

PROGETTO DI RIORDINO ISTITUZIONALE DEL SISTEMA COMUNI - UNIONE

Principi, criteri e modelli procedurali per l'attribuzione delle competenze agli Organi dei Comuni e agli Organi dell'Unione

Bozza 6 del 30.05. 2018

Premessa

L'Unione della Romagna Faentina è un ambizioso progetto di innovazione amministrativa – tra i più avanzati tra quelli in atto nella nostra Regione - volto a definire un'idea di sviluppo e integrazione territoriale, volto a migliorare l'efficienza e l'efficacia dei servizi erogati dai Comuni ai cittadini e alle imprese, per razionalizzare risorse pubbliche e garantire una maggiore quantità e qualità dei servizi forniti dai nostri enti locali.

L'Unione dei Comuni non è una fusione di enti e serve a mantenere la funzionalità dei Comuni e delle loro rappresentanze democratiche.

Nel caso specifico della Romagna faentina, il processo messo in moto nel 2012 sconta le difficoltà dovute dalle differenze dimensionali dei Comuni (quello di Faenza da solo conta più abitanti degli altri cinque messi assieme) e al fatto di avere a riferimento un territorio non omogeneo per conformazione (pianura, collina e montagna), per assetti economico-produttivi e per vocazioni.

Queste differenze possono diventare opportunità, se si riesce ad attuare con le dovute cautele e sulla base di un progetto realistico che tenga nel dovuto conto le molte problematiche sulle quali si innesta, la messa in comune di risorse e servizi appare ormai come un'opportunità condivisibile, ma a precise condizioni.

L'obiettivo di fondo dev'essere “Fare ciò di cui si avverte il bisogno” con salde radici democratiche.

La costruzione dell'Unione deve muoversi nel pieno rispetto delle fonti normative rappresentate in primo luogo dalla Costituzione e dalle leggi nazionali e regionali. A tal proposito è bene ricordare che la Corte Costituzionale parla delle Unioni come “associazioni di Comuni”, create sulla base di reali bisogni, per l'esercizio congiunto di funzioni e servizi di loro competenza. Ciò costituisce un quadro di riferimento che consente di fornire molte risposte alle esigenze dei Comuni stessi. E soprattutto conferma **il ruolo costituzionale assegnato ai comuni**.

Si è proceduto privilegiando gli aspetti di tecnica amministrativa, la logica di contenimento dei costi, l'accentramento dei livelli decisionali. Si è scelto di compiere una sorta di esperimento decidendo di conferire tutto – funzioni, risorse e personale – all'Unione della Romagna faentina.

Ora il processo di costruzione della Romagna faentina deve prevedere un coinvolgimento sia delle forze politiche – delle diverse maggioranze e opposizioni – sia delle organizzazioni sociali, professionali e di volontariato che pur costituiscono una ricchezza e un'imprescindibile risorsa alla quale è doveroso fare riferimento del ridisegnare l'assetto delle istituzioni locali.

Condizione per procedere ad una significativa revisione condivisa dell'impianto fin qui perseguito – a quella che non è improprio definire una sua “riforma” – è concordare sulla necessità di colmare alcune criticità, sulla base dei seguenti indirizzi:

1 – La costruzione dell'Unione della Romagna faentina deve prima di tutto rispondere ai bisogni e ai diritti dei cittadini. È dunque questione che compete alla politica, in un'ottica profondamente democratica, ovviamente col necessario supporto esecutivo dei funzionari e degli uffici.

2 – Pur in un quadro di Unione, il ruolo degli Organi dei Comuni e in particolare dei Consigli comunali – in quanto assemblee elette e quindi espressione della volontà popolare – dev'essere pienamente e convintamente preservato e garantito sia per tutte le materie che non rivestono dimensione sovracomunale sia per le materie conferite all'Unione, ma per le quali il percorso decisionale non può essere delegato solo e soltanto ai vertici dell'Unione. È solo in questo modo che si tutelano le identità e le specificità dei singoli Comuni. In una fase storica in cui si è indebolita pericolosamente la fiducia dei cittadini verso la politica e le istituzioni, sono da escludere operazioni che, comunque motivate, possano rendere precario un legame che è alla base della stessa vita democratica.

3 – Gli Organi dell'Unione devono rispondere a precisi criteri di rappresentanza che tengano conto del diverso peso dei singoli Comuni, della necessità/opportunità di comprendere tutte le maggiori formazioni politiche presenti nei Consigli comunali, delle diverse leggi elettorali a seconda delle dimensioni dei Comuni, della prospettiva che alla guida dei Comuni possano insediarsi maggioranze di segno politico diverso.

4 – Il metodo di lavoro degli Organi dell'Unione dev'essere tale da consentire l'effettiva e preventiva conoscenza degli atti e quindi l'espressione di posizioni meditate e consapevoli da parte di tutti. Dovrà inoltre essere certa la condizione di pari opportunità per tutti i Comuni e per tutti i loro abitanti.

5 – L'Unione dovrà farsi promotrice di una efficace e permanente attività di informazione per far conoscere le sue attribuzioni e per mettere i cittadini in condizione di sapere – e quindi di giudicare – chi è titolare delle diverse responsabilità. Dovrà inoltre comunicare tramite manifesti l'ordine del giorno del Consiglio dell'Unione esposti in ogni Comune e, periodicamente, informare circa l'efficacia delle azioni promosse in relazione ai bisogni, alle risorse disponibili e ai costi.

6 – In particolare tutte le decisioni di rilevante interesse anche su materie conferite all'Unione (come progetti e programmi specifici, decisioni inerenti i servizi sociali, sanitari, scolastici, l'ambiente, l'urbanistica, la vendita o l'acquisto di immobili, ecc.) dovranno seguire un percorso democratico, coinvolgendo sia gli Organi dei singoli comuni sia percorsi partecipativi aperti alle associazioni presenti sui territori e i singoli cittadini interessati, prevedendo anche forme di partecipazione consultiva.

7 – Particolare attenzione dovrà essere rivolta al maggiore coinvolgimento possibile dei dipendenti, ascoltandoli, promuovendone la professionalità e limitandone i disagi. Essi, soprattutto nei Comuni più piccoli, costituiscono per i cittadini dei referenti conosciuti e affidabili. È anche su questi rapporti che vive il senso di comunità e la percezione del ruolo del Comune.

1. La "carta di identità" dell'Unione della Romagna Faentina

L'Unione della Romagna Faentina è costituita da sei comuni (Brisighella, Casola Valsenio, Castel Bolognese, Faenza, Riolo Terme, Solarolo) in provincia di Ravenna. L'ambito territoriale coincide con un "sistema locale del lavoro", come definito dall'Istat¹, e con l'ambito ottimale per le politiche socio-sanitarie. Vi risiedono circa 89.000 abitanti e vi operano oltre 8.000 imprese. I dipendenti sono circa 500. L'Unione della Romagna Faentina è nata il 1° gennaio 2012, come allargamento della preesistente Unione dei Comuni di Brisighella, Casola Valsenio e Riolo Terme.

2. Il processo di trasformazione organizzativa dell'Unione della Romagna Faentina

Le condizioni esterne agli enti locali (le trasformazioni della società civile, dell'economia, l'evoluzione delle norme) creano pressioni verso i Comuni che sempre più in difficoltà, per poter meglio fronteggiare le domande e i bisogni espressi dai cittadini e dalle imprese, sono costretti a trovare nuove forme organizzative per continuare a costruire politiche territoriali ed erogare servizi.

