

ITALIAE

Nuove formule organizzative per i territori



Premessa	3
Obiettivo del tavolo	4
Gli incontri realizzati	5
Evidenze del Tavolo e lezioni apprese	9
Tavolo delle Regioni del 28/01/2021 – Contributo della Regione Veneto	11
Tavolo delle Regioni del 04/03/2021 – Contributo della Regione Lombardia	21
Sessione di confronto 29.04.2021 - La legislazione regionale nelle politiche di associazionismo.	35
Tavolo delle Regioni del 26/05/2021 – Contributo della Regione Toscana	43
Tavolo delle Regioni del 22/07/2021 – Contributo della Regione Marche	53
Sessione di confronto 29.09.2021 - Le politiche e gli strumenti di incentivazione nazionali e regionali.	61
Tavolo delle Regioni del 14/10/2021 – Sessione di scambio tematica- Contributo della Regione Friuli Venezia Giulia	72
Tavolo delle Regioni del 15/02/2022 - Contributo della Regione Emilia Romagna	84

Premessa

La costruzione di partnership con le Amministrazioni regionali è una componente centrale dell'architettura progettuale di ITALIAE, concepita con l'obiettivo di realizzare azioni di supporto ai processi di associazionismo intercomunale che siano attenti alle specifiche esigenze e fabbisogni espressi dai territori e, soprattutto, coerenti con le strategie di riorganizzazione del governo locale. In questa prospettiva, il Progetto prevede la stipula di Protocolli d'intesa tra le Regioni e il Dipartimento Affari Regionali e Autonomie della Presidenza del Consiglio dei Ministri (DARA), come primo documento di impegno per entrambe le parti volto ad avviare e orientare le opportune forme di collaborazione sia per lo sviluppo dei sistemi intercomunali già presenti nei diversi contesti regionali, sia per la realizzazione di nuovi.

Operativamente, le finalità e le attività delineate nei Protocolli d'intesa sono declinate in specifici Piani di lavoro elaborati periodicamente nell'ambito degli incontri dei Tavoli Tecnici Operativi (TTO), costituiti ad hoc da rappresentanti designati da ciascuna Regione e dal DARA.

Ad oggi i Protocolli d'intesa siglati con le amministrazioni regionali sono 11: Abruzzo, Emilia-Romagna, Lombardia, Marche, Molise, Puglia, Sicilia, Toscana, Veneto, Friuli Venezia Giulia e Piemonte. I Protocolli di intesa sono stati costruiti con un quadro di azioni comuni e una serie di elementi di personalizzazione, sviluppati soprattutto attraverso i Piani operativi, redatti dai singoli Tavoli tecnici operativi istituiti a seguito della firma dell'accordo di collaborazione.

Un elemento comune a tutti i Protocolli concerne la creazione di momenti di scambio e condivisione di buone pratiche. In questa prospettiva, e per favorire un confronto continuo con le Regioni e tra queste, su tematiche di comune interesse, è stata formulata nel mese di dicembre 2020 una proposta di istituzione di un Tavolo delle Regioni, i cui lavori sono partiti a seguito del nulla osta di tutte le componenti regionali nel 2021.

Obiettivo del tavolo

Obiettivo del Tavolo delle Regioni è costruire un gruppo di lavoro in cui le diverse esperienze regionali inerenti le politiche di riordino ed i processi di associazionismo intercomunale possano essere approfondite, confrontate, comparate per trarre elementi conoscitivi, spunti di riflessione su strategie, strumenti, soluzioni operative efficaci e potenzialmente adattabili ai differenti contesti amministrativi. L'idea e la conseguente formalizzazione del Tavolo nascono, infatti, dall'esigenza manifestata dalle stesse Regioni partner, e raccolta dal Progetto ITALIAE, di stabilire occasioni periodiche di incontro con le altre Regioni per trattare e approfondire, attraverso le diverse testimonianze di amministratori ed esperti, le principali questioni oggi a centro delle agende regionali per l'ottimizzazione dei governi locali, tra cui: le soluzioni normative e regolamentari regionali inerenti il riordino territoriale e l'associazionismo intercomunale; le forme di incentivazione e supporto all'associazionismo. Coerentemente con l'approccio inclusivo di Progetto, al Tavolo sono state invitate a partecipare anche le Regioni che non hanno aderito (o non ancora formalmente) ad ITALIAE ma che hanno manifestato, tuttavia, interesse all'iniziativa del Tavolo delle Regioni e alle tematiche trattate. L'allargamento dei lavori del Tavolo anche ad altre amministrazioni regionali ha favorito la formalizzazione di accordi con ulteriori Regioni nell'ambito del progetto (es. Regione Autonoma Friuli Venezia Giulia e Piemonte).

