno, me li dà solo se parto dal 1° gennaio 2008 e siamo alla fine del 2007... Inoltre l'associazione non avrebbe più avuto finanziamenti perché la legge regionale prevedeva il contributo alle unioni e non più alle associazioni. Quindi c'era in sostanza una spada di Damocle che diceva: dal 1° gennaio o vi unite [in unione, nda] o ciccia!» (Barm 3, 3). «Purché siano associati in tutte le funzioni almeno i quattro quinti – mi pare sia questa la proporzione – dei comuni che fanno parte di quella unione, non si corre il rischio di perdere l'incentivo» (Barm 4, 18).

Non ha senso che noi partiamo con una funzione così forte come sono quelle legate al funzionamento dell'Asp, quindi la gestione del sociale, ecc., con uno strumento operativo forte e un'architettura politica debole. Quindi l'idea è stata: saldiamo le due cose in modo che vadano di pari passo (Barm 4, 13)⁹⁹.

Va inoltre evidenziato che, laddove si avevano già esperienze pregresse di gestioni comuni, ad esempio nei servizi sociali nel caso di Terre di Castelli, la spinta verso la gestione associata è stata ancora maggiore (Spalla 2002; Xilo 2000) poiché la «sostanza» dei servizi in comune era già presente. Non solo, ma la deprivatione dei comuni di molte funzioni essenziali della gestione quotidiana del territorio attraverso il conferimento delle stesse all'unione ha comportato necessariamente che questi trasferimenti fossero realmente operativi, pena l'impossibilità per i comuni di procedere alle loro normali attività.

In sostanza, quindi, le unioni hanno cercato, attraverso il conferimento di un numero elevato di funzioni, di conciliare necessità materiali (in particolare legate a disponibilità finanziarie da poter sfruttare), necessità di coerenza politica (su un progetto di lungo termine per la realizzazione della realtà associativa progettata da tempo) e necessità primarie (poter continuare a svolgere alcune delle funzioni essenziali degli enti comunali). Vale la pena sottolineare il fatto che nei casi da noi considerati il fattore politico-strategico sembra aver giocato un ruolo molto importante, maggiore di quello avuto dal fattore strumentale dei finanziamenti. L'idea della costituzione delle unioni non è stata soltanto dettata da interessi materiali o dalla possibilità di beneficiare di fondi extra, ma anche dalla reale volontà politica di creare un ente in grado di fornire servizi migliori per la popolazione e in grado di valorizzare e potenziare il territorio. Ciò è confermato dal grado di effettiva messa in attività delle funzioni trasferite che, come vedremo tra breve, è molto alto. Molte funzioni trasferite, quindi, e una loro elevata operatività, come segnali di un'effettiva volontà politica di realizzare un progetto di ampio respiro¹⁰⁰.

⁹⁹ Lo stesso viene messo in evidenza a Sorbolo-Mezzani: «l'aggregazione delle macrofunzioni, e quindi la nostra scelta, è stata quella di ... non è stata un bieco accaparramento. Noi abbiamo detto: se la facciamo, facciamola fino in fondo!... Anche perché l'unione, visto che c'è, ci deve servire per lavorare meglio» (Some 3, 10).

¹⁰⁰ Nella relazione relativa al servizio statistica al consiglio dell'unione del 2 luglio 2008, il presidente dell'Unione Bassa Romagna, Raffaele Cortesi, ha chiuso con le seguenti parole, che confermano appieno quanto appena affermato: «stiamo portando avanti un progetto, quello dell'Unione, che è un progetto carico di contenuti. Un progetto che non corrisponde soltanto come abbiamo detto nel passato ad una architettura istituzionale, ad una formula vuota, ma a un progetto che cerca di corrispondere esattamente ai bisogni dei cittadini su una serie di versanti, e cerca di costruire una strategia di Governo omogenea per tutti i Comuni del territorio. Il valore aggiunto che possiamo ricavare dall'Unione dei Comuni è appunto questo, cioè costruire insieme.... Perché come si diceva il buon senso non ha colore ed è costruendo insieme quella strategia di Governo per il nostro territorio che facciamo l'interesse dei nostri cittadini» (DocWeb4, 1).

4.1.2. *I tempi e le fasi*

Se è vero che le unioni hanno visto attribuirsi un ampio numero di funzioni, sempre crescente nel corso del tempo (Anciform-Formez 2001; 2002), è anche vero che queste non sono sempre state tutte trasferite da subito (Regione Emilia-Romagna 2003) e nello stesso modo dai vari comuni (Xilo 2000). I dati rilevati nei nostri casi confermano le risultanze degli studi precedenti e permettono di individuare tre fasi principali nel processo di conferimento delle funzioni. Una prima fase è quella che coincide con l'avvio dell'esperienza intercomunale ed è, di solito, caratterizzata dal trasferimento di un ampio numero di funzioni, ossia del corpo essenziale, del nucleo cooperativo, del cuore del rapporto associato tra i comuni. Una seconda fase è invece quella intermedia, che vede attribuire all'unione alcune altre funzioni, magari di più difficile attuazione o coordinamento o i cui lavori e gli accordi per la gestione in comune sono partiti dopo. La fase finale, infine, è quella di consolidamento, durante la quale vengono trasferite le ultime funzioni previste o ne vengono aggiunte altre. Il numero delle funzioni trasferite nelle ultime due fasi è, rispetto a quella iniziale, di solito piuttosto limitato.

Un discorso a parte merita invece la fase dell'allargamento che può inserirsi in un qualsiasi momento della vita delle unioni, anche se è ragionevole pensare che ciò avvenga più frequentemente a consolidamento avvenuto. Se così è, nella fase di allargamento dell'unione si ripropone ciò che abbiamo visto per il consolidamento: alcune funzioni vengono aggiunte e/o altre vengono consolidate. Se invece si ha una fase di allargamento poco meditata o più repentina rispetto a quanto previsto in un primo momento – e questo è esattamente il caso delle unioni Terre di Castelli e probabilmente di Sorbolo-Mezzani a causa dei già citati vincoli imposti dalle leggi sul riordino territoriale – allora è possibile che il numero di funzioni trasferite rimanga lo stesso (Terre di Castelli) o venga addirittura diminuito (Sorbolo-Mezzani) se la nuova configurazione non consentisse, almeno nei primi tempi, uno svolgimento di tutte le funzioni adeguato agli standard precedenti. Le tre unioni qui considerate hanno effettuato i loro trasferimenti con la tempistica che si osserva nella tab. 4.1.

L'Unione Terre di Castelli, come è stato ricordato anche in precedenza, ha attribuito fin da subito la maggior parte delle funzioni che volevano essere gestite in comune (28 su 35) e solo altre cinque sono state conferite nella fase intermedia. Le ultime, quelle della fase di consolidamento dell'unione, tra il 2007 e il 2008, quindi a circa sei anni dalla sua costituzione, riguardano il catasto e la polizia municipale (si veda ancora il quadro 1 in appendice), funzioni, come vedremo tra breve, dall'alta complessità e dalla difficile gestione in comune. Con l'allargamento queste funzioni saranno mantenute e, come si è detto, implementate *in toto* anche dai nuovi tre comuni che, al

Tab. 4.1. *Numero di funzioni trasferite per unione e anno di trasferimento (data attivazione convenzioni) per fase*

	Terre di Castelli		Sorbolo-Mezzani		Bassa Romagna ^a	
	N	Anno	N	Anno	N	Anno
Fase iniziale	28	2002-2003	23	2001	13	2008
Fase intermedia	3	2004-2006	7	2002	? ^b	2009-2010
Fase consolidamento	2	2007-2008	4	2003	–	–
Fase allargamento	–	2009	? ^c	2009-2010	–	–
Non avviate	2					
Totale funzioni trasferite	35	2002-2009	34	2001-2010^d	13	2008-2010^d

^a Nel caso dell'Unione Bassa Romagna, creata nel 2008, i dati si riferiscono solo alla fase iniziale e a quella intermedia.

^b Il numero delle funzioni trasferite potrebbe diminuire nel caso in cui i nove comuni dovessero decidere di non procedere al trasferimento integrale di tutte le funzioni come invece previsto dalla nuova l.r. 10/2008.

^c Il numero delle funzioni trasferite potrebbe diminuire nel caso in cui l'unione procedesse all'allargamento e i quattro comuni dovessero decidere di non mantenere l'attuale livello di integrazione delle funzioni.

^d Nel caso di Sorbolo-Mezzani il 2010 indica la fase dell'allargamento che, se avviata, deve concludersi entro tale data; per Bassa Romagna il 2010 è invece ragionevolmente un limite entro il quale considerare la fase di consolidamento dell'unione.

Fonte: Elaborazione propria da dati forniti dalla Struttura Organizzazione e Gestione Giuridica del Personale di Terre di Castelli; da dati delle delibere di recepimento delle funzioni (n. 5 del 2001, n. 39 del 2002 e n. 14 del 2003), reperibili sul sito web: www.unione.sorbolo-mezzani.pr.it e dai dati reperibili sul sito web: www.labassaromagna.it.

momento della loro adesione, hanno espresso un interesse a che la propria integrazione fosse completa.

Nel caso dell'unione di Sorbolo-Mezzani, il recepimento delle funzioni è avvenuto nel 2001, al momento della costituzione dell'unione, ed è stato poi gradualmente incrementato nel corso degli anni 2002-2003, come si vede sempre in tab. 4.1. Andando a vedere la natura delle funzioni trasferite nelle fasi successive a quella costitutiva iniziale, si riscontra la stessa evoluzione evidenziata in Terre di Castelli. Le funzioni trasferite nella fase del consolidamento riguardano, infatti, il catasto, i servizi demografici, l'informatica e la statistica, gli asili nido, tutte particolarmente complesse da gestire in modo associato. Nel futuro assetto di questa Uc, come si è detto, la decisione di trasferire all'unione allargata lo stesso numero di funzioni già attive è una possibilità che richiederebbe comunque un periodo di passaggio, con una messa a regime, come previsto dalle disposizioni regionali, entro la fine del 2010. Nel caso Sorbolo-Mezzani decidesse per questa opzione, un ulteriore ampliamento delle funzioni in capo all'unione è una questione che potrà essere affrontata una volta che il nuovo assetto si sarà a sua volta consolidato.

Nell'Unione Bassa Romagna, infine, tutte e 13 le funzioni associate sono partite immediatamente – come si è detto, nel giugno 2008 – dal mo-

mento che già erano tutte più o meno funzionanti attraverso l'associazione. Si è dunque trattato, in questo caso, di una trasposizione di un qualcosa di già operativo, in una veste formale diversa e con qualche modifica, che però non è andata a incidere sulla sostanza delle gestioni stesse. Tuttavia, alcune di queste funzioni si sono portate dietro un'attuazione difficoltosa, in particolare quelle dei servizi legati all'informatica e alla statistica, e alla polizia municipale, a ribadire come alcune funzioni e servizi siano effettivamente più complessi di altri e richiedano tempi di elaborazione, rodaggio e aggiustamento più lunghi. Non è quindi da escludere che anche in Bassa Romagna, superata la fase di avvio, al pari delle altre unioni, nella fase di consolidamento vengano potenziate o portate a effettivo compimento alcune funzioni e ne vengano aggiunte altre di più difficile attuazione¹⁰¹, ferme restando le scelte che le amministrazioni entranti nell'estate del 2009 decideranno di intraprendere.

4.1.3. *Il tipo di funzioni trasferite*

Se nel numero delle funzioni trasferite e nei tempi di trasferimento si possono individuare delle tendenze comuni nelle tre unioni, lo stesso può essere affermato anche per il tipo di funzioni trasferite. Anzitutto si rilevano alcuni problemi comuni, relativi a certe funzioni particolari e alla loro coesistenza: come si accennava poc'anzi, cioè, alcune funzioni e servizi sono particolarmente complesse da trasferire, o particolarmente difficili da gestire in modo associato. Queste sono, *in primis*, la polizia municipale, il catasto e i servizi demografici ma anche, in una certa misura, i servizi informatici e statistici. Vediamoli in estrema sintesi.

La costituzione del corpo unico di polizia ha comportato alcune difficoltà in tutte e tre le unioni poiché tecnicamente i vigili urbani sono un corpo alle dirette dipendenze dei sindaci e dunque non trasferibile ad altro ente senza complessi accordi normativi, sindacali, ecc.¹⁰² La gestione comune del

¹⁰¹ In riferimento al trasferimento di funzioni in Bassa Romagna, un intervistato ha affermato, sottolineando le intenzioni dell'unione verso un incremento della gestione associata: «Alcuni sono servizi diciamo così di carattere più pesante... Altri sono dei coordinamenti più o meno integrati, però tutti quanti lasciano aperta la prospettiva di un rafforzamento e di una cooperazione più stringente fra gli enti» (Barm 8, 3).

¹⁰² «Essendo un corpo che dipenderebbe dal sindaco, i problemi erano un po'... di conciliare queste due funzioni, per cui nella convenzione che è stata fatta è stabilito che sì il corpo diventa unico, però rimangono i presidi nei vari enti con i rispettivi responsabili sempre sul luogo che rispondono al sindaco. Quindi è una funzione un po' mista... Quindi la complicazione forse sta in questo... Infatti resteranno i presidi locali e quello che hanno in più è che, essendoci il coordinamento generale, potranno fare dei servizi insieme. Certo queste sono esperienze un po' più difficili proprio per questo problema, infatti so che qualche unione di polizia si è sciolta, sono tornati indietro» (Tdc 4, 5-6).

catasto è invece complicata dalle difficoltà legate alla presenza dello stato e dalla sovrapposizione di competenze tra i livelli territoriali¹⁰³. I servizi demografici (in particolare l'anagrafe) sono un'altra delle funzioni che ha comportato grandi difficoltà alle unioni che li hanno messi in comune (Regione Emilia-Romagna 2005). Sia a Sorbolo-Mezzani che a Terre di Castelli, infatti, si evidenzia come questa funzione non possa essere associata *in toto*, a causa dei vincoli normativi e delle competenze dei vari enti, e come di conseguenza si riduca a un coordinamento amministrativo molto integrato ma anche, per queste ragioni, molto complesso¹⁰⁴. Informatica e statistica sono infine un servizio macchinoso, dove il coordinamento e l'omogeneizzazione sono nella pratica molto più difficili di quanto si possa immaginare¹⁰⁵. Nelle parole di un intervistato di Bassa Romagna, dove su questo servizio si hanno gli stessi problemi delle altre due unioni, emerge il punto – tanto pratico quanto emblematico – in modo netto: «Sull'informatica... quando si arriva al dunque c'è sempre il timore: ah, ma il mio programma è migliore del tuo» (Barm 4, 13).

Da un ulteriore sguardo al tipo di funzioni trasferite per ciascuna unione (si vedano ancora i quadri 1, 2 e 3 in appendice) anche altre somiglianze possono essere osservate. Si nota infatti, e lo si vede in tab. 4.2, che alcune funzioni ricorrono in tutte e tre le unioni. In particolare si rileva la presenza

C'erano poi anche delle remore sulla effettiva fattibilità e sostenibilità di questo servizio comune (Tdc 2, 2-3) oltre che un problema politico per il fatto che i sindaci, trasferendo alle unioni, devono rinunciare al controllo diretto di questo corpo di forze dell'ordine e dunque, ad una parte del loro potere sul territorio.

¹⁰³ «[Il catasto] è una di quelle cose che per poterle attivare c'è bisogno dello stato. Cioè adesso il catasto lo gestisce lo stato attraverso le Agenzie del territorio, e l'Unione Terre di Castelli ha manifestato la volontà di poterlo gestire nella sua dimensione massima... Questo è possibile con un accordo da fare con l'agenzia del territorio, che è un accordo che non possiamo fare da soli...» (Tdc 10, 7).

¹⁰⁴ A Terre di Castelli ci viene spiegata la ragione per cui un vero e proprio trasferimento non è tecnicamente e giuridicamente possibile, e dunque si ha solo un elevato coordinamento dei comuni su questa funzione: «Esiste questo coordinamento – e questa è anche la ragione perché lo stato ha voluto detenere il finanziamento della funzione – perché sui servizi demografici incidono materie che sono proprie dello stato: il sindaco è ufficiale civile, quindi tutta una serie di attività che sono proprie dello stato e non delegabili... Le funzioni debbono essere proprie di ciascun comune, sono indelegabili» (Tdc 10, 6). Lo stesso viene ribadito a Sorbolo-Mezzani (Some 1, 6), e ci è stato confermato anche in Regione Emilia-Romagna (Er 1).

¹⁰⁵ In Bassa Romagna, confermando le evidenze delle altre unioni, le difficoltà su informatica e polizia municipale vengono spiegate così: «C'è la spinta su alcune funzioni, per esempio penso all'informatica, ad arrivare a una gestione associata vera e propria, così come si sta ragionando anche di quello che è il tema della polizia municipale... adesso ci sono dei coordinamenti per cui non c'è una direzione unica e io ho dei grossi dubbi che ci riusciremo con la polizia municipale..., una funzione che fatica a diventare una gestione associata. Sull'informatica forse c'è qualche probabilità in più perché da tempo si ragiona e si richiede da parte dei comuni di avere una gestione unica informatica» (Barm 4, 13).

Tab. 4.2. *Funzioni più frequentemente trasferite e funzioni ritenute difficili*

Funzioni più spesso trasferite	Funzioni più difficili
Servizi sociali	Polizia municipale
Servizi scolastici	Catasto
Piano strutturale comunale	Servizi demografici
Polizia municipale	Servizi informatici
Personale	Statistica
Servizi informatici	
Statistica	
Promozione territoriale	
Turismo	
Servizi culturali	

Fonte: Elaborazione propria da interviste.

costante di certi ambiti di intervento – peraltro in linea con quanto rilevato in molti altri studi (Anciform-Formez 2001; Regione Emilia-Romagna 2003; 2005; 2008; Ermini e Salvucci 2006; Salvato 2009; Ceriani 2009) – quali servizi sociali e scolastici, piano strutturale (inter)comunale (Psc), polizia comunale, personale, servizi informatico-statistici, promozione territoriale e turismo, politiche culturali. Ciascuna unione, poi, ha attivato un numero più o meno cospicuo di servizi connessi a tali funzioni e una serie di attività più o meno intense, o più o meno effettive. Si rileva però un interessante, apparente paradosso in queste ricorrenze: molte delle funzioni più spesso trasferite sono anche tra quelle considerate più «difficili» da gestire in modo associato (in special modo la polizia, il Psc, il personale, ma anche i servizi informatici). Questo non sembra essere un caso isolato se è vero che anche analisi in altri contesti territoriali hanno mostrato esattamente lo stesso «paradosso» per il quale «quando viene trasferito un servizio è, in genere, trasferito in modo “pesante”, con tutte le prestazioni ad esso associate» (Ceriani 2009, 114). Ciò si spiega con il fatto che queste funzioni sono tali che, proprio per la loro complessità, portano, come si visto, sostanziosi finanziamenti regionali o possono far confluire anche risorse di settore¹⁰⁶.

Le funzioni che sono state trasferite, in tutti i nostri casi, sono poi riconducibili a tre gruppi principali: quelle che ottimizzano i servizi, quelle che ottimizzano i costi e quelle che ottimizzano le risorse del territorio. Il

¹⁰⁶ «Nei vari settori si fanno politiche per spingere certi comuni a fare certe cose in forma associata... Per esempio per i corpi unici di polizia a livello intercomunale e ci sono state molte risorse erogate per l’informatizzazione, quindi la gestione in rete dei servizi informatici... Cioè non si tratta di politiche dedicate allo sviluppo delle forme associative, ma quando la politica di settore si incrocia con una forma associativa, la premia. E quindi questo è di per sé uno stimolo importante» (Er 1, 10).

primo gruppo comprende le funzioni che, gestite a livello intercomunale, consentono una migliore e più razionale erogazione dei servizi e sono quelle che i nostri intervistati non esitano a definire come realizzabili meno facilmente dalle singole municipalità e dunque realmente funzionanti solo in maniera associata, primi tra tutti i servizi sociali e quelli educativi. Nel secondo gruppo di funzioni – quelle che ottimizzano i costi – sono invece da annoverare quelle in grado, più delle altre, di promuovere e produrre economie di scala. Tra queste, ad esempio, il personale, la polizia municipale e i servizi statistico-informatici che, come vedremo anche in seguito, sono tra le funzioni che più possono avvicinarsi a realizzare risparmi assimilabili alle economie di scala (Dtn 2009). Infine, le funzioni che ottimizzano le risorse del territorio sono quelle legate all'idea del territorio come «sistema», e dunque alla promozione dello stesso attraverso iniziative comuni e cooperazioni intense in certi ambiti, quali urbanistica ed edilizia (quindi Psc, piani per le aree vaste, ecc.) cultura, turismo, sviluppo economico. In ogni caso, sono funzioni che implicano un'ampia serie di servizi e, come tali, possono promuovere una gestione del territorio a livello realmente intercomunale.

In conclusione, quindi, quelle che i comuni hanno deciso di trasferire alle rispettive unioni sono tutte funzioni piuttosto «pesanti» che, se ben gestite, sono effettivamente in grado di fornire un'ampia offerta di servizi alla cittadinanza e di garantire risorse finanziarie all'unione. Scelte coraggiose, dunque, ma che devono essere anche ben realizzate, nei fatti e non solo sulla carta.

4.1.4. *Dalla carta ai fatti*

A questo proposito, andiamo adesso ad affrontare uno dei punti più importanti relativi al trasferimento delle funzioni: quello che riguarda il grado di corrispondenza tra trasferimenti sulla carta e trasferimenti concreti e funzionanti. Finora ci siamo occupati della parte «sulla carta» e i dati che abbiamo riportato e commentato sono relativi ai trasferimenti effettuati dal punto di vista normativo e formale. Niente ci dicono, però, sulla reale applicazione di questi atti. Su quest'ultimo aspetto, possiamo affermare che in linea di massima si rileva nei nostri casi un elevato grado di realizzazione effettiva dei trasferimenti previsti. Ciononostante, andando un po' più a fondo nell'analisi, emerge anche che alcune delle funzioni trasferite con convenzione e regolarmente partite, mancano poi, però, di una reale – continuativa o comunque apprezzabile – attività.

A Terre di Castelli, ad esempio, non solo alcune convenzioni che sono state formalmente trasferite all'inizio sono in realtà state avviate dopo, ma anche tra quelle prima o dopo avviate, alcune hanno avuto per lungo tempo una scarsissima o nulla attività. Tra queste lo sportello unico per le attività

produttive (Suap), avviato realmente solo nel 2009 e, fino a quel momento, principale neo delle iniziative dell'unione – di cui riparleremo in seguito – e, ad esempio, la gestione delle operazioni cimiteriali, mai partita. Alcune altre stanno prendendo avvio negli ultimi tempi (oltre, ovviamente, a quelle stipulate nel 2007 come il corpo unico di polizia municipale e il catasto), come ad esempio la protezione civile, che sta prendendo forma dal 2008 grazie al reclutamento del primo nucleo di volontari; il servizio Informacittà, che, pur esistendo un coordinamento leggero per la cartellonistica comune fin dal 2002, è partito come reale sportello di informazione e accoglienza turistica (Iat) dell'unione nel 2007, con assegnazione dell'incarico e poi inaugurato al pubblico nel febbraio 2008; e il Sistema informativo territoriale (Sit), avviato in modo concreto come parte del Psc nel 2006-2007. Un altro gruppo di funzioni trasferite, infine, non vengono attuate sistematicamente, e dunque i relativi servizi hanno un'attività limitata e il loro coordinamento è leggero: le attività culturali, che nonostante alcune iniziative di grande pregio e prestigio, come il Poesia Festival, sono solo debolmente coordinate; la gestione musei, che non ha una gestione comune ma solo un certo coordinamento sugli orari e le iniziative. Oppure non vengono attuate sistematicamente perché, come si è già osservato, ci sono problemi di sovrapposizioni di competenze, ad esempio con le Asl (servizio sanità e sicurezza) o con lo stato (catasto), o con funzioni proprie del sindaco non delegabili (ancora sanità e sicurezza, ma anche il servizio demo-anagrafico).

Per l'Unione Bassa Romagna, delle 13 funzioni trasferite, sei sono pienamente avviate e, come vedremo in seguito, sono anche considerate dei punti di forza di questa esperienza intercomunale. Tra queste, come sottolinea un intervistato, si annoverano le entrate, il personale, il Psc¹⁰⁷. Altre invece, pur trasferite, sono a un livello di coordinamento abbastanza leggero, che ancora non può essere considerato, anche a detta dei protagonisti, una vera e propria cogestione. Trattandosi cioè di convenzioni,

non è un trasferimento di funzioni vero e proprio, decisionale, nel senso che su questa materia l'unione decide per tutti i comuni... sono solo alcune competenze tecniche che vengono decise dal coordinamento... vengono prese delle linee che poi vengono attuate nei vari comuni (Barm 7, 6).

Tra queste ci sono i servizi educativi e quelli abitativi, che richiedono passaggi importanti per poter essere davvero messi in comune (dalle rette ai

¹⁰⁷ «Bisogna tener conto che la maggior parte delle risorse, la larga parte delle risorse sono destinate ormai da un po' di anni al servizio personale e organizzazione, al servizio gestione delle entrate e al servizio redazione del Psc, dei piani urbanistici in maniera associata. Ultimamente si stanno mettendo sempre più risorse anche nel servizio associato informatica» (Barm 7, 3).

calendari, dai regolamenti agli accessi) e i servizi culturali, per i quali esistono forme di coordinamento per biblioteche e musei e i relativi archivi¹⁰⁸. Questa scelta, permettendo una collaborazione «a geometria variabile», appunto, si riscontra anche in altre esperienze intercomunali (Salvato 2009, 123). Lo sviluppo economico e territoriale, invece, è una funzione che ha subito uno stallo, dovuto soprattutto

ad alcuni cambi, ad alcune alternanze nei funzionari dei servizi, ad alcune remore da parte degli amministratori, ad alcune remore da parte dei comuni di cedere una parte anche importante di governo del proprio territorio (Barm 7, 5),

ma che l'unione vuole tentare di rilanciare, a partire dallo sportello unico per le imprese che, come nel caso di Terre di Castelli, è sulla carta già esistente ma in realtà non è ancora funzionante. Tra le funzioni che invece stanno avendo una spinta proprio in queste prime fasi dell'unione ci sono il servizio di polizia municipale e i servizi informatici, sui quali si sta puntando molto per cercare di snellire le procedure e semplificare la comunicazione, interna ed esterna.

Nel caso dell'Unione Sorbolo-Mezzani, invece, dalle interviste è emerso che le sole funzioni non del tutto cogestite sono il servizio anagrafe, che, per le ragioni già menzionate, rimane fisicamente in capo ai due comuni anche se la gestione finanziaria del servizio è cogestita, e la gestione patrimoniale, rimasta anch'essa, di fatto, in gran parte in capo ai comuni. Non solo, ma l'Unione Sorbolo-Mezzani è stata l'unica unione in tutta la regione a predisporre il servizio anagrafe – pur limitato dai vincoli normativi che si è detto – a partire dal 2004 (Regione Emilia-Romagna 2005). Non va tuttavia dimenticato che nel caso di Sorbolo-Mezzani le funzioni sono praticamente tutte attive anche perché il comune di Mezzani soffre, come tutti i comuni di piccole dimensioni, di alcune carenze strutturali e non sarebbe quindi in grado di far fronte da solo a gran parte delle funzioni, che sono quindi, necessariamente, tutte svolte effettivamente nell'unione.

Inoltre il fatto di essere soltanto due comuni nell'unione è stato, in questo frangente, un fattore facilitante poiché gli interessi da conciliare erano in numero ridotto rispetto a realtà più ampie. Le funzioni sono quindi tutte associate in termini reali: non si tratta di cogestione sulla carta. La tab. 4.3 riassume lo stato effettivo dei trasferimenti delle funzioni nei nostri tre casi.