Pertanto il disegno dell'Unione dei Comuni della Romagna Faentina è una scelta che si caratterizza come strumento di cambiamento organizzativo. È una priorità dell'azione politica in quanto l'Unione ha lo scopo di fornire servizi a tutti i cittadini residenti, in egual misura, in accordo con le diverse esigenze territoriali ed allo stesso tempo deve permettere di favorire uno sviluppo territoriale sostenibile valorizzando tali diversità/esigenze.

La costituzione dell'Unione è anche l'occasione per approvare piani e regolamenti unitari che considerino al loro interno le differenze territoriali per tutti Comuni, semplificando l'attività per le imprese e i professionisti (architetti, ingegneri, geometri, commercialisti, ecc.) che operano sul territorio dell'Unione.

Una progettazione strategica dell'offerta di Unione consente di avere una visione unica per tutto il territorio e di dare ai cittadini e alle imprese di tutti i Comuni le stesse opportunità di servizi e di sviluppo.

Questi sono gli obiettivi assunti dai Comuni dell'Unione della Romagna Faentina, tratti dall'atto costitutivo:

- 1) assunzione del metodo della programmazione per l'esplicitazione delle funzioni di governo nell'ambito territoriale dei sei Comuni;
- 2) promozione dello sviluppo territoriale, dei tessuti urbani e del sistema produttivo in un quadro di compatibilità e sostenibilità attraverso le sinergie dei territori comunali;
- 3) integrazione dei servizi per il conseguimento delle massime economie di scala salvaguardando però l'efficacia e la qualità dei servizi;

¹ Il "sistema locale del lavoro" è un insieme di comuni nei quali è contenuta la maggioranza degli spostamenti casa-lavoro. Poiché ogni sistema locale è il luogo in cui la popolazione risiede e lavora e dove quindi esercita la maggior parte delle relazioni sociali ed economiche, gli spostamenti casa/lavoro sono utilizzati come indicatori delle relazioni esistenti sul territorio. Nel sistema locale del lavoro faentino, la popolazione trova anche la risposta ai bisogni sociali, sanitari e di istruzione.

- 4) inquadramento dell'azione nell'ambito degli indirizzi regionali relativi alla gestione associata delle funzioni in tutto il territorio regionale;
- 5) superamento delle difficoltà dei comuni minori ad affrontare le sfide dell'innovazione e del mantenimento di adeguati livelli dei servizi;
- 6) conseguimento di sinergie nell'utilizzo delle risorse.

2.1. Il conferimento integrale di servizi e funzioni all'Unione della Romagna Faentina e il processo di gestione del cambiamento

In questo contesto e alla luce dell'avvio del processo di conferimento dei servizi e delle funzioni, i Comuni dell'Unione della Romagna Faentina hanno deciso di giungere al loro pieno conferimento entro il 31.12.2017, dopo sei anni dalla nascita dell'Unione e dopo tre anni dal concreto avvio dei primi conferimenti.

La scelta di conferire tutte le funzioni in maniera completa così velocemente oggi ci permette di avere "vantaggi" amministrativi ed organizzativi (vedasi Appendice, par. 3) che spaziano dal turn over del personale (che fino al 2017 non poteva essere sostituito al 100%), all'aggregazione di alcune funzioni trasversali e di poter ragionare su una macchina amministrativa unica.

Oggi siamo nelle condizioni di iniziare una "fase 2" di riassetto politico istituzionale in quanto stiamo facendo un'innovazione unica in Italia che non prevede di attuare modelli standard (che rischiano di non dare tutte le risposte politiche ed amministrative ai nostri territori), ma che invece ci spinge a sperimentare, dato per assunte le premesse citate ed una visione politica chiara:

- *L'Unione è una struttura amministrativa unica che, in quanto ente di secondo livello, deve essere funzionale alla governabilità politica dei singoli Municipi. Tutte le funzioni sono in capo alla struttura amministrativa dell'Unione che si avvale delle decisioni degli organi politici istituzionali dell'Unione per quanto riguarda la pianificazione e regolamentazione dell'intero territorio. Tale pianificazione e regolamentazione è definita dagli organi dell'Unione previo recepimento delle linee di indirizzo dei singoli comuni, mentre per tutte le scelte che riguardano soltanto l'area del singolo Comune l'esercizio dei compiti resta di pertinenza degli organi comunali.*
- *Le risorse utilizzate per il funzionamento dell'Unione derivano dai trasferimenti dei Comuni (oltre che da contributi esterni). Ogni servizio erogato nel singolo Comune è frutto di scelte di risorse proprie dei rispettivi Comuni.*

L'opzione politica alla base di questa decisione è che l'Unione, che vede trasferito a sé tutto il personale e conferite tutte le funzioni, costituisce un'opportunità, rispetto alla fusione, in quanto mantiene le attuali istituzioni dei Comuni e, pur dovendo fronteggiare aspetti di maggiore complessità istituzionale e organizzativa, consente di mantenere un'autonomia di municipio, assicurando al contempo una maggiore densità politica nelle istituzioni democratiche e, quindi, una maggiore capacità del sistema di leggere e rappresentare i bisogni dei territori che compongono l'Unione.

Un processo di cambiamento organizzativo così rilevante, da una parte, richiede il coinvolgimento di tutto il personale e, dall'altra parte, ha un impatto sulle persone, sia dal punto di vista professionale, sia dal punto di vista organizzativo, sia dal punto di vista della dimensione sociale e delle relazioni interpersonali. Di fronte a qualsiasi processo di cambiamento organizzativo, i lavoratori manifestano timori per un peggioramento delle condizioni lavorative e per l'ansia prodotta dall'incertezza di come queste cambieranno. Ma i cambiamenti organizzativi possono creare anche nuove opportunità di crescita professionale e la possibilità di sperimentare ed intraprendere nuovi ruoli, in maggiore sintonia con le aspirazioni e le attitudini dei lavoratori e, quindi, infine, a beneficio del servizio reso ai cittadini.

Le Amministrazioni dell'Unione della Romagna Faentina hanno promosso una iniziativa di check up organizzativo e sviluppo delle competenze, finalizzata alla riorganizzazione del sistema Comuni-Unione. In questo ambito sono stati avviati progetti finalizzati alla creazione di un sistema di controllo di gestione per dare conto dei costi e dei benefici indotti dall'Unione, alla creazione degli sportelli polifunzionali in tutti i Comuni e alla introduzione della comunicazione interna, come sistema di dialogo con i dipendenti dell'ente. Tutto il processo è accompagnato da un'attività di change management, finalizzata a ridurre le resistenze al cambiamento e a favorire l'esplorazione del "nuovo" tramite l'impegno di tutti gli attori, amministratori e lavoratori, per la costruzione condivisa del nuovo assetto organizzativo e istituzionale. L'Unione della Romagna Faentina è assistita in questo percorso dalla società "Sistema Susio Srl" di Cernusco sul Naviglio (MI).

Ma il controllo di gestione e l'analisi costi/benefici non bastano. Occorre anche una valutazione e una riflessione continua sull'efficacia dell'Unione, cioè della sua capacità di perseguire effettivamente gli obiettivi dichiarati, nonché sul costante perseguimento di percorsi democratici e partecipativi.

2.2. Il disegno organizzativo

Il processo di trasferimento dei servizi dai Comuni all'Unione è lungo e complesso. Richiede una forte volontà politica e la capacità di dare identità al nuovo ente e all'intero territorio; richiede un consistente impegno dei lavoratori, capacità di innovazione organizzativa, tecnologica, ma anche istituzionale.