Per rispondere a tale obiettivo il Tavolo prevede, operativamente, la realizzazione di sessioni di lavoro (incontri) focalizzate su obiettivi specifici e impostate secondo format predefiniti. In particolare:

- Le sessioni di scambio, dedicate all'esperienza delle singole Regioni e alle specifiche strategie di organizzazione del governo locale, alla normativa regionale, alle modalità di incentivazione dei processi di aggregazione territoriale, agli strumenti adottati, al percorso con il Progetto ITALIAE, etc. Il format prevede una presentazione a cura dei referenti regionali e un question time, in cui gli altri referenti regionali potranno formulare quesiti e richieste di approfondimento.
- Le sessioni di confronto, ossia seminari di approfondimento e confronto sulle diverse soluzioni di politica pubblica e le normative inerenti l'associazionismo intercomunale, individuate ed attivate dalle Regioni, secondo un format che prevede, a fronte della presentazione di un'analisi comparata realizzata dagli esperti del Progetto stesso, un momento di confronto e approfondimento attivo tra i partecipanti regionali. In prima approssimazione i temi che potranno essere oggetto dei seminari di analisi sono: i criteri generali di riordino territoriale, le forme di incentivazione di assistenza e supporto, le specifiche regolamentazioni inerenti

all'associazionismo nei comuni montani, i sistemi di monitoraggio e controllo.

- Le sessioni tematiche, incentrate su seminari di presentazioni degli esiti di ricerche e prodotti elaborati nell'ambito del progetto ITALIAE, quali i vademecum associativi, le analisi sulle problematiche di governance nelle unioni di grandi dimensioni, le analisi della distribuzione delle unioni italiane e del loro livello di operatività, ecc.

Le attività prevedono inoltre la progressiva costruzione di un sistema informativo

finalizzato a fornire una fotografia del fenomeno associativo degli enti locali e a sistematizzare la normativa e gli strumenti di supporto allo stesso, elaborati dalle amministrazioni regionali.

Gli incontri realizzati

Ad oggi, nell'ambito del Tavolo delle Regioni, sono stati realizzati nove incontri on line, attraverso l'utilizzo della piattaforma Webex: sette sessioni di scambio di esperienze interregionali e due sessioni di confronto focalizzate sui temi della normativa nazionale e regionale a supporto della costituzione delle Unioni di Comuni, e sulle *politiche e gli strumenti di incentivazione nazionali e regionali*. Le tematiche delle sessioni di confronto sono state curate e affrontate da esperti del Progetto ITALIAE. Nello specifico, rispetto alle sessioni di scambio, quattro sono state incentrate sulle esperienze di altrettante amministrazioni regionali e tre sono state sessioni di scambio tematiche, organizzate per accompagnare specifici fabbisogni di approfondimento espressi da alcune Regioni.

Quello della Regione Siciliana, sul funzionamento dei sistemi e dei meccanismi di incentivazione regionali alle Unioni di Comuni in uso in altri contesti amministrativi, è stato oggetto di due sessioni tematiche con la Regione Emilia Romagna e la Regione Veneto. Quello delle Regioni Abruzzo e Molise sul tema della trasformazione e riordino delle Comunità montane è stato oggetto di una sessione tematica con la Regione Autonoma Friuli Venezia Giulia.

Tutti gli incontri realizzati nell'ambito del Tavolo sono stati, previo consenso dei partecipanti, registrati al fine di acquisire, attraverso i resoconti puntuali degli interventi, elementi conoscitivi e di analisi, prassi ed esperienze, da trasferire alla community di Progetto.

Ulteriori output del Tavolo, disponibili sul sito di Progetto, sono le presentazioni dei relatori intervenuti nelle singole sessioni (quando accompagnate da slide), e le registrazioni degli incontri visualizzabili sul canale YOUTUBE di ITALIAIE.

Nella tabella sotto riportata, si sintetizzano le principali informazioni relative agli incontri realizzati.