Concludendo sul trasferimento delle funzioni, quindi, possiamo affermare che il tasso di effettiva applicazione dei trasferimenti è nelle nostre tre

¹⁰⁸ Si vedano a questo proposito anche le relazioni dei sindaci referenti sui servizi al consiglio dell'Unione Bassa Romagna del 2 luglio 2008, reperibili in formato pdf sul sito dell'unione alla pagina (ultimo accesso 19 giugno 2009): www.labassaromagna.it/unione_comuni/lavori_consiglio/pagina22.html.

Tab. 4.3. *Stato effettivo dell'attuazione dei trasferimenti di funzioni alle unioni.*

	Terre di Castelli	Sorbolo-Mezzani	Bassa Romagna
Avviate	23	31	6
Parziali	4	2	5
In corso di avvio	6	–	2
Non avviate	2	–	–
Totale	35	33	13

Fonte: Elaborazione propria da interviste

unioni piuttosto alto, anche se alcuni di questi trasferimenti sono limitati, o da vincoli normativi statali (ad esempio, l'anagrafe) o per altre ragioni¹⁰⁹, e rimangono quindi ancora più sulla carta che nella realtà. Le ragioni di questa discrepanza tra intenzioni e realtà dei trasferimenti erano già state individuate da un'indagine Anciform-Formez come

sostanzialmente riconducibili a una scarsa capacità organizzativa e a una mancanza di programmazione e di studio preliminare sui servizi da gestire in forma associata... [oltreché] riconducibili sia alle diverse dimensioni dei comuni coinvolti (con i relativi timori dei comuni piccoli di essere colonizzati dai comuni più grandi), sia alle diversità organizzative di ciascun ente, sia infine alla presenza di regolamenti e norme di servizi spesso assai diversi l'uno dall'altro (2001, 17).

La nostra analisi, tuttavia, suggerisce anche un'interpretazione diversa, più legata alla complessità delle funzioni stesse, complessità che, come abbiamo visto, ne ha rallentato l'attuazione effettiva. Non solo, ma dalle interviste sono emersi come decisivi per l'effettiva attuazione dei trasferimenti

¹⁰⁹ Va ricordato che, fino alle recenti disposizioni regionali (delibera giunta regionale Emilia-Romagna n. 629 dell'11 maggio 2009), in capo ai comuni restavano alcune funzioni indelegabili che erano tra le competenze e i compiti dei comuni di origine e che ammontano, in media, a un 2-3% del totale della funzione in questione. Nelle parole di un interlocutore, queste microcompetenze che restavano in capo ai comuni creavano vischiosità burocratiche e una deficienza strutturale nel funzionamento – e nell'essenza stessa – dell'unione, tali da dover poter essere eliminate: «Ci sono delle attribuzioni, delle microcompetenze... che rimangono di proprietà dei comuni. Quindi, per poter parlare pienamente di unioni, vanno risistemate le leggi dell'ordinamento degli enti locali, le quali mi dicono che ci sono ancora delle funzioni che sono intrasferibili... Bisogna superare questa questione» (Some 2, 2). Oppure, a Terre di Castelli, sono state definite come «piccolezze, aspetti istituzional-organizzativi, di necessaria collaborazione perché l'unione è un ente derivato dai comuni, per cui ai comuni trasferenti rimane una certa percentuale minima di competenza... per legge la titolarità è del comune» (Supp 4). Con la delibera n. 269 del 2009 questa residualità è stata completamente eliminata: «l'integralità della funzione o attività conferita; è pertanto escluso tassativamente il permanere di residue funzioni in capo ai singoli comuni» (all. A 4.1.2), in direzione di una sempre maggiore integrazione intercomunale.

anche elementi quali la presenza di inevitabili priorità (maggiore o minore interesse dei comuni o delle stesse unioni a procedere in certe direzioni) e di ostacoli di natura politica (contrastati tra maggioranza e opposizione, diverso colore politico dei comuni associati, numero di comuni aderenti all'unione, imminenza di importanti eventi, congiunture particolari). Le unioni, quindi, sembrano effettivamente avere ancora un «potenziale associativo erogabile» di tutto rispetto (Ceriani 2009, 113).

4.2. *La gestione comune delle risorse umane*

La gestione del personale è un elemento cruciale nel contesto delle riforme della pubblica amministrazione in Europa in direzione di una sua modernizzazione (Pollitt e Bouckaert 2004; Gualmini 2003). Tra gli aspetti classici, più studiati e importanti, si annovera senza dubbio quello del ruolo dei funzionari amministrativi, riconducibile alle relazioni tra politici e burocrati. La scienza politica, la scienza dell'amministrazione e la sociologia dell'organizzazione se ne sono occupate per diversi decenni (Etzioni 1964; Aberbach *et al.* 1981; Dupuy e Thoenig 1983; Page 1985), e anche in Italia non sono mancate analisi in proposito (tra i tanti, Freddi 1982; Capano 1989; Vassallo 1999). In tutti questi studi il punto nodale risulta essere l'atteggiamento del personale burocratico nei confronti di quello politico e nei confronti delle innovazioni e delle riforme che quest'ultimo introduce. Soprattutto in funzione del grado di autonomia, o invece di controllo, reciproci, tra politica e amministrazione, che può determinare situazioni di conflitto o invece di collaborazione¹¹⁰.

Il trasferimento del personale dai comuni a un altro ente locale, l'unione, ricade senza dubbio in questo ordine di rapporti e, come nella teoria classica, il successo di questa operazione dipende anche dal grado di consenso e di accettazione da parte dei burocrati. Vediamo quindi nei nostri casi che cosa è successo.

Il trasferimento del personale è considerato uno degli elementi essenziali per il buon esito e funzionamento di un'aggregazione intercomunale. La Regione Emilia-Romagna lo annovera anche tra le «buone pratiche» riguardanti le gestioni associate, tra l'altro proprio nella fattispecie di due dei nostri casi studio: Terre di Castelli e Bassa Romagna¹¹¹. Anche secondo alcuni

¹¹⁰ Aberbach *et al.* (1981) individuano quattro situazioni possibili: weberiana (il politico dispone, l'amministrativo esegue); cooperazione, nella distinzione dei ruoli e delle competenze (valori da una parte, conoscenze tecniche dall'altra); competizione (conflitto tra politico e burocrate nel far prevalere le rispettive linee d'azione); assenza di differenziazione (un ibrido dove i ruoli si sostituiscono l'un l'altro).

¹¹¹ Si veda la pagina web: www.regione.emilia-romagna.it/wcm/gestioni_associate/

dei nostri interlocutori, il trasferimento è un elemento distintivo, sostanziale e indispensabile per un'unione intercomunale:

È stato uno degli elementi fondamentali! Io tutte le volte che mi chiedono come si fa un'unione, per prima cosa dico che bisogna trasferire il personale. Cioè un'unione è tale se è stabile e ha del proprio personale. Altrimenti è un tentativo goffo che potrebbe anche, prima di raggiungere i risultati, fallire perché le problematiche, invece, di avere un personale non trasferito, sono molto pesanti (Tdc 9, 8).

Ciononostante, la decisione di trasferire il personale costituisce tuttora uno dei punti più spinosi nell'organizzazione delle unioni. Trasferire il personale all'unione significa che i dipendenti comunali addetti a certi servizi e funzioni (nel caso, ovviamente, questi siano a loro volta trasferiti all'unione), diventano dipendenti dell'ente unione e non più del comune. Questo avviene nel caso del trasferimento completo. Esistono poi forme intermedie, gestite attraverso l'istituto del comando¹¹² (detto anche – più o meno propriamente – trasferimento percentualizzato), con il quale un dipendente viene trasferito all'unione – e lavora quindi come dipendente di quest'ultima – per una certa percentuale delle ore lavorative (di solito corrispondenti a quelle impiegate per svolgere le mansioni relative alle funzioni trasferite), mentre per il resto del tempo resta dipendente del comune di origine.

Per i casi considerati in questo studio, si osservano tre situazioni diverse, in un certo senso poste in modo ordinale tra loro: si va dal trasferimento completo e totale del personale all'unione nel caso di Terre di Castelli, al trasferimento completo di parte del personale nel caso della Bassa Romagna, al comando nel caso di Sorbolo-Mezzani. Vediamo le ragioni di queste diverse scelte, prima di affrontare i problemi ad esse collegate.

4.2.1. *La sfida del trasferimento del personale*

Come sottolineavano i rapporti Anciform-Formez (2001; 2002, 22), «la maggior parte delle unioni ha utilizzato lo strumento della convenzione e del comando mantenendo, quindi, in capo ai singoli comuni il rapporto giuridico di lavoro», ed era perciò «quasi inesistente... un sistema di contrattazione decentrata unificata per il personale dell'unione» (Anciform-Formez 2001, 16). Tuttavia gli stessi rapporti rilevavano, nel corso degli anni e man mano che le unioni si consolidavano e il loro numero cresceva, sia un aumento del-

sezioni/percorsi_integrazione/Buone_pratiche.htm (ultimo accesso 22 giugno 2009). Per Bassa Romagna la menzione si riferisce ancora all'Associazione (DocWeb5).

¹¹² Il comando è quell'istituto giuridico che consente di mettere un dipendente pubblico al servizio di un altro ente.

Tab. 4.4. *Numero di dipendenti delle unioni*^a

	Terre di Castelli	Bassa Romagna	Sorbolo-Mezzani
Tempo indeterminato	217	47 (+ 13 vacanti)	49
Tempo determinato ^b	2	3	11
Comandi	32	n/d	(tutti ^c)
Totale	251	63 (50+13 vacanti)	60
di cui trasferimenti dai comuni	208	46	–
	84,8%	6,9%	100%
% (personale Uc / personale totale dei comuni)	(251 su 296 al 22 giugno 2009)	(49 su 708 al 31 dicembre 2008)	(60 su 60 al 4 giugno 2009)

^a Dati al 22 giugno 2009 per Terre di Castelli, al 4 giugno 2009 per Sorbolo-Mezzani, al 19 maggio 2009 per Bassa Romagna. Si ricorda che, vista la situazione in evoluzione per le Uc in Emilia-Romagna in questo ultimo anno, i dati sono soggetti a consistenti variazioni e aggiornamenti nel breve periodo. Inoltre, in ragione delle diverse modalità di computazione nelle singole unioni (e comuni), sono anche di difficile raffronto tra loro e da considerare, quindi, soltanto orientativi.

^b Ad esclusione dei dirigenti, le unità di personale a tempo determinato possono variare sensibilmente – anche di qualche decina di unità – e molto frequentemente, poiché comprendono figure (come assistenti sociali ed educatori) impiegate solo per una parte dell'anno. Si considerano qui, pertanto, soltanto le figure apicali legate all'unione da contratti per la dirigenza.

^c Ricordiamo qui che il numero complessivo di 60 dipendenti a Sorbolo-Mezzani – di per sé piuttosto alto considerata la grandezza dell'unione (2 comuni e poco più di 10 mila abitanti), in particolare rispetto al caso di Bassa Romagna (9 comuni e quasi 100 mila abitanti) con 63 dipendenti – corrisponde alla totalità dei dipendenti dei due comuni, tutti comandati anche all'unione per una parte delle loro mansioni.

Fonte: dati forniti dalla struttura Organizzazione e gestione giuridica del personale di Terre di Castelli; dalla delibera n. 34 della giunta e dall'ufficio Personale e organizzazione di Bassa Romagna; dall'ufficio Personale di Sorbolo.

le unità con incarichi *ad hoc*, sia una tendenza ad assumere personale proprio¹¹³, oltre che a costituire uffici unici per le risorse umane. Due dei casi qui considerati riflettono proprio questo percorso: Terre di Castelli e Bassa Romagna hanno progressivamente trasferito il personale, hanno incrementato quello *ad hoc* e quello proprio dell'unione, pur partendo, in entrambi i casi, dall'utilizzo di coloro che erano già impiegati nei comuni membri.

Nel caso di Terre di Castelli il trasferimento del personale ha costituito una delle operazioni più significative e riuscite dell'esperienza associativa. Tra le prime e tra le poche unioni ad averlo messo in atto in modo completo e totale, Terre di Castelli ha adesso una struttura che conta attualmente circa

¹¹³ Al 2002 le unioni italiane avevano assunto circa un terzo del loro personale, mentre poco meno della metà era personale comandato o convenzionato (Anciform-Formez 2002). Lo stesso sembrerebbe confermato in più recenti indagini conoscitive (Regione Emilia-Romagna 2004; 2005) e in altri studi di caso (Ermini e Salvucci 2006).

250 unità (tab. 4.4). Di esse, circa l'80% (208 persone al giugno 2009) sono state trasferite dai comuni, buona parte nel periodo 2001-2003, il resto nella fase di consolidamento, soprattutto con l'avvio del corpo unico di polizia. Il restante 20% del personale dell'unione è costituito da dipendenti assunti direttamente¹¹⁴. Il passaggio al trasferimento completo si è avuto dopo che i comuni hanno concordato sull'impossibilità di continuare con la pesante formula delle convenzioni per tutti i dipendenti che si occupavano dell'unione (Tdc 9). In una fase iniziale, tuttavia, molte delle unità passate all'unione lo hanno fatto sotto forma di comando; solo in seguito il trasferimento è stato completo e ha comportato spesso anche uno spostamento fisico in altra sede (Tdc 4). Con l'allargamento ad otto, il trasferimento del personale dei nuovi comuni all'unione avverrà a partire dal gennaio 2010. Si tratta comunque, da un lato, di cifre contenute, essendo tutti e tre i nuovi membri dell'unione comuni piuttosto piccoli e con pochi dipendenti e, dall'altro lato, di procedure prevedibilmente poco complesse, dal momento che una parte dei servizi per il personale (come ad esempio le buste paga) sono già da tempo gestiti dall'unione anche per questi comuni¹¹⁵.

L'iniziale spostamento del personale verso l'Unione Terre di Castelli nella forma di comando si spiega essenzialmente in due modi. Da un lato, la necessità del nuovo ente di dover organizzare completamente una nuova struttura e dare avvio a una gestione di questa funzione in modo autonomo rispetto ai comuni. Il periodo di comando, in cui il personale restava formalmente ai comuni e veniva impiegato per l'unione, era dunque necessario nella fase di passaggio. Dall'altro lato, si spiega con le esigenze degli stessi dipendenti, che avevano qualche remora rispetto al cambiamento del proprio status lavorativo, di cui parleremo in seguito. Infine, il grado di assunzioni esterne è stato, almeno inizialmente, minimo o nullo: come si è detto, tutto il personale era già impiegato nei singoli comuni. Quando, nell'uno o nell'altro ente, si è venuto a creare un vuoto (ad esempio, nei comuni in cui un addetto a un settore è passato all'unione) è stato provveduto in un secondo momento con assunzioni dirette da parte degli enti interessati. In questi casi, se i vuoti di personale interessavano l'unione, essa ha iniziato ad assumere direttamente, sia per concorso pubblico che per chiamata diretta (Tdc 10), arrivando nel tempo alle dimensioni attuali (si veda ancora la tab. 4.4).

¹¹⁴ Si parla qui di assunzioni in senso lato, includendo: concorsi, trasformazioni in tempo indeterminato di contratti di formazione lavoro, mobilità da altri comuni e altri enti, stabilizzazioni, ecc. (Supp 10).

¹¹⁵ I dipendenti dei tre nuovi comuni che lavoravano nella disciolta Cm seguiranno le loro funzioni e dunque passeranno all'unione. Il piano di articolazione del personale così come il dimensionamento degli uffici in funzione delle necessità del territorio allargato dell'unione era, fino al maggio 2009, *in fieri* (Supp 7).

Sostanzialmente gli stessi riscontri si hanno in Bassa Romagna dove, già con la costituzione dell'associazione, una parte del personale dei comuni era stato comandato agli uffici associati. L'associazione nel 2002 aveva inoltre portato a compimento la creazione dell'ufficio unico per la gestione del personale, passando dai tre uffici analoghi presenti nel 1999, anno in cui la questione fu affrontata, all'ufficio unico, situato a Lugo. Il personale era dunque ancora comandato, ma gestito da un unico ufficio, soluzione che, come si è detto, ha trovato anche un riscontro positivo come *best practice* regionale. A seguito della costituzione dell'unione, poi, il personale è stato trasferito in capo all'unione e la formula del comando è rimasta in modo residuale. Ad oggi (si veda sempre la tab. 4.4), 46 persone su un totale di 63 sono state trasferite¹¹⁶. Anche nel caso di Bassa Romagna i comuni associati hanno scelto inizialmente di impiegare propri dipendenti trasferendoli all'unione e di assumere nuovo personale in seguito. Sono, infatti, previsti ulteriori 13 posti che dovranno essere coperti tramite concorso e assunti direttamente dall'unione per completare il personale del nuovo ente.

La strategia delle due unioni è stata perciò la stessa: cercare di coprire i fabbisogni del nuovo ente con il personale a disposizione in una fase iniziale e assumere come unione in una fase successiva, aumentare la professionalità del personale stesso specializzandone le competenze ma partendo comunque da una base di *expertise* e di conoscenze che il personale dei comuni già impiegato in quei settori possiede. Resta comunque, evidentissima, la differenza nella quantità di personale impiegato nelle due unioni (250 a Terre di Castelli e circa 60 a Bassa Romagna), difficilmente attribuibile alle dimensioni dell'unione (Bassa Romagna, lo si ricorda, è più popolosa, e anche dopo l'ampliamento di Terre di Castelli le proporzioni sono rimaste equivalenti), quanto piuttosto al numero di funzioni trasferite. Anche se un certo sovradimensionamento rimane.

Contrariamente a queste due esperienze, l'Unione di Sorbolo-Mezzani si avvale invece di personale dei due comuni che le è stato comandato, pur con un coordinamento in un ufficio unico. Non c'è personale specifico in

¹¹⁶ Nelle parole di uno degli intervistati: «quando avevamo l'associazione era personale comandato dai comuni ai servizi associati... in percentuali a seconda delle esigenze e dei bisogni delle necessità del servizio, chi al 100%, chi al 50% e questo era così su tutti i servizi. Adesso invece con l'unione il personale è personale dell'unione proprio, che è stato trasferito all'unione... Noi siamo partiti con una cinquantina di dipendenti trasferiti al 100% all'unione. Rimangono delle persone comandate direttamente dal comune al servizio dell'unione» (Barm 8, 4-5). Queste ultime, che hanno percentuali di comando variabili dal 5% a un massimo del 30-40%, probabilmente non verranno mai trasferite completamente, a meno di ulteriori trasferimenti di funzioni e servizi all'unione da parte dei comuni (Supp 9). Nel corso del 2010, poi, altre due persone dovrebbero essere trasferite all'unione (oltre a 16 assistenti sociali: *ibidem*).

pianta organica dell'unione al di fuori del direttore generale, che è l'unico dipendente assunto dall'ente intercomunale, e non ci sono incarichi *ad hoc*.

Il numero complessivo dei dipendenti comunali comandati all'unione, tra personale a tempo determinato (di lunga durata) e indeterminato, ammonta a 60 persone e corrisponde alla totalità dei dipendenti dei due comuni (ancora tab. 4.4). In altre parole tutti i dipendenti comunali di Sorbolo e di Mezzani svolgono in percentuali varie una parte del proprio lavoro anche per l'unione. Una scelta profondamente diversa, quindi, rispetto a quella del trasferimento, ma dettata, secondo gli intervistati, da ragioni di ordine politico («le valutazioni da parte delle amministrazioni che ci sono state, non erano favorevoli» (Some 4, 2) ed economico-gestionale:

Abbiamo preferito questa scelta di flessibilità, anche perché, ripeto, questa è un'unione di dimensioni territoriali – e diciamo dal numero di dipendenti – esiguo, quindi non avevamo un bisogno tale per cui l'unione potesse dotarsi di personale proprio (Some 3, 4)¹¹⁷.

A ciò si può aggiungere un'ulteriore considerazione. Il futuro dell'unione di Sorbolo-Mezzani, essendo composta da soli due comuni, è molto più incerto rispetto a quello di unioni con più comuni membri (Regione Emilia-Romagna 2005). La scelta di non trasferire il personale – e quindi di evitare problemi di ri-collocazione dei dipendenti nel caso di recesso dall'unione (Barm 8) – può essere dunque attribuita, almeno in parte, anche a questo elemento di maggiore precarietà. Ad ogni modo, nonostante l'Unione Sorbolo-Mezzani abbia optato per la soluzione del comando, questo sistema viene sempre citato come piuttosto complesso e farraginoso e dunque come uno dei maggiori ostacoli nella gestione quotidiana del personale, nonché come uno dei limiti dell'unione che, in futuro, sarebbe necessario superare¹¹⁸. Con il possibile allargamento ai comuni di Colorno e Torrile, la questione del personale dovrà necessariamente essere affrontata, anche se al momento viene considerata una questione secondaria rispetto ad altre scelte (Supp 8), magari proprio a quelle che vanno nel senso di un trasferimento più integrato all'unione.

¹¹⁷ E ancora, rispetto sia al trasferimento che alle assunzioni dirette dell'ente unione: «Fare la scelta di assumere personale *ex novo* per l'unione avrebbe affondato un'unione come la nostra... anche perché spesso, ripeto, le funzioni rispetto alle mansioni del singolo dipendente si sdoppiano per cui sarebbe stato il contrario dell'economia di scala. Il trasferimento del personale all'unione è stato scelto di non farlo perché avrebbe rappresentato al rovescio il problema che abbiamo affrontato nel comando» (Some 3, 3).

¹¹⁸ «Noi abbiamo un grosso limite: tutto il personale è in pianta organica ai due comuni. Il personale è tutto comandato. Cioè gli stipendi vengono erogati dai due comuni. Allora secondo me si dovrà decidere che cosa fare e arrivare a un punto in cui il personale viene assunto dall'unione e pagato dall'unione sempre con il metodo della partecipazione percentuale» (Some 1, 4).

4.2.2. *Le remore e gli ostacoli*

Dalle informazioni raccolte in questo studio attraverso le interviste è emerso con evidenza che gli ostacoli al trasferimento del personale dai comuni alle rispettive unioni sono stati di duplice natura. Da un lato si è trattato di ostacoli di tipo burocratico-gestionale, dall'altro di ostacoli di natura socio-psicologica. I primi riguardano la maggiore complessità della gestione associata, anche del personale, e il conseguente aumento di lavoro per gli uffici preposti, oltre che le difficoltà relative alle relazioni con i sindacati e, in certi casi, alla carenza di organico. I secondi rimandano invece alle questioni più generali ricordate all'inizio e concernono le ritrosie e le resistenze messe in atto dai dipendenti stessi, i quali avevano timori e perplessità nel passaggio di impiego dai comuni a unione. Vediamo meglio entrambi questi ostacoli.

Dal punto di vista del carico di lavoro e della complessità burocratico-organizzativa, come già esposto nel cap. 3, si è rilevato, soprattutto nelle fasi iniziali, un netto aumento di entrambi in tutti e tre i casi, aumento dovuto alle necessità di riorganizzazione e di apprendimento della gestione condivisa. Anche nel caso in cui si sia optato per il comando, come a Sorbolo-Mezzani, si sono registrate le stesse difficoltà, se non maggiori, dovute alla duplicazione delle mansioni per i dipendenti del settore personale, che hanno dovuto farsi carico dei comandi di entrambi i comuni, anche dal punto di vista gestionale e contabile¹¹⁹. A questo va ad aggiungersi, sempre nel caso di Sorbolo-Mezzani, un problema di carenza di organico e di conseguente difficoltà nello svolgimento delle funzioni¹²⁰. In questo caso, quindi, sembrerebbe confermata l'ipotesi per cui

sul versante delle dimensioni degli enti (tipicamente il numero di addetti per ente e il relativo costo), l'omogeneità garantisce soprattutto «pari dignità» nel processo di individuazione di quali addetti saranno titolati alla guida dei servizi unificati e di quali procedure e prassi operative dovranno essere adottate (Xilo 2000, 1325).

In tutte e tre le unioni, inoltre, si è evidenziato un problema, almeno inizialmente, riconducibile alla sfera delle relazioni sindacali. Se da una parte

¹¹⁹ «L'altro aspetto critico sulla gestione del personale è il sistema del comando... sotto il profilo della gestione dell'istituto, in tema di rimborsi. Il sistema è quello per cui il comando è oneroso... Essendo poi però l'unione un ente a finanza derivata, abbiamo dovuto escogitare un sistema farraginosissimo... anche perché poi bisogna aggiungere gli equilibri tra i due» (Some 3, 5).

¹²⁰ «Se alle unioni fosse data la possibilità, anche in questa situazione precaria, di potersi dotare, diciamo così, di personale sufficiente... Se un comune non è particolarmente dotato (sto parlando di numero di personale) è chiaro che certamente facciamo fatica a gestire determinati servizi... molta, molta fatica» (Some 2, 4).

viene riconosciuto positivamente il ruolo mediatore dei sindacati nel passaggio formale dall'ente comunale a quello dell'unione, d'altra parte non si tacciono le difficoltà che questo processo ha comportato e le difficili negoziazioni che si sono avute. Il ruolo dei sindacati ha, infatti, contribuito a che i trasferimenti andassero effettivamente in porto perché ha assicurato alcune condizioni (nessun licenziamento, parità di trattamento) che hanno garantito la sicurezza lavorativa – e anche psicologica – dei dipendenti comunali (Tdc 8, Tdc 2). Tuttavia la fase di negoziazione – che riguardasse sia il trasferimento, che il passaggio alla gestione unica del comando dei vari comuni – ha dato luogo a frizioni tra enti comunali e rappresentanze sindacali, dal punto di vista sia strettamente giuslavorativo¹²¹ che di trattamento economico¹²².

Ma il secondo ordine di ostacoli, quelli di natura socio-psicologica, sono stati nettamente i più forti e hanno certamente condizionato anche i primi. Entrano in gioco, qui, elementi di freno e incentivo che caratterizzano le organizzazioni complesse, nonché aspetti più specifici relativi alla progressione di carriera e alle competenze (Capano e Vassallo 2003). I malumori e i dubbi del personale, le loro paure riguardo alla possibile insicurezza del nuovo posto di lavoro, alla revisione del loro status occupazionale e delle conseguenti ricadute sugli stipendi sono stati i più difficili da superare¹²³. La paura maggiore riguardava, comprensibilmente, il passaggio da un posto di dipendente di una struttura consolidata e sicura (il comune) a un posto di dipendente in una struttura amministrativa di nuova creazione con una prospettiva di vita futura assolutamente incerta (l'unione)¹²⁴. Parte dei malumori era

¹²¹ «Un primo problema è stato di tipo relazionale: diciamo relazioni organi-direzione, dirigenti-personale e di relazioni sindacali; perché il sistema del comando è stato necessariamente a comandi quasi tutti parziali... La scelta era o introdurre elementi di rigidità... oppure adottare dei sistemi di comando flessibili che naturalmente hanno generato qualche tensione di origine sindacale... Più che nei primi anni, c'è stato un picco nel 2005..., perché poi la rivendicazione è passata da quella economica a quella di tipo gestionale» (Some 3, 3).

¹²² In Bassa Romagna, infatti, come nota un intervistato, «si vorrebbe approfittare del passaggio all'unione per chiedere un inquadramento migliore. Poi c'è un tema anche di rimborsi... quindi [si] sta cavalcando molto anche sindacalmente questa cosa» (Barm 4, 13-14); oppure «Su quelli che sono gli accordi per il passaggio del personale all'unione, non sempre c'è coerenza... perché da un lato ci chiedono di abbattere il più drasticamente possibile i costi dell'unione... e quando è il momento di fare la contrattazione per l'indennità per i dipendenti, tendono a sparare in alto» (*ibidem*).