Con questo documento vogliamo sottolineare che è possibile una via alternativa alla fusione:

- ***l'Unione non può essere concepita come l'accentramento di servizi, ma come uno strumento per mantenere e migliorare i servizi e allo stesso tempo valorizzare le peculiarità di ogni territorio, senza determinare un immediato allontanamento dai cittadini e dai territori con conseguente inefficacia delle stesse politiche territoriali.***

Questo sottolinea come il percorso politico-istituzionale dell'Unione non è spinto solo dall'efficientamento del servizio, ma anche da un giusto equilibrio fra efficienza ed efficacia, dove efficienza sta in una rappresentazione della specializzazione dello stesso servizio unito all'efficacia di riuscire a mantenere la capillarità dello stesso, considerando l'esigenza di mantenere ove

possibile un'individualità del servizio con un'immediatezza dell'erogazione e con la minor burocrazia.

Il rischio di una fusione amministrativa ridotta a una semplice organizzazione verticale per settori rischia di far aumentare i “costi” e i “tempi” della burocrazia interna e perdere quella visione di insieme che ha permesso ai territori marginali di sopravvivere e di fare della multifunzionalità un valore.

L'elemento coagulante dell'Unione deve essere la soddisfazione delle diverse esigenze che caratterizzano comuni differenti come quelli di collina (si suppone con esigenze similari), quelli di pianura e quello più grande come Faenza, in un'ottica di sviluppo sostenibile dell'intero territorio:

- ***se l'Unione è per tutti, le priorità non possono essere definite solo in base al peso economico dei singoli enti o al numero di persone che interessano, ma devono essere, con costanza, stabilite in base a principi di sussidiarietà territoriale ed economica.***

Abbiamo scelto l'Unione per poter ottenere maggiori professionalità (quindi supplire alla diminuzione del personale, con la maggior qualificazione dello stesso), ma questo senza dover per forza sacrificare la “personalizzazione del servizio” costruita in tanti anni e fondamentale per la gestione di un comune (soprattutto di quelli piccoli o di collina).

La difficoltà, non bypassabile, è quella di far emergere con trasparenza e correttezza le necessità e le potenzialità di ognuno, nonché le peculiarità, facendole confluire in una Unione che possa contenerle al proprio interno, amministrarle e tutelare le esigenze di ciascuno.

Per ottenere tutto ciò, intendiamo introdurre un nuovo modello organizzativo (detto "a matrice") che vada a superare gli svantaggi della poca specializzazione che hanno le piccole organizzazioni e gli svantaggi della standardizzazione delle grandi organizzazioni.

Il modello a matrice si sviluppa su due dimensioni:

- 1) una tipicamente funzionale e per settore;
- 2) un'altra per municipio.

Questo comporterà sicuramente un ulteriore sforzo di qualità nel pensiero di Unione, ma permetterà di individuare, per ogni ufficio sul territorio, un referente che possa lavorare in coordinamento diretto con il proprio dirigente di settore (o anche con la possibilità di svolgere mansioni appartenenti a più dirigenti o capi servizio) e che funga di riferimento immediato per gli addetti del municipio e che abbia un'area discrezionale di decisione sull'ordinario e sui progetti di riferimento all'area del singolo comune. In questo modo si otterrebbero diversi risultati:

- daremo la possibilità agli uffici di accedere a sistemi informativi, procedure e linee guida unitari per tutta l'Unione;
- daremo la possibilità agli uffici di non perdere le competenze acquisite sul territorio, che invece inevitabilmente si perderebbero in caso di accentramento totalmente verticale;
- daremo la possibilità alla Giunta e al Consiglio di avere sempre il polso della situazione sulle dinamiche del proprio territorio;

- eviteremo di dare ai cittadini la percezione - tutta negativa - di uno svuotamento in persone e servizi del proprio municipio, evitando il formarsi di una maggior coscienza di disinteressamento da parte dell'Amministrazione Comunale, deleteria sui singoli territori ma anche sull'idea generale che tale distacco sia proprio delle istituzioni.

La struttura a matrice prevede una struttura centrale "verticale", al servizio di tutti i territori, che consente il presidio delle funzioni specialistiche, ottimizzando l'impiego del personale, ed una struttura territoriale "orizzontale" funzionale alla gestione dell'operatività sul territorio per i servizi alla comunità, in base alle caratteristiche del singolo municipio, considerando che la consistenza della presenza sul territorio delle unità organizzative dovrebbe essere il frutto di un equilibrio fra esigenze politiche, personale a disposizione, efficienza ed efficacia dei servizi. Saranno presenti a livello orizzontale:

- uffici in materia di edilizia, attività produttive, tributi, servizi alla comunità (sociale, erp);
- nucleo di supporto agli Organi del Comune, con particolare riferimento all'assistenza agli Organi;
- nucleo di polizia municipale;
- unità dei lavori pubblici;
- centri di aggregazione sociale e giovanile;
- referente attività di volontariato ed istituzioni culturali e sportive, in particolare le biblioteche.

Inoltre presso tutti i Comuni sono previsti sportelli polifunzionali, organizzati unitariamente, con la finalità di assicurare a tutti i cittadini il medesimo livello di servizio di front office. Il personale dovrà essere formato per gestire al meglio la relazione con l'utente.

In questo modo, il disegno organizzativo sarà funzionale anche a mantenere saldo il principio di rappresentanza politica espressa dai cittadini in quanto Sindaci, Assessori e Consiglieri Comunali potranno continuare a fare scelte coerenti con il mandato elettorale espresso dalla propria comunità, potendo confrontarsi con funzionari che lavorano e conoscono direttamente le caratteristiche del singolo territorio ed allo stesso tempo si potranno mantenere i rapporti stretti con le periferie, con il volontariato e con le fasce sociali più delicate che sarebbero sacrificate maggiormente in caso di accentramento e di standardizzazione dei servizi gestionali ed operativi.

3. Il problema della rappresentanza democratica e l'attribuzione delle competenze politiche agli Organi dell'Unione e agli Organi dei Comuni

Con il conferimento integrale delle funzioni, si presentano le seguenti criticità:

- 1) rischio di svuotamento dell'attività degli Organi comunali, con eventuali problemi di conflitto con i dettati costituzionali;
- 2) non corrispondenza fra soggetto che dovrebbe decidere nella sostanza (il dibattito politico e la decisione sostanziale deve avvenire negli Organi del Comune) e soggetto che decide formalmente

(l'Organo dell'Unione di fatto ratifica la decisione portata dal Sindaco del Comune interessato). Ovviamente parliamo di decisioni che riguardano un solo Comune. Che cosa succederebbe se la Giunta dell'Unione, anche e soprattutto nel caso di differenti maggioranze politiche tra Comune e Unione, decidesse diversamente dalla volontà del Comune? Probabilmente si avrebbe il "rigetto" politico dell'Unione, con gravi conseguenze sulla tenuta dell'Unione stessa e, quindi, con perdita di efficienza ed efficacia dell'azione amministrativa complessiva, garantita dall'Unione;

3) la duplicazione degli atti.

Pertanto si è pensato di esercitare l'autonomia loro riconosciuta dalla legge, intervenendo sugli statuti dell'Unione e dei Comuni per attribuire (o riconoscere) competenze decisionali agli Organi dei Comuni, anche riguardo a materie conferite all'Unione, in un quadro di coerenza e di sostenibilità amministrativa e gestionale, ma soprattutto di legittimità:

Il progetto di riordino istituzionale prevede quindi il seguente sistema di attribuzione delle competenze che prevede due tipi di decisioni:

- 1) decisioni degli Organi dell'Unione: decisioni che riguardano l'intero ambito di unione o almeno due comuni;
- 2) decisioni degli Organi dei Comuni: decisioni che riguardano soltanto l'area del singolo Comune.