TIPO DI SESSIONE	DATA DI REALIZZAZIONE	PRINCIPALI QUESTIONI EMERSE
Sessione di scambio con la Regione Veneto	28.01.2021	<ul style="list-style-type: none"> - diffusione e dinamiche del fenomeno associativo nel quadro della Regione Veneto in termini di presenza di unioni e fusioni di Comuni; - i principali obiettivi delle politiche di riordino territoriale della Regione; i criteri fondamentali su cui si basa il sistema di incentivazione dell'associazionismo intercomunale; - la governance interna dell'amministrazione regionale, quali sono gli uffici coinvolti sul tema del riordino territoriale; - le principali caratteristiche e criticità che caratterizzano i processi di associazionismo intercomunale e quali gli strumenti per monitorare tali processi; - l'importanza di incentivare la creazione di "una cultura condivisa sull'associazionismo" come volano per accelerare definitivamente sul fronte dell'associazionismo intercomunale.
Sessione di scambio con la Regione Lombardia	04.03.2021	<ul style="list-style-type: none"> - il contesto territoriale lombardo (rispetto al quadro nazionale ed europeo) - le modalità con cui l'amministrazione regionale ha scelto di gestire il particolare reticolo amministrativo esistente, con soluzioni peculiari, caratterizzate da scelte normative molto specifiche ed una gestione organizzata di diverse tipologie di incentivazioni finanziarie disponibili; - l'organizzazione e articolazione degli uffici che si occupano dello sviluppo del territorio e delle relazioni istituzionali con i diversi enti.

TIPO DI SESSIONE	DATA DI REALIZZAZIONE	PRINCIPALI QUESTIONI EMERSE
		<ul style="list-style-type: none"> - istituzione e funzionamento del Registro regionale delle Unioni, gli indici di svantaggio considerati e la descrizione degli <i>asset</i> di servizio locale maggiormente sviluppati (“leader”); - la persistente centralità delle Province lombarde nel quadro della gestione amministrativa territoriale; - i criteri adottati per la distribuzione delle risorse e degli incentivi alle diverse forme di associazionismo intercomunale; - il possibile sviluppo delle Comunità Montane, dopo la scelta di mantenimento delle stesse.
Sessione di Scambio: Regione Emilia Romagna- Regione Siciliana	20.04.2021	<ul style="list-style-type: none"> - Approfondimento su strumenti e buone pratiche della Regione Emilia Romagna in ottica di riordino territoriale e di incentivazione dei processi associativi
Sessione di confronto sulla legislazione nazionale e regionale a supporto della governance delle Unioni	29.04.2021	<ul style="list-style-type: none"> - Il tema della governance, gli elementi caratterizzanti, il raccordo tra comuni e Unione e i loro rapporti nella gestione del personale e delle risorse finanziarie nell’ambito della normativa nazionale; - aspetti peculiari delle Unioni: composizione, la durata, lo scioglimento recesso; - legislazioni regionali e le differenti modalità di approccio.
Sessione di Scambio Regione Veneto-Regione Siciliana	19.05.2021	<p>Approfondimento su strumenti e buone pratiche della Regione Veneto in ottica di riordino territoriale e di incentivazione dei processi associativi.</p>
Sessione di scambio con la Regione Toscana	26.05.2021	<ul style="list-style-type: none"> - Diffusione e dinamiche del fenomeno associativo nel quadro della Regione Toscana; - i principali obiettivi delle politiche di riordino territoriale della Regione; i criteri fondamentali su cui si basa il sistema di incentivazione dell’associazionismo intercomunale; - la governance interna dell’amministrazione regionale, quali sono gli uffici coinvolti sul tema del riordino territoriale;

TIPO DI SESSIONE	DATA DI REALIZZAZIONE	PRINCIPALI QUESTIONI EMERSE
		- le principali caratteristiche e criticità che caratterizzano i processi di associazionismo intercomunale e quali gli strumenti per monitorare tali processi.
Sessione di scambio con la Regione Marche	22.07.2021	<ul style="list-style-type: none"> - Forme aggregative presenti nella Regione e dalla loro connotazione rispetto alla morfologia e complessità del territorio marchigiano - il modello di governance interna, adottato per la gestione delle funzioni concernenti il riordino territoriale e le gestioni associate fra comuni, e i principali obiettivi perseguiti "storicamente" con la legislazione regionale riguardanti la semplificazione organizzativa e normativa; il potenziamento delle Unioni montane; la semplificazione dei processi di riparto delle risorse disponibili. - le misure e gli strumenti operativi scelti per favorire i processi associativi, anche in ottica di digitalizzazione dei servizi, con sistemi informatici regionali "open source" messi a disposizione dei comuni per il riuso informatico.
Sessione di confronto sulle politiche e gli strumenti di incentivazione nazionali e regionali.	29.09.2021	<ul style="list-style-type: none"> - Presupposti e orizzonte temporale delle politiche di incentivo - Principi statali in materia di contributi ed incentivi Regionali - requisiti generali di accesso ai contributi statali e regionali ordinari - Criteri di riparto degli incentivi
Sessione di scambio tematica Regione Abruzzo- Regione Molise- Regione Friuli Venezia Giulia.	14.10.2021	Evoluzione delle CM: dalla legge regionale 33/2002 alla legge regionale 21/2019 - principali aspetti ordinamentali delle comunità di montagna; funzioni; trasferimenti regionali