¹²³ Questo aspetto viene esplicitato in maniera emblematica nel documento – menzionato in precedenza – relativo al primo tentativo di Bassa Romagna di unificare il personale, ancora al tempo dell'associazione: «I lusinghieri risultati sopra descritti non sono stati raggiunti senza fatica... Incomprensioni, sfiducia e vero e proprio boicottaggio sono stati gli ostacoli che si è trovata di fronte la direzione del progetto... La battaglia più dura è stata sostenuta non tanto nei confronti del sindacato, il quale almeno a parole ha giudicato favorevolmente l'esperienza, quanto piuttosto verso gli addetti al personale dei piccoli comuni, i quali respingevano l'idea di trasferirsi presso la sede centrale» (DocWeb5, 5).

¹²⁴ «Non era scontato, perché i dipendenti avevano paura, avevano in mente che, se

infine legata, in qualche caso, all'aumento del carico di lavoro una volta che dovevano essere gestite pratiche per più di un ente¹²⁵, oppure alle difficoltà del personale dei comuni più piccoli a mettersi in gioco nella nuova realtà¹²⁶.

Tuttavia, nonostante l'evidenza di queste difficoltà, ricorrenti in tutti e tre i casi seppur declinate in modo diverso, alla lunga lo sforzo in questo ambito è stato premiato e la gestione associata del personale, in una forma o nell'altra, ha costituito, a detta degli interlocutori, uno dei settori di maggior successo delle tre unioni, come andiamo ad analizzare di seguito.

4.2.3. *I risultati conseguiti*

In linea di principio tra gli obiettivi del trasferimento del personale, o comunque degli uffici unici, c'è quello di «evitare la creazione di sovrastrutture burocratiche» (Regione Emilia-Romagna 2005, 75) e, al contempo, quello di produrre delle economie di scala, risparmiando sul numero del personale impiegato e migliorando l'efficienza grazie alla specializzazione. Non ultimo, c'è anche l'obiettivo di legittimare l'ente unione. Vediamo allora, alla luce della ricerca, che cosa può essere affermato su questi punti.

Secondo un'indagine della Regione Emilia-Romagna sui servizi associati, con la cogestione del personale «il numero di addetti diminuisce e dove ciò non accade l'entità dell'aumento è comunque inferiore al vantaggio realizzato in termini di aumento di funzioni» (Regione Emilia-Romagna 2004, 9).

I nostri casi sembrano confermare questa rilevazione. A Terre di Castellini, a seguito del trasferimento del personale, il numero complessivo degli addetti alle funzioni passate sotto l'unione è diminuito rispetto a quello degli impiegati precedentemente per le stesse mansioni nei cinque comuni¹²⁷, diminuzione che ha consentito di ottenere una semplificazione e un risparmio degli enti nel loro complesso. Tale diminuzione è stata ottenuta non rimpiazzando i pensionamenti e gli spostamenti di coloro che hanno chiesto di esse-

si fosse sgretolato, loro rimanevano a casa, quindi avevano paura... Il comune è una certezza, quella [l'unione] è un soggetto che non esiste» (Tdc 9, 7). Sulla stessa linea un'intervista in Bassa Romagna (Barm 4, 13).

¹²⁵ Un intervistato evidenzia il malumore del personale del suo comune che deve lavorare di più: «Noi abbiamo tensioni con il personale. Nel senso che il personale di qua si è trovato a dover lavorare anche a Mezzani» (Some 2, 5).

¹²⁶ Un intervistato afferma: «Per il personale del comune più piccolo diventa un problema mettersi in gioco con il comune più grande perché il comune piccolo è meno strutturato... Allora si ha paura di fare brutte figure... Può temere di non essere all'altezza, di non farcela» (Some 1, 1).

¹²⁷ Tale diminuzione si riscontra in modo più evidente in certe strutture, tipo quella della gestione del personale, dove le unità addette nell'unione sono sicuramente in numero minore rispetto a quelle dei cinque comuni (Supp 10).

re impiegati in settori non trasferiti all'unione, senza dover ricorrere a licenziamenti (Tdc 2).

Anche in Bassa Romagna, gli interlocutori sostengono che ci sia stata un'effettiva riduzione nel numero di chi si occupa di personale: mentre nei comuni associati si trattava di poco più di 30 dipendenti, nell'unione sono 20 persone a svolgere le stesse mansioni (Barm 8)¹²⁸. Non solo, ma con il trasferimento del personale all'unione i comuni si sono impegnati a ridurre di ulteriori unità i propri organici relativamente alle funzioni trasferite. Come nel caso precedente, l'obiettivo è stato (o verrà) raggiunto tenendo comunque conto dei diritti acquisiti dei dipendenti (quindi senza ricorrere a licenziamenti o spostamenti forzati) e, almeno per il momento non avvalendosi, se non in misura trascurabile, di esternalizzazioni o di nuove assunzioni¹²⁹.

Nel caso di Sorbolo-Mezzani, invece la situazione si presenta rovesciata: non solo non si è avuta una diminuzione del personale (essendo questo, lo ricordiamo, comandato interamente dai due comuni e non trasferito all'unione), ma si sono addirittura avute ulteriori assunzioni da parte dei due enti comunali per sopperire alla mancanza di *expertise* rispetto a una serie di nuove competenze che la gestione associata richiedeva¹³⁰.

D'altro canto la diminuzione del personale è direttamente collegata al discorso delle economie di scala, di cui parleremo più approfonditamente in seguito. Dalla stessa indagine menzionata poc'anzi risulta, infatti, che le economie di scala sono tanto maggiori quanto più si trasferiscono funzioni, in particolare proprio nel settore del personale: «Le riduzioni percentuali maggiori nel numero di addetti si realizzano in corrispondenza di alti conferimenti di funzioni alla gestione associata» (Regione Emilia-Romagna 2004, 7). Anche in quest'ambito la ricerca condotta conferma questa tendenza. Tutte e tre le unioni menzionano la gestione associata del personale come uno dei settori – se non il maggiore – in cui le economie di scala sono state raggiunte¹³¹.

L'altro aspetto da considerare è l'efficienza e la razionalizzazione amministrativa. Nelle unioni è stato infatti riconosciuto che l'unificazione della gestione del personale ha comportato, oltre che una riduzione del personale –

¹²⁸ Dato confermato anche nella relazione del sindaco Mirco Bagnari, referente dell'unione per il personale, nella relazione al consiglio dell'unione della Bassa Romagna del 2 luglio 2008 (DocWeb6, 2).

¹²⁹ Ivi, 1-2.

¹³⁰ Sulle nuove assunzioni da parte dell'unione c'è però un problema di quantificazione poiché i due comuni hanno assunto nuove unità ma hanno deciso caso per caso in che settore e in che misura percentuale comandarle all'unione (Supp 2).

¹³¹ Vale la pena rimarcare che, a domanda diretta in quali funzioni trasferite fossero riscontrabili delle economie di scala, la cogestione del personale è stata citata da tutti i nostri intervistati, in tutte e tre le unioni, come quella dove «sicuramente» queste economie erano evidenti.

e quindi dei costi – anche un miglioramento nella qualità delle procedure amministrative¹³² e nella logica razionale dell'azione burocratica¹³³.

A sua volta, ciò ci porta alla questione della maggior competenza e professionalità delle figure che sono state assegnate alla gestione comune e che, di fatto, hanno conseguito una maggiore specializzazione. Anche su questo aspetto gli intervistati delle tre unioni, sia funzionari che politici, sono assolutamente concordi:

Una qualità diversa nel lavoro... ci sono delle funzioni che vengono svolte accentrate per tutti e tre gli enti, per cui questo sicuramente potrebbe dare una maggior specializzazione da parte soprattutto di noi responsabili (Some 4, 1).

I dipendenti hanno capito... che era una grande opportunità di specializzazione, di essere riconosciuti come specializzati... Quindi questa cosa del potersi specializzare, e in quella specializzazione poi emergere rispetto al panorama complessivo, è stato un elemento molto, molto apprezzato (Tdc 9, 8).

I dipendenti comunali erano più propensi a optare per l'unione che per il comune... perché ne intravedevano le possibilità di sviluppo, ecco..., come qualificazione professionale superiore (Barm 8, 5)¹³⁴.

Non solo, ma questa sorta di sfida professionale che il passaggio all'unione ha comportato, ha dato luogo, di fatto, a una «selezione naturale» tra coloro che hanno voluto essere trasferiti o, al contrario, non ne hanno voluto sapere¹³⁵. Per questi dipendenti si è trattato di incentivi materiali e simbolici a fronte, talvolta, di carichi maggiori di lavoro e responsabilità (Tdc 6). Con la conseguenza che, attualmente, gli spostamenti del personale da un ente all'altro avvengono più spesso dai comuni verso le unioni e non viceversa. Ciò è stato rilevato sia a Terre di Castelli (Tdc 9) che in Bassa Romagna (Barm 8)¹³⁶.

¹³² «Si fa in un mese quello che normalmente si faceva in tre mesi. E perché? Perché si utilizza personale dedicato e specializzato, cosa che prima non succedeva» (Barm 9, 9-10).

¹³³ «Una cosa importantissima che per noi è stata l'aver trasferito il personale, quindi non lasciare nessuno nei comuni che avesse quelle competenze ha fatto sì che non ci sia mai stata sovrapposizione... Quindi questo è stato fondamentale perché... ciò che fa l'unione è assolutamente complementare su tutto ciò che fanno i comuni. Poi forse il rischio è che qualche volta ci sia qualche buco... L'unico rischio è questo, però non c'è stato in questi casi il rischio di sovrapposizioni e quindi non si sovrapponevano i costi» (Tdc 9, 8).

¹³⁴ Questo dato viene confermato, con particolare riferimento all'ufficio personale e organizzazione, anche nella relazione del sindaco Mirco Bagnari, menzionata in precedenza, al consiglio della Bassa Romagna il 2 luglio 2008 (DocWeb6, 2).

¹³⁵ «Chi non riesce a gestire il passaggio e chi non ci sta, se ne va, non partecipa. E chi partecipa, invece, rema dalla stessa parte della volontà degli amministratori» (Some 1, 1).

¹³⁶ Questo fenomeno richiama peraltro un problema più generale delle amministrazioni pubbliche per cui i livelli inferiori possono essere depauperati delle competenze e

Infine, tra i risultati conseguiti dalla gestione comune delle risorse umane, si annovera anche un risultato indiretto, di natura più politica. L'essere trasferito all'unione, o comunque lavorare per la maggior parte del proprio tempo per questo ente, ha fatto sì che si venisse man mano a creare una sorta di identificazione dei dipendenti con l'unione¹³⁷ e, conseguentemente, una legittimazione indiretta della stessa.

In conclusione possiamo affermare che il trasferimento del personale viene considerato – sia dal personale stesso che dai vertici politici – uno dei maggiori successi delle unioni. Per i primi, per le possibilità di specializzazione, professionalizzazione e prestigio che le posizioni nell'unione sono andate acquisendo tra il personale degli enti locali. Per i secondi, per i vantaggi ottenuti sia in termini di economie di scala, efficienza e razionalizzazione amministrativa, sia in termini politici di legittimazione dell'esperienza associativa.

4.3. *Economie di scala e qualità dei servizi*

Come abbiamo avuto modo di vedere nei capitoli precedenti, se è vero che le ragioni economico-finanziarie sono state soltanto una delle molle che hanno favorito la creazione delle unioni, è altrettanto indubbio che il contenimento dei costi, il risparmio complessivo nell'erogazione dei servizi – a parità o addirittura ad offerta maggiore di questi ultimi – e, più in generale, le economie di scala sono tra i principali obiettivi delle unioni stesse (Fedele e Moini 2006). Questi aspetti riconducono a un dibattito di più ampia portata sui costi della macchina amministrativa e sulle economie che possono essere ottenute attraverso riforme del settore pubblico (Osborne e Gaebler 1992; McLaughlin *et al.* 2002; Osborne 2001) e l'introduzione dei principi del *New Public Management* cui abbiamo fatto riferimento in sede introduttiva.

La disamina della gestione del personale appena effettuata ci ha già consentito di mettere insieme qualche elemento anche sulla questione delle economie di scala. Come ribadiremo tra breve, il settore delle risorse umane è uno di quelli che maggiormente contribuisce ai risparmi complessivi. Ma il raggiungimento di economie di scala nei servizi in gestione nelle unioni ha una portata più ampia e riguarda le funzioni trasferite nel loro complesso.

del personale più preparato a vantaggio di livelli amministrativi superiori, allontanandosi così dal sistema «cooperativo» che invece privilegia circuiti di collaborazione tra i diversi livelli di governo (Vandelli 2006, 97-98).

¹³⁷ «Adesso hanno maggiore identità e senso di appartenenza quelli dell'unione che quelli del comune... Non c'è più l'appartenenza al singolo comune, quindi, c'è l'appartenenza all'unione, a un soggetto più ampio, più robusto» (Tdc 9, 7).

Dai casi esaminati nella ricerca si hanno due riscontri: il primo è che le economie di scala propriamente dette sono estremamente difficili da rilevare e valutare nell'ambito delle unioni, il secondo è che queste si sono (eventualmente) prodotte solo in certi settori ben precisi.

4.3.1. *Funzioni associate ed economie di scala*

Nelle unioni ci viene chiarito come di solito non vengano compiute analisi volte a quantificare esattamente i risparmi effettivi ottenuti dai comuni con la gestione associata e, di conseguenza, l'eventuale produzione di economie di scala¹³⁸. Ciò confermerebbe quanto rilevato anche da una recente indagine della Corte dei conti (2009, 60) nella Regione Marche, secondo la quale «non è ancora ben radicata la cultura della misurazione delle funzioni e dei servizi pubblici». Per il momento soltanto Terre di Castelli ha commissionato, alla fine del 2008, una ricerca *ad hoc* proprio per cercare di quantificare i risparmi ottenuti in questi anni di gestione associata¹³⁹. Gli intervistati hanno inoltre evidenziato un'oggettiva difficoltà, anche tecnico-contabile, nel valutare se vi sia stato un risparmio o meno nella gestione dei servizi¹⁴⁰. In generale, quindi, la maggior parte degli intervistati si mantiene prudente per quanto riguarda la questione delle economie di scala e la loro quantificazione.

¹³⁸ Ad esempio: «Senta, voglio essere molto sincero. Allora: sulle economie di scala non è mai stato fatto uno studio vero e serio delle economie di scala... cioè uno studio comparativo» (Some 3, 5). Oppure: «Io non ho visto bene le analisi della diminuzione dei costi...» (Tdc 11, 1). La stessa relazione della Regione sul riordino territoriale sottolineava la mancanza di tali stime: l'intercomunalità si considerava consolidata, «salvo poi verificare l'efficacia e l'efficienza delle singole gestioni sovracomunali e la loro economicità rispetto alle precedenti gestioni comunali» (Regione Emilia-Romagna 2003, 88-89). Soltanto Bassa Romagna ci ha fornito una stima dei risparmi concretizzati durante il periodo in cui era ancora associazione: secondo la segreteria, il costo complessivo dei servizi erogati dall'Aic si aggirava intorno ai tre milioni di euro l'anno, mentre le economie realizzate grazie alle gestioni associate erano pari a 80-100 mila euro, per l'anno 2006, in un comune di medie dimensioni.

¹³⁹ I risultati dell'indagine, svoltasi tra il settembre 2008 e il febbraio 2009 e realizzata dalla società di consulenza Dtn di Bologna (Dtn 2009), sono reperibili sul sito dell'unione alla pagina web: www.unione.terredicastelli.mo.it/unione/studi_e_statistiche/opportunita_dello_stare_insieme_analisi_di_economicita_efficacia_ed_efficienza.htm (ultimo accesso 19 giugno 2009).

¹⁴⁰ «Se parliamo in termini strettamente economici, credo che sia difficile quantificare se c'è stato effettivamente un risparmio di risorse» (Barm 9, 5). Da notare, poi, che in Bassa Romagna lo studio di fattibilità realizzato nel 2007 comprendeva inizialmente anche una parte sulla stima delle economie di scala, successivamente abbandonata proprio per le difficoltà di una quantificazione attendibile. «Abbiamo visto i dati, ma è molto difficile fare raffronti perché, come posso dire, nell'anno 2000 c'era una situazione, nel 2005 ce n'è un'altra, ma sono cambiate anche le cose quindi è molto difficile fare un raffronto su due periodi che non sono omogenei» (Tdc 11, 2).

Pur con queste premesse, si sono però riscontrati alcuni risultati ricorrenti, confermati peraltro – insieme alle difficoltà insite nella misurazione dei vantaggi della gestione associata – anche da rilevazioni quantitative successive (Dtn 2009, 29 e 33-35).

Anzitutto è stato osservato che la natura stessa delle unioni in quanto enti di secondo grado comporta dei costi fisiologici aggiuntivi (apertura formale di una sede con relative spese da coprire, istituzione di nuovi organi con eventuali gettoni di presenza, incentivi al personale, ecc.) che non possono essere evitati e che vanno a gravare sui bilanci e sui consuntivi finali dell'unione, ostacolando ancor più la quantificazione delle economie prodotte dalla stessa¹⁴¹. Poi, data la natura prevalentemente sociale dei servizi associati, di economie di scala (o simili) è possibile parlare solo rispetto alla gestione del personale e di altri aspetti amministrativi, poiché le funzioni principali trasferite all'unione sono di carattere sociale, assistenziale, scolastico, di polizia, e dunque per natura poco «scalabili»¹⁴². Anche su questo punto gli interlocutori sono stati concordi. Allo stesso tempo, però, gli intervistati hanno sottolineato come la gestione comune dei servizi abbia portato a sensibili incrementi di qualità e quantità e, dunque, indirettamente, a qualcosa di assimilabile a economie di scala: minori costi a parità di servizi, così come uguali – o anche maggiori – costi ma a fronte di un aumento dei servizi¹⁴³. I costi puri, infatti, di per sé sono aumentati, complessivamente, su quasi tutti i servizi associati, a causa dell'ovvio allargamento, con l'unione e nel tempo, del bacino di utenza. Ma, come si è detto, ciò è avvenuto con servizi a loro volta notevolmente aumentati e, in certi casi, anche a parità di spesa. Quello

¹⁴¹ «Elementi che magari dal punto di vista dell'entità economica e finanziaria non sono significativi più di tanto e che però dal punto di vista organizzativo vanno poi gestiti nell'ambito di un soggetto nuovo che prima non esisteva... C'è una sede, quindi ci sono dei costi di gestione diretti per la sede, tutti elementi che prima venivano confusi nella gestione propria dei singoli comuni» (Barm 9, 1). O ancora: «L'unione di per sé, come ente di secondo grado, ha delle spese fisiologiche... Essendo alcuni organi in più, alcuni costi di gestione in più ci sono, ci sono delle spese generali che inevitabilmente sono spese in aumento» (Some 3, 6).

¹⁴² «Per questo tipo di servizi aspettarsi economie di scala era forse un'aspettativa non corretta, laddove invece economie di scala possono esserci, laddove effettivamente ci sono state, sono appunto sulla funzione, sulla gestione dei servizi di tipo amministrativo, che so – gestione del personale, buste paga piuttosto che altre cose – lì effettivamente delle economie di scala io penso siano anche documentabili» (Tdc 1, 6-7).

¹⁴³ A Terre di Castelli ci è stato detto: «A fronte di una crescita di questi servizi (mensa scolastica, posti nido, pre e post scuola, centri estivi, ecc.), in certi casi anche del 30-40% in sei-sette anni... siamo riusciti a mantenere un deficit stabile... Siamo riusciti a dare più servizi a parità di deficit» (Tdc 3, 2). E ancora: «Da un lato è vero che effettivamente il costo non è diminuito, ma aumentato, ma invece del 2% sarebbe aumentato del 4% se non avessimo fatto l'unione» (Tdc 11, 2). Oppure, in Bassa Romagna: «La qualità del servizio o la quantità del servizio è sicuramente aumentata... A mio avviso posso comunque dire che il risparmio di risorse c'è stato... Non un'economia di scala, ma un'economia di spesa a livello aggregato» (Barm 9, 5).

che è stato infatti messo fortemente in evidenza dagli intervistati è stato il palese miglioramento della qualità dei servizi e l'accresciuta possibilità della loro erogazione a tutta la popolazione interessata dal processo associativo. E questo senza necessariamente riferirsi alle economie di scala se non, appunto, in modo indiretto o impreciso¹⁴⁴.

L'incremento qualitativo c'è poi stato anche dal punto di vista del processo amministrativo e della sua semplificazione, in direzione di un'omogeneizzazione delle procedure e di una maggiore snellezza ed efficienza degli atti amministrativi. In particolare ciò sembra essersi verificato nel settore degli appalti (Some 4; Some 5) e in tutti quegli ambiti dove il numero di interlocutori per gli enti locali è diminuito¹⁴⁵.

Ricapitolando, quindi, possiamo affermare che, a fronte di una stima imprecisa dei risparmi e delle economie di scala, gli interlocutori delle tre unioni tendono a spostare l'attenzione sul lato qualitativo, ritenendolo più importante e, questo sì, con risultati ben chiari ed evidenti. Confondendolo quindi, volontariamente e non, con il «guadagno» – o viceversa con il «risparmio» – ottenuto dall'aver associato certi servizi nell'unione.

4.3.2. *Tra quantità e qualità*

Nonostante la difficoltà nel computare con esattezza l'incidenza e l'entità delle economie di scala, è risultato invece piuttosto chiaro quali siano, in tutte e tre le unioni, i settori di servizi e funzioni per i quali, pur nei termini imprecisi che abbiamo detto, si può parlare di economie di scala. Le evidenze presentate sinora hanno già fornito la risposta: si tratta di tutte quelle funzioni connesse alla gestione amministrativa comune e in particolare alla gestione del personale. Quest'ultima, come abbiamo ricordato più volte, è in assoluto la funzione che in tutti i nostri casi si connota per aver consentito una chiara razionalizzazione e un notevole risparmio. Dal canto suo, invece, la gestione amministrativa comune ha permesso di ottenere

¹⁴⁴ Un interlocutore sottolinea come, di fatto, «aumenta la spesa. Per questo non è così facile alla fine fare un bilancio di quali sono stati i benefici della gestione dei servizi a livello di unione. Soprattutto è errato pensare che l'unico beneficio possa essere in termini di economie di scala, di risparmio, perché in realtà hai avuto anche una qualificazione, una migliore dotazione dei servizi, ed è una cosa che va egualmente riconosciuta» (Tdc 1, 8).

¹⁴⁵ «Qualche economia di scala... potrebbe essersi verificata nell'approvvigionamento di beni e servizi quando l'unione è subentrata ai due enti e ha fatto una procedura unica interloquendo con un unico operatore..., appalti unici, interlocutori unici... Economie procedurali qualcuna... si è verificata, perché in questi casi invece di fare due gare..., due contratti, due procedure, due pubblicazioni in Gazzetta ufficiale..., ne facciamo una» (Some 3, 6).

economie procedurali. Sì, perché l'aver fatto uffici associati in capo all'unione... per l'aspetto di gestione amministrativa... [ha consentito una] maggiore professionalizzazione del lavoro di supporto, tutto sommato a costi contenuti (Some 3, 6)¹⁴⁶.

Più in generale, si tratta evidentemente di tutti quegli aspetti legati alla dimensione organizzativa (Dtn 2009, 33). Oltre a questa, in ciascuna unione vengono menzionate altre funzioni o servizi che, secondo gli interlocutori interpellati, possono aver contribuito alla formazione di economie da parte dell'unione rispetto alla situazione precedente dei singoli comuni. A Terre di Castelli, ad esempio, vengono menzionati i servizi socio-sanitari¹⁴⁷ e scolastici¹⁴⁸ che, accettando l'idea di cui sopra di non contabilizzare esattamente i risparmi, sono i settori in cui i vantaggi collettivi superano certamente quelli individuali e l'omogenizzazione del servizio offerto rappresenta comunque un'economia a livello di efficienza politica e amministrativa nei confronti della popolazione dell'unione. In Bassa Romagna, invece, per alcuni interlocutori, economie di scala sono ravvisabili anche nella protezione civile, nel servizio di promozione turistica e nel Psc associato (Barm 8; Barm 7), nelle entrate e tributi comunali (Barm 7). A Sorbolo-Mezzani, infine, ci è stato sottolineato come tutti i servizi associati, in particolare quelli molto onerosi come quelli socio-sanitari e scolastici, abbiano permesso, grazie all'unione, enormi risparmi, soprattutto per il comune più piccolo, che ha forse beneficiato di più delle eventuali economie di scala venutesi a creare (Some 1).

Concludendo su questo punto, possiamo affermare che, in tutti e tre i casi considerati, quello delle economie di scala è un tema che, se da un lato è raramente analizzato con studi specifici e calcoli precisi, dall'altro lato non pare essere considerato dai nostri interlocutori così determinante. Se è vero, infatti, che nelle tre realtà, forse anche per questa mancanza di dati, si tende

¹⁴⁶ Anche se, su questo punto, ci sono anche voci critiche, soprattutto nell'unione più piccola, Sorbolo-Mezzani, dove i benefici di un ufficio unico sono meno visibili che in un'unione più numerosa e dove, al contrario, si lamenta da più parti una triplicazione del lavoro e delle pratiche (due per i comuni e una per l'unione).

¹⁴⁷ Bisogna ricordare che a Terre di Castelli i servizi sanitari sono in gran parte gestiti dall'Azienda pubblica di servizi alla persona (Asp), la prima in Emilia-Romagna, costituitasi già alla fine del 2006. L'Asp di Vignola dipende dai nove comuni del distretto socio-sanitario; dalla sua creazione fino al giugno 2009 dipendeva quindi dai cinque comuni dell'Uc più i quattro della Cm Appennino Modena Est e dai due enti di secondo grado (appunto l'Unione Terre di Castelli e la Cm). Dal 2009 dipende invece dagli otto comuni dell'Unione Terre di Castelli più il comune di Montese, andato a far parte di un'altra Cm ma rimasto nel distretto socio-sanitario di cui faceva già parte. Anche in Bassa Romagna, dove l'Asp si è costituita nel febbraio 2008, poco dopo il passaggio da associazione a unione, molti dei servizi socio-sanitari sono conferiti a questa azienda. Ciò rende talvolta difficile distinguere chiaramente, anche nelle dichiarazioni degli intervistati, i servizi singoli gestiti dall'Asp da quelli gestiti dell'unione. Parlando perciò del settore socio-sanitario dobbiamo quindi aver presente questa sorta di «sovrapposizione», peraltro l'unica, come si è visto nel cap. 2, tollerata dagli sviluppi normativi regionali più recenti.

¹⁴⁸ Confermato, con cautela, anche dall'analisi Dtn (2009, 20-25).

a «calcolare» le economie di scala più a livello impressionistico che sulla base di effettive rilevazioni, è anche vero che tutti i nostri interlocutori hanno sottolineato altri aspetti da loro ritenuti più importanti: primo tra tutti, come si è detto, l'innalzamento della quantità e della qualità dei servizi forniti dall'unione rispetto ai singoli comuni. Anche a prezzo di costi maggiori¹⁴⁹. La semplificazione amministrativa e procedurale grazie agli uffici unici, la razionalizzazione nell'impiego del personale, la possibilità di fornire «pacchetti completi» di servizi per tutti i cittadini dei comuni associati sono palesemente considerati le vere economie di scala. Va comunque fatto notare che questo tipo di opinione è molto più diffusa tra gli interlocutori politici, mentre quelli amministrativi sono ovviamente più tecnici e dunque, su questo punto, molto più critici: questi ultimi sottolineano infatti come sia notevolmente aumentato anche il carico di lavoro, a fronte di non ben chiari risparmi.

Resta il fatto che, per il futuro, la comune speranza delle unioni considerate, riguardo alle economie di scala, è quella di riuscire a ridurre anche i costi. Come chiarisce in modo esemplare un interlocutore in Bassa Romagna:

Se nel breve termine è accettabile che aumentino i servizi, è accettabile che... i contributi assorbano i maggiori costi che derivano dal mettersi insieme..., nel medio termine ci dev'essere sicuramente anche un recupero dei costi (Barm 9, 5-6).