A sua volta si possono individuare alcune precisazioni per meglio integrare il rapporto fra Unione e Comuni.

1) Le decisioni degli Organi dell'Unione a sua volta si suddividono:

a) decisioni esclusive degli Organi dell'Unione quali, ad esempio:

- le funzioni con risvolti principalmente amministrativi interni, di supporto o di staff, quali l'organizzazione, la gestione del personale, l'informatica, l'anticorruzione, l'amministrazione generale, anche di interesse dei Comuni (programma delle forniture; atti relativi all'Organo di revisione, ecc.), acquisto di beni e servizi per l'esercizio della funzione conferita, approvazione di progetti, anche per la partecipazione a bandi di finanziamento, ecc.);
- le funzioni proprie dell'Unione, quali il funzionamento degli Organi, il bilancio dell'ente, la gestione dei beni mobili ed immobili propri dell'Unione, e funzioni attribuite da leggi, quali le funzioni "montane" (art. 44 della Costituzione) di salvaguardia e tutela dei territori montani (la forestazione, il vincolo idrogeologico, ecc.); l'amministrazione dell'ente (rappresentanza nelle cause, rilascio patrocini, ecc.).

Sulle decisioni esclusive degli Organi dell'Unione, la Giunta - all'unanimità - potrà decidere di acquisire indirizzi da parte dei Comuni. In tal caso, gli indirizzi dei Comuni non sono vincolanti per le decisioni degli Organi dell'Unione.

b) decisioni degli Organi dell'Unione con proposte o indirizzi deliberati in precedenza dagli Organi comunali; quali, ad esempio:

- le funzioni di pianificazione di area vasta, a valenza sovracomunale (Rue, Paes, Piano di zona socio-sanitario, ecc.), alcune delle quali attribuite all'Unione per legge (come la programmazione in materia di protezione civile - Legge 56/2014, art. 1, comma 112) e funzioni a valenza generale, quali regolamenti che impattano sui servizi erogati ai cittadini (es. igiene) o sulla gestione amministrativa dei Comuni oltre che dell'Unione (es. contabilità); i regolamenti approvati dall'Unione possono prevedere discipline specifiche per i diversi Comuni, al fine di tenere conto delle particolarità territoriali e della specifica visione politica, quando ciò non confligga con le esigenze di uniformità, efficienza ed efficacia dell'azione amministrativa;
- le funzioni relative alle forme e alle modalità di gestione dei servizi da affidare all'esterno; i Comuni interessati formulano indirizzi generali, considerando l'impatto sul proprio territorio e tenendo conto che l'Unione possa procedere anche con modalità differenziate (come è attualmente il caso del trasporto scolastico); formulano anche preferenze per l'una o per l'altra soluzione, di cui dovrà tener conto la decisione finale e aggregata che assumerà l'Unione, in un'ottica ovviamente di integrazione e convergenza fra i vari comuni;
- le funzioni relative agli investimenti dell'Unione, sia nell'interesse generale dell'Unione sia nell'interesse di uno o più Comuni; nella decisione di procedere all'investimento, la Giunta dell'Unione stabilisce i criteri di suddivisione fra i Comuni dei finanziamenti necessari (nel caso di investimenti di interesse generale) e tiene conto degli indirizzi dei Comuni (nel caso di investimenti di interesse di uno o più Comuni).

2) Le decisioni degli Organi dei Comuni a sua volta si suddividono:

a) decisioni esclusive degli Organi dei Comuni; quali, ad esempio:

- le funzioni proprie del Comune, quali il funzionamento degli Organi, il bilancio dell'ente, la gestione dei beni mobili ed immobili, le decisioni sulle aliquote dei tributi (in quanto incidono sul bilancio del Comune), le decisioni relative alla partecipazione all'Unione, al conferimento di funzioni e servizi e al recesso da convenzioni e dall'Unione stessa; l'amministrazione dell'ente (rappresentanza nelle cause, rilascio patrocini, ecc.).

b) decisioni degli Organi dei Comuni nel quadro programmatico stabilito dall'Unione; quali, ad esempio:

- le funzioni attuative di piani e programmi deliberati dall'Unione che interessano esclusivamente un territorio comunale, quali gli atti approvati in attuazione del Rue e gli atti di approvazione delle opere pubbliche; sono esclusi gli atti che riguardano due o più territori comunali, che rimangono nella competenza dell'Unione;

- le funzioni che richiedono un comportamento uniforme dei Comuni, che decidono previo indirizzo o quadro programmatico dell'Unione (in mancanza dell'indirizzo o quadro programmatico dell'Unione, decide l'Unione stessa), quali gli indirizzi per la posizione dell'ente che il rappresentante dovrà tenere in occasione delle assemblee degli organismi partecipati, gli atti riferiti ai tributi, ecc;
- le funzioni esclusive di un Comune e/o attività tipiche del territorio di un Comune, che possono richiedere l'adozione di regolamenti o di altri atti amministrativi da parte degli Organi del Comune.

Per quanto riguarda le competenze attribuite al Presidente dell'Unione o al Sindaco del singolo Comune, il progetto di riordino prevede che il Presidente dell'Unione eserciti le competenze relative alle funzioni proprie dell'Unione, quali quelle che deve svolgere in qualità di rappresentante legale dell'ente e capo dell'organizzazione, e quelle attribuitegli dalla legge, quale quella riconosciuta dall'art. 1, comma 111 della legge 56/2014, "ove previsto dallo statuto". Tutte le restanti funzioni dell'Organo monocratico (artt. 50 e 54 del Tuel e leggi speciali) rimangono di competenza del Sindaco.

Sulle decisioni esclusive degli Organi dei Comuni, la Giunta dell'Unione - all'unanimità dei suoi componenti - potrà decidere di formulare atti di coordinamento, per favorire efficienza nell'operatività degli uffici ed uniformità nell'erogazione dei servizi.

Il supporto tecnico-amministrativo per lo svolgimento di tutte queste funzioni è assicurato dagli Uffici dell'Unione e dal personale dipendente dell'Unione che, pertanto, opera in nome e per conto dell'Unione, in nome dell'Unione e per conto dei Comuni, in nome e per conto dei Comuni. Rimane comunque ferma la competenza gestionale in capo ai dirigenti dell'Unione, che operano anche in nome e per conto dei Comuni.

I servizi dell'Unione svolgono funzioni di "service" nei confronti dei Comuni, operando di volta in volta:

- in nome e per conto dell'Unione (es: gli atti di gestione del personale, dipendente dell'Unione);
- in nome dell'Unione e per conto del Comune (es: la pubblicazione di un bando di appalto per la manutenzione di un bene comunale, dove la Stazione unica appaltante è conferita all'Unione e opera in nome dell'Unione, ma per conto del Comune proprietario del bene);
- in nome del Comune e per conto del Comune (es: gli atti in materia demografica, trattandosi di funzione non trasferibile all'Unione come titolarità, ma solo come gestione).

Con questo modello ed innovazione coesiste il pieno e integrale conferimento delle funzioni e dei servizi dai Comuni all'Unione con un adeguato² ruolo che gli Organi dei Comuni devono mantenere, in quanto primo baluardo della rappresentatività politica locale, perché assicurano un ispessimento del tessuto democratico locale. Tutto ciò senza nulla perdere dell'efficienza, dell'efficacia e dell'economicità che l'unificazione organizzativa consente. In effetti, il modello

² L'adeguatezza del ruolo degli Organi dei Comuni è data dall'equilibrio di due fattori: la volontà politica e la sostenibilità giuridica ad ordinamento invariato, che dovranno trovare sintesi nella modifica organica e coerente degli statuti dell'Unione e dei Comuni.

organizzativo del conferimento totale di funzioni e servizi all'Unione assicura la massima efficienza organizzativa o, perlomeno, assicura che non via siano residue competenze, esercitate tramite nuclei di personale rimasti presso i Comuni.