I materiali prodotti (slide di presentazione) sono riportati nell'allegato1.

Evidenze del Tavolo e lezioni apprese

La prima fase di lavoro del Tavolo delle Regioni del Progetto Italiae, svolto, come premesso, a un livello tecnico, ha nondimeno evidenziato alcuni indirizzi comuni alle diverse Regioni, che, pur nella legittima persistenza di differenti approcci politici, mostra elementi di convergenza nelle policy.

La prima lezione appresa, pur in una certa genericità, è **l'esistenza di una diffusa consapevolezza della insostenibilità dell'attuale quadro di frammentazione del tessuto comunale: si avverte il bisogno di ambiziosi processi di riordino; si ha fiducia nello strumento dell'associazionismo comunale come soluzione organizzativa per fronteggiare le sfide del governo locale nella modernità.**

Tale lezione, è **elemento sottovalutato nel dibattito, ma fortemente presente nella concreta gestione nei diversi contesti territoriali, pur nella varietà di indirizzi politici espliciti.**

Come normale in un contesto di spinto regionalismo, introdotto con la riforma costituzionale del 2001, **la seconda lezione appresa è che le soluzioni sono però poi differenti sul territorio**, secondo una evidenza del tipo "regione che vai contesto associativo che trovi". Le variabili in gioco sono tante. Fra queste emergono la dimensione media dei comuni, molto diversa da regione a regione, il livello di rugosità e, quindi, gli aspetti strettamente geografici e morfologici, la distanza dai centri di offerta dei servizi di cittadinanza (sanità, istruzione, mobilità, etc.), le esperienze associative pregresse e la persistenza di antecedenti istituzioni non facilmente superabili o trasformabili quali, ad esempio, le Comunità Montane.

A queste variabili - che insieme ad altre configurano campi di fattibilità molto diversi e di conseguenza processi associativi con potenzialità e caratteristiche differenti - occorre aggiungere il diverso impegno e investimento messo in campo dalle Regioni nell'applicazione dei poteri di riordino ed incentivazione determinati dall'art. 33 commi 3 e 4 del TUEL. A fronte di regioni che da oltre vent'anni promuovono e supportano la realizzazione di un processo di riordino territoriale delle funzioni proprie comunali tramite l'associazionismo, vi sono altre regioni nelle quali a prevalere è l'iniziativa territoriale dal basso per lo sviluppo di Unioni di Comuni.

Il risultato di queste diverse condizioni di partenza, fisiche e regolamentari, ed è questa la **terza evidenza condivisa, è una diffusione dei processi associativi apparentemente concentrata su alcune regioni italiane, ma in realtà presente dovunque, anche nelle regioni che non hanno portato avanti specifici interventi per fronteggiare la debolezza strutturale dei piccoli comuni tramite l'associazionismo.**

Quello che cambia è il livello di strutturazione e maturità delle Unioni, la loro taglia dimensionale possibile ed il loro livello di efficacia potenziale. Ma è anche vero che ad oggi insistono sul territorio nazionale Unioni molto grandi e molto poco attive ed Unioni molto piccole che grazie a processi associativi su più funzioni riescono a ridurre i problemi derivanti dalle pochissime risorse a disposizione dei loro comuni associati.

In questo quadro, ne deriva come **quarta, ma principale evidenza empirica generale e come suggerimento di coordinamento multilivello che, per affermare e consolidare l'associazionismo**

comunale occorre sviluppare una policy regionale di prospettiva e incrementale, capace di scegliere quali soluzioni associative privilegiare, di strutturare un sistema di incentivazione di tipo selettivo e progressivo e di monitorare e valutare i risultati effettivamente ottenuti, rendendo strutturale un processo di sviluppo delle competenze e delle soluzioni gestionali presso le compagini tecniche ed amministrative dei comuni.