4.4. *I bilanci annuali delle unioni*

Alcune delle peculiarità che abbiamo incontrato nell'analisi delle economie di scala possono essere ravvisate anche riguardo ai bilanci delle unioni. Se le economie di scala sono difficilmente calcolabili e necessitano di un *expertise* economico e contabile per essere individuate, così anche i bilanci delle unioni necessitano, per essere esaminati, di capacità e conoscenze che non sono scontate. In ciascuno dei casi considerati, infatti, gli interlocutori evidenziano una diffusa e condivisa difficoltà nel poter leggere e interpretare i bilanci delle rispettive unioni. Questi sono, da un lato, separati da quelli dei comuni associati ma, dall'altro lato, ad essi profondamente legati, spesso in modo piuttosto complesso, se non farraginoso. Vediamo allora quali sono i punti critici sollevati nelle interviste condotte, ricordando come l'analisi qui

¹⁴⁹ «Gli obiettivi sono quelli tipici dei servizi associati, cioè la volontà di avere una economia di scala, anche se ritengo che se l'investimento è ripagato dalla maggiore qualità dei risultati non è necessario spendere per forza meno. L'obiettivo dell'Associazione di Servizi deve perciò essere il miglioramento continuo della qualità delle risposte e in questo caso credo che si possa anche giustificare una spesa superiore, mantenendo l'obiettivo di una economia di scala fra le priorità» (relazione del sindaco Angelo Antonellini, referente per l'unione sui servizi educativi e coordinamento pedagogico, al consiglio dell'unione della Bassa Romagna del 2 luglio 2008: DocWeb6).

presentata è di natura puramente qualitativa e prescinde quindi da disamine, pur importanti, di natura quantitativo-contabile dei bilanci stessi¹⁵⁰.

4.4.1. *Le ambiguità di una lettura difficile*

Anzitutto si osserva una difficoltà di lettura dei bilanci dovuta alla loro complessità di per sé, alle modalità con cui sono redatti e, appunto, al fatto di dover integrare voci che riguardano anche i singoli comuni associati¹⁵¹. A Sorbolo-Mezzani, ad esempio, gli interlocutori hanno sottolineato proprio la difficoltà della gestione su tre ambiti distinti (i due comuni associati e l'unione) di tre bilanci separati e delle conseguenti difficoltà nel collegarli¹⁵².

A Bassa Romagna, invece, pur confermando la difficoltà di lettura del bilancio, si tende però a valorizzarne più i vantaggi in termini di trasparenza che non gli svantaggi in termini di complessità contabile e burocratica. Ciò perché il passaggio da associazione a unione ha comportato varie novità anche da questo punto di vista. L'Unione Bassa Romagna ha dovuto infatti dotarsi, a differenza di quello era concesso all'associazione, di un bilancio proprio, che, se da un lato ha costretto l'amministrazione a impegnarsi su un ulteriore fronte e soddisfare altre incombenze, dall'altro lato ha permesso una maggiore chiarezza e una maggiore trasparenza¹⁵³. A vantaggio, a detta degli interlocutori, dell'amministrazione e anche dei cittadini. Questo anche se l'obbligo di un bilancio proprio dell'unione ha avuto anche conseguenze indirette

¹⁵⁰ Per un'analisi di tipo quantitativo si rimanda allo studio Dtn (2009) effettuato nel caso dell'Unione Terre di Castelli.

¹⁵¹ «Ci sono delle voci che vengono raddoppiate, per cui ci vuole il bilancio consolidato... Perché, ad esempio, il fatto che la spesa del personale venga rimborsata ai due comuni e poi questi due comuni hanno un contributo perché se no l'unione non sarebbe in grado di sostenerne la spesa, è logico che raddoppia le voci di bilancio... Ma la spesa per il personale è data dalla somma dei tre interventi relativi alla spesa del personale? Devo dire sinceramente che non è così!» (Some 4, 2).

¹⁵² «Guardi che si fa molta fatica a vedere un bilancio. Si fa con difficoltà enormi. Quando noi guardiamo i bilanci, guardiamo le spese, è complicatissimo. È già complicato guardare un comune, ma nell'unione è complicatissimo... Anche il revisore dei conti che è venuto lì e ha detto "è difficilissimo"... Bisognerebbe fare un bilancio proprio integrativo, cioè con quello lì non si capisce niente!... La lettura diventa complicata perché bisogna incrociare i vari bilanci» (Some 6, 9).

¹⁵³ «Con il passaggio in unione si è istituito obbligatoriamente il bilancio di previsione dell'unione... Prima ricalcava esattamente le spese e le entrate che doveva effettuare il servizio del comune capofila in base ai trasferimenti dei comuni... Ora, è un bilancio autonomo e completo nel suo complesso... Quindi è stato fatto uno sforzo per costruire una situazione corretta e coerente anche dal punto di vista finanziario... È molto più trasparente..., oggi si rispettano i principi contabili nella loro interezza» (Barm 7, 2-3).

te quali, come abbiamo già avuto modo di osservare parlando delle economie di scala, l'emergere di alcuni costi sommersi¹⁵⁴.

Resta il dato, comunque, di una condivisa visione del bilancio e dei suoi resoconti come qualcosa di eccessivamente complesso alla lettura e, quindi, all'interpretazione, alla valutazione e alla critica. Come vedremo in seguito, questo sarà un argomento ripreso con fermezza dalle forze di opposizione di tutte e tre le unioni.

4.4.2. *I pesi e le variazioni delle voci di spesa*

Da uno sguardo complessivo ai bilanci delle tre unioni sono emersi due risultati¹⁵⁵. Il primo è che, nonostante i bilanci siano diventati via via più corposi – e fermo restando le difficoltà tecniche di interpretazione e gli artifici contabili per far fronte alle partite di giro, ai trasferimenti, alle doppie entrate e uscite tra comuni associati e unioni – tre sono i settori, e dunque le funzioni, che vengono particolarmente sostenuti e quindi maggiormente assorbono risorse: il personale e la gestione amministrativa, i servizi sociali e i servizi scolastici. Come si ricorderà, sono gli stessi che vengono più degli altri finanziati anche dai contributi regionali (cap. 2).

Il secondo risultato è che questi settori hanno avuto, proporzionalmente alla crescita dei rispettivi bilanci, più o meno lo stesso ordine di finanziamenti. Ciò significa che non ci sono stati significativi spostamenti di risorse da un funzione all'altra nel corso del tempo, a conferma che queste sono evidentemente le priorità politiche delle unioni, oltre che settori, per la loro natura, altamente dispendiosi.

A Terre di Castelli i settori più cospicui sono sempre stati quello dei servizi sociali, dei servizi scolastici e quello dell'organizzazione e del personale. Quelli più leggeri, invece, quelli della cultura, del turismo e dello sviluppo economico. Col tempo le risorse assegnate sono complessivamente aumentate per tutte le funzioni e i bilanci sono cresciuti, ma principalmente

¹⁵⁴ Ricordiamo che i costi «sommersi» sono quelli relativi al nuovo ente unione che in precedenza, non esistendo come ente locale autonomo, venivano assorbiti dai bilanci dei comuni membri e non erano visibili (ad esempio, spese per la sede): «C'è una sede, quindi ci sono dei costi di gestione diretti per la sede, tutti elementi che prima venivano confusi nella gestione propria dei singoli comuni capofila» (Barm 9, 1). Oppure, secondo un altro intervistato: «Il costo aggiuntivo che abbiamo per questi servizi è il costo per le utenze..., prima erano annegate nelle spese dei vari servizi, adesso invece emergono» (Barm 8, 6-7).

¹⁵⁵ Va tuttavia sottolineato che, tenuto conto del tipo di indagine qui svolta, questi risultati hanno necessariamente carattere indicativo e qualitativo, non tengono cioè di conto delle differenti rendicontazioni nelle varie unioni.

per il fatto che sono cresciuti anche i servizi associati¹⁵⁶. In termini di peso relativo delle funzioni, invece, come si è detto, i servizi più corposi sono rimasti quelli del personale e dell'amministrazione, dei servizi sociali e dei servizi scolastici. Va però sottolineato che, con l'avvio di altre importanti cogestioni, le percentuali relative si sono modificate e anche altri settori hanno iniziato a incidere consistentemente sul bilancio di Terre di Castelli, ad esempio la polizia municipale e, soprattutto, altri servizi territoriali¹⁵⁷.

Lo stesso vale per Sorbolo-Mezzani, dove, da una lettura cronologica dei bilanci, i settori del sociale e dei servizi scolastici sono quelli che negli anni si sono mantenuti i più importanti, essendo stati finanziati più o meno con la stessa intensità¹⁵⁸. Ciò è confermato anche dai dati del bilancio 2008¹⁵⁹, in cui le funzioni relative ai servizi sociali e scolastici ricoprono il secondo e il terzo posto nelle voci di spesa dopo le uscite relative al personale e all'amministrazione (tab. 4.5). Queste sono seguite dalle spese per la viabilità e il patrimonio, e poi da un gruppo di funzioni che vanno dall'am-

¹⁵⁶ L'aumento generalizzato del bilancio viene così spiegato da un intervistato: «Quando abbiamo cominciato a metterci dentro la Tarsu, la polizia municipale, il catasto, la cultura, l'informazione turistica, ecc., il bilancio sta crescendo sempre di più... Quindi a questo punto abbiamo una serie di attività, *in primis* la polizia municipale... ma abbiamo anche l'ufficio di Piano adesso, che già da solo muove 6 milioni di euro insieme all'Usl, abbiamo la polizia municipale che da sola ha 50 persone e muove almeno 2 milioni di euro di costi, il catasto che sta partendo, il Psc...» (Tdc 3, 6-7). Ciò ha trovato riscontro nella ricerca Dtn (2009, 13), cui rimandiamo per il caso di Terre di Castelli: «Lo sviluppo dell'Unione Terre di Castelli e la progressiva crescita dei servizi ad essa delegati dai comuni e delle attività svolte è testimoniato dall'incremento della dotazione di risorse finanziarie a disposizione dell'ente: le entrate, infatti, dal 2003 al 2007 registrano un incremento del 45,9%... Le spese nel periodo considerato subiscono un aumento del 49,5%».

¹⁵⁷ In particolare, un notevole impulso si è avuto nei servizi territoriali e ambientali che, fino al 2005, coprivano una parte esigua del bilancio dell'unione e sono invece diventati, dall'anno seguente, tra le funzioni cresciute di più in termini percentuali (Esercizio Unione Terre di Castelli 2005; 2006; 2007; Supp 6; Dtn 2009, 19). La nostra analisi è stata confermata da specifiche indagini quantitative successive (Dtn 2009, 18): «Le funzioni che incidono di più sulla spesa corrente sono, in ordine, quella del settore sociale, dell'istruzione pubblica e quelle generali di amministrazione, gestione e controllo. In un quadro di generale aumento delle spese, tutte le funzioni – a parte quelle dedicate allo sviluppo economico – registrano un aumento: gli aumenti maggiori riguardano la cultura e la gestione del territorio e dell'ambiente».

¹⁵⁸ «Ad esempio, le spese relative ai servizi sociali dal 2000 in poi è andata crescendo... Quindi, devi dire che il sociale comunque è quello forse, il sociale e poi anche le funzioni di istruzione pubblica. Guarda, su un totale, stavo guardando, della spesa corrente di 5.220.000, il sociale è 1.050.000 e la scuola, sto guardando, mah, è più o meno 1.049.000. Nel 2007, 999.000 l'istruzione pubblica nel 2007 e 1.030.000 il sociale, quindi più o meno...» (Some 4, 5).

¹⁵⁹ Si tratta del bilancio consolidato, il primo redatto appositamente per l'unione (precedentemente esistevano solo i bilanci dei due comuni che si integravano tra loro ma nessun documento sistematico per l'ente intercomunale) e reso noto nel notiziario informativo dell'Unione Sorbolo-Mezzani (*L'Unione*, n. 2) reperibile in formato pdf sul sito web della stessa.

Tab. 4.5. *Maggiori voci di bilancio nelle unioni*^a

Terre di Castelli	Bassa Romagna	Sorbolo-Mezzani
Personale/amministrazione	Personale/amministrazione	Personale/amministrazione
Servizi sociali	Servizi socio-sanitari	Servizi sociali
Servizi scolastici		Servizi scolastici
Servizi territoriali e ambientali	Servizi informatici Servizi territoriali (Psc)	

^a È opportuno ricordare che si tratta di una presentazione di massima che non tiene conto delle complesse (e differenti) rendicontazioni delle varie unioni e delle specificità tecnico-contabili di ciascuna voce.

Fonte: Per Terre di Castelli: dati su esercizio Unione Terre di Castelli 2005; 2006; 2007 forniti dalla ragioneria; Supp 6; Dtn (2009). Per Bassa Romagna: DocWeb7; DocWeb8. Per Sorbolo-Mezzani: Some 4; notiziario informativo *L'Unione*, n. 2, giugno 2008, p. 2, reperibile sul sito web dell'unione in formato pdf. Elaborazione propria da bilanci delle unioni e da interviste.

biente allo sport. I settori che invece gravano meno sull'unione sono l'urbanistica, lo sviluppo territoriale e la polizia municipale.

Anche in Bassa Romagna gli intervistati sottolineano una sostanziale continuità fra le principali componenti del bilancio dell'associazione e dell'unione, senza cambiamenti significativi fra le diverse voci di spesa¹⁶⁰. In questo caso i settori che incidono di più sul bilancio (si veda ancora la tab. 4.5) – se si escludono le cosiddette «spese generali», ossia i «nuovi» costi che l'unione deve sostenere in quanto ente autonomo – sono quelli relativi alla gestione amministrativa del personale e della segreteria, seguiti dal settore socio-sanitario¹⁶¹ e, a differenza delle altre unioni, dai servizi inerenti all'informatica. Un gruppo centrale di settori con una spesa media è composto dalle attività di sviluppo territoriale (turismo, sviluppo economico), da quelle scolastiche e dalla protezione civile. I settori che invece sono più leggeri sono quelli delle attività produttive, dei servizi abitativi e del servizio statistico.

In sostanza, quindi, nelle tre unioni sembra che non ci siano stati significativi spostamenti di peso nelle voci di bilancio – se non per motivi tecnici, contabili, per scelte di esternalizzazione dei servizi o per accrescimento delle

¹⁶⁰ Fatti salvi alcuni cambiamenti dovuti allo sviluppo di alcuni settori tra cui l'informatica, di cui diremo, lo sviluppo economico e le entrate comunali, entrambi in crescita dal 2008-2009 (DocWeb7, 11).

¹⁶¹ Bassa Romagna ha deciso di «gestire direttamente, tramite l'ufficio di Piano per l'integrazione sociale e sanitaria, le funzioni che prima i comuni esercitavano tramite delega all'Azienda sanitaria locale» (ivi, 11), determinando così un'inevitabile crescita del bilancio.

funzioni associate (Supp 5) – e dunque non si siano avuti cambiamenti nella volontà politica dei comuni associati di investire su una funzione o un gruppo di servizi piuttosto che su un'altra. La tab. 4.5 mostra le funzioni e i servizi che corrispondono alle maggiori voci di bilancio per ciascuna unione.

4.4.3. *La tenaglia del Patto di stabilità*

Nel notiziario informativo pubblicato dall'Unione Sorbolo-Mezzani, nel secondo numero uscito nel giugno 2008 con uno speciale sul bilancio, si legge che

Sorbolo, in quanto con popolazione superiore ai 5.000 abitanti, è soggetto al rispetto del Patto di stabilità e ha maggiori restrizioni rispetto a Mezzani; l'unione, che non è soggetta a tale patto, per effetto delle funzioni ad essa conferite ha consentito e consente la programmazione di maggiori investimenti¹⁶².

Questa affermazione mette in luce una questione spinosa che ha creato non pochi problemi ai comuni. Il Patto di stabilità, introdotto in Italia con la legge finanziaria del 1999¹⁶³, è un insieme di norme che coinvolgono gli enti locali nel raggiungimento degli obiettivi di finanza pubblica che il paese ha assunto aderendo al Patto di stabilità e crescita europeo. Secondo le regole stabilite da tale patto negli ultimi anni, i comuni più piccoli – così come gli enti intercomunali, e quindi le unioni – sono esenti dai vincoli imposti dal patto, al contrario di quelli sopra i 5 mila abitanti che invece devono rispettare i tetti di spesa che hanno raggiunto negli anni immediatamente precedenti. Ciò è divenuto assai difficile, in molte materie, per un gran numero di comuni. Le forme associative sono state allora utilizzate anche per uscire da questi rigidi vincoli ed essere in grado di investire risorse, oltre che continuare a fornire certi servizi. Attraverso il trasferimento di alcune funzioni alle unioni – come si è detto, attualmente esenti dai vincoli finanziari del Patto di stabilità – i comuni associati hanno raggiunto proprio questo scopo, dal momento che le spese per tali funzioni andavano a ricadere nel bilancio dell'ente unione e non più su quelli dei vari comuni, sgravandoli quindi, per quei settori, dal rispetto dei vincoli di spesa e di investimento.

¹⁶² Unione Sorbolo-Mezzani, *L'Unione*, n. 2, giugno 2008, p. 2.

¹⁶³ Come è noto, il Patto di stabilità e crescita, stipulato dai paesi membri dell'Ue nel 1997 ed entrato in vigore nel 1999, è il regime fiscale che i paesi membri si sono impegnati a mantenere per assicurare continuità nel bilancio interno e comunitario attraverso il rispetto dei parametri fiscali (deficit e debito pubblico). Ogni stato membro, poi, adotta un proprio Patto di stabilità interno le cui regole, nel caso italiano, sono decise dal parlamento con le leggi finanziarie e, di solito, variano di anno in anno.

Questo meccanismo è stato confermato da diversi interlocutori, sia a Sorbolo-Mezzani¹⁶⁴ che a Terre di Castelli, dove sono stati menzionati alcuni trasferimenti alle unioni fatti proprio *ad hoc* per poter rispettare il Patto di stabilità¹⁶⁵. Il tentativo di superare i vincoli del patto è stato indubbiamente un forte incentivo, per i comuni, al conferimento di funzioni e servizi alle unioni, ma è anche vero che lo è stato anche all'adesione a un'esperienza intercomunale nel suo complesso¹⁶⁶.

4.4.4. *La questione dell'accountability*

Un ultimo aspetto problematico del tema bilancio, sul quale vale la pena richiamare l'attenzione perché tocca un tasto importante che verrà ripreso in sede conclusiva, è l'*accountability* delle giunte delle unioni.

Secondo gli statuti delle unioni, conformemente a ciò che avviene negli enti locali, è il consiglio che delibera il bilancio di previsione e ratifica il rendiconto di gestione dell'anno precedente. Formalmente, quindi, la giunta presenta e relaziona al consiglio sulla chiusura contabile delle spese effettuate e su quelle programmate nell'immediato futuro. Che implicano, ovviamente, le scelte politiche dell'esecutivo sulla gestione dell'ente. Il consiglio, come tutti gli organi di indirizzo e di controllo, ha il compito di discutere e vagliare, ed eventualmente approvare o meno, tali scelte e le proposte che la giunta gli sottopone. Se nella forma questi sono la procedura ordinaria e i compiti assegnati a ciascun organo, nei fatti i pesi non sono così bilanciati. Come ci è stato fatto presente ripetutamente, e in tutte e tre le unioni, la procedura di approvazione del bilancio è tale che la relazione della giunta si li-

¹⁶⁴ «Il comune di Sorbolo... non avendo fatto spese, si trova che per il prossimo futuro non deve spendere niente perché non ha speso niente prima. Deve mantenere quello che è stato il tenore di vita che ha avuto in quegli anni là. Se il comune di Sorbolo non avesse avuto l'unione, adesso sarebbe sotto terra» (Some 6, 6). O ancora: «L'unione è stata anche un vantaggio perché con le finanziarie che hanno bloccato i finanziamenti, col Patto di stabilità e tutte queste cose, si riesce a trasferire sull'unione parecchie cose» (ivi, 5).

¹⁶⁵ «Ma lì [la Tarsu] diciamo che il trasferimento è un po' sulla carta nel senso che è stato un discorso di eludere... un problema di Patto di stabilità. Cioè è stata trasferita questa funzione perché altrimenti i comuni dovevano sottostare ognuno a questo Patto di stabilità, e siccome le unioni non sono sottoposte al Patto di stabilità, è stata trasferita questa materia... Diciamo che è stato più un problema di bilanci che di altro» (Tdc 4, 6).

¹⁶⁶ «Visto che abbiamo avuto problemi in questi anni sul Patto di stabilità, sviluppo economico, ecc., ci siamo resi conto che... si tende sempre di più a privilegiare quelli che sono i progetti che coinvolgono più comuni. Poi mi viene in mente anche il tema degli uffici associati. Anche lì, dovendo rispettare dei limiti sul tetto di spesa, ecc., se avessimo dovuto assumere personale non saremmo stati in grado senza convenzionarsi su altri servizi con altri comuni» (Barm 4, 4).

mita a una veloce presentazione delle voci di spesa e a un altrettanto rapida approvazione da parte del consiglio¹⁶⁷. Da più parti si lamenta quindi, oltre all'eccessiva fretta della seduta e della votazione, la mancanza di vero dibattito e discussione sul bilancio, che possa anche mettere in dubbio o far riconsiderare le scelte dell'esecutivo¹⁶⁸.

Si riscontra inoltre, più in generale, un problema di trasparenza nelle modalità decisionali in seno alle unioni, rilevato in particolare – o forse solo più fortemente visibile – nell'ambito del bilancio. Ciò è in parte causato da una lamentata carenza informativa¹⁶⁹, sia verso l'interno, da parte delle giunta nei confronti del consiglio e in particolare delle rappresentanze delle minoranze, sia, forse in misura ancor maggiore, verso l'esterno, da parte dell'unione nel suo complesso nei confronti della popolazione.

Tutto ciò ha alcune conseguenze. La più rilevante è certamente l'accentramento del potere decisionale nella giunta dell'unione e la derivata riduzione del consiglio a mero organo di approvazione di scelte già compiute, depauperato delle sue funzioni, sia di indirizzo che di controllo¹⁷⁰. Questo è un punto che, ovviamente, trascende la questione del bilancio e sussiste in generale nel *modus operandi* delle unioni e che riprenderemo in seguito.

L'altra conseguenza è la marginalizzazione del ruolo delle opposizioni, sia in consiglio che, più in generale, all'interno dell'esperienza associativa. Nei nostri casi abbiamo infatti potuto riscontrare un atteggiamento passivo o, piuttosto, rassegnato a questo modo di procedere, da parte delle minoranze politiche. Il maggior punto di scontro è quello relativo alle modalità di approvazione del bilancio e all'esistenza, di fatto, di una sorta di «ricatto della maggioranza», attraverso logiche proprie più di un ente politico direttamente

¹⁶⁷ «Le cose vengono fatte in maniera molto affrettata, nelle convenzioni, nella stesura del bilancio. E questo non è positivo, perché non si dà il tempo di verificare proprio voce per voce» (Barm 5, 4). O anche: «In consiglio l'assessore al bilancio ha presentato un po' le cose generiche... Alle 10,15 si è chiusa la riunione, si è votato, e siamo andati via (apertura alle 9,30). Allora l'Unione Terre di Castelli con un bilancio spaventoso... in mezz'ora, senza discussione, a favore la maggioranza, contraria la minoranza!» (Tdc 11, 7). Si vedano anche i brani di intervista riportati alla nota 58.

¹⁶⁸ «Ci fanno vedere, che so, il bilancio e ci viene presentato non con i raffronti, ma con le *slides*, è come se mi facessero vedere un bel film e poi dico "è un bel film", ma non ho la possibilità di andare a vedere le cose, di discutere, cioè è quasi una presentazione più che una discussione» (Tdc 11, 6). «Mi sembra che sia tutto troppo affrettato senza dare la possibilità di capire le cose, che è fondamentale» (Barm 5, 4).

¹⁶⁹ A questo riguardo si rimanda ai brani di intervista riportati alla nota 62.

¹⁷⁰ «Poi uno dei difetti che sta venendo fuori nell'unione è che la situazione è un po' chiusa, cioè la gestione. Se uno non va a rompere un po' le scatole, a curiosare, abbiamo pochi rapporti... Allora questo fa in modo che il consiglio dell'unione sia un pochino disinteressato, infatti il dibattito è terribile, cioè non c'è quasi... Tutti i consiglieri anche di maggioranza l'hanno preso un po' come incarico un po' ridicolo... perché anche i consiglieri di maggioranza si sentono un po' estraniati, perché la giunta di solito discute tutto, fa tutto» (Tdc 11, 6-7).

eletto che di un ente di secondo grado¹⁷¹. Inoltre, a differenza delle fasi iniziali dell'esperienza intercomunale, quando le opposizioni, a detta degli intervistati, hanno partecipato attivamente all'unione (e al bilancio in particolare), nella fase attuale, di consolidamento di tale esperienza, si è rilevato invece un atteggiamento piuttosto distaccato delle opposizioni stesse. A Terre di Castelli e in Bassa Romagna ci è stata sottolineata questa differenza di approccio, in particolare in riferimento all'approvazione del bilancio¹⁷²: se in un primo tempo le opposizioni hanno mostrato un atteggiamento collaborativo, allo stato attuale, per i problemi menzionati in precedenza, l'opposizione ha scelto una linea di dissenso per principio¹⁷³.

Come abbiamo già sottolineato nel cap. 3, questo tema dovrà necessariamente essere affrontato in modo serio con le trasformazioni che alcune delle unioni stanno affrontando: Terre di Castelli con la nuova composizione ad otto comuni; Sorbolo-Mezzani in base alle scelte che verranno fatte sulla configurazione intercomunale da assumere in futuro.

4.5. *Le scelte, i successi, i problemi*

A conclusione di questo capitolo dedicato ai servizi messi in comune e alle esperienze concrete di gestione associata nei tre casi studio, è necessario tirare le fila e cercare di ricapitolare alcuni punti essenziali. Riprenderemo

¹⁷¹ «Di fatto: “mi dispiace, non si può perché noi siamo in maggioranza tu sei in minoranza”. Ecco, questa è un po' la sintesi... e poi mi si dice: “guarda, fermiamoci qua, questo è il bilancio, se lo volete votare bene, se no..”. Ecco dove si riferma un attimo la cosa» (Tdc 11, 2-3). O anche, in un'altra unione: «Funziona o attraverso interpellanze, interrogazioni e mozioni, o attraverso qualche volta ordini del giorno, per poter portare avanti anche le nostre iniziative, perché altrimenti diventa difficile» (Some 6, 4).

¹⁷² «L'approccio che abbiamo avuto come minoranze sull'Unione Terre di Castelli è stato questo: lei pensi che abbiamo votato il primo bilancio: è una cosa importante! Cioè la minoranza ha votato il primo bilancio perché lo riteneva un bilancio non più politico di una giunta, ma un qualcosa che doveva far parte di una gestione amministrativa collettiva, o parzialmente collettiva, in modo che le minoranze potessero partecipare alla grande nella gestione, che era poi gestire un servizio. Non era più un fatto di politica» (Tdc 11, 2).

