

## Verso il nuovo Programma di Riordino Territoriale

### L'associazionismo dei Comuni in Emilia-Romagna

Bologna, 22 gennaio 2018

#### PROMOTORI

Regione Emilia-Romagna - Assessorato al bilancio, riordino istituzionale, risorse umane e pari opportunità

#### RELATORI

Silvia Bolgherini, Ricercatrice confermata presso il Dipartimento di Scienze Sociali dell'Università degli Studi di Napoli

Elettra Malossi, dirigente della Regione Emilia Romagna

Emma Petitti, Assessore al bilancio, riordino istituzionale, risorse umane e pari opportunità della Regione Emilia Romagna

Referenti Gruppi di Lavoro:

Filomena Terzini, Affari generali

Alberto Scheda, Servizi finanziari

Roberto Gabrielli, Pianificazione e gestione territoriale

Maria Augusta Nicoli, Servizi socio sanitari

Caterina Brancaleoni, Sviluppo del territorio

#### SINTESI

Il seminario, organizzato dall'Assessorato al bilancio, riordino istituzionale, risorse umane e pari opportunità della Regione Emilia Romagna, ha visto la partecipazione delle Unioni di Comuni dell'Emilia Romagna ed ha rappresentato un momento di incontro e di riflessione nel percorso intrapreso da Regione Emilia Romagna in vista del varo del nuovo Piano di Riordino Territoriale 2018-2020. Sono state presentate le prime indicazioni emerse dai gruppi di lavoro tematici che hanno coinvolto le diverse DG regionali insieme con le Unioni di Comuni ed è stato fatto un primo bilancio del percorso avviato nella primavera del 2017.

**Silvia Bolgherini** ha esordito descrivendo il quadro dei processi di aggregazione territoriale e istituzionale che ha interessato i Comuni italiani negli ultimi ventidue anni, sia dal lato delle

# Polis-Lombardia

Istituto regionale per il supporto  
alle politiche della Lombardia

Unioni sia da quello delle fusioni: dal 1995 al 2017 vi sono state 84 fusioni di Comuni e 534 Unioni di Comuni. Successivamente ha presentato una ricerca sui processi di riordino condotta mediante l'ausilio di una serie di variabili e indicatori utili ad affrontare il riordino territoriale, tenendo conto del punto di equilibrio da trovare tra la capacità da parte degli enti territoriali di erogare i servizi e la prossimità degli stessi al bacino d'utenza che ne fruisce. Altri spetti presi in considerazione sono stati: l'accessibilità territoriale calcolata tenendo conto della distanza tra i comuni che fanno parte dell'aggregazione territoriale; equilibrio o squilibrio demografico e la conseguente potenziale richiesta di servizi; e, infine, la solidità finanziaria dell'ente (Comune o Unione di Comuni) da valutare attraverso l'analisi della spesa procapite e la capacità di autofinanziamento dell'ente. Tutti elementi che, secondo Bolgherini, dovrebbero essere preliminarmente presenti in uno studio di fattibilità precedente il processo di aggregazione per predirne le possibili ricadute in termini di effettività delle funzioni amministrative e servizi sulle popolazioni dei territori interessati.

**Elettra Malossi** ha illustrato le specificità del Piano di Riordino Territoriale 2015-2017 mettendone in luce obiettivi fissati e risultati raggiunti, a partire dalla legge regionale 21/2012 (e le modifiche normative successive) concernente sia la "disciplina delle modalità di esercizio associato delle funzioni dei Comuni" sia "l'adeguamento al nuovo assetto delle funzioni amministrative delle forme associative intercomunali esistenti". In particolare, col PTR 2015-2017 sono stati erogati 48 mln di euro alle Unioni (incluse quelle montane) sotto forma di contributi statali e regionali sulla base di quattro criteri: "montanità" dell'Unione, con annesso esercizio di funzioni ereditate dalle ex comunità montane; "riordino" di funzioni tenendo conto della sovrapposizione delle Unioni ad altri ambiti ottimali; "effettività" legata alla solidità finanziaria; "contesto territoriale e demografico".

I risultati sono incoraggianti e vedono il 58% della popolazione dell'Emilia Romagna (circa 2,6 milioni di abitanti) residente in Comuni che afferiscono a Unioni di Comuni. Il numero complessivo è di 43 Unioni di cui fanno parte 278 Comuni, ossia pari al 82% del totale dei Comuni. Le Unioni hanno anche una rilevante estensione territoriale tanto che 19 Unioni coincidono con Ambiti Territoriali Ottimali, mentre 13 Unioni coincidono con altrettanti distretti sanitari.

Permangono tuttavia significative differenze organizzative e strutturali tra le Unioni dell'Emilia Romagna e in oltre la metà di esse si evidenzia un non soddisfacente grado di integrazione funzionale: ad esempio, in 19 casi su 41 le Unioni hanno approvato almeno un regolamento unico per le funzioni; In 8 casi le Unioni hanno attivato il controllo di gestione e lo svolgono anche per i Comuni; 14 Unioni hanno unificato la gestione dell'hardware e 3 quella degli applicativi.

Per tali ragioni si è deciso di realizzare il nuovo Programma di Riordino Territoriale 2018-2020 avviato con la Conferenza dei Presidenti delle Unioni, che ha previsto la creazione di tavoli tematici sui aspetti organizzativi e di governance delle Unioni con individuazione dei referenti per ciascuna unione e la partecipazione di Anci. Dai lavori sono emerse diverse indicazioni di policy, sia indirizzate a Regione Emilia Romagna sia alle singole Unioni, utili per procedere al rafforzamento delle stesse.