Da questo punto di vista, è emerso anche come nelle Regioni non esista alcuna autoreferenzialità, ma che al contrario sia piuttosto diffuso un orientamento a che anche lo Stato centrale eserciti, nei confronti delle Regioni e degli enti locali, un ruolo: non nei termini antichi di una regolazione top down astratta e vincolista, ma in quelli moderni e multilevel di networking, di confronto di esperienze, di adozione di principi legislativi generalissimi e promozionali, di supporto istituzionale di capacity building, di uso sensato e orientato della propria funzione di trasferimento di risorse, che deve premiare sempre più ambiti di efficienza scalare e di efficacia operativa consolidati, anche a scapito delle idiosincrasie e degli egoismi di campanile che nella modernità non hanno più ragion d'essere. L'ultima lezione è che "senza tecnostrutture non si rafforza la capacità amministrativa in nessun modo, Unioni comprese". Il confronto tra le Regioni ha evidenziato che, rispetto al presunto e spesso solo evocato problema del "campanilismo", negli ultimi anni il vero problema è piuttosto legato alla difficoltà dei comuni nel realizzare uno studio di fattibilità o altro tipo di analisi in chiave associativa perché non saprebbero a chi affidarlo.

La carenza di personale, di competenze tecniche qualificate e di figure di raccordo tra amministratori e la tecnostruttura è un problema rilevante perché, se da una parte agisce come ulteriore spinta alla scelta associativa, dall'altra limita la realizzabilità della stessa. Negli ultimi anni il problema del blocco del turn over è stato sostituito dalla mancata attrattività di un mercato dell'offerta di lavoro pubblico - o meglio - dell'assenza di candidati interessati a sviluppare una carriera di lavoro in ambito pubblico. Pertanto, ai processi di incentivazione dell'associazionismo occorre oggi aggiungere politiche attive del personale capaci di rendere di nuovo attraente ed interessante un lavoro, quello pubblico, oggi non più competitivo nel mercato del lavoro.

La conclusione di questo confronto indica un futuro possibile. La cooperazione, stabile ed istituzionale, è una strada non solo per garantire adeguati livelli di servizio, ma per anche per sviluppare politiche sociali ed economiche a vantaggio delle proprie comunità territoriali.

Partendo dalla logica delle aree interne fino ai più recenti interventi di policy, nell'ambito delle attività di progetto si registra un aumento dell'interesse delle aggregazioni territoriali anche verso un rafforzamento della capacità di sviluppare insieme politiche territoriali e partecipare insieme alla competizione regionale/nazionale per accedere ai finanziamenti. Una vocazione allo sviluppo del territorio non è, peraltro, contrapposta ad una vocazione di sviluppo dei servizi pubblici locali, in quanto l'uno supporta l'altra.

Da ultimo, segnaliamo che osservando le compagini delle Unioni di Comuni, raramente osserviamo "ambiti ottimali" di gestione dei servizi propri comunali coerenti con gli obblighi normativi di associazione in capo ai soli piccoli comuni. La realtà è che sui territori gli ambiti ottimali individuati

dai comuni non rispettano quasi mai le scale dimensionali derivate dall'obbligo di associazionismo, ma semmai si aggregano in base all'omogeneità di caratteristiche territoriali rilevanti (es. un fiume, una valle), dell'economia di un luogo, delle interdipendenze e degli scambi economici e sociali tra le comunità di cittadini ed imprese, dell'identità storico-culturale, etc. Le aree di pendolarità, di gravitazione commerciale, industriale e del lavoro sembrano asset molto più pertinenti per processi di aggregazione bottom up, così come sono previsti nel nostro Paese. Da questo punto di vista, una lettura multi-dimensionale del territorio potrebbe offrire maggiori informazioni alle amministrazioni comunali nel definire quali possibili partner cercare per costruire realtà associative durevoli ed effettivamente in grado di superare la fragilità e la marginalità degli enti locali.

Tavolo delle Regioni del 28/01/2021 – Contributo della Regione Veneto

Intervento di Enrico Specchio, Regione Veneto

La diffusione del fenomeno associativo nel quadro della Regione Veneto in termini di presenza di unioni e fusioni di Comuni e quali sono le dinamiche che state osservando in quest'ultimo periodo.