¹⁷³ In Bassa Romagna, ad esempio, la mancanza di discussione «ha fatto sì che l'approvazione del bilancio sia stata di fatto un'astensione da parte... della minoranza in consiglio dell'unione..., riservandosi poi di fare le verifiche in corso di gestione, in sede della redazione del primo vero e proprio bilancio dell'unione... Non c'è stata una discussione approfondita più di tanto da parte dei consiglieri dell'unione» (Barm 9, 4). Mentre a Terre di Castelli si evidenzia: «È chiaro che anch'io non posso votare a favore se non riesco ad intervenire nel dibattito, nella formazione del bilancio, nella modifica delle cose» (Tdc 11, 7). E ancora: «In questi 2 o 3 [primi] anni tenemmo anche delle riunioni delle minoranze continuamente, ogni mese, per valutare cosa si faceva, cioè ci fu una grossa informazione» (ivi, 4). Ma, passando a parlare del presente, prosegue: «Nella minoranza la cultura dell'unione è andata molto scemando negli ultimi anni» (ivi, 6).

allora quelle che nel corso della ricerca sono emerse come le gestioni associate più di successo, che hanno, per una ragione o l'altra, raccolto i maggiori consensi sia da parte dell'amministrazione dell'unione e di chi vi lavora, sia dei politici che le hanno decise. In altre parole, i cosiddetti «fiori all'occhiello». Riprenderemo, però, anche i punti critici, ossia quelle gestioni associate che non hanno funzionato come sperato e hanno avuto, o stanno ancora avendo, alcune difficoltà. Cercheremo infine di mettere in luce gli aspetti più interessanti emersi da questa analisi, introducendo alcune riflessioni che verranno poi sviluppate in sede conclusiva.

Sulla base delle evidenze raccolte nella ricerca, alcuni dei settori considerati di eccellenza dai nostri interlocutori sono già stati menzionati riguardo alle economie di scala. Stiamo parlando della gestione del personale, dei servizi sociali e dei servizi scolastici. Una conferma, questa, del fatto che tali servizi hanno effettivamente avuto degli ottimi rendimenti e la loro gestione associata è stata concretamente apprezzata. La gestione del personale, in particolare, è stata portata come primo «fiore all'occhiello» in tutte e tre le unioni, nonostante il trasferimento in questo settore non sia stato, come abbiamo visto, esente da problemi¹⁷⁴. All'unanimità gli intervistati hanno affermato che il personale è il settore che più degli altri ha permesso razionalizzazione, miglioramento dell'efficienza, risparmi. Se si guarda a questo servizio, i comuni associati ritengono l'unione un'esperienza assolutamente positiva.

Sempre tra le eccellenze si annoverano tutti i servizi connessi alla persona (sociali, sanitari e scolastici), ancora una volta in tutte e tre le unioni, sia con le attività esistenti, già rodute e in ulteriore sviluppo o consolidamento, sia con quelle *in fieri*, prima tra tutte la creazione e l'avvio degli uffici di piano socio-sanitari¹⁷⁵.

Altra ricorrenza tra le eccellenze, menzionata in due dei nostri casi, è quello del Psc associato, ossia il Piano strutturale comunale in forma associata. Sia a Terre di Castelli che in Bassa Romagna, infatti, il Psc è considerato una delle conquiste della gestione comune. Nonostante le difficoltà di conciliare interessi e aspettative di un numero piuttosto alto di comuni, in entrambe le unioni il piano associato ha preso forma tra il 2007 e il 2008¹⁷⁶.

¹⁷⁴ Citando come esempio la dichiarazione di un interlocutore a Sorbolo-Mezzani: «Come fiori all'occhiello lei dice? L'ufficio personale e la consulenza giuridica... L'ufficio personale ha fatto passi da gigante anche perché ha dovuto gestire tutto quel po' po' di roba che le dicevo prima, quindi direi l'ufficio personale» (Some 3, 7).

¹⁷⁵ L'ufficio di Piano per l'integrazione socio-sanitaria è uno strumento organizzativo per la gestione, il supporto, l'allocazione e il monitoraggio dei servizi e delle prestazioni socio-sanitarie che implica anche la collaborazione con le Asl locali. «L'obiettivo più grande, cui già si sta lavorando, è quello di andare ad occuparsi direttamente, a riappropriarsi, gestire in maniera diretta dei servizi attualmente gestiti dall'Usl» (Barm 7, 11).

¹⁷⁶ A Terre di Castelli il Psc è stato formulato nel corso del 2007 e nell'ottobre 2008 è stato approvato il Documento preliminare del Psc (si veda la pagina web: www.terredicastelli.it).

Un'altra funzione – al contrario di molte altre poco citata e invece sottolineata come eccellenza da molti interlocutori sia a Bassa Romagna che a Terre di Castelli – è quella della gestione comune delle entrate e dei tributi. In particolare a Bassa Romagna sono stati espliciti in questo senso (Barm 7; Barm 5; Barm 9), evidenziando i vantaggi ottenuti rispetto, ad esempio, alle attività di recupero fiscale e di lotta all'evasione¹⁷⁷.

Ci sono poi le «specialità» di ogni unione. Se allora a Terre di Castelli ci hanno menzionato, oltre a quelli già citati, anche il corpo unico di polizia e gli indicatori di performance dell'unione su indebitamento e risparmio, con risultati migliori dei limiti di accettabilità nazionale (Tdc 8), a Bassa Romagna si è citato come fiore all'occhiello anche il servizio di protezione civile, mentre a Sorbolo-Mezzani i servizi mensa e tutte le attività di ordine culturale, dalle biblioteche ai servizi ricreativi.

Quali sono invece risultati i settori più problematici? Rispetto alle funzioni trasferite all'unione, il settore più difficile è risultato, in tutti e tre i nostri casi, il corpo unico di polizia. Come abbiamo già messo in evidenza parlando della tempistica dei trasferimenti, la polizia municipale è una funzione piuttosto complessa da trasferire sia per la mole di personale, beni mobili e immobili e attrezzature coinvolti, sia anche per ragioni giuridiche e di competenze tra istituzioni, organi e corpi statali. Ciononostante è una di quelle più frequentemente trasferite nel panorama delle unioni intercomunali italiane, come si ricorderà dall'esposizione precedente. Anche nei nostri casi è effettivamente una delle funzioni che tutte e tre le unioni hanno avuto conferite, ma in tutti e tre i casi è anche quella che, per una ragione o per l'altra, ha creato più problemi. Problemi – relativi agli accordi tra i comuni associati rispetto alle competenze, alla dislocazione delle risorse umane e materiali, al controllo delle medesime, alle entrate derivanti dalle attività di polizia – che hanno contraddistinto le discussioni in tutte e tre le unioni al momento del trasferimento della funzione, e hanno più o meno continuato a sussistere anche ad esperimento avviato¹⁷⁸. Il corpo unico di polizia municipale è dunque

pssccastelli.it, ultimo accesso 19 giugno 2009), in Bassa Romagna è stato adottato nel luglio 2008 nei singoli comuni associati (DocWeb6) e approvato dall'unione a fine dello stesso anno. In Bassa Romagna è stato sottolineato che il Psc è importante anche perché ha avuto una forte risonanza pubblica, con il coinvolgimento del territorio e anche delle associazioni di categoria da parte dell'unione (Barm 4, 10).

¹⁷⁷ Secondo un intervistato «oggi la politica fiscale è molto più ordinata, più coordinata e più specializzata... I piani anti-evasione danno dei risultati coerenti e abbastanza sistematici in ogni anno di attività» (Barm 7, 9).

¹⁷⁸ A Sorbolo-Mezzani: «Aree problematiche?... C'è stata quando era iscritta al mio servizio la polizia locale. Devo dire di più?» (Some 3, 7). In Bassa Romagna, ad esempio, sta incontrando diverse difficoltà e resistenze il tentativo di creare il unico corpo (Barm 9; Barm 7): al momento si sta procedendo per gradi e da nove corpi si è passati a tre per i nove comuni aderenti all'unione. Anche a Terre di Castelli il raggiungimento dell'accordo è stato lungo e difficile (Tdc 2).

una gestione associata che porta razionalizzazione e vantaggi, ma è anche un «settore difficile», da trasferire, prima, e da gestire, poi. Le scelte in questo senso delle tre unioni fanno pensare che valutazioni di ordine più generale (da quelle politiche relative a un progetto strutturato e serio, a quelle materiali della possibilità di finanziamenti nel trasferire una funzione «pesante») hanno avuto il sopravvento su quelle immediate e sulle difficoltà che tali scelte avrebbero inevitabilmente comportato. Scelte costose e difficili come quella del trasferimento della polizia municipale alle unioni possono essere perciò interpretate come un investimento nell'esperienza intercomunale da parte degli enti locali coinvolti.

Poi, come nel caso delle aree virtuose e dei servizi di eccellenza, anche per i settori problematici ci sono le specificità di ciascuna esperienza intercomunale. A Terre di Castelli, ad esempio, tra i settori ritenuti piuttosto deficitari c'è quello culturale e tutte le funzioni e servizi ad esso collegati, per i quali si auspica il superamento del coordinamento leggero e la realizzazione di una maggiore integrazione. Ma anche – e soprattutto – il servizio di sportello unico per le imprese (Suap) che è stato per lungo tempo inattivo e unanimemente ritenuto dai nostri interlocutori uno dei maggiori «nei» dell'unione, se non in assoluto il suo maggior punto debole¹⁷⁹. Lo sportello unico è infatti partito soltanto nella primavera del 2009¹⁸⁰. Pensato come uno snellimento burocratico per imprenditori e cittadini, è stato motivo di critica da parte degli imprenditori e delle associazioni di categoria, che avevano aspettative importanti a questo riguardo¹⁸¹. In Bassa Romagna, invece, un interlocutore ha affermato: «[escluso personale, protezione civile e ufficio di piano, i settori] in cui abbiamo avuto un po' più problemi diciamo che sono un po' gli altri, diciamo che sugli altri qualche problema c'è stato. Un po' di problemi li abbiamo avuti, però secondo me vanno bene ecco» (Barm 8, 4). Poi,

¹⁷⁹ «Sì, qua siamo assolutamente deficitari... Questo che, non voglio banalizzarlo, poteva funzionare anche come prima, non abbiamo avuto la capacità – perché poi si tratta di questo – né politica... e neanche tecnico-amministrativa. Però hai ragione questo è un tema che non possiamo continuare ad ignorare come stiamo facendo» (Tdc 5, 8). Sottolineando anche il problema strutturale del personale, anche (Tdc 6, 4).

¹⁸⁰ Con l'individuazione del responsabile operativo e di quelli territoriali, di regolamenti e strumenti operativi unici, il Suap di Terre di Castelli è stato rilanciato. Sono state dunque predisposte la struttura organizzativa e le risorse; il passo successivo è politico: «come e quanto investirci dipenderà dalle prossime amministrazioni» (Supp 7).

¹⁸¹ Lo sportello unico per le imprese (Suap) è pensato come una sorta di *front office* per il cittadino dove vengono presentate tutte le pratiche che riguardano commercio, edilizia, attività produttive, in modo che «si semplifica perché in Italia il solito problema è che si deve passare da mille uffici... Invece si presenta la pratica tutta in comune e poi sarà questo che si occuperà di contattare l'Usl, la provincia, ecc...» (Tdc 4, 7). In realtà ciò non avviene ancora, creando non poche difficoltà alle amministrazioni comunali e dell'unione che ricevono pratiche che sono costretti a rimandare indietro. Le decisioni sul Suap dell'aprile 2009 dovrebbero porre rimedio a questa situazione.

sempre in Bassa Romagna ci ricordano che, ovviamente, «ci sono dei servizi che dovrebbero essere incrementati» (Barm 9, 7), come il servizio entrate, ancora una volta lo sportello unico, la promozione del turismo¹⁸². A Sorbolo-Mezzani, infine, il grado di soddisfazione per la gestione associata è forse ancor maggiore che nelle due unioni più grandi, e gli interlocutori hanno evidenziato più i problemi che la gestione associata comporta in termini di costi e di carico burocratico, che non di settori in cui, ad eccezione della polizia, la cogestione è deficitaria o inferiore alle aspettative. Ciò si spiega, come già più volte ricordato, con il fatto che per Sorbolo-Mezzani si tratta di una gestione dovuta alla necessità del comune più piccolo di «sopravvivere» e dunque necessariamente meno valutabile in termini comparativi con la situazione preesistente dei singoli comuni.

In conclusione, possiamo quindi affermare che nei nostri casi, dopo un'esperienza associativa ormai quasi decennale (considerando per Bassa Romagna anche la precedente esperienza come Aic) si sono riscontrate varie analogie sulla questione delle funzioni trasferite e della realtà empirica delle gestioni associate. Analogie – sia rispetto ai tempi, alla natura e alle scelte dei trasferimenti, sia anche nella percezione dei risultati delle gestioni associate stesse, del loro funzionamento e delle loro possibilità di miglioramento – che potrebbero forse valere anche per altre esperienze di intercomunalità. E che comunque forniscono un'interessante base empirica per un'ulteriore valutazione di questo nuovo fenomeno di governo locale.

¹⁸² «Ad esempio, nell'ambito della gestione delle entrate, alcuni comuni non hanno trasferito tutta la gestione delle entrate, hanno ancora una gestione propria... La gestione del turismo..., in alcuni servizi alcuni comuni non ci si ritrovano, perché magari la gestione del turismo è più sentita nel comune di Bagnacavallo... o nel comune di Bagnara. Altri comuni che hanno meno storia, non la sentono come esigenza» (Barm 9, 7).

5. Le unioni di comuni: oltre la politica?

5.1. *Un primo bilancio*

Negli ultimi 30 anni, dopo che la crisi petrolifera dei primi anni settanta e l'accelerazione del processo di globalizzazione hanno ridefinito in modo consistente le agende di governo dei paesi occidentali, anche le amministrazioni pubbliche locali sono cambiate in maniera significativa. Nel primo capitolo abbiamo accennato, in prospettiva comparata, ad alcune macro-tendenze quali globalizzazione, europeizzazione, urbanizzazione, richiesta di nuovi servizi. Poi, con un'enfasi più mirata al caso italiano, abbiamo visto che a tali sviluppi sovranazionali si associano importanti specificità nazionali quali la tradizione politico-amministrativa di matrice napoleonica, l'incerto percorso di federalizzazione, la personalizzazione indotta dall'elezione diretta del sindaco. Abbiamo poi ricostruito alcuni elementi importanti per lo sviluppo della cooperazione tra comuni. Forme, obiettivi e razionalità della cooperazione sono stati esaminati, a un elevato livello di generalità, per comprendere perché e come nasce la decisione, da parte dei comuni, di mettere assieme le proprie forze per gestire al meglio il governo locale su un territorio più grande, ferma restando l'autonomia e l'identità storica del municipio.

La comparazione è stata il filo rosso che ha guidato anche il successivo approfondimento, nel secondo capitolo, sulle specificità dell'Emilia-Romagna, e su alcune delle scelte in materia di intercomunalità fatte nelle sue diverse province, nell'ambito dei mutamenti intervenuti a livello normativo e finanziario che si sono susseguiti nell'ultimo decennio, tanto a livello nazionale quanto a livello regionale.

Perché è importante considerare il ruolo della regione nello sviluppo dell'intercomunalità? In Italia le regioni, rimaste per anni sulla carta, hanno visto dopo la nascita dei consigli regionali elettivi nel 1970 un significativo incremento di poteri (Baldi e Baldini 2008). È negli ultimi 15 anni però, con il successo della Lega Nord e il progressivo ingresso del federalismo nell'agenda dei governi nazionali, che i rapporti tra centro e periferia hanno acquisito una marcata centralità nel sistema politico italiano. Da allora le regioni hanno assunto anche significativi margini di autonomia nella regolazione del governo locale. Si tratta, a ben vedere, di una novità recente, non ancora consolidata, e che lascia inevitabilmente ad ogni analisi sul tema un forte carattere di provvisorietà. In altre parole, sarà necessario tornare sull'argomento quando sia la normativa, sia la prassi, entrambe tuttora in evoluzione, saranno meglio sedimentate.

Non di meno, ci pare che il percorso intrapreso nei vari capitoli di questo rapporto abbia fornito importanti spunti per tentare qualche ragio-

namento complessivo sulle Uc nel contesto regionale e nei confronti della regione stessa, a partire dai risultati emersi nei capp. 3 e 4. In quest'ultimo capitolo riprenderemo allora alcuni dei principali elementi che, nella comparazione del funzionamento delle tre unioni, sono emersi come rappresentativi dei loro settori cruciali di attività e della loro identità politica e organizzativa. Come nascono e si consolidano le unioni, come funzionano e come il problema della loro istituzionalizzazione influisce sulla percezione che la cittadinanza ha della loro utilità: tutti questi temi devono essere ripresi con cura al fine di stilare un bilancio – beninteso provvisorio – delle esperienze da noi analizzate.

5.2. *Perché nascono le unioni di comuni*

Se, come si è visto nel cap. 2, gli incentivi normativi e finanziari hanno un ruolo importante nello sviluppo dell'associazionismo intercomunale, è anche vero che questi fattori non sono gli unici a determinare tale mutamento. Oltre a questi, infatti, i nostri intervistati hanno messo in luce l'importanza di difficoltà economiche e organizzative che sembrano aver operato da stimolo alla creazione delle unioni.

Sul primo versante, sono stati sottolineati i vincoli imposti agli enti locali dal Patto di stabilità. È il caso, in particolare, del piccolo comune di Mezzani che ha potuto beneficiare grandemente dell'unione con il comune di Sorbolo. Ma anche di comuni più grandi che, con il trasferimento alle unioni di alcune funzioni, hanno potuto far fronte ai vincoli imposti dal patto. L'unione è poi stata vista come un'opportunità per un miglioramento sostanziale sul versante organizzativo, soprattutto nel caso della Bassa Romagna, dove l'architettura dell'associazione intercomunale si era ormai dimostrata inefficace a governare servizi associati con un bacino di utenza di circa 100 mila abitanti. Ma lo stesso può essere affermato anche per i comuni confluiti in Terre di Castelli, in uscita dalla Cm Appennino Modena Est dopo lo scioglimento della stessa in attuazione della finanziaria 2008.

A questi fattori di oggettiva difficoltà dal punto di vista economico e organizzativo si somma il desiderio di dotarsi di una forma associativa ritenuta in grado di generare un valore aggiunto rispetto alla somma dei singoli comuni, permettendo di migliorare quantità e qualità dei servizi erogati secondo la formula «stessi servizi a costi inferiori» oppure «miglior qualità dei servizi a parità di costo». Questo fattore è stato evidenziato in particolare nel caso di Terre di Castelli.

A motivazioni fondate sull'efficienza dei servizi si saldano poi ragioni di tipo eminentemente politico: «mettersi assieme», «fare sistema» e «fare

massa critica» significano contare di più in un panorama nazionale di graduale e continua federalizzazione che attribuisce sempre nuovi poteri, competenze e risorse agli enti locali. Ne discende che, in questo quadro, le unioni possono aspirare a giocare un ruolo importante come soggetti intermedi fra comuni e province e anche tra comuni e regioni. Del resto, la decisione recente della Regione Emilia-Romagna (legge n. 10 del 2008) di disincentivare sovrapposizioni sul territorio fra realtà associative diverse nell'ambito degli stessi servizi, profila un'importanza crescente delle unioni che, di conseguenza, si configurano sempre più come forme associative polifunzionali.

Oltre alle ragioni appena passate in rassegna, nel cap. 2 abbiamo poi evidenziato quelli che sembrano essere i fattori facilitanti delle dinamiche associative intercomunali, che permettono cioè l'acquisizione di un'ottica che si estenda oltre il livello comunale.

In primis, l'omogeneità geografica, politica e culturale, nonché comuni esigenze economiche e problematiche sociali dei territori e delle popolazioni coinvolte. Fra tutti questi fattori, è particolarmente importante evidenziare la rilevanza di quello politico. Quest'ultimo appare cruciale in processi associativi che si caratterizzano, come quelli delle Uc, per la loro volontarietà. L'omogeneità politica diventa allora, non solo un fattore facilitante, ma anche, ribaltando la prospettiva, un fattore che rischia di diventare determinante per la sopravvivenza stessa delle unioni. Non sono infatti infrequenti casi di comuni che hanno receduto da unioni in seguito a cambiamenti politici nelle maggioranze che li sostenevano. A questo proposito ci pare illuminante l'opinione di un dirigente regionale:

Quasi tutti gli statuti prevedono la possibilità di recesso con regole per la secessione che sono previste negli statuti e regolate nelle convenzioni ma comunque c'è questa possibilità che un comune receda o, peggio, che un comune resti in unione ed esca da tutte le gestioni associate. Anche questo è accaduto perché la disciplina dell'ordinamento delle unioni è molto carente... La cosa paradossale che si è verificata in alcune realtà è che in alcuni casi il comune è uscito ma pretendeva di rimanere nelle gestioni associate, cioè voleva recedere dall'unione politicamente perché non gli andava bene ma voleva continuare in convenzione a fare le gestioni associate con gli altri comuni perché in realtà quelle funzionavano, erano più vantaggiose e più economiche (Er 1, 6 e 24).

Questa citazione ben evidenzia la contraddizione forse irrisolvibile entro cui agiscono le unioni. Da un lato, infatti, esse diventano un polo di attrazione che in certi casi costruisce delle geometrie variabili estendendosi ben oltre i confini territoriali della forma associata; dall'altro lato, la variabilità delle maggioranze politiche le espone continuamente a rischi di recesso da parte dei comuni aderenti, fattore quest'ultimo che, soprattutto alla luce della recente normativa regionale, la quale pone vincoli stringenti rispetto al trasferimento integrale delle funzioni da parte di tutti i comuni aderenti al-

l'unione, mette a repentaglio la possibilità delle stesse di poter accedere ai finanziamenti regionali.

Un ulteriore fattore facilitante la nascita delle unioni è l'esperienza pregressa di gestioni associate, rilevata in tutti i nostri casi studio. Come la nostra ricerca evidenzia, questo «rodaggio» ha certamente convinto i comuni a istituzionalizzare maggiormente le forme della cooperazione per la gestione associata dei servizi nella forma dell'unione.

Un altro elemento che sembra aver favorito la nascita delle unioni, certamente meno significativo dei precedenti ma indubbiamente presente, è il ruolo degli attori terzi. In alcuni casi sono state proprio le associazioni imprenditoriali e quelle sindacali che hanno spinto per la creazione di unioni intravedendo, dietro alle nuove alleanze transcomunali, non solo economie di scala, ma una più generale dinamizzazione del sistema economico locale che deriverebbe dall'uniformizzazione legislativa, amministrativa, procedurale e regolamentare e, soprattutto, dalla presenza di un interlocutore unico, come l'unione.

Le unioni si confrontano oggi con una doppia sfida proveniente da diversi livelli territoriali. Esse devono rispondere, contemporaneamente, alla pressione esercitata dal livello regionale, in direzione di una maggior strutturazione e di un effettivo consolidamento, e a quella proveniente dal livello comunale e dai cittadini, cui in qualche modo le unioni devono rendere conto della loro attività. In questo senso il dialogo nelle sedi deputate (Conferenza dei presidenti) si è rivelato uno strumento fruttuoso di relazione con la regione mentre, come si vedrà meglio nel prossimo paragrafo, gli strumenti per creare un più efficace collegamento con i comuni e, particolarmente, con i loro cittadini devono ancora essere individuati.

5.3. *Istituzionalizzazione, legittimazione e accountability*

Nel cap. 3 abbiamo già presentato un'analisi relativa al processo di istituzionalizzazione delle unioni, utilizzando i dati ricavati dallo studio delle strutture organizzative e degli uffici associati dei nostri tre casi. Vogliamo riprendere in sede conclusiva i dati già presentati per integrarli con considerazioni di carattere più generale, emerse anche nel resto del volume.

Analizzare il processo di istituzionalizzazione delle unioni significa verificare attraverso indicatori e dimensioni utilizzate per altri tipi di organizzazioni se e in che misura le unioni hanno acquisito quel carattere di istituzioni stabili, durature nel tempo e portatrici di valori autonomi (Huntington 1968). I fattori che possono incidere su tale processo sono molteplici e di varia natura: abbiamo analizzato il grado di complessità in relazione all'articolazione della struttura organizzativa, abbiamo anche accennato all'autonomia

dal livello sovraordinato (comune) e alla coerenza interna¹⁸³. In questa sede vogliamo ritornare su questi due ultimi indicatori di istituzionalizzazione considerando anche, per il primo, la legittimazione da parte dei cittadini e quindi l'autonomia dell'unione sul territorio e, per quanto riguarda il secondo, anche la coerenza interna degli organi politici. Questi indicatori vengono dunque scomposti in due ulteriori dimensioni differenti: il primo (cioè l'autonomia) in differenziazione dal livello sovraordinato e legittimazione sul territorio da parte dei cittadini; il secondo (la coerenza interna) in coerenza nel livello burocratico-esecutivo e coerenza nel livello politico, intendendo con quest'ultima la maggiore o minore presenza di una visione comune e condivisa per la governance dell'unione.

Per quanto riguarda l'autonomia, va ricordato che un dato importante a tal riguardo lo si ricava comparando le scelte fatte dalle varie unioni per la gestione del personale, aspetto diffusamente presentato nel cap. 4. La scelta di trasferire interamente il personale all'unione, piuttosto che comandarlo per una parte del tempo, costituisce infatti una prima differenza fondamentale per valutare il processo di istituzionalizzazione delle unioni. Chiaramente il trasferimento del personale all'unione denota una certa stabilità e autonomia dell'istituzione rispetto agli altri livelli di governo. In uno solo dei tre casi analizzati (Sorbolo-Mezzani) ritroviamo la scelta del comando invece che quella del trasferimento. Tuttavia, questo specifico caso rientra in quel tipo di unioni composte da soli due comuni in cui, quindi, la sopravvivenza stessa dell'unione è condizionata al mantenimento dell'accordo tra i due comuni aderenti. La scelta dell'istituto del comando può essere quindi legata a questa specifica circostanza. Ciò significa che, rispetto alle altre unioni – che in caso di recesso di uno dei comuni rimangono comunque in vita – l'effettiva istituzionalizzazione delle unioni di due comuni è ostacolata dalla precarietà della stessa forma associativa. Al momento di un eventuale allargamento dell'unione, se confermato dalle nuove amministrazioni, questo aspetto dovrà essere probabilmente rivisto.

Per quanto riguarda la seconda misura dell'autonomia, ossia la legittimazione sul territorio da parte dei cittadini, abbiamo rilevato generalmente poca partecipazione dal basso e una scarsa percezione dell'unione da parte del pubblico. Questo aspetto è già stato anticipato nel cap. 3, dove è stato evidenziato come non siano stati approntati finora strumenti e arene specifiche per la partecipazione dei cittadini. Laddove invece qualche strumento è stato predisposto, come nel caso del forum online di Terre di Castelli, questo non è stato adeguatamente valorizzato ed è stato poi abbandonato. Si rileva inoltre che nessuna delle unioni analizzate ha mai predisposto sondaggi o al-

¹⁸³ Ciò considerando, però, solo il settore burocratico-esecutivo e non gli organi di governo dell'unione.

tre indagini demoscopiche sulla percezione della cittadinanza del proprio operato. Dalle parole dei soggetti intervistati emerge infine come gli amministratori e i funzionari delle tre unioni siano consapevoli di questa scarsa conoscenza da parte del territorio, che riconoscono infatti come uno dei problemi principali dei nuovi enti. Come già evidenziato in varie parti del rapporto – e come riprenderemo anche di seguito – il problema della legittimità delle unioni è strettamente connesso al fatto che tali enti non sono eletti e non sussistono meccanismi concreti di controllo o di supervisione da parte dei cittadini su queste entità: non vi sono dunque meccanismi di *accountability* esterna.

Passando all'indicatore di coerenza interna, abbiamo già argomentato la situazione relativa al livello burocratico-esecutivo illustrando come nelle due unioni di Sorbolo-Mezzani e Terre di Castelli la coerenza dei metodi di lavoro, la condivisione delle procedure e il rispetto per le regole comuni siano gradualmente migliorati nel corso del tempo. Per Bassa Romagna, data la recente istituzione, non è ancora possibile valutare questo aspetto poiché, perché i metodi di lavoro siano coordinati e condivisi, è necessario che le unioni siano operanti nella loro composizione definitiva da almeno alcuni anni.