D'altra parte occorre tener conto che i cittadini eleggono i Sindaci e i Consiglieri comunali e che il vero dibattito politico sulle questioni dell'amministrazione locale avviene nei Consigli comunali, ancorché la funzione sia stata conferita all'Unione.

Pertanto, l'individuazione della natura del conferimento e quindi del "titolo" dell'esercizio va effettuata tenendo conto:

- 1) del sistema delle fonti come sopra delineato;
- 2) delle eventuali leggi speciali di disciplina che, allo stato, possono in taluni casi riservare, in ogni caso, a specifici organi elettivi talune specifiche competenze. Di tali norme speciali occorre tenere conto;
- 3) dello specifico interesse territoriale che può presentarsi, per taluni provvedimenti, di interesse di un solo territorio comunale;
- 4) dei principi generali dell'ordinamento con salvaguardia delle prerogative degli organi elettivi dei Comuni quanto a talune funzioni;
- 5) dei principi generali di efficienza, economicità e soprattutto di efficacia dell'azione amministrativa e quindi di economia di atti e di non moltiplicazione degli stessi;
- 6) della evidente esigenza di coordinare l'azione degli organi elettivi dei Comuni con quella degli organi dell'Unione, di stabilire i confini nel rispetto dei principi dell'ordinamento e delle leggi speciali;
- 7) dell'esigenza di tener conto, nella formazione degli organi di governo dei Comuni, della modificata struttura dell'esercizio delle funzioni.

L'identificazione della natura delle singole funzioni o servizi verrà chiarita dalle convenzioni, specificando la procedimentalizzazione dei processi decisionali e l'identificazione delle competenze per la gestione e per la certezza dei riferimenti per i cittadini.

4. Le regole per l'assunzione delle decisioni inerenti gli atti gestionali, in nome e per conto dell'Unione, in nome dell'Unione e per conto del Comune, in nome e per conto del Comune

Le competenze dirigenziali:

- espressione parere tecnico e di regolarità contabile sulle deliberazioni degli Organi politici, ai sensi dell'art. 49 del Tuel;
- assunzione determinazioni;
- apposizione del visto di regolarità contabile sulle determinazioni dei dirigenti da parte del Responsabile del Settore Finanziario, ai sensi dell'art. 147-bis del Tuel;
- sottoscrizione altri atti e svolgimento compiti previsti dall'art. 107 del Tuel;

possono essere esercitate in nome e per conto dell'Unione, in nome dell'Unione e per conto del Comune, in nome e per conto del Comune.

Analogamente per lo svolgimento di attività istruttorie da parte del restante personale.

Occorre stabilire apposita disciplina nello statuto dell'Unione del seguente tenore (e specularmente negli statuti dei Comuni):

“Il dirigente dell'Unione provvede per tutte le attività e gli atti di competenza dirigenziale dell'Unione, nonché per le attività e gli atti di cui sono titolari i Comuni facenti parte dell'Unione, con particolare riferimento alle attribuzioni di cui all'art. 107 del D. Lgs. 267/2000. In particolare il dirigente dell'Unione:

- a) firma i pareri tecnici sulle delibere nelle materie conferite all'Unione;
- b) firma i pareri tecnici sulle delibere dei Comuni;
- c) adotta determinazioni dell'Unione, utilizzando, qualora necessario, i capitoli che, per particolari ragioni, occorre mantenere nei bilanci comunali e che vengono loro assegnati in base ai rispettivi PEG;
- d) adotta determinazioni dei Comuni, quando la competenza della funzione sia stata mantenuta in capo al Comune, benché sia stata conferita all'Unione la gestione della medesima.

Il dirigente del settore finanziario dell'Unione o suo delegato, oltre a firmare i pareri e i visti di regolarità contabile sugli atti di competenza dell'Unione, firma anche i pareri e i visti di regolarità contabile su tutti gli atti di competenza degli Organi dei Comuni, sia per le funzioni conferite che richiedano una decisione del Comune, sia per le funzioni mantenute in capo al Comune.

Qualora, per lo svolgimento di una funzione o servizio conferito, siano da approvare atti per cui formalmente sia ancora competente il Comune, il dirigente dell'Unione è competente anche per gli atti dei Comuni.

La competenza di cui al comma precedente comprende anche la sottoscrizione degli atti a contenuto patrimoniale, dei contratti e delle convenzioni in genere di cui siano titolari i Comuni.

Tutte le competenze attribuite ai dirigenti dalle leggi sono esercitate in nome e per conto dell'Unione, in nome dell'Unione e per conto del Comune, in nome e per conto del Comune. I dirigenti dell'Unione, pertanto, hanno la rappresentanza

dell'Unione e dei Comuni nei limiti delle attribuzioni che la legge riserva ai dirigenti medesimi.

Parimenti, il personale che opera negli uffici dell'Unione, a cui competano funzioni o servizi conferiti, è competente per lo svolgimento delle attività istruttorie, comprese le relative attestazioni di regolarità degli atti e provvedimenti di cui sopra e di quelli che siano rimasti nella competenza degli organi dei Comuni.

Qualora la convenzione disciplinante il conferimento della funzione o del servizio e le disposizioni del presente articolo necessitino di ulteriori chiarimenti per l'esecuzione di particolari fattispecie, la Giunta dell'Unione procede con atto di disciplina attuativa.

Il dirigente può delegare proprie funzioni e competenze ai responsabili dei Servizi, nei limiti della normativa vigente."

4.1. Le regole per la gestione ordinaria degli affari e, quindi, per l'operatività nel protocollo dell'Unione e/o nel protocollo del Comune

In atti subordinati dell'Unione (manuali, circolari, ecc) verrà scritta la disciplina per la gestione ordinaria degli affari da parte degli Uffici, sia di quelli svolti a fronte di competenze proprie dell'Unione, delegate o trasferite all'Unione, sia di quelli svolti a fronte di competenze rimaste nella titolarità dei Comuni e di cui sia stata conferita solo la gestione (quali quelli inerenti la materia demografica).

La disciplina dovrebbe stabilire i seguenti aspetti:

- 1) gli affari svolti a fronte di competenze proprie dell'Unione, delegate o trasferite all'Unione, vengono protocollati e fascicolati in Unione utilizzando la carta intestata dell'Unione;
- 2) qualora un affare "gestionale" sia collegato ad un atto di competenza del Comune, si aprono due fascicoli, uno nel Comune per gli atti e uno nell'Unione per tutta la restante gestione; i due fascicoli devono essere collegati con espliciti e reciproci rinvii;
- 3) qualora nell'affare gestito in Unione debba intervenire un Amministratore, ad esempio un Sindaco con una ordinanza o un assessore per una lettera di risposta politica ad un cittadino, l'atto o la lettera devono essere scritti nella carta intestata che riporta a destra il logo del Comune e a sinistra il logo dell'Unione, con la specificazione "Gestore dei servizi conferiti dai Comuni di Brisighella, Casola Valsenio, Castel Bolognese, Faenza, Riolo Terme e Solarolo", e devono essere protocollati e fascicolati in Unione; la disciplina statutaria di principio deve trovare attuazione con una delibera di indirizzo della Giunta dell'Unione;
- 4) gli affari svolti a fronte di funzioni e attività rimaste nella competenza dei Comuni di cui sia stata trasferita all'Unione solo la gestione (ad esempio la demografia e l'elettorale), vengono protocollati e fascicolati nel Comune, utilizzando la carta intestata del Comune; nelle lettere e nelle comunicazioni gestite dagli Uffici dell'Unione per conto dei Comuni, in materie rimaste nella titolarità dei Comuni, che devono essere scritte nella carta intestata dei Comuni, è opportuno inserire nel piè di pagina o in qualche altra parte che riporta i dati dell'ente, che l'Ufficio "responsabile del procedimento" è un ufficio dell'Unione.