**Filomena Terzini**, che ha coordinato il gruppo di lavoro Affari generali, ha innanzitutto fatto un sintetico quadro conoscitivo del gruppo: 29 Unioni gestiscono il personale e l'organizzazione in forma associata; 6 Unioni sono dotate di un "piano unico trasparenza"; 19 Unioni sono dotate

# PoliS-Lombardia

Istituto regionale per il supporto  
alle politiche della Lombardia

di un unico piano anticorruzione e lo gestiscono per tutti i Comuni. Le indicazioni provenienti dal lavoro di gruppo vanno nella direzione di rendere quale requisito obbligatorio per la percezione dei contributi lo stanziamento di risorse finanziarie e umane da far gestire direttamente ai dirigenti dell'Unione (con possibilità per quest'ultima di avvalersi di personale comandato a tempo determinato). Inoltre si potrebbero valutare quali indici di virtuosità i seguenti: la pianificazione integrata per conto dei Comuni del fabbisogno di personale; la pianificazione integrata da parte dei Comuni di Bilanci, Dup e performance; l'approvazione di un'agenda digitale; coincidenza dei confini dell'Unione con quelli di ATO.

Per **Alberto Schedà**, responsabile del gruppo di lavoro Servizi finanziari, le Unioni integrate sotto il profilo della gestione dei servizi finanziari (che includono anche la gestione dei tributi, del controllo di gestione e l'uniformazione dei regolamenti di contabilità) sono meno di un quinto del totale. Le principali criticità sono ravvisabili nella difficoltà e nella complessità del conferimento da parte dei Comuni verso l'Unione sia di tale funzione e sia della programmazione finanziaria unita alle risorse umane. Vi sono inoltre effettivi limiti normativi che unitamente al timore di dover unificare le aliquote, nonché di perdere la propria sovranità pianificatoria in materia finanziaria, spingono i Comuni ad essere molto restii a devolvere effettivamente tale funzione alle Unioni. Il Gruppo di lavoro propone quindi una suddivisione di ogni funzione in moduli organizzativi e fasi di sviluppi progressivi per facilitare il conferimento della funzione e sottoporre tale processo a una serie di controlli che ne testino l'effettività.

**Roberto Gabrielli**, responsabile del gruppo di lavoro Pianificazione e gestione territoriale, ha subito evidenziato come solo in due Unioni tale funzione venga esercitata in modo pieno ed effettivo, sia a causa di una scarsa sensibilità politica rispetto al tema sia per la mancanza di personale specializzato. Tuttavia, la nuova legge regionale urbanistica del 2017 dovrebbe naturalmente puntare su una maggiore incentivazione al fine di favorire una maggiore interconnessione tra aree funzionali (Suap e Sue, Pianificazione urbanistica e Lavori Pubblici) e l'integralità gestionale in capo alle Unioni di Comuni. Lo strumento potrebbe essere quello di un mix funzionale tra incentivi e obblighi.

**Maria Augusta Nicoli**, responsabile del gruppo di lavoro Servizi sociosanitari, ha illustrato le Linee guida regionali per le politiche del Welfare da gestire in Unione del 2017 evidenziando i passaggi per il processo del "farsi Unione" e conferire integralmente la funzione dei servizi sociali: definire la governance, predisporre il budget della spesa sociale, trasferire il personale, gestire la comunicazione, costruire l'identità unionale, fare un continuo lavoro di manutenzione. Si tratta di un lavoro delicato per il quale il supporto delle Regione alle Unioni sia sotto il profilo formativo e comunicativo sia sotto quello del coordinamento richiede uno sforzo finanziario e organizzativo ingente. Si tratterebbe tuttavia della più grande innovazione in materia di gestione associata dei servizi, capace di inaugurare una nuova e più effettiva prossimità di tali enti ai cittadini.

L'Assessore **Emma Petitti** ha chiuso la sessione elencando le parole chiave per il Piano di Riordino 2018-2020: consolidamento delle Unioni, personalizzazione degli interventi e differenziazione degli strumenti. Riguardo alle Unioni mature, ossia quelle già particolarmente integrate, Regione Emilia Romagna favorirà principalmente un focus su attività di sviluppo territoriale locale. Invece, le Unioni in via sviluppo, ossia quelle solo in parte consolidate ma con

# PoliS-Lombardia

Istituto regionale per il supporto  
alle politiche della Lombardia

ampi margini di miglioramento sotto il profilo dell'integrazione organizzativa e finanziaria, potranno partecipare a bandi specifici che metteranno forte enfasi sull'uso di indicatori di effettività per misurare l'entità del trasferimento delle funzioni in capo all'Unione. Le Unioni acerbe verranno, infine, sostenute dalla Regione con progetti su misura triennali con il coinvolgimento di esperti per il consolidamento amministrativo e la valutazione dei risultati raggiunti.

## ELEMENTI DI INTERESSE

Il seminario si è concentrato sull'esperienza delle Unioni dell'Emilia Romagna, come uno dei modelli di cooperazione interistituzionale che, sia per ragioni di contesto storico, territoriale e demografico, sia per specificità della cornice che coinvolge gli enti territoriali, ha raggiunto un livello avanzato di sperimentazione capace di fornire spunti utili per lo sviluppo di politiche unionistiche in altri ambiti regionali e macroregionali.

Si rilevano altresì quali ulteriori elementi di interesse: lo studio di fattibilità prodromico alla costituzione di Unioni di Comuni; gli indicatori di effettività utili a misurare le performance dell'Unione.

## PER APPROFONDIRE

<http://autonomie.regione.emilia-romagna.it/news/2018/materiali-presentati-al-seminario-del-22-gennaio>

*Scheda a cura di Michele Lissia*