Per quanto riguarda, invece, la coerenza interna a livello politico, la situazione è abbastanza diversificata. La situazione di Terre di Castelli è indubbiamente quella da cui emerge una maggiore coerenza tra gli esponenti politici in merito alle scelte che riguardano l'unione. La condivisione e legittimazione degli obiettivi comuni emerge da molte delle interviste citate nei capp. 3 e 4 ed è confermata anche dalle dichiarazioni dei sindaci dei tre nuovi comuni membri¹⁸⁴. Si deve sottolineare, inoltre, che nel caso di Terre di Castelli il personale politico ha effettuato alcune scelte definite irreversibili, tra cui il già citato trasferimento del personale in capo all'unione, ma anche la patrimonializzazione di ingenti risorse. Infatti, si sono trasferiti all'unione oltre 20 milioni di euro, ovvero il patrimonio di Hera¹⁸⁵ dei 5 comuni (Conferenza dei presidenti 2006). Quest'ultimo aspetto rimanda inoltre a quanto esposto nel cap. 1 a proposito delle esternalizzazioni dei servizi a privati, fenomeno che abbiamo visto essere tipico di molti paesi europei come una delle risposte alle sfide del governo locale.

La coerenza interna a livello politico sembra essere discreta anche nel caso della Bassa Romagna dove, a parte qualche sindaco non del tutto otti-

¹⁸⁴ Si veda il comunicato stampa del 30 aprile 2009 sull'approvazione dell'allargamento dell'unione alla pagina (ultimo accesso 23 giugno 2009): www.unione.terredicastelli.mo.it/unione/comunicato_stampa_30_aprile_2009__approvato_dal_consiglio_dellunione_e_dai_consigli_comunali_lamplia.htm.

¹⁸⁵ Hera è la società multiutility che si occupa dei servizi idrici, ambientali e igienici nel territorio di Bologna, Ravenna, Rimini, Forlì-Cesena, Ferrara, Modena e Imola.

Tab. 5.1. *Indicatori complessivi di istituzionalizzazione delle unioni*

	Sorbolo-Mezzani	Bassa Romagna	Terre di Castelli
Complessità	Poco articolata	Diversificata e articolata	Diversificata e articolata
Autonomia	1. Differenziazione: limitata 2. Legittimazione: limitata	1. Differenziazione: discreta 2. Legittimazione: limitata	1. Differenziazione: discreta 2. Legittimazione: limitata
Coerenza interna	1. Burocratico-esecutiva: elevata 2. Politica: limitata	1. Burocratico-esecutiva: n.r. 2. Politica: discreta	1. Burocratico-esecutiva: elevata 2. Politica: elevata

Nota: complessità: poco articolata / diversificata / diversificata ed articolata; autonomia: limitata / discreta / elevata; coerenza interna: limitata / discreta / elevata; n.r. = non rilevabile.

mista sulla nuova unione, vi è comunque condivisione sui valori e gli obiettivi del nuovo ente.

Nel caso di Sorbolo-Mezzani, invece, questa dimensione appare maggiormente problematica poiché, come emerge dalle interviste effettuate, in particolare ai due sindaci, sembra che l'esperienza dell'unione sia stata vissuta in modo diverso e che diversa sia la legittimità che essi attribuiscono all'ente. Questo dato è spiegabile in virtù della particolarità di questa unione formata, lo ricordiamo ancora una volta, da due soli comuni piuttosto diversi anche dal punto di vista demografico. Con il cambio di entrambi i sindaci a seguito delle elezioni amministrative del 6-7 giugno 2009, e l'eventuale allargamento ad altri comuni (quale requisito necessario per accedere ai contributi), l'Unione Sorbolo-Mezzani potrebbe recuperare forza in termini di legittimità e coerenza interna. Tuttavia fino al luglio 2009 non era stata ancora presentata nessuna ipotesi ufficiale sulla nuova composizione dell'unione.

Volendo allora riassumere gli aspetti salienti della nostra analisi sul processo di istituzionalizzazione delle unioni, possiamo affermare che, sicuramente, Terre di Castelli presenta un'organizzazione solida al proprio interno (dal punto di vista sia burocratico-amministrativo, sia politico), sufficientemente articolata e differenziata come struttura e con un discreto livello di autonomia dal livello sovraordinato (comune), soprattutto se si considerano le scelte effettuate per la gestione del personale e di alcune proprietà patrimoniali. Questo sembra poter rimanere valido anche nella configurazione allargata ad otto comuni.

L'Unione Bassa Romagna, seppure si trovi in una fase ancora di avvio, sembra essersi creata su basi già abbastanza solide, costruite nel corso della precedente esperienza associativa. L'organizzazione sembra anche essere discretamente stabile per quanto attiene la coerenza dal punto di vista politico, con una struttura diversificata e articolata e con un discreto livello di auto-

nomia dal livello sovraordinato nella gestione del personale e nella prassi organizzativa. Diverso è il caso di Sorbolo-Mezzani che, in virtù delle varie peculiarità più volte menzionate e della poca coerenza politica al proprio interno, non sembra aver raggiunto ancora un livello di istituzionalizzazione tale da poter ipotizzare ulteriori sviluppi dell'unione in questa configurazione attuale. Sembra infatti che, anche in virtù delle nuove norme approvate dalla Regione Emilia-Romagna sulle unioni (si veda ancora il cap. 2 e il par. 5.4), a Sorbolo-Mezzani dovranno necessariamente essere compiuti, entro il 2010, alcuni passi fondamentali per gli sviluppi futuri dell'unione in direzione di un rafforzamento degli assetti attuali (in particolare nella gestione del personale, nella struttura degli uffici) o in direzione di nuovi possibili assetti con l'entrata di altri comuni.

Debole rimane invece l'aspetto della legittimazione da parte del territorio e dei cittadini in tutti e tre i casi. Questa sembra essere la sfida principale che le unioni in Emilia-Romagna dovranno necessariamente raccogliere se il loro obiettivo è quello di una maggiore e definitiva istituzionalizzazione. Il problema della legittimazione investe, come già ricordato, due ambiti in particolare: da un lato la rappresentatività degli organi di governo dell'unione rispetto alle minoranze, dall'altro quello della comunicazione esterna e del rapporto con i cittadini.

Per quanto riguarda il primo ambito, si è già detto come siano carenti a livello di normativa sulle unioni meccanismi che definiscano un sistema fondato sull'*accountability*, ovvero il rendere conto delle decisioni e delle politiche, e sulla *responsiveness*, la capacità delle istituzioni di intercettare la domanda sociale e di essere capaci di soddisfarla (Gelli e Morlino 2008).

Per quanto riguarda invece la comunicazione esterna, sono le unioni stesse che, nell'ambito dei vincoli finanziari imposti dal livello centrale, devono decidere come e quanto potenziare questo aspetto: su questo tema, che ci pare particolarmente importante, ritorneremo di seguito richiamando i risultati di un'analisi svolta nel 2007 dall'Anci a livello nazionale.

5.4. *Le unioni e i cittadini tra comunicazione e partecipazione*

Secondo una nostra rilevazione sulle unioni in Italia effettuata nell'agosto 2008¹⁸⁶, la presenza di Uc con un proprio sito web ufficiale risulta piuttosto limitata: solo poco più di una unione su tre ha una presenza autonoma in rete. Con un risultato superiore al 50% si segnalano solo i casi di Emilia-Romagna, Marche e Piemonte, mentre Lombardia, Veneto, Lazio e Molise presentano valori inferiori al 25%. In questa sede ci limitiamo ad osservare

¹⁸⁶ Si ringrazia Lucia Picarella dell'Università di Salerno per la rilevazione dei dati.

come dietro a questo dato puramente quantitativo, che niente ci dice sulla qualità dei siti web, sembra nascondersi un deficit di comunicazione da parte delle Uc nei confronti dei propri cittadini.

Ma come sono percepite le unioni dai cittadini che risiedono nei loro territori? Secondo un'indagine realizzata dall'Anci nel 2007 su un campione di 1.000 soggetti maggiorenni rappresentativi dell'universo di riferimento in base a sesso, età e zona di residenza, il livello di conoscenza delle unioni da parte dei cittadini dei comuni interessati dai processi associativi risultava essere cresciuto negli ultimi anni: se nel 2005 tre quarti degli intervistati dichiaravano di sapere che il proprio comune aveva aderito a un'unione, nel 2007 la percentuale era salita all'81% (Cittalia-Anci ricerche 2007, 7). Rispetto ai mezzi di comunicazione mediante i quali i cittadini erano stati informati sull'esistenza e l'attività delle unioni, emergeva però come nei primi anni fossero molto più diffusi ed utilizzati i canali formali e istituzionali mentre successivamente fosse cresciuta la rilevanza dei canali informali, come il passaparola. La comunicazione istituzionale appariva quindi poco efficace: meno di un decimo dei cittadini aveva ricevuto materiale informativo, giornalini istituzionali, comunicazioni ufficiali e notizie su assemblee pubbliche (ivi, 8).

Interessante notare, inoltre, che i comuni mantenevano un ruolo e un interesse superiori rispetto alle unioni di cui fanno parte: quasi un terzo degli intervistati si dichiarava infatti molto o abbastanza informato sul proprio comune, rispetto a poco meno di un quinto nel caso delle unioni. Inoltre, quasi un quinto dichiarava di non essere per niente informato sull'attività amministrativa del proprio comune; percentuale che raggiungeva quasi un terzo nel caso delle unioni (ivi, 11). Dalla stessa indagine emergeva poi un dato alquanto preoccupante: il giudizio sulla creazione delle unioni rimaneva nel tempo sostanzialmente positivo, ma era anche evidente un notevole scivolamento del gradimento verso il basso. Se infatti nel 2005 la metà degli intervistati, nel confrontare i periodi rispettivamente antecedenti e successivi all'istituzione dell'unione, segnalava più vantaggi che svantaggi, al momento dell'ultima rilevazione i giudizi favorevoli scendevano al 38%. Parallelamente, aumentava la percentuale di chi percepiva maggiori svantaggi (dal 10 al 16%), così come quanti ritenevano che la situazione fosse rimasta invariata (dal 27 al 37%) (ivi, 13). Infine, se la maggioranza dei residenti nelle unioni era complessivamente soddisfatta dei servizi offerti, si notava comunque una significativa diminuzione del livello di soddisfazione dal 68 al 59% (ivi, 17).

Se questi dati rispecchiassero anche la situazione emiliano-romagnola – e le nostre interviste forniscono qualche spunto in questa direzione – ne deriverebbe che le unioni dovrebbero investire maggiormente nella comunicazione istituzionale, anche utilizzando modalità e strumenti innovativi. È nostra opinione che, sulla falsa riga delle risorse dedicate agli studi di fattibi-

lità, anche la regione potrebbe contribuire con incentivi specificamente dedicati alla comunicazione esterna delle unioni con i cittadini, valorizzando e promuovendo la diffusione delle buone pratiche in questo ambito specifico.

Occorre sottolineare inoltre come siano ormai stati individuati molti metodi e strumenti a disposizione degli amministratori per incentivare la partecipazione dei cittadini nella governance degli enti locali (Bobbio 2004; Quagliani 2005; Bottari e Tedesco 2008). Tra questi spiccano, da un lato, pratiche di democrazia deliberativa e partecipativa (della Porta 2008), dall'altro, l'uso delle nuove tecnologie della comunicazione e dell'informazione che tuttavia può rilevarsi problematico per i limiti nell'accesso, i rischi di manipolazione e la concentrazione dell'*expertise* nelle mani di pochi individui particolarmente competenti (Mosca 2008).

La dimensione comunicativa è comunque un tassello fondamentale per costruire quel sistema di *accountability* delle unioni nei confronti dei cittadini più volte richiamato in questo volume. Se a livello comunale la percezione e la legittimazione dell'ente sono solitamente forti, in particolare nelle realtà medio-piccole, lo stesso non può dirsi per le unioni che, come abbiamo visto, sembrano essere percepite come enti poco visibili e di difficile identificazione. È su questo terreno che le unioni potrebbero essere portatrici di una vera e propria innovazione nel governo locale: proprio attraverso la partecipazione e la comunicazione con il territorio di riferimento esse potrebbero superare i problemi che oggi presentano a livello di funzionamento degli organi politici, e potrebbero configurarsi come un più ampio e nuovo ambito territoriale di riferimento per i cittadini. Questo percorso necessita chiaramente di tempo, risorse e volontà politica. Riteniamo però che alcune unioni, già solide e con una coesa classe politica alle spalle, potrebbero facilmente intraprendere questa strada virtuosa.

5.5. *Gli scenari futuri*

La disamina del livello di istituzionalizzazione delle tre unioni ha già fornito una serie di elementi di riflessione sul loro sviluppo futuro. Due sono le questioni che appaiono più rilevanti e sulle quali vale la pena soffermarsi ancora. La prima riguarda l'evoluzione delle unioni e un possibile scenario di allargamento o consolidamento a fronte, invece, di uno di disgregazione dell'unione stessa. La seconda, strettamente legata alla prima, concerne invece più la macchina organizzativo-politica. Difatti, anche in funzione di quale organizzazione politico-amministrativa futura si doteranno le unioni, si potrà avere un consolidamento o invece uno stallo (o la fine) dell'unione. I nostri casi rappresentano, infatti, da questo punto di vista, fattispecie piuttosto diverse. Si passa da un'unione solida che ha optato, in tempi anche piut-

tosto rapidi dopo la nuova legislazione – nazionale prima e regionale poi – sulle Cm, per un allargamento (Terre di Castelli), a un'altrettanto consolidata temporalmente (Sorbolo-Mezzani) che soffre però di una precarietà maggiore e di un destino più incerto, appeso al filo delle decisioni degli amministratori in carica dal giugno 2009, a una nata da poco meno di due anni (Bassa Romagna) la cui stabilità futura è ancora da valutare.

Tutte e tre le unioni hanno infatti affrontato, o dovranno affrontare nell'immediato futuro, importanti revisioni delle loro macchine organizzative e, di conseguenza, anche della loro esistenza come intercomunalità. Ai dibattiti interni che erano da tempo già avviati più o meno informalmente, si sono infatti aggiunti i forti stimoli esogeni, di natura normativa, introdotti con la legge regionale n. 10 del 30 giugno del 2008 e sue revisioni di cui abbiamo parlato nel cap. 2. I nuovi criteri individuati da questa legge per la concessione dei finanziamenti alle forme associative hanno, infatti, avuto significative ripercussioni sulle tre unioni poiché tutte e tre avevano, e in certi casi ancora hanno, alcune caratteristiche che non sono conformi a quanto richiesto dalla regione. Vediamo ciascuna unione singolarmente.

Terre di Castelli ha provveduto, all'inizio del 2009, alla modifica del proprio statuto in funzione dell'allargamento e recependo le indicazioni della legge regionale. Mentre nella sua formazione originaria, composta da cinque comuni, l'unione presentava una giunta formata da assessori e sindaci, adesso questo organo è formato solo dai sindaci degli otto comuni associati, come previsto appunto dalle nuove disposizioni normative. Con il primo consiglio dell'unione allargata, lo scioglimento contestuale della Cm, la designazione del nuovo presidente dell'unione e la conclusione della fase di rodaggio dell'unione, inizierà la vera e propria fase operativa dell'allargamento. La revisione dello statuto è stata dunque necessaria anche per la revisione degli organi di funzionamento per agevolare il funzionamento con più membri e per eliminare le vischiosità presenti nella vecchia configurazione.

Relativamente alla composizione degli organi dell'unione stessa (numero dei membri del consiglio e della giunta, figure che devono/possono farne parte) se per la giunta la decisione è stata eterodiretta, per il consiglio l'unione ha optato, come si è visto nel cap. 3, per il mantenimento dello stesso numero di consiglieri e dunque, di fatto, visto l'allargamento, per una riduzione della rappresentanza di ciascun comune. Tra le critiche più frequenti c'era infatti quella relativa al numero eccessivo delle persone negli organi di secondo grado. La soluzione della giunta di soli sindaci, risponde anche a un'altra critica che veniva sollevata all'unione a cinque: il fatto che esistessero doppie figure assessorili nei comuni e nell'unione. Per le funzioni trasferite all'unione, infatti, è necessario che ci sia un assessore dotato di portafoglio, essendo le decisioni politiche – e di spesa – fatte appunto a livello di unione. Fino all'allargamento, però, nei comuni lo stesso settore veniva co-

perto da assessori comunali, senza portafoglio, che risultavano così essere senza potere decisionale e con cariche che erano di fatto un duplicato di quelle dell'unione. Se in un primo tempo questa duplicazione era stata forse necessaria a fini strategici (per non far avere una rottura troppo netta al personale dei comuni, per favorire un passaggio «morbido» al nuovo ente, e anche per far rodare pian piano il nuovo soggetto), negli ultimi anni, a unione ben avviata, tali duplicazioni erano inutili. Non solo, ma potevano creare problemi di identificazione con il proprio compito, oltre che di gratificazione professionale, da parte degli assessori comunali. La «scure» regionale ha risolto indirettamente questo problema interno di Terre di Castelli: la giunta di sindaci implica necessariamente deleghe assessorili (dell'unione), con portafoglio, a questi ultimi.

Infine, questa revisione comprenderebbe anche un risparmio di budget, anche se in pratica tale risparmio già era in atto: gli assessori e i sindaci che componevano la giunta dell'unione non erano pagati per quest'ultimo incarico, e questa situazione permarrà anche con l'allargamento, come chiarito anche da comunicati stampa dell'unione¹⁸⁷.

Nelle altre due unioni analizzate in questo volume, invece, i necessari adeguamenti alla legge regionale avverranno a partire dall'autunno 2009, quando le nuove amministrazioni elette a giugno si saranno insediate e avranno iniziato a lavorare a regime.

La piccola unione di Sorbolo-Mezzani, nella sua configurazione a due, non rispetta diversi criteri stabiliti dalla regione per accedere ai finanziamenti e, soprattutto, per poter esistere: il numero minimo dei comuni associati (tre), la popolazione coinvolta (almeno 15 mila abitanti) e il trasferimento della funzione del personale. L'allargamento previsto ai due comuni di Colorno e Torrile, se perseguito dalle nuove amministrazioni entrate in carica nel giugno 2009, risolverebbe le prime due mancanze, mentre la questione del personale è sicuramente un aspetto, almeno al momento, di secondo piano rispetto alla prima, più complessa, decisione (Supp 8)¹⁸⁸. Il caso di Sorbolo-Mezzani è, per molti versi, opposto a quello di Terre di Castelli. La piccola unione soffre infatti di una fragilità latente dovuta proprio alla sua composizione ridotta e alle diverse caratteristiche dei due comuni associati. Ci sono

¹⁸⁷ Si veda ancora il comunicato stampa del 30 aprile 2009 sull'allargamento dell'unione, alla pagina (ultimo accesso 23 giugno 2009): www.unione.terredicastelli.mo.it/unione/comunicato_stampa_30_aprile_2009__approvato_dal_consiglio_dellunione_e_dai_consigli_comunali_lamplia.htm.

¹⁸⁸ A questo proposito ricordiamo che tutto il personale che lavora per l'unione Sorbolo-Mezzani è interamente comandato dai due comuni e non trasferito. La delibera della giunta regionale n. 629 dell'11 maggio 2009 ha modificato la l.r. n. 10 del 2008 in senso meno restrittivo, prevedendo per il personale, invece che il trasferimento obbligatorio, la necessità del conferimento del «trattamento giuridico» e «trattamento economico» (All. A 1.5.A).

infatti elementi organizzativi che pendono sugli sviluppi successivi di questa unione, elementi peraltro emersi chiaramente durante la trattazione nei capitoli precedenti. La struttura dell'unione, si è visto, comporta una serie di pesanti carichi di lavoro per il personale dei due comuni, difficoltà burocratiche e di gestione, anche a causa del sistema del comando del personale. In alcuni casi gli interlocutori, più che altro in vena polemica, hanno addirittura ventilato l'idea che Sorbolo-Mezzani debba avere più la struttura di un'Aic che quella di un'Uc (Some 1). La soluzione meno vincolante dell'associazione eviterebbe alcuni obblighi ma, come si è visto, questa non è un'opzione incentivata dalla regione e dunque, di fatto, non più conveniente per i comuni. Inoltre, come il caso della Bassa Romagna ha messo in luce, la trasformazione in Uc della precedente Aic è stata effettuata proprio per cercare di superare i limiti organizzativi e strutturali di una forma associativa a basso grado di istituzionalizzazione come l'associazione. Al di là delle difficoltà, comunque, l'Unione Sorbolo-Mezzani dovrà probabilmente risolvere, con la nuova amministrazione, soprattutto il dilemma che vede, da un lato, l'opzione dell'allargamento – e dunque del rafforzamento dell'unione – ad altri due comuni, e, dall'altro lato, la fine dell'esperienza intercomunale.

Anche per Bassa Romagna le decisioni riguardo all'adeguamento alla normativa regionale si avranno a nuove amministrazioni insediate. Tali decisioni riguardano il trasferimento delle funzioni. Come sappiamo le funzioni gestite in forma associata dall'unione Bassa Romagna sono suddivise in moduli non necessariamente sempre sottoscritti da tutti comuni aderenti, mentre la nuova legge obbliga a un conferimento delle funzioni complessivo e integrale da parte di tutti i comuni associati. Gli interlocutori di questa unione ci hanno confermato, appunto, che quanti e quali funzioni verranno integralmente spostate sull'unione in ottemperanza alla normativa e quali, magari, potranno tornare ai comuni, è questione che sarà affrontata presumibilmente nell'autunno 2009 (Supp 9).

Più in generale, rispetto alla questione degli assetti futuri delle unioni, nel caso di Bassa Romagna la costituzione ancora recente di questa unione non permette di fare affermazioni sul suo grado di solidità, se non affidandosi a giudizi basati sull'esperienza precedente come Aic. Tuttavia, la revisione della macchina organizzativa in funzione dei trasferimenti delle funzioni all'unione è resa difficile dagli elementi, più volte menzionati, della disomogeneità dimensionale e politica dei comuni che compongono questa unione e che, come abbiamo visto in precedenza, hanno entrambi un peso rilevante per le capacità di funzionamento e per l'efficienza dell'ente intercomunale. Come si è detto, i piccoli comuni segnalano il rischio di perdere la loro identità ed essere messi in ombra dal «supercomune», mentre differenze di colore politico sono spesso additate come la causa maggiore delle vischiosità e delle lentezze dell'ente.

Ricapitolando quindi sugli adeguamenti effettuati o in corso, e sugli scenari futuri, possiamo affermare quanto segue rispetto alle tre unioni analizzate. La struttura dell'Unione Terre di Castelli è ormai abbastanza istituzionalizzata, così come il suo funzionamento. Di tutto il bilancio dell'esperienza intercomunale quello che non appare al momento in discussione, è proprio la scelta associativa. A Terre di Castelli un dietrofront appare oggi molto improbabile: anche se la fine dell'unione rimane teoricamente possibile, i costi di questa operazione sarebbero ormai molto più elevati rispetto a quelli del suo mantenimento. Sulla stessa posizione anche Bassa Romagna, pur con le difficoltà dovute alla grande numerosità dei suoi componenti. Situazione diversa, invece, per Sorbolo-Mezzani, dove la numerosità ridotta gioca a sfavore dell'unione, anche se gli ultimi sviluppi potrebbero invece far pensare a uno scenario di allargamento e di possibile, conseguente consolidamento.

5.6. *Unioni e governo del territorio*

Fin qui abbiamo cercato di tirare le fila principalmente sugli elementi istituzionali e organizzativi delle unioni. Tentiamo adesso di spostare il focus sugli elementi più prettamente politici emersi in questo lavoro.

Dell'importanza dell'omogeneità politica tra i comuni associati abbiamo detto in apertura di questo capitolo, annoverando questo elemento tra quelli facilitanti la nascita delle unioni, almeno nei casi qui considerati. Vale però la pena soffermarsi nuovamente su questo aspetto. Se infatti il colore politico ha favorito l'aggregazione iniziale dei comuni, è anche vero che questo può giocare un ruolo diverso in una fase più consolidata della vita associata. Per alcuni interlocutori, soprattutto nel caso di Terre di Castelli, il diverso colore politico è un fattore che allo stadio attuale dell'unione non può – e non dovrebbe – costituire un ostacolo, per altri, soprattutto a Bassa Romagna, le cose non stanno in questi termini. A Terre di Castelli sia esponenti di maggioranza che di opposizione hanno cioè espressamente dichiarato che, dato il grado di consolidamento dell'unione e data la portata dell'esperienza associativa, anche e soprattutto ad allargamento avvenuto, un recesso dei comuni membri, pur in caso di cambio di maggioranze nei comuni, «non è assolutamente pensabile»¹⁸⁹. Inoltre, sempre secondo gli interlocutori di Terre di Ca-

¹⁸⁹ «Noi invece facemmo coscientemente una scelta sull'unione che doveva essere, dire irreversibile è un po' forte, ma di una grande stabilità. Cioè ci voleva proprio un cataclisma di carattere politico-amministrativo perché i cinque comuni decidessero di tornare indietro da una scelta del genere. Noi pensammo anche che se i cinque comuni fossero stati anche di colori politici molto diversi tra loro, doveva esserci una struttura talmente robusta per cui non si sarebbe dovuto mettere in discussione quella struttura» (Tdc 9, 4).

stelli, anche la «coabitazione» di amministrazioni diverse nel quotidiano funzionamento dell'intercomunalità sembra non essere uno scenario potenzialmente problematico¹⁹⁰. Se a Sorbolo-Mezzani rimangono su posizioni interlocutorie rispetto a scenari di coabitazione (Some 2, 5), a Bassa Romagna, invece, forse condizionati dall'esperienza già maturata con un piccolo comune di diverso orientamento, gli intervistati sono più cauti e la prospettiva di recesso di alcuni comuni nel caso di cambio di maggioranza politica è vista come qualcosa di costoso ma non escludibile a priori, mentre la difficoltà di interazione con maggioranze diverse viene considerata quasi un dato di fatto¹⁹¹.

Vediamo adesso quali altri elementi politici sono emersi dalla ricerca. Tre sono le questioni che ci paiono più rilevanti e che sono legate a fenomeni comuni alle democrazie contemporanee occidentali. La prima questione riguarda il tema, già accennato nei capp. 3 e 4 e ripreso poi anche in queste conclusioni, dell'*accountability*, ossia della responsabilità delle istituzioni nei confronti della popolazione e in particolare dell'elettorato che le legittima. La seconda questione, strettamente connessa alla prima, concerne invece il rafforzamento degli esecutivi a scapito delle assemblee legislative. La terza questione, infine, richiama il concetto di governance di cui abbiamo fatto menzione nel cap. 1, in particolare con riferimento al ruolo della Regione Emilia-Romagna nella gestione territoriale e nella politica dell'intercomunalità e che abbiamo poi osservato in dettaglio nel cap. 2.

Le unioni, lo ricordiamo ancora, sono enti di secondo grado, non elettivi e quindi privi di legittimazione diretta. Gli organi dell'unione, come è stato chiarito nel cap. 3, sono eletti e formati (in secondo grado, appunto) dai sindaci e dai consiglieri comunali e tuttavia non vanno a costituire una parte dell'ente che li elegge (i vari comuni), come succede di solito con le elezioni indirette, ma vanno a formare un nuovo ente (l'unione). In altre parole, gli organi delle unioni sono sì eletti dai rappresentanti degli elettori (sindaci e consiglieri comunali) – come avviene per molte altre cariche istituzionali e come era fino a non molti anni fa anche per i sindaci – ma vanno comunque a formare un ente secondario (intercomunale) a legittimazione indiretta.

¹⁹⁰ In riferimento al distretto socio-sanitario, composto da almeno altri quattro comuni oltre a quelli dell'unione, ci è stato detto: «A livello di gestione associata, di gestione consortile dei servizi sociali, l'esperienza di otto amministrazioni comunali di centrosinistra e una di centrodestra non ha portato alcuna difficoltà aggiuntiva» (Tdc 1, 10).