5. Sul tema della partecipazione dei Consiglieri comunali e degli Assessori comunali alle decisioni politiche e strategiche dell'Unione

Oltre alle competenze formalmente attribuite agli Organi, è possibile pensare a forme di partecipazione preliminare e preventiva dei Consiglieri comunali e degli Assessori comunali alle decisioni politiche e strategiche dell'Unione, ipotizzando forme di confronto congiunto fra Organi e/o Consiglieri e Assessori, a valenza politica con adeguato grado di formalizzazione. Si potrebbe pensare alle seguenti forme:

- 1) il Consiglio dei Consigli, cioè riunione plenaria di tutti i Consigli comunali;
- 2) la Giunta delle Giunte, cioè riunione plenaria di tutte le Giunte comunali;
- 3) la Conferenza dei Capigruppo consiliari, sia dell'Unione sia dei Comuni;
- 4) Commissioni di approfondimento con la partecipazione dei Consiglieri comunali;
- 5) le Conferenza degli Assessori comunali, già previste dallo statuto e che hanno già trovato disciplina operativa.

Tali "momenti" di partecipazione dovrebbero essere convocati su impulso della Giunta dell'Unione o del Presidente del Consiglio dell'Unione, secondo valutazioni meramente politiche, senza preordinare tipologie di atti o di argomenti di cui debbano occuparsi; in ogni caso non devono essere previsti "gettoni" di partecipazione.

I Consiglieri comunali devono poter fruire di tutti gli strumenti per esercitare al meglio il proprio mandato, ad esempio accedendo ai documenti dell'Unione e degli enti partecipati dall'Unione, secondo modalità conformi a quanto previsto dall'art. 43, comma 2, del Tuel.

È già possibile l'accesso telematico da parte dei Consiglieri comunali e degli Assessori comunali agli atti dell'Unione, una volta perfezionati.

5.1. La disciplina relativa al ruolo degli Assessori comunali nell'Unione

Con il conferimento totale di funzioni e servizi all'Unione, i Comuni mantengono il loro ruolo istituzionale di rappresentanza dei singoli territori. Come detto i cittadini continuano a eleggere i Consiglieri comunali e il Sindaco, il quale nomina gli Assessori, che hanno il compito di collaborare con il Sindaco.

In ogni caso non è possibile fare a meno degli Assessori comunali, anche solo per la necessità di comporre e far funzionare una Giunta comunale, che mantiene competenze proprie, ed anche per assicurare il necessario collegamento politico con i rispettivi territori.

Il ruolo degli Assessori comunali potrebbe essere articolato in due aree principali:

- 1) l'area della collaborazione con il Sindaco-Coordiatore delegato dell'Unione; si tratta di un'attività volta:

- alla lettura integrata dei bisogni dei territori comunali, confrontandosi con il Sindaco-Coordiatore dell'Unione, anche per esigenze di singoli territori;

- al supporto operativo a favore del Sindaco-Coordiatore nell'intrattenere relazioni istituzionali con altri enti (dalla Provincia, alla Regione, alle Agenzie territoriali di gestione dei servizi pubblici e così via) e altri soggetti, compresi gli *stakeholder*;

- a favorire la traduzione dell'indirizzo politico dell'Unione nei confronti degli Uffici che lo devono attuare, in collaborazione con il Sindaco-Coordiatore, nel caso in cui un Assessore comunale sia espressamente delegato;

2) l'area della collaborazione con il Sindaco del Comune³; si tratta di un'attività "naturale", prevista dalla legge, per le materie che hanno un maggiore impatto sul territorio, dove l'Assessore svolge il ruolo di:

- progettazione, indirizzo e controllo politico;

- facilitatore-aggregatore dei bisogni espressi dalle collettività locali (si pensi all'animazione culturale, ai servizi sociali ed educativi, ai lavori pubblici); nel proprio Comune, l'Assessore deve svolgere anche il ruolo di supporto al Sindaco nella traduzione dell'indirizzo politico del Comune nei confronti degli uffici dell'Unione che li devono applicare sul territorio comunale.

Il ruolo di Assessore comunale comprende le incombenze relative ai rapporti con gli Organi e gli Uffici dell'Unione.

6. Modificazioni all'atto costitutivo e allo statuto dell'Unione per favorire una maggiore rappresentatività politica, per assicurare una maggiore snellezza decisionale e per consolidare il ruolo gestionale dell'Unione

Verranno prese in considerazione modifiche all'atto costitutivo e allo statuto dell'Unione, per favorire una maggiore rappresentatività politica e per consolidare il ruolo gestionale dell'Unione.

Le modifiche potrebbero riguardare:

a) la revisione dell'elenco delle "funzioni dell'Unione", per adeguarle alle norme in materia di enti locali e di gestione associata delle funzioni (art. 6 e art. 7);

b) la revisione della composizione del Consiglio, utilizzando le maggiori facoltà stabilite al riguardo dalla Legge 56/2014, aumentando i componenti, per assicurare una maggiore possibilità di presenza nel Consiglio dell'Unione dei Gruppi politici presenti nei Consigli comunali.

³ Il Tuel non definisce le competenze degli Assessori, se non dicendo che "La Giunta collabora con il Sindaco" e che la Giunta opera con deliberazioni collegiali esercitando, collegialmente, le competenze previste dal Tuel. Ogni ente, nella propria autonomia, può indicare altre e più specifiche modalità di esercizio di compiti da parte degli Assessori.

APPENDICE

1. Le Unioni nella disciplina del Tuel e nella riforma “Delrio”

L'Unione di Comuni è disciplinata nel Titolo II, Capo V della Prima parte del Tuel⁴ (artt. 32 e 33), tra le forme associative, assieme alle convenzioni tra enti locali, ai consorzi e agli accordi di programma.

E' bene richiamare integralmente l'art. 32 del Tuel, che costituisce la norma di riferimento principale per la costituzione e la gestione delle Unioni.