¹⁹¹ «Nel momento in cui c'è un cambio di amministrazione proprio come segno politico, credo che un problema si pone... l'appartenenza all'unione potrebbe essere rimessa in discussione. È molto probabile... Su quello che sappiamo già adesso, cioè sul comune che ha un altro colore politico, ci sono sempre stati dei problemi» (Barm 8, 4). Resta da vedere come agiranno le nuove amministrazioni, visto che alle elezioni del 6-7 giugno 2009 Sant'Agata sul Santerno è rimasta al centrodestra, ma si è spostata da questa parte politica anche Bagnara di Romagna.

Con il trasferimento delle funzioni e la gestione comune di servizi importanti per il territorio e la popolazione, però, sono proprio le unioni a configurarsi come istituzioni che di fatto decidono e operano sul territorio. Talvolta duplicandosi con i comuni, più spesso – e sempre di più – essendo le uniche autorità competenti su certe materie (quelle trasferite, appunto). Tutto ciò con i vantaggi e gli svantaggi che abbiamo evidenziato in questo volume. Ma da un punto di vista puramente politico resta il fatto che il potere di *policy making* e il potere decisionale su materie cruciali riguardanti la vita del territorio più prossimo ai cittadini sono nella pratica in mano ad enti non eletti direttamente e dunque solo parzialmente responsabili dal punto di vista politico.

In quest'ottica si inserisce un'ulteriore riflessione: i sindaci continuano, almeno fin quando le unioni non saranno una realtà più conosciuta, a rispondere, politicamente e personalmente, agli elettori dei propri comuni. Allo stesso tempo, però, le decisioni cruciali per la gestione e lo sviluppo del territorio sono appunto prese a livello intercomunale, in dinamiche di negoziazione, accordo e scontro, che travalicano i confini delle singole municipalità ma che a livello di municipalità continuano a venire giudicate. Si produce quindi il paradosso per cui i sindaci devono rispondere singolarmente ai propri elettori-cittadini del comune di provenienza anche per quelle decisioni collegiali e intercomunali che fanno capo alle unioni.

Oltre a questo c'è il fatto che gli organi decisionali delle unioni sono in buona sostanza privi di un controllo e di un'opposizione effettivi all'interno delle proprie assemblee consiliari. Vengono quindi meno quelle essenziali regole di bilanciamento dei poteri, indispensabili per il buon funzionamento democratico. Quest'ultima osservazione ci ha già portato al cuore della seconda questione, quella del rafforzamento degli esecutivi, quel fenomeno che, in termini più generici, viene definito presidenzializzazione.

In altri termini le giunte delle unioni e i loro presidenti, dotate dei poteri decisionali e, ovviamente, composte integralmente da esponenti delle maggioranze dei comuni (come abbiamo visto nel cap. 3 dai sindaci e, prima delle innovazioni legislative del 2008, anche da assessori comunali), non sarebbero sufficientemente bilanciate dai consigli. I consigli delle unioni, che dovrebbero appunto svolgere il ruolo di indirizzo politico e controllo del loro esecutivo (la giunta dell'unione) sono, a detta degli interlocutori, fortemente svuotati del loro ruolo. Al pari delle assemblee legislative e dei consigli di qualunque livello territoriale e in quasi tutti i paesi europei. E l'omogeneità politica non fa altro che rafforzare questo dato di fatto. Nei nostri casi, infatti, al momento della ricerca sul campo, si è avuta un'omogeneità politica pressoché totale in tutti e tre i casi¹⁹².

¹⁹² Con l'eccezione ormai nota di Sant'Agata sul Santerno in Bassa Romagna e, ovviamente, con riferimento al quadro politico precedente le elezioni amministrative del

Su questa questione, come si è avuto modo di evincere dalle interviste, le opposizioni nelle nostre tre unioni hanno ripetutamente denunciato una situazione di penalizzazione, subita, appunto, a livello di *decision-making* intercomunale. In tutti e tre i casi è stata lamentata l'eccessiva fretta da parte del consiglio dell'unione nella ratificazione delle decisioni della giunta, così come le difficoltà nel poter esercitare un ruolo propositivo/oppositivo nelle istituzioni di secondo grado a causa della mancanza di vero dibattito politico e di confronto.

Concludendo su questi due punti insieme (*accountability* e presidenzializzazione), possiamo affermare che la tendenza al rafforzamento degli esecutivi, che si è prodotta a tutti i livelli politico-amministrativi, in Italia ma più in generale in Europa (Fabbrini e Vassallo 1999, Fabbrini 2000, Poguntke e Webb 2005), sembra si sia riverberata anche su un ente di secondo grado come l'unione. La giunta, infatti, è l'organo decisionale per eccellenza delle unioni, in posizione assolutamente dominante rispetto al consiglio. Questo, come abbiamo avuto modo di vedere anche in altre parti del volume, fa sì che quest'ultimo tenda a ricoprire un ruolo puramente di ratifica di decisioni già confezionate altrove, perdendo le sue prerogative di indirizzo e controllo del e sull'operato dell'esecutivo. Ad esempio, nel caso del bilancio, si è visto che la principale conseguenza di questa tendenza è quella di una seduta consiliare di rapida approvazione e, soprattutto, priva di discussione, con un ruolo molto marginale delle opposizioni. Ma in generale il problema è più ampio. Si tratta infatti di una prevalenza dell'esecutivo in un organo – l'unione – che è, lo ribadiamo, un ente amministrativo di secondo grado, non eletto e come tale privo di legittimità politica diretta. Le regole delle democrazie maggioritarie, che valgono per organi politici elettivi, sono infatti più difficili da accettare se applicate a soggetti istituzionali privi della legittimità popolare.

La terza questione che la ricerca ha evidenziato riguarda il ruolo della Regione Emilia-Romagna, considerato in questo lavoro rispetto al fenomeno dell'intercomunalità. Nel cap. 2 è stato analizzato a fondo il sistema normativo e finanziario che la regione si è data per gestire il fenomeno delle associazioni di comuni. Si è perciò visto come siano sempre stati presenti – pur indirettamente – direttive e orientamenti della regione nei confronti dei comuni e delle forme associative. Abbiamo visto come l'Emilia-Romagna abbia inventato e poi esportato, oltre dieci anni fa, la forma più flessibile delle Aic per facilitare le aggregazioni senza il vincolo delle fusioni. E abbiamo

2009. Come si è visto, invece, a seguito dei risultati delle elezioni del giugno 2009, l'omogeneità politica è diminuita: su otto comuni a Terre di Castelli, sei sono governati dal centrosinistra, così come sette dei nove comuni di Bassa Romagna; a Sorbolo-Mezzani i due comuni sono rimasti al centrosinistra, ma uno dei due potenziali nuovi membri (Torrile) è passato al centrodestra.

anche visto come invece oggi stia favorendo i processi di trasformazione da Aic proprio in Uc.

Due osservazioni possono allora essere fatte: in primo luogo, si rileva una profonda attenzione della regione alle realtà associative e dunque, più in generale, alla gestione del territorio; in secondo luogo, si osserva altresì un atteggiamento assertivo nei confronti di questo tema. La regione, cioè, si interessa e, dunque, offre delle possibilità; allo stesso tempo, però, i suoi orientamenti e le sue preferenze traspaiono piuttosto chiaramente: una sorta di «direzione obbligata» che di fatto spinge i comuni a prediligere una soluzione piuttosto che un'altra grazie a incentivi di natura finanziaria e normativa. Il parallelo con l'Unione Europea, in particolare in certi ambiti, quali quello della politica di coesione e dei fondi strutturali, e nei confronti di certi interlocutori (le regioni europee), è piuttosto evidente. In entrambi i casi si tratta di un ruolo dominante, da una posizione di forza e con capacità impositiva, in un sistema di governance multilivello.

5.7. Consolidarsi, oltre la politica

Non è nostro compito avanzare particolari suggerimenti o indicazioni utili per consolidare e rafforzare l'esperienza delle Uc. Abbiamo tuttavia rimarcato come, trattandosi di esperienze ancora relativamente nuove nel panorama del governo locale, esse abbiano bisogno di considerare gli elementi richiamati nei paragrafi precedenti per affrontare quel che oggi appare il problema centrale: un consolidamento organizzativo-istituzionale che possa prescindere dal colore politico dei comuni associati. Se si condivide questa prospettiva, e cioè se si pensa che l'intercomunalità sia legata soprattutto alla razionalizzazione dei processi amministrativi più che a specifiche e contingenti logiche di parte, allora è importante che politici e amministratori siano preparati a riflessioni e strategie di medio-lungo periodo nella programmazione delle future attività delle Uc. Sebbene l'esperienza delle unioni si stia rafforzando, occorre però anche ricordare che non esistono vie di non ritorno, come mostra il (pur particolare) caso friulano (cap. 2), in cui molte unioni sono state abolite pochi anni dopo la loro istituzione.

La Regione Emilia-Romagna sta incentivando in maniera significativa il passaggio da Aic a Uc. Se questo elemento gioca a favore del rafforzamento delle Uc come ente di governo locale sempre più diffuso e stabile, nondimeno il suo carattere «di secondo livello» comporta, soprattutto per la classe politica comunale, una costante attenzione ai canali di legittimazione politica, che non possono essere dati per scontati.

Se c'è allora un aspetto che ritorna in maniera importante nella pur diversa esperienza delle tre unioni che abbiamo analizzato, questo è proprio il

delicato equilibrio che esiste tra dinamiche maggioritarie e meccanismi di *accountability*. Come abbiamo appena visto, le unioni possono diventare istituzioni forti solo se riescono ad affrontare questo dilemma inerente alla loro natura. È quindi necessario trovare un meccanismo virtuoso che possa far convivere la dimensione maggioritaria con le necessità della rappresentanza e del dialogo su entrambi i versanti, quello con l'attore regionale e quello del rapporto con la cittadinanza.

Questo problema richiama i meccanismi di personalizzazione affermatasi negli ultimi tre lustri nei comuni italiani, in conseguenza soprattutto della nuova legge sull'elezione diretta del sindaco. Già qualche anno fa, in un'analisi sulle trasformazioni del governo locale (Catanzaro *et al.* 2002) si invitava a riflettere, ad esempio, su quanto le dinamiche di personalizzazione insite nell'elezione diretta avessero creato una sorta di «illusione decisionista», quasi che l'elezione diretta di un leader non più ostaggio dei partiti potesse far svanire immediatamente tutti i problemi dei governi locali. Accanto (e, verrebbe da dire, forse di più) delle abilità comunicative, da questa analisi traspariva come contassero le capacità di mediazione e confronto:

Sono i sindaci più attenti alle dinamiche relazionali, sia con le forze politiche e con la burocrazia, sia con gli interessi locali, quelli che riescono a introdurre dinamiche più innovative (Triglia 2002, 601).

Anche nel caso delle unioni abbiamo più volte sottolineato l'importanza delle capacità di mediazione e confronto – soprattutto con l'attore regione, ma anche con le minoranze politiche e con il territorio più in generale – come elemento decisivo per l'affermazione di una leadership efficace e di un'unione ben funzionante. Rispetto ai comuni, sappiamo però che la realtà delle unioni è molto più delicata in quanto si tratta di un ente ancora poco conosciuto. In più, anche considerando la recente polemica sui costi della politica, che ha coinvolto direttamente le comunità montane (citate come esempio di spreco nel volume *La casta*: Rizzo e Stella 2007), nelle unioni dovrebbe forse affermarsi in maniera più chiara la consapevolezza dei problemi ancora aperti.

Certo, può apparire difficile instaurare meccanismi di cooperazione stabile tra attori politici che hanno orientamenti ideologici diversi. Ma la solidità dell'intercomunalità si potrà definire in maniera più certa quando i meccanismi di cooperazione – con tutto quello che comportano in termini di gestioni associate, *accountability*, istituzionalizzazione, ecc. – saranno stati sperimentati, e sedimentati, da comuni con maggioranze politiche non omogenee. Il processo sarà tanto più agevole e indolore quanto più le unioni si saranno nel frattempo rafforzate nel coordinamento e nell'implementazione dei servizi, ma anche dotate di strumenti comunicativi rapidi ed efficaci agli occhi dei cittadini. In Emilia-Romagna appaiono oggi esservi le condizioni

affinché le unioni perseguano, in dialogo con l'ente regione e con un confronto più aperto e diretto con la cittadinanza, un consolidamento istituzionale che possa andare anche, per così dire, «oltre i confini della politica».

Riferimenti bibliografici

- Aberbach, J.D., Putnam, R.D. e Rockman, B.A. (1981) *Bureaucrats and Politicians in Western Democracies*, Cambridge, Harvard University Press.
- Anciform-Formez (2001) *Indagine conoscitiva sulle unioni di comuni. Rapporto di ricerca*, Roma, Anciform.
- (2002) *Indagine conoscitiva sulle unioni di comuni. Rapporto di ricerca*, Roma, Anciform.
- Ashford, D.E. (1982) *British Dogmatism and French Pragmatism: Central-Local Policymaking in the Welfare State*, London, George Allen and Unwin.
- Baccetti, C. (2008) *La nuova politica locale*, Torino, Utet.
- Baldi, B. (2003) *Stato e territorio. Federalismo e decentramento nelle democrazie contemporanee*, Roma-Bari, Laterza.
- (2006) *Regioni e federalismo. L'Italia e l'Europa*, Bologna, Clueb.
- e Baldini, G. (2008) *Italia*, in Ventura (2008), pp. 69-112.
- Baldini, G. (2004) *La devolution in Inghilterra: Londra, i sindaci, le regioni*, in «Le istituzioni del federalismo», n. 4, pp. 649-678.
- Bin, R. (2002) *Rafforzare il ruolo del Consiglio: obiettivi necessari e passi possibili*, in «Le istituzioni del federalismo», n. 6, pp. 1023-1032.
- Bobbio, L. (2002) *I governi locali nelle democrazie contemporanee*, Roma-Bari, Laterza.
- (2004) *A più voci. Amministrazioni pubbliche, imprese, associazioni e cittadini nei processi decisionali inclusivi*, Roma, Esi.
- Bœuf, J.L. (2009) *L'«intercommunalité» francese*, in «Amministrare», vol. 39, n. 1, pp. 119-125.
- Bolgherini, S. (2009) *Unioni di Comuni: tre casi in Emilia-Romagna*, in «Amministrare», vol. 39, n. 1, pp. 5-34.
- Bottari, M. e Tedesco, M. (2008) *Governare l'ente locale con la partecipazione dei cittadini. Per mantenere il consenso nel lungo periodo*, Milano, Franco Angeli.
- Brasca, A. e Morisi, M. (a cura di) (2003) *Democrazia e governo locale. Il ruolo delle assemblee elettive*, Bologna, Il Mulino.
- Bumin K.M., Randazzo K.A. e Walker, L.D. (2005) *Institutional Viability and High Courts: A Comparative Analysis*, Paper presented at the annual meeting of the Midwest Political Science Association, Chicago.
- Busana Banterle, C. (2006) *Le Unioni in Friuli Venezia Giulia: un'esperienza in controtendenza*, in Fiorillo e Robotti (2006), pp. 201-213.
- Capano, G. (1989) *Il ruolo politico delle burocrazie: un excursus teorico e alcune proposte sul caso italiano*, in «Rivista trimestrale di scienza dell'amministrazione», n. 1, pp. 49-86.
- (2000) *Le politiche amministrative: dall'improbabile riforma alla riforma permanente?*, in *Condannata al successo? L'Italia nell'Europa integrata*, a cura di G. Di Palma, S. Fabbrini e G. Freddi, Bologna, Il Mulino, 2000, pp. 153-198.
- e Gualmini, E. (a cura di) (2006) *La pubblica amministrazione in Italia*, Bologna, Il Mulino.
- e Vassallo, S. (2003) *La dirigenza pubblica: il mercato e le competenze dei ruoli manageriali*, Soveria Mannelli, Rubbettino.
- Catanaro, R., Piselli, F., Ramella, F. e Trigilia, C. (a cura di) (2002) *Comuni nuovi. Il cambiamento nei governi locali*, Bologna, Il Mulino.
- Ceriani, A. (2009) *Piccoli comuni in Lombardia*, in «Amministrare», vol. 39, n. 1, pp. 35-115.

- Cittalia-Anci ricerche (2007) *Le Unioni di Comuni. La percezione della cittadinanza*, Roma, Dipartimento della funzione pubblica.
- Collecchio, M. (2002) *Le funzioni di controllo dei consigli negli enti locali: l'occasione offerta dai poteri in materia di bilancio e di rendiconto*, in «Le istituzioni del federalismo», n. 6, pp. 981-990.
- Corte dei Conti – Sezione regionale di controllo per le Marche (2009) *Unioni di Comuni nella Regione Marche* (www.corteconti.it/Ricerca-e-1/Gli-Atti-d/Controllo/Documenti/Sezioni-re/Marche/Deliberazi/Anno-2009/all-5-09/Relazione-Unioni-di-comuni-Regione-Marche-Definitiva.doc_cvt.htm).
- Della Porta, D. (2008a) *La partecipazione nelle istituzioni: concettualizzare gli esperimenti di democrazia deliberativa e partecipativa*, in «Partecipazione e conflitto», n. 0, pp. 15-42.
- Denters B. e Rose, L.É. (a cura di) (2005a) *Comparing Local Governance*, Basingstoke, Palgrave Macmillan.
- (2005b) *Local Governance in the Third Millennium: A Brave New World?*, in Denters e Rose (2005a), pp. 1-11.
- Dtn Consulenza (2009) *Opportunità dello stare insieme. Analisi di economicità, efficacia ed efficienza, rapporto marzo 2009* (www.unione.terredicastelli.mo.it/unione/studi_e_statistiche/opportunita_dello_stare_insieme_analisi_di_economicita_efficacia_ed_efficienza.htm).
- Dupuy, F. e Thoenig, J.C. (1983) *Sociologie de l'administration française*, Paris, Colin; trad. it. *Sociologia dell'azione burocratica*, Bologna, Il Mulino, 1986.
- Ermioni, B. e Salvucci, E. (2006) *L'associazionismo intercomunale. L'esperienza delle unioni di comuni in Italia e nelle Marche*, in Fiorillo e Robotti (2006), pp. 155-199.
- Etzioni, A. (1964) *Modern Organizations*, Englewood Cliffs, Prentice-Hall; trad. it. *Sociologia dell'organizzazione*, Bologna, Il Mulino, 1967.
- Fabbrini, S. (2000) *Presidentialization of Italian Local Government? The Nature and Effects of Semiparliamentarism*, paper presented at the Ecpr Joint Session, Copenhagen.
- e Vassallo, S. (1999) *Il governo. Gli esecutivi nelle democrazie contemporanee*, Roma-Bari, Laterza.
- Fedele M. e Moini, G. (2006) *Cooperare conviene? Intercomunalità e politiche pubbliche*, in «Rivista italiana di politiche pubbliche», vol. 7, n. 1, pp. 71-98.
- Ferrera, M. e Giuliani, M. (a cura di) (2008) *Governance e politiche nell'Unione Europea*, Bologna, Il Mulino.
- Filippini, R. e Maglieri, A. (2008) *Le forme associative tra enti locali nella recente legislazione regionale: verso la creazione di differenti modelli ordinamentali*, in «Le istituzioni del federalismo», n. 3-4, pp. 341-375.
- Fiorillo, F. e Robotti, L. (a cura di) (2006) *L'Unione di comuni. Teoria economica ed esperienze concrete*, Milano, Franco Angeli.
- Formez (2005) *Le esperienze di gestione associata. Studi di caso*, Roma, Dipartimento della funzione pubblica.
- Freddi, G. (1982) *Teoria dell'organizzazione: definizioni e tendenze*, in «Rivista trimestrale di scienza dell'amministrazione», n. 2, pp. 3-22.
- Gelli, F. e Morlino, L. (2008) *Democrazia locale e qualità democratica. Quali teorie*, rapporto di ricerca presentato al convegno «Qualità della democrazia, partecipazione e governance», Provincia autonoma di Trento, 23-24 maggio.
- Giraudi, G. (2008) *Ripensare l'Europa. Storia, processi e sfide dell'integrazione europea*, Soveria Mannelli, Rubbettino.
- Giusti, S. (2008) *Approcci e teorie dell'integrazione europea*, in Ferrera e Giuliani (2008), pp. 41-73.

- Gualmini, E. (2003) *L'amministrazione nelle democrazie contemporanee*, Roma-Bari, Laterza.
- Haas, E. (1964) *Beyond the Nation State: Functionalism and Economic Forces*, Stanford, Stanford University Press.
- Hood, C. (1991) *A Public Management for All Seasons?*, in «Public Administration», vol. 69, n. 1, pp. 3-19.
- Hulst, R. e Van Montfort, A. (a cura di) (2007a) *Inter-Municipal Cooperation in Europe*, Dordrecht, Springer.
- (2007b) *Inter-Municipal Cooperation: A Widespread Phenomenon*, in Hulst e Van Montfort (2007a), pp. 1-21.
- (2007c) *Comparative Analysis and Conclusions*, in Hulst e Van Montfort (2007a), pp. 211-238.
- Huntington, S.P. (1968) *Political Order in Changing Societies*, New Haven, Yale University Press; trad. it. *Ordinamento politico e mutamento sociale*, Milano, Franco Angeli, 1975.
- Lanzalaco, L. (1995) *Istituzioni, organizzazioni, potere: introduzione all'analisi istituzionale della politica*, Roma, NIS.
- Lanzara, G.F. (1997) *Perché è difficile costruire le istituzioni?*, in «Rivista italiana di scienza politica», vol. 27, n. 1, pp. 3-48.
- Lippi, A. e Morisi, M. (2005) *Scienza dell'amministrazione*, Bologna, Il Mulino.
- Le Galès, P. (2002) *European Cities: Social Conflicts and Governance*, Oxford, Oxford University Press; trad. it. *Le città europee*, Bologna, Il Mulino, 2006.
- Loughlin, J. (2001) *Subnational Democracy in the European Union*, Oxford, Oxford University Press.
- Katz, R. e Mair, P. (a cura di) (1992) *How Parties Organize*, London, Sage.
- Keating, M. (2001) *Plurinational Democracy: Stateless Nations in a Post-Sovereignty Era*, Oxford, Oxford University Press.
- Kelly, J. (2007) *The Curious Absence of Inter-municipal Cooperation in England*, in «Public Policy and Administration», vol. 22, n. 3, pp. 319-334.
- March, J. e Olsen, P. (1989) *Rediscovering Institutions*, New York, Free Press; trad. it. *Riscoprire le istituzioni*, Bologna, Il Mulino, 1991.
- Marini, G. e Verrigni, C. (2008) *Il finanziamento delle associazioni fra comuni. Quadro costituzionale e principi generali*, in *Le associazioni fra comuni. Forme organizzative, finanziamento e regime tributario*, a cura di L. Del Federico e L. Robotti, Milano, Franco Angeli.
- McLaughlin, K., Osborne, S.P. e Ferien, E. (2002), *New Public Management: Current Trends and Future Prospects*, London, Routledge.
- Messina, P. (a cura di) (2009) *L'associazionismo intercomunale. Politiche ed interventi delle regioni italiane: il caso del Veneto*, Padova, Cleup.
- Morrone, A. (2005) *Statuti regionali, chimere federali*, in «Il Mulino», n. 418, pp. 229-238.
- Mosca, L. (2008) *A Double-faced Medium? The Challenges and Opportunities of the Internet for Social Movements*, in *Net Working / Networking: Citizen Initiated Internet Politics*, a cura di T. Hayhtio e J. Rinne, Tampere, Tampere University Press, pp. 41-73.
- Osborne, D. e Gaebler, T. (1992) *Reinventing Government*, Reading, Addison-Wesley; trad. it. *Dirigere e governare*, Garzanti, Milano, 1995.
- Osborne, S.P. (2001) *Public Management: Critical Perspectives*, London, Routledge.
- Page, E. (1985) *Political Authority and Bureaucratic Power*, Wheatsheaf, Harvester Press; trad. it. *Burocrazia, amministrazione, politica*, Bologna, Il Mulino, 1990.
- Parmentola, N. (a cura di) (2005) *La governance locale. Linee guida per i comuni*, Roma, Formez.

- Piattoni, S. (2005) *La «governance» multi-livello: sfide analitiche, empiriche, normative*, in «Rivista italiana di scienza politica», vol. 35, n. 3, pp. 417-445.
- Pierson, P. (1996) *The Path to European Integration. A Historical Institutional Analysis*, in «Comparative Political Studies», vol. 29, n. 2, pp. 123-163.
- Pisciotta, B. (2007) *Il neo-istituzionalismo nella scienza politica e nelle relazioni internazionali. Una introduzione*, in «Teoria politica», vol. 23, n. 1, pp. 149-162.
- Pollitt, C. e Bouckaert, G. (2004) *Public Management Reform: A Comparative Analysis*, Oxford, Oxford University Press, 2^a ed.
- Poguntke, T. e Webb, P. (a cura di) (2005) *The Presidentialization of Politics: A Comparative Study of Modern Democracies*, Oxford, Oxford University Press.
- Putnam, R.D. (con R. Leonardi e R. Nannetti) (1993) *Making Democracy Work*, Princeton, Princeton University Press; trad. it. *La tradizione civica nelle regioni italiane*, Milano, Mondadori, 1993.
- Quagliani, A. (2005) *Valutazione delle politiche e governance nelle regioni*, Milano, Franco Angeli.
- (2006) *Perché l'unione? La norma, la prassi, le questioni aperte*, in Fiorillo e Robotti (2006), pp. 27-38.
- Regione Emilia-Romagna (2003) *Le gestioni associate tra i Comuni in Emilia-Romagna. Relazione sullo stato di attuazione del programma di riordino territoriale*, Riforme per i diritti, Bologna.
- (2004) *Indagine sugli effetti indotti dal passaggio alla gestione associata per il servizio Personale e per la funzione di Polizia Municipale (anni 2001-2004)*, Giunta Regionale, Direzione generale affari istituzionali e legislativi.
- (2005) *Seconda relazione sullo stato di attuazione del programma di riordino territoriale. Riforme per i diritti*, Bologna.
- (2006) *Relazione sullo stato di attuazione del programma di riordino territoriale. Anno 2006*, www.regione.emilia-romagna.it/wcm/gestioni_associate/sezioni/prt/Relazione_prt/Microsoft_Word_-_relazione_programma_06.pdf.
- (2008) *Le gestioni associate tra i Comuni in Emilia-Romagna – Relazione 2008*, www.unione.terredicastelli.mo.it/unione/normativa_sulle_unioni_di_comuni/programma_di_riordino_territoriale/programma_di_riordino_territoriale.htm
- Rhodes, R.A.W. (1996) *The New Governance: Governing without Government*, in «Political Studies», vol. 44, n. 4, pp. 652-667.
- Rizzo, S. e Stella, G.A. (2007) *La casta. Così i politici italiani sono diventati intoccabili*, Milano, Rizzoli.
- Salvato, M. (2009) *Le forme associative in Veneto*, in Messina (2009), pp. 111-189.
- Sandholtz, W. e Stone Sweet, A. (1998) *European Integration and Supranational Governance*, Oxford, Oxford University Press.
- Santoboni, V. (2003) *Le nuove competenze per il management del governo locale tra policy change e innovazione amministrativa*, Tesi di laurea in sociologia dell'amministrazione, Facoltà di Sociologia, Università di Roma «La Sapienza».
- Scott, R.W. (1995) *Institutions and organizations*, Thousand Oaks, Sage; trad. it. *Istituzioni e organizzazioni*, Bologna, Il Mulino, 1998.
- Selznick, P. (1949) *TVA and the Grass Roots: A Study in the Sociology of Formal Organization*, Berkeley, University of California Press.
- Sharpe, L.J. (a cura di) (1993) *The Rise of Meso-Government in Europe*, London, Sage.
- Selznick, P. (1949) *TVA and the Grass Roots: A Study in the Sociology of Formal Organization*, University of California Press, Berkeley.
- Spalla, F. (2002) *Unioni e fusioni comunali: sondaggio di sindaci*, in «Amministrare», vol. 32, n. 3, pp. 433-464.
- (2006) *L'accorpamento dei comuni in Europa e la controtendenza italiana*, in «Amministrare», vol. 36, n. 1-2, pp. 119-132.

- Suzzi, R. (2003) *Un'esperienza di gestione associata delle funzioni relative al personale e all'organizzazione. L'associazione dei comuni della Bassa Romagna*, www.regione.emilia-romagna.it/gestioni_associate/personalebr.htm.
- Trigilia, C. (2002) *Conclusioni. Dalla politica alle politiche: comuni e interessi locali*, in Catanzaro et al. (2002), pp. 579-602.
- Tubertini, C. (2000) *Le forme associative e di cooperazione tra i principi di autonomia e di adeguatezza*, in «Le istituzioni del federalismo», n. 2, pp. 305-322.
- Vandelli, L. (2002) *Il nuovo ruolo delle assemblee elettive*, in «Le istituzioni del federalismo», n. 6, pp. 917-921.
- (2005) *Il governo locale*, Bologna, Il Mulino.
- (2006) *Psicopatologia delle riforme quotidiane*, Bologna, Il Mulino.
- (2007) *Il sistema delle autonomie locali*, Bologna, Il Mulino.
- Vassallo, S. (1999) *L'esecutivo tra politica ed amministrazione*, in Fabbrini e Vassallo (1999), pp. 183-255.
- Ventura, S. (a cura di) (2008) *Da stato unitario a stato federale. Territorializzazione della politica, devoluzione e adattamento istituzionale in Europa*, Bologna, Il Mulino.
- West, K. (2007) *Inter-municipal Cooperation in France: Incentives, Instrumentality and Empty Shells*, in Hulst e Van Montfort (2007a), pp. 67-90.
- Xilo, G. (2000) *Unioni di Comuni. Uno studio sui vincoli e le opportunità organizzative*, in «Le istituzioni del federalismo», n. 6, pp. 1287-1340.
- e Ravaioli, F. (2009) *Il caso italiano. Politiche regionali di associazionismo intercomunale a confronto*, in Messina (2009), pp. 57-109.

Documenti web

- Docweb1 (2004) Osservatorio piccoli comuni 1, *Cooperazione inter-istituzionale. Il caso della regione Liguria*, www.piccolicomunionline.net/doc/Ricerche/Coop_interist_caso_Liguria.pdf
- Docweb2 (2004) Osservatorio piccoli comuni 2, *Cooperazione inter-istituzionale. Il caso della regione Basilicata*, www.piccolicomunionline.net/doc/Ricerche/Coop_inter-ist_caso_Basilicata.pdf
- Docweb3 (2004) Osservatorio piccoli comuni 3, *Cooperazione inter-istituzionale. Il caso della regione Valle D'Aosta*, www.piccolicomunionline.net/doc/Ricerche/Coop_inter-ist_caso_Valdaosta.pdf
- DocWeb4 (2008) Consiglio dell'Unione Bassa Romagna del 2 luglio 2008, *Le relazioni dei Sindaci referenti sui servizi dell'Unione*, documento pdf Statistica (ultimo accesso 19 giugno 2009): www.labassaromagna.it/unione_comuni/lavori_consiglio/pagina22.html
- DocWeb5, *Esperienza nella gestione associata del personale nella Associazione dei comuni della Bassa Romagna* (ultimo accesso 22 giugno 2009) www.regione.emilia-romagna.it/wcm/gestioni_associate/sezioni/percorsi_integrazione/Buone_pratiche.htm
- DocWeb6 (2008) Consiglio dell'Unione Bassa Romagna del 2 luglio 2008, *Le relazioni dei Sindaci referenti sui servizi dell'Unione, documento pdf Personale e organizzazione* (ultimo accesso 19 giugno 2009): www.labassaromagna.it/unione_comuni/lavori_consiglio/pagina22.html
- DocWeb7 (2008) Unione Bassa Romagna, *Relazione revisionale e programmatica 2009-2011* (ultimo accesso 22 giugno 2009) www.labassaromagna.it/unione_comuni/bilancio_previsione/pagina3.html

DocWeb8 (2008) Unione Bassa Romagna, *Bilancio di previsione 2008* (ultimo accesso 22 giugno 2009) www.labassaromagna.it/unione_comuni/bilancio_previsione/pagina3.html

Verbali del Comitato regionale per lo sviluppo delle gestioni associate tra gli enti locali dell'Emilia Romagna (cosiddetto «Comitato dei presidenti»)

- Conferenza dei presidenti (2002a) verbale: 17/07/2002 – www.regione.emilia-romagna.it/gestioni_associate/pdf/17_7_02_Verbale.pdf
- Conferenza dei presidenti (2002b) verbale: 06/12/2002 – www.regione.emilia-romagna.it/gestioni_associate/pdf/06_12_2002-seduta.pdf
- Conferenza dei presidenti (2003a) verbale: 03/02/2003 – www.regione.emilia-romagna.it/gestioni_associate/pdf/03_02_2003-comitato.pdf
- Conferenza dei presidenti (2003b) verbale: 05/06/2003 – www.regione.emilia-romagna.it/gestioni_associate/pdf/05_06_2003-comitato.pdf
- Conferenza dei presidenti (2003c) verbale: 01/12/2003 – www.regione.emilia-romagna.it/gestioni_associate/pdf/01_12_2003-comitato.pdf
- Conferenza dei presidenti (2006) verbale: 30/03/2006 – www.regione.emilia-romagna.it/gestioni_associate/pdf/30_03_2006-verbale.pdf
- Conferenza dei presidenti (2007) verbale: 05/06/2007 – www.regione.emilia-romagna.it/gestioni_associate/pdf/05_06_2007-verbale.pdf

Appendice

Forme associative della regione Emilia-Romagna
(ultima rilevazione: 15 maggio 2009)

Fonte: www.servizi.regione.emilia-romagna.it/AnagraficaEELLconsultazione/RicercaAvanzataEnte.aspx

Unioni di Comuni

- 1) Valnure (Pc) (3 comuni) (18.926 abitanti)
- 2) Bassa Val Trebbia e Val Luretta (Pc) (5 comuni) (21.210 abitanti)
- 3) Civica Terre del Po (Pr) (2 comuni) (3.456 abitanti)
- 4) Pedemontana Parmense (Pr) (5 comuni) (45.730 abitanti circa)
- 5) Sorbolo e Mezzani (Pr) (2 comuni) (12.243 abitanti)
- 6) Terre Verdiane (Pr) (10 comuni) (79.528 abitanti)
- 7) Albinea, Quattro Castella, Vezzano sul Crostoso (Re) (3 comuni) (24.407)
- 8) Alto Appennino Reggiano (Re) (4 comuni) (4.613 abitanti)
- 9) Bassa Reggiana (Re) (8 comuni) (69.047 abitanti)
- 10) Pianura Reggiana (Re) (6 comuni) (52.813 abitanti)
- 11) Tresinaro-Secchia (Re) (4 comuni) (70.765 abitanti)
- 12) Val d'Enza (Re) (7 comuni) (53.162 abitanti)
- 13) Comuni Modenesi Area Nord (Mo) (9 comuni) (82.801 abitanti)
- 14) Sorbara (Mo) (4 comuni) (17.729 abitanti)
- 15) Terre d'Argine (Mo) (4 comuni) (98.192 abitanti)
- 16) Terre di Castelli (Mo) (8 comuni) (77.901 abitanti)
- 17) Reno-Galliera (Bo) (8 comuni) (69.101 abitanti)
- 18) Rubicone (Fc) (3 comuni) (35.807 abitanti)
- 19) Bassa Romagna (Ra) (9 comuni) (100.606 abitanti)
- 20) Valconca (Rn) (9 comuni) (22.573 abitanti)

Associazioni intercomunali

- 1) Val d'Arda (Pc) (4 comuni) (30.905 abitanti)
- 2) Il Tricolore (Re) (4 comuni) (166.686 abitanti)
- 3) Comuni Modenesi del Distretto Ceramico (Mo) (4 comuni) (105.288 abitanti)
- 4) Cinque Castelli (Bo) (5 comuni) (32.439 abitanti)
- 5) Terre d'Acqua (Bo) (6 comuni) (78.645 abitanti)
- 6) Terre di Pianura (Bo) (6 comuni) (62.026 abitanti)
- 7) Valle dell'Idice (Bo) (3 comuni) (55.000 abitanti)
- 8) Alto ferrarese (Fe) (6 comuni) (74.022 abitanti)
- 9) Argenta e Porto Maggiore (Fe) (2 comuni) (33.555 abitanti)
- 10) Basso Ferrarese (Fe) (9 comuni) (67.739 abitanti)
- 11) Comuni del Copparese (Fe) (6 comuni) (38.664 abitanti)
- 12) Ferrara, Masi Torello, Voghiera (Fe) (3 comuni) (139.000 abitanti)
- 13) Cesena, Gambettola, Longiano e Montiano (Fc) (4 comuni) (110.861 abitanti)
- 14) Pianura forlivese (Fc) (4 comuni) (139.249 abitanti)
- 15) Coriano e Riccione (Rn) (2 comuni) (43.931 abitanti)

Comunità montane

- 1) Val Tidone (Pc) (4 comuni) (5.859 abitanti)
- 2) Valle del Nure e dell'Arda (Pc) (7 comuni) (17.110 abitanti)
- 3) Appennino Piacentino (Pc) (8 comuni) (9.292 abitanti)
- 4) Appennino Parma Est (Pr) (8 comuni) (25.467 abitanti)
- 5) Valle del Taro e del Ceno (Pr) (16 comuni) (47.136 abitanti)
- 6) Appennino Reggiano (Re) (9 comuni) (39.117 abitanti)
- 7) Appennino Modena est (Mo) (4 comuni) (15.883 abitanti)
- 8) Appennino Modena ovest (Mo) (4 comuni) (10.442 abitanti)
- 9) Frignano (Mo) (10 comuni) (39.908 abitanti)
- 10) Valle del Santerno (Bo) (4 comuni) (9.984 abitanti)
- 11) Valle del Samoggia (Bo) (6 comuni) (37.562 abitanti)
- 12) Cinque Valli Bolognesi (Bo) (8 comuni) (61.423 abitanti)
- 13) Alta e Media Valle del Reno (Bo) (10 comuni) (39.383 abitanti)
- 14) Acquacheta (Fc) (5 comuni) (10.753 abitanti)
- 15) Appennino Forlivese (Fc) (6 comuni) (27.503 abitanti)
- 16) Appennino Cesenate (Fc) (7 comuni) (26.643 abitanti)
- 17) Appennino Faentino (Ra) (3 comuni) (16.029 abitanti)
- 18) Valle del Marecchia (Rn) (4 comuni) (33.764 abitanti)

Si ricorda che il numero delle comunità montane dovrà scendere a nove entro la fine del 2009.

Quadro 1. *Elenco delle funzioni e dei servizi trasferiti all'Unione Terre di Castelli*

Titolo della convenzione e data di attivazione

1. Convenzione gestione crediti patrimoniali e loro riscossione coattiva: 23 aprile 2002
2. Convenzione per i Piani di zona e per i Piani per la salute: 23 aprile 2002
3. Convenzione per il Sistema informativo territoriale (Sit): 23 aprile 2002
4. Convenzione per l'armonizzazione dei regolamenti, atti normativi, piani e programmi: 23 aprile 2002
5. Convenzione per la gestione dei musei: 23 aprile 2002
6. Convenzione per la gestione dei servizi biblioteche: 23 aprile 2002
7. Convenzione per la gestione dei servizi demografici: 23 aprile 2002
8. Convenzione per la gestione dei servizi e delle operazioni cimiteriali: 23 aprile 2002
9. Convenzione per la gestione dei servizi e delle operazioni di protezione civile: 23 aprile 2002
10. Convenzione per la gestione dei servizi educativi per l'infanzia: 23 aprile 2002
11. Convenzione per la gestione dei servizi Iat Informacità: 23 aprile 2002
12. Convenzione per la gestione dei servizi scolastici mensa e trasporto: 23 aprile 2002
13. Convenzione per la gestione dei servizi sociali: 23 aprile 2002
14. Convenzione per la gestione del servizio Controllo di gestione: 23 aprile 2002
15. Convenzione per la gestione del servizio Informativo statistico (SIS): 23 aprile 2002
16. Convenzione per la gestione del servizio Nucleo di valutazione: 23 aprile 2002
17. Convenzione per la gestione del servizio Sanità e sicurezza: 23 aprile 2002
18. Convenzione per la gestione della programmazione delle attività culturali: 23 aprile 2002
19. Convenzione per la gestione delle attività riguardanti il D. Lgs. 626/94: 23 aprile 2002
20. Convenzione per la gestione delle politiche abitative: 23 aprile 2002
21. Convenzione per la gestione delle politiche tariffarie e applicazione dell'Isee: 23 aprile 2002
22. Convenzione per la riscossione della Tarsu: 23 aprile 2002
23. Convenzione per lo sportello unico delle attività produttive: 23 aprile 2002
24. Convenzione per ricerca avanzata, sviluppo tecnologico e rapporti con scuola e università: 23 aprile 2002
25. Convenzione per servizi informatici, telematici e di e-government: 23 aprile 2002
26. Convenzione analisi organizzativa, contrattazione decentrata e relazioni sindacali: 23 aprile 2002. Con successiva deliberazione n. 8 del 25 febbraio 2003 è stata approvata la convenzione: costituzione e gestione di una struttura di servizio per lo svolgimento delle funzioni di amministrazione e gestione del personale e delle funzioni (già conferite) in materia di armonizzazione dei regolamenti del personale, di formazione professionale e di analisi organizzativa, contrattazione decentrata e relazioni sindacali
27. Convenzione per la gestione della funzione formazione professionale: 23 aprile 2002. Con successiva deliberazione n. 8 del 25 febbraio 2003 è stata approvata la convenzione: costituzione e gestione di una struttura di servizio per lo svolgimento delle funzioni di amministrazione e gestione del personale e delle funzioni (già conferite) in materia di armonizzazione dei regolamenti del personale, di formazione professionale e di analisi organizzativa, contrattazione decentrata e relazioni sindacali
28. Convenzione per l'armonizzazione dei regolamenti del personale: 23 aprile 2002. Con successiva deliberazione n. 8 del 25 febbraio 2003 è stata approvata la convenzione: costituzione e gestione di una struttura di servizio per lo svolgimento delle funzioni di amministrazione e gestione del personale e delle funzioni (già conferite) in materia di armonizzazione dei regolamenti del personale, di formazione professionale e di analisi organizzativa, contrattazione decentrata e relazioni sindacali
29. Convenzione gestione unitaria crediti patrimoniali e tributari e loro riscossione coattiva: 29 maggio 2004 (con successiva deliberazione del consiglio dell'unione n. 11 del 30 marzo 2005 ha aderito anche il comune di Castelnuovo)
30. Convenzione per la gestione nel territorio dell'unione dei comuni Terre di Castelli dell'ufficio del difensore civico: 23 dicembre 2004
31. Convenzione per la gestione in forma associata per l'acquisizione di beni e servizi: 15 aprile 2004
32. Convenzione per la gestione del servizio di polizia municipale: giugno 2002. Con successiva deliberazione consiglio dell'unione n. 20 del 25 giugno 2007 è stata approvata la convenzione per il trasferimento all'unione terre di castelli delle funzioni di polizia amministrativa locale. Costituzione del corpo unico
33. Convenzione per la gestione del catasto: 25 settembre 2007
34. Convenzione per il conseguimento di finanziamenti europei: attività non ancora avviate
35. Convenzione per la tutela legale: attività non ancora avviate

Fonte: Elaborazione propria su dati forniti dalla Struttura Organizzazione e Gestione Giuridica del Personale di Terre di Castelli

Quadro 2. *Elenco delle funzioni e dei servizi trasferiti all'Unione Sorbolo-Mezzani*

- A. Funzioni nel campo della viabilità, dei trasporti, del territorio e dell'ambiente:
 - 1. Gestione e manutenzione illuminazione pubblica;
 - 2. Protezione civile;
 - 3. Gestione e manutenzione strade;
 - 4. Gestione e manutenzione verde pubblico e servizi ambientali;
 - 5. Viabilità, circolazione e servizi connessi;
 - 6. Urbanistica e gestione del territorio;
 - 7. Edilizia residenziale pubblica.
- B. Funzioni di polizia locale:
 - 8. Polizia locale e amministrativa.
- C. Funzioni culturali e ricreative:
 - 9. Gestione degli impianti sportivi e ricreativi.
- D. Funzioni attinenti il settore sociale:
 - 10. Servizi di assistenza domiciliare agli anziani;
 - 11. Servizi di assistenza sociale agli adulti tossicodipendenti;
 - 12. Asili nido;
 - 13. Servizi per l'infanzia e per i minori;
 - 14. Servizi necroscopici e cimiteriali;
 - 15. Servizi agli inabili e ai portatori di handicap.
- E. Funzioni attinenti lo sviluppo economico:
 - 16. Accoglienza, informazione e promozione turistica;
 - 17. Attività produttive;
 - 18. Sportello unico.
- F. Funzioni di istruzione pubblica:
 - 19. Ufficio pubblica istruzione;
 - 20. Mense scolastiche;
 - 21. Trasporto scolastico.
- G. Servizi generali di amministrazione:
 - 22. Personale;
 - 23. Appalti, contratti, forniture di beni e servizi, acquisti;
 - 24. Espletamento dei procedimenti per la scelta del contraente e l'attività contrattuale finalizzata alla manutenzione ordinaria [finanziata con spesa corrente] del patrimonio dei comuni aderenti;
 - 25. Servizio economico-finanziario;
 - 26. Gestione delle entrate tributarie;
 - 27. Gestione amministrativa dei servizi sociali;
 - 28. Organizzazione unitaria dei servizi demografici;
 - 29. Attività istituzionale;
 - 30. Difensore civico;
 - 31. Comunicazione istituzionale;
 - 32. Anagrafe, stato civile, elettorale, leva;
 - 33. Statistica e informatica

Fonte: Elaborazione propria da dati della delibera riassuntiva del recepimento delle funzioni n. 11/2006 (www.unione.sorbolo-mezzani.pr.it/allegato.asp?ID=208137).

Quadro 3. *Elenco delle funzioni e dei servizi trasferiti all'Associazione e poi all'Unione Bassa Romagna*

Associazione Bassa Romagna		Unione Bassa Romagna	
1	Agenzia locale per la casa a sostegno dei lavoratori immigrati		(Non riavviata)
2	Casa e politiche abitative	1	Casa e politiche abitative
3	Gestione associata del piano strutturale comunale	2	Piano Strutturale e regolamento urbanistico edilizio
4	Gestione associata delle istituzioni culturali	3	Istituzioni e beni culturali
5	Informatica	4	Servizi informatici
6	Politiche sociali e assistenziali	5	Servizio di piano per l'integrazione sociale e sanitaria
7	Promozione turistica	6	Promozione turistica
8	Segreteria dell'Associazione intercomunale		(Non riavviata)
9	Servizi educativi e coordinamento pedagogico	7	Servizi educativi
10	Servizio associato di protezione civile	8	Protezione civile
11	Servizio associato entrate	9	Entrate e tributi comunali
12	Servizio associato polizia municipale	10	Coordinamento funzioni di polizia municipale
13	Servizio associato sviluppo economico e promozione territoriale	11	Sviluppo economico e promozione territoriale
14	Servizio personale e organizzazione	12	Personale e organizzazione
15	Servizio procedimenti disciplinari e contenzioso del lavoro		(Non riavviato ma integrato nell'organizzazione)
16	Statistica	13	Servizio statistica

Fonte: Elaborazione propria da interviste e documentazione ufficiale dell'Unione (www.labassaromagna.it).

Misure / Materiali di ricerca dell'Istituto Cattaneo

1. *Il voto amministrativo democristiano. Il turno parziale del 1978*, di Scipione Novelli, 1981.
2. *Da partito movimento a partito istituzione? Mutamenti nelle opinioni dei militanti radicali dal 1977 al 1979*, di Piero Ignazi e Gianfranco Pasquino, 1982.
3. *Pena di morte e opinione pubblica. Un'indagine sugli atteggiamenti della popolazione italiana*, di Piergiorgio Corbetta e Arturo M.L. Parisi, 1983.
4. *Le elezioni del 1983: il voto di preferenza*, di Renato D'Amico, 1984.
5. *Instabilità, conflittualità e alleanze tra i partiti a livello locale*, di Arturo M.L. Parisi, 1983.
6. *Struttura e tipologia delle elezioni in Italia: 1946-1983*, di Piergiorgio Corbetta e Arturo M.L. Parisi, 1983.
7. *Varianti del riformismo*, di Gianfranco Pasquino, 1984.
8. *Il voto repubblicano: alle origini del 26 giugno*, di Piergiorgio Corbetta e Arturo M.L. Parisi, 1984.
9. *Cifre crudeli. Bilancio dei terrorismi italiani*, di Donatella della Porta e Maurizio Rossi, 1984.
- 10-11. *Organizzazione e politica nel Pri: 1946-1984*, di Arturo M.L. Parisi e Angelo Varni (contributi di Paola Garvin, Luca Lanzalaco, Massimo Morisi, Angelo Varni), 1985.
- 12-13. *Democrazia e segreto. Riflessioni a partire dal caso americano*, a cura di Raimondo Catanzaro (contributi di Lori Fisler Damrosch, Libero Gualtieri, Gianfranco Pasquino, Giovanni Tamburino, Lanfranco Turci, Angelo Ventura, Luciano Violante), 1986.
- 14-15. *La dirigenza repubblicana*, a cura di Arturo M.L. Parisi (contributi di Piero Ignazi e Marila Guadagnini), 1987.
- 16-17. *Studi sulle elezioni del 1983. Le sfide provenienti dai margini del sistema*, di Daniela Bonato, Giovanni Cocchi, Guido Tantini, 1987.
- 18-19. *Democrazia e segreto in Italia*, a cura di Raimondo Catanzaro (contributi di Paolo Barile, Lori Fisler Damrosch, Sergio Flamigni, Libero Gualtieri, Ferdinando Imposimato, Francesco Mazzola, Torquato Secci, Giovanni Tamburino, Angelo Ventura, Piero Luigi Vigna), 1987.
- 20-21-22. *Stranieri in Italia. Caratteri e tendenze dell'immigrazione dai paesi extracomunitari*, a cura di Giovanni Cocchi, 1990.
23. *Nuovi scenari della comunicazione politica: l'esperienza statunitense e il caso italiano*, a cura di Giovanni Cocchi (contributi di Pier Paolo Giglioli, Paolo Mancini, Gianpietro Mazzoleni, Angelo Panebianco), 1990.
24. *ITANES 1990-1996. Italian National Election Studies*, a cura di Giancarlo Gasperoni, 1997.
25. *I Servizi demografici dei comuni italiani di fronte ai cambiamenti normativi, tecnologici e sociali*, di Rinaldo Vignati, 2001.
26. *Arte in città. Arte, gallerie e pubblici a Bologna*, di M. Antonietta Trasforini, 2003.
27. *Criminalità e insicurezza. Un confronto fra Italia e Lombardia*, di Laura Sartori, 2004.
28. *Le nuove generazioni tra orientamento, studio e lavoro. Ragazze, ragazzi e istruzione secondaria superiore in Emilia-Romagna*, di Giancarlo Gasperoni e Marco Trentini, 2005.
29. *Seconde generazioni all'appello. Studenti stranieri e istruzione secondaria superiore a Bologna*, di Debora Mantovani, 2008.
30. *Acqua, rifiuti e capitale sociale in Italia. Una geografia della qualità dei servizi pubblici locali e del senso civico*, di Roberto Cartocci e Valerio Vanelli, 2008.
31. *Unioni di comuni. Le sfide dell'intercomunalità in Emilia-Romagna*, di Gianfranco Baldini, Silvia Bolgherini, Cristina Dallara, Lorenzo Mosca, 2009.

Misure / Materiali di ricerca dell'Istituto Cattaneo – n. 31

Unioni di comuni. Le sfide dell'intercomunalità in Emilia-Romagna

di Gianfranco Baldini, Silvia Bolgherini, Cristina Dallara e Lorenzo Mosca

In una fase di profonda trasformazione dei governi locali, in cui alle tradizionali difficoltà legate alla scarsità di risorse e alla complessa gestione dei servizi pubblici si aggiungono nuove polemiche sui costi della politica, i comuni, in particolare quelli di piccole e medie dimensioni, sono messi alla prova da crescenti vincoli e pressioni. La cooperazione tra comuni, o intercomunalità – fenomeno in crescita a livello europeo – è una risposta a queste sfide. La gestione comune di funzioni e servizi permette agli enti locali di operare in maniera più razionale ed efficiente, erogando servizi di migliore qualità su un territorio e a una popolazione più ampia. L'Emilia-Romagna è una delle regioni italiane che più ha mostrato interesse per questa opportunità, soprattutto attraverso la forma delle unioni di comuni. Il volume, dopo aver ricostruito le problematiche teoriche dell'intercomunalità a livello europeo e nella realtà italiana, analizza tre casi di unioni di comuni in Emilia-Romagna con l'obiettivo di esaminarne – nei processi di governo, nella gestione delle politiche pubbliche, negli aspetti normativi, organizzativi, operativi e politici – i tratti comuni e le sfide condivise, ma anche le rispettive peculiarità. Il volume permette quindi di comprendere il significato di questa nuova esperienza amministrativa, la più dinamica innovazione istituzionale sia nel governo locale emiliano-romagnolo, sia nel panorama nazionale.

Gianfranco Baldini è professore associato di Scienza politica presso il dipartimento di Politica, istituzioni, storia, dell'Università di Bologna; insegna Partiti e gruppi di pressione nell'Unione europea e Sistema politico europeo nella facoltà di Scienze politiche. **Silvia Bolgherini** è ricercatrice in Scienza della politica presso il dipartimento di Sociologia dell'Università Federico II di Napoli; insegna Politica comparata e Analisi delle politiche pubbliche nella facoltà di Sociologia. **Cristina Dallara** è borsista postdottorato presso il dipartimento di Scienza politica dell'Università di Bologna, dove collabora anche con il Centro di ricerca su organizzazione e comportamento giudiziario (Cesrog). **Lorenzo Mosca** è ricercatore in Sociologia dei processi culturali e comunicativi presso il dipartimento di Comunicazione e spettacolo dell'Università Roma Tre.



Fondazione di ricerca Istituto Carlo Cattaneo
Via Santo Stefano, 11 – 40125 Bologna

www.cattaneo.org

L'Istituto Carlo Cattaneo, attivo già dal 1956 come Associazione di studi e ricerche Carlo Cattaneo, e formalmente costituito nel marzo 1965 per iniziativa dell'Associazione di cultura e politica il Mulino, è una Fondazione di ricerca eretta in Ente morale con decreto del Presidente della Repubblica nel maggio 1986. Scopo dell'Istituto è promuovere, finanziare e condurre, per conto proprio o in associazione con altri, ricerche, studi e ogni altra attività culturale e formativa diretta all'approfondimento e alla divulgazione della conoscenza della società italiana contemporanea, con particolare riferimento al sistema politico e al funzionamento delle istituzioni. Preoccupazione primaria dell'Istituto è l'attenzione ai dati documentari e sua regola qualificante la natura non riservata dei risultati degli studi e delle ricerche, nella convinzione che la conoscenza della società sia un fattore di sviluppo democratico e la trasparenza della politica un bene per la vita civile.

€15,00

Isbn 978-88-904357-0-6