Art. 32 del D. Lgs. 267/2000

1. L'unione di comuni è l'ente locale costituito da due o più comuni, di norma contermini, finalizzato all'esercizio associato di funzioni e servizi. Ove costituita in prevalenza da comuni montani, essa assume la denominazione di unione di comuni montani e può esercitare anche le specifiche competenze di tutela e di promozione della montagna attribuite in attuazione dell'articolo 44, secondo comma, della Costituzione e delle leggi in favore dei territori montani.
2. Ogni comune può far parte di una sola unione di comuni. Le unioni di comuni possono stipulare apposite convenzioni tra loro o con singoli comuni.
3. Gli organi dell'unione, presidente, giunta e consiglio, sono formati, senza nuovi o maggiori oneri per la finanza pubblica, da amministratori in carica dei comuni associati e a essi non possono essere attribuite retribuzioni, gettoni e indennità o emolumenti in qualsiasi forma percepiti. Il presidente è scelto tra i sindaci dei comuni associati e la giunta tra i componenti dell'esecutivo dei comuni associati. Il consiglio è composto da un numero di consiglieri definito nello statuto, eletti dai singoli consigli dei comuni associati tra i propri componenti, garantendo la rappresentanza delle minoranze e assicurando la rappresentanza di ogni comune.
4. L'unione ha potestà statutaria e regolamentare e ad essa si applicano, in quanto compatibili e non derogati con le disposizioni della legge recante disposizioni sulle città metropolitane, sulle province, sulle unioni e fusioni di comuni, i principi previsti per l'ordinamento dei comuni, con particolare riguardo allo status degli amministratori, all'ordinamento finanziario e contabile, al personale e all'organizzazione. Lo statuto dell'unione stabilisce le modalità di funzionamento degli organi e ne disciplina i rapporti. In fase di prima istituzione lo statuto dell'unione è approvato dai consigli dei comuni partecipanti e le successive modifiche sono approvate dal consiglio dell'unione.
5. All'unione sono conferite dai comuni partecipanti le risorse umane e strumentali necessarie all'esercizio delle funzioni loro attribuite. Fermi restando i vincoli previsti dalla normativa vigente in materia di personale, la spesa sostenuta per il personale dell'Unione non può comportare, in sede di prima applicazione, il superamento della somma delle spese di personale sostenute precedentemente dai singoli comuni partecipanti. A regime, attraverso specifiche misure di razionalizzazione organizzativa e una rigorosa programmazione dei fabbisogni, devono essere

⁴ D. Lgs. 267/2000, “Testo unico del enti locali”.

assicurati progressivi risparmi di spesa in materia di personale.

5-bis. Previa apposita convenzione, i sindaci dei comuni facenti parte dell'Unione possono delegare le funzioni di ufficiale dello stato civile e di anagrafe a personale idoneo dell'Unione stessa, o dei singoli comuni associati, fermo restando quanto previsto dall'articolo 1, *comma 3*, e dall'articolo 4, comma 2, del decreto del Presidente della Repubblica 3 novembre 2000, n. 396, recante regolamento per la revisione e la semplificazione dell'ordinamento dello stato civile, a norma dell'articolo 2, comma 12, della legge 15 maggio 1997, n. 127.

5-ter. Il presidente dell'unione di comuni si avvale del segretario di un comune facente parte dell'unione, senza che ciò comporti l'erogazione di ulteriori indennità e, comunque, senza nuovi o maggiori oneri per la finanza pubblica. Sono fatti salvi gli incarichi per le funzioni di segretario già affidati ai dipendenti delle unioni o dei comuni anche ai sensi del comma 557 dell'articolo 1 della legge 30 dicembre 2004, n. 311. Ai segretari delle unioni di comuni si applicano le disposizioni dell'articolo 8 della legge 23 marzo 1981, n. 93, e successive modificazioni.

6. L'atto costitutivo e lo statuto dell'unione sono approvati dai consigli dei comuni partecipanti con le procedure e con la maggioranza richieste per le modifiche statutarie. Lo statuto individua le funzioni svolte dall'unione e le corrispondenti risorse.

7. Alle unioni competono gli introiti derivanti dalle tasse, dalle tariffe e dai contributi sui servizi ad esse affidati.

8. Gli statuti delle unioni sono inviati al Ministero dell'interno per le finalità di cui all'articolo 6, commi 5 e 6.

L'art. 33 del Tuel fornisce la disciplina quadro indirizzata alle Regioni per dare attuazione al processo di aggregazione dei servizi a livello sovracomunale. A tal fine, le Regioni devono predisporre un "programma triennale di riordino territoriale" e favorire l'associazionismo volontario dei Comuni, incentivando finanziariamente le Unioni e le fusioni.

In materia, nel 2014 è intervenuta anche la Legge n. 56, "Disposizioni sulle città metropolitane, sulle province, sulle unioni e fusioni dei Comuni", c.d. "legge Delrio". Sulle Unioni ha modificato il Tuel e anche il DL 78/2010, nella parte relativa alla disciplina delle funzioni fondamentali dei Comuni.

Ha dettato, inoltre, le seguenti disposizioni:

- 1) tutte le cariche nell'Unione sono esercitate a titolo gratuito;
- 2) possono essere svolte in modalità associata le seguenti attività:
 - responsabile anticorruzione,
 - responsabile trasparenza,
 - organo di revisione,
 - organo di valutazione e controllo di gestione;

- 3) il Segretario generale è uno dei Segretari generali dei Comuni e svolge l'incarico senza compenso aggiuntivo;
- 4) in materia di protezione civile, l'Unione approva i piani di emergenza, ma i Sindaci restano titolari delle funzioni di coordinamento degli interventi di emergenza.

2. La legge regionale dell'Emilia-Romagna n. 21/2012 e il Piano di riordino territoriale

La legge regionale dell'Emilia-Romagna, n. 21/2012, detta "Misure per assicurare il governo territoriale delle funzioni amministrative secondo i principi di sussidiarietà, differenziazione e adeguatezza", disciplinando le Comunità montane, le Unioni e le fusioni.

In tema di Unioni stabilisce, fra l'altro:

- 1) tutti i Comuni, ad esclusione di quelli capoluogo di provincia (che però ne hanno facoltà), sono obbligati a costituirsi in Unioni, attraverso un processo aggregativo "dal basso" e tenendo conto degli ambiti ottimali per la costituzione di dette Unioni, stabiliti dalla Regione. Le precedenti Comunità montane confluiscono nelle Unioni;
- 2) lo statuto dell'Unione stabilisce, fra l'altro, la sede, le funzioni, le competenze e il funzionamento degli Organi, la durata dell'Unione, le procedure per lo scioglimento e il recesso; l'adeguata rappresentanza delle minoranze; le forme di partecipazione e controllo degli amministratori dei Comuni;
- 3) l'Unione funziona con personale dei Comuni, trasferito, distaccato o comandato⁵;
- 4) le norme generali per le incentivazioni finanziarie, disciplinate nel dettaglio dai Programmi di riordino territoriale (PRT);
- 5) il principio di integralità del conferimento, volto ad evitare duplicazioni di strutture nei Comuni e nell'Unione a presidio delle medesime funzioni.

Il Piano di riordino territoriale dell'Emilia-Romagna è lo strumento volto a favorire e incentivare i processi di costituzione e consolidamento delle Unioni. Esso evolve nel tempo, per essere adeguato alle trasformazioni organizzative e istituzionali delle Unioni. Tuttavia, presenta ancora due punti deboli.

Il primo. Se è vero che con l'Unione si creano le condizioni necessarie per conseguire economie gestionali ed efficacia dell'azione amministrativa, è nostro impegno e obiettivo che l'Unione alla quale sono state conferite tutte le funzioni e tutti i servizi possa consentire il conseguimento della massima efficacia, efficienza ed economicità, a parità di altri fattori. Considerato che, per monitorare tutto ciò è di fondamentale importanza un sistema di controllo gestionale e strategico costante con il quale i cittadini possano verificare puntualmente l'efficacia e l'efficienza del processo di unificazione e gli amministratori avere uno strumento gestionale e conoscitivo per elaborare linee guida, migliorare i servizi ai cittadini e orientare al meglio le scelte politiche, si rileva che il PRT dell'Emilia-Romagna non prevede ancora – e dovrebbe invece

⁵ Le Unioni hanno anche personale proprio.

prevedere - incentivi pienamente adeguati per le Unioni che intraprendono e concludono tale percorso.

Il secondo. Se è vero che si vogliono incentivare i maggiori conferimenti possibili, non si capisce perché ad alcune funzioni non venga attualmente attribuito alcun punteggio (ad esempio i servizi demografici, di cui si può conferire la sola gestione, e le politiche europee, dichiarata funzione strategica, ma non incentivata). Inoltre, i punteggi assegnati alle funzioni ai fini del riconoscimento dell'incentivazione non sono del tutto equilibrati o proporzionati alla rilevanza della funzione in termini di impatto sociale e quantità delle risorse impiegate. Si segnala l'opportunità di prendere in considerazione tutte le funzioni e non solo le 13 indicate dal PRT, per un migliore e completo sostegno del processo di unificazione. A tal fine, per consentire una corretta valutazione comparativa fra le Unioni, è necessario condividere e costruire (tra Unioni e Regione) un elenco delle funzioni e dei servizi di competenza degli enti locali, da aggregare in modo omogeneo. A ciascuna di queste dovrebbero essere attribuiti i pesi, sulla base di parametri quantitativi da condividere.

3. I benefici del conferimento totale di servizi e funzioni

Il conferimento di tutti i servizi e le funzioni dai Comuni all'Unione è finalizzato a realizzare:

- maggiore efficienza delle attività gestionali;
- maggiore efficacia dei servizi erogati al cittadino;
- risparmi economico-finanziari nell'acquisto di beni e servizi;
- maggiore efficacia delle politiche.

L'Unione della Romagna Faentina ha già ottenuto diversi benefici nelle funzioni conferite. Di seguito sono descritti sinteticamente e con finalità esemplificativa, non certo esaustiva, tali benefici.

3.1. La maggiore efficienza delle attività gestionali

La maggiore efficienza delle attività gestionali è evidente, soprattutto nei servizi trasversali; tutti beneficiano di economie di scala, grazie al passaggio da più strutture organizzative (una per ciascun comune) ad una struttura unificata.

Nella gestione del personale ad esempio:

- si sottoscrive un unico contratto decentrato di lavoro, con una unica delegazione trattante, una unica negoziazione, una unica relazione ai revisori, uniche deliberazioni di indirizzo e poi di sottoscrizione dei contratti, unico è il calcolo dei fondi variabili destinati al salario accessorio, invece che sette;

- il procedimento per l'approvazione del piano occupazionale, con la relazione di accompagnamento, il parere dei revisori e la delibera di approvazione non viene ripetuto sette volte, ma solo una.

Nei servizi finanziari ad esempio:

- la gestione dei bilanci dei Comuni è molto semplificata, in quanto la maggior parte delle voci consistono in trasferimenti all'Unione;
- un unico sistema di gestione della performance per tutti gli enti, favorisce il coordinamento delle politiche di programmazione degli obiettivi.

Nei servizi informatici, ad esempio:

- l'unificazione dei domini semplifica di molto la possibilità di condividere/distribuire applicazioni/programmi/dati e stampanti a tutti i dipendenti a prescindere dalla dislocazione geografica. La stessa postazione di lavoro è svincolata dal singolo dipendente che con le sue credenziali può accedere da ogni postazione al proprio ambiente di lavoro, rendendo più flessibile l'attività, potendo essa essere svolta presso più sedi e più postazioni; questo permette inoltre ai dipendenti di svolgere funzioni specialistiche e di competenza sovracomunale anche dalle sedi decentrate.
- l'unificazione di applicativi trasversali come protocollo, gestione degli atti e contabilità presso tutti gli enti, è la base per dotarsi di linguaggi comuni e modalità di lavoro standard con tutte le economie di scala legate alla standardizzazione conseguente, si pensi alle incombenze relative alle fatture elettroniche, alla conservazione digitale degli atti e così via.

Tutti i servizi beneficiano di economie di scala nell'organizzazione del lavoro, consentendo di creare nuclei di lavoratori specializzati, al servizio di tutto il territorio. Ad esempio: nella progettazione di opere pubbliche (edifici e infrastrutture, in particolare); nelle problematiche in continua evoluzione sullo stato civile dei residenti; nelle procedure di acquisto di beni e servizi nei mercati elettronici; nella gestione dei controlli interni e degli organismi partecipati; nei servizi territoriali di polizia municipale; e così via.

3.2. La maggiore efficacia dei servizi erogati al cittadino

La maggiore efficacia dei servizi erogati al cittadino va comunque perseguita continuamente. A parità di altri fattori, l'Unione con tutti i servizi e le funzioni conferite consente di:

- spostare parte del personale dai servizi trasversali ai servizi di erogazione diretta ai cittadini e alle imprese;
- creare sportelli polifunzionali nei Comuni, con possibilità di ampliare l'orario di accesso al pubblico;
- consentire a tutti i cittadini e alle imprese dei sei territori comunali di fruire indifferentemente di qualsiasi sportello e ufficio indipendentemente dalla residenza (a parte alcune funzioni anagrafiche) e dalla sede legale, ampliando così le opportunità di accesso;

- uniformare i regolamenti e, quindi, promuovere la parità di trattamento dei cittadini nel territorio dell'Unione e la migliore fruibilità dei servizi, da parte di utenti professionalizzati che operano in più aree comunali, quali le associazioni degli imprenditori e i fornitori professionalizzati di servizi (commercialisti, tecnici progettisti, ecc.);
- assicurare ad ogni territorio professionalità specializzate, presenti nella struttura dell'Unione grazie all'accorpamento dei servizi, in modo da garantire la legittimità, la trasparenza e la qualità dei servizi erogati ai cittadini e alle imprese;
- attivare modalità di erogazione dei servizi più tempestive e semplificate, anche grazie all'innovazione tecnologica e alla introduzione di servizi on line, che si può ottenere con la maggiore capacità di investimento che ha l'Unione rispetto ai singoli Comuni e alla presenza di un servizio interno dotato di professionalità qualificate.

3.3. I risparmi economico-finanziari nell'acquisto di beni e servizi

I risparmi economico-finanziari nell'acquisto di beni e servizi – da sottoporre a verifica periodica - sono anch'essi evidenti, in quanto l'unificazione nelle medesime procedure di acquisto dei beni e dei servizi destinati allo svolgimento delle attività per tutti i territori, incrementando le quantità totali consente di ottenere prezzi unitari minori. Si pensi in particolare alle grandi forniture, quali l'illuminazione pubblica, la refezione scolastica, la gestione del calore di tutti gli edifici pubblici, le assicurazioni, le forniture informatiche, ecc. Alcuni di tali risparmi non sono immediati; infatti essi si possono ottenere quando, una volta unificate le strutture organizzative e analizzati i contratti, questi ultimi potranno essere allineati alla medesima data di scadenza, per effettuare gare uniche.

3.4. La maggiore efficacia delle politiche

La maggiore efficacia delle politiche è uno dei presupposti e degli obiettivi che sono all'origine della nascita delle Unioni. È evidente che una istituzione con un territorio più vasto di quello dei singoli comuni può avere un peso maggiore e ricevere una attenzione maggiore nel confronto politico con gli altri territori e con gli altri livelli istituzionali, dalla Regione allo Stato. Così come l'impostazione delle politiche locali su basi territoriali più ampie consente il perseguimento di politiche di marketing territoriale più adeguate, la possibilità di più adeguati interventi di salvaguardia del territorio, una più efficace programmazione delle infrastrutture.

La stessa costruzione delle politiche di Unione richiede il confronto degli eletti nei diversi territori comunali e tale confronto, di per sé, produce partecipazione e arricchimento della dimensione democratica, civica e politica.