Riassumo innanzitutto il quadro dei numeri del Veneto. Noi attualmente abbiamo: 19 unioni di comuni operanti; 21 comunità montane operanti; e in questi ultimi 7 anni siamo passati da una realtà di 581 comuni veneti a 563 comuni, per effetto di una serie di procedimenti referendari sulle fusioni di comuni che hanno portato alla scomparsa di 18 comuni. Ciò su cui l'amministrazione regionale in questi ultimi anni, e nell'ultimo mandato, si è concentrata è stato dapprima lavorare su una legge modifica della attuale legge 18 del 2012 che disciplina l'associazionismo (è avvenuto all'inizio del 2021), unitamente ad una più corposa modifica dei procedimenti referendari legati alle fusioni di comuni.

Questo perché le dinamiche che abbiamo osservato negli ultimi 5-6 anni per il fenomeno associativo, quindi unione di comuni piuttosto che comunità montane, hanno evidenziato una situazione di sofferenza, principalmente dovuta anche ad un'incertezza del quadro normativo nazionale e soprattutto legata al tema dell'obbligo di esercizio e funzioni.

Inoltre, abbiamo intercettato una richiesta dei territori legata a un ripensamento del procedimento di fusione. C'è una volontà da parte del territorio di arrivare alle fusioni, ma come esito di un percorso che responsabilizzi tutti gli attori del sistema. Si era notato in alcuni casi, in alcuni procedimenti referendari che non erano andati a buon fine, una nascita dei processi referendari dal basso ma senza una adeguata analisi del contesto territoriale in cui il procedimento di fusione andava ad inserirsi. Per cui in mancanza di una forte condivisione del territorio, una forte consapevolezza supportata da azioni preventive e informative sui benefici che la fusione può portare sul territorio, questi procedimenti referendari in qualche modo sono andati male nel momento in cui si è arrivati al voto popolare. Quindi, in sintesi, la tendenza di quest'ultimo quinquennio è stata: sofferenza del quadro associazionistico; vivacità del quadro legato alle fusioni dei comuni che chiedevano però delle regole

diverse dalle attuali e da quelle contemplate nella legge regionale 25 del 1992 che disciplina il procedimento legato alle fusioni.

Quali sono i principali obiettivi delle politiche di riordino territoriale della Regione? Quali sono i punti fondamentali su cui si basa il sistema di incentivazione dell'associazionismo intercomunale?

Gli obiettivi delle politiche di riordino territoriale: parto da un **inquadramento normativo**. La legge che ho citato prima, la legge 18 del 2012 parte dal piano di riordino territoriale, quindi la cornice entro la quale iniziamo ad operare è il piano di riordino territoriale. **Piano di riordino territoriale** che l'amministrazione ha adottato all'inizio del 2013 con valenza quadriennale. In questo periodo stiamo iniziando il percorso che ci porterà alla redazione del nuovo piano di riordino territoriale. C'è stato un periodo, dal 2017 al 2019/2020, in cui il piano dal punto di vista giuridico era superato, decaduto, ma è comunque rimasto in vigore perché si legava a una situazione comunque di incertezza normativa a livello statale che non consentiva di partire con un nuovo piano; con l'avvio della nuova legislatura, tuttavia, abbiamo deciso di partire col nuovo piano indipendentemente dagli sviluppi nazionali. Quindi la cornice entro la quale noi ci muoviamo è il piano di riordino territoriale.

Qual è l'obiettivo principale del piano di riordino territoriale?

Una **semplificazione dei livelli di governo locale**. L'area veneta è stata suddivisa sostanzialmente in quattro grandi aree omogenee: aree montane o parzialmente montane; area del basso Veneto; area ad elevata urbanizzazione del Veneto; e l'area del Veneto centrale. Quindi 4 aree su cui il territorio ai fini del piano di riordino territoriale è stato suddiviso. Partiremo da queste quattro aree che sono "stabilite" dalla legge per poi andare a definire gli ambiti omogenei di attività. E su questi vogliamo operare una razionalizzazione dei livelli, pensata accorpando come ambito ideale di riferimento quello che era l'abito dell'ex Usl. Teniamo presente che tra il 2015 e il 2020 abbiamo anche attraversato una riforma delle aziende Usl del Veneto che sono passate da 21 a 9. Quindi anche gli ambiti territoriali delle aziende Usl si sono ridotti.

Come logica vorremmo uniformare i vari ambiti omogenei, generali e di settore all'interno dell'ambito Usl. Quindi andando a rivedere quelli che sono anche altri ambiti importanti per l'amministrazione regionale, e andando a fare un ragionamento che includa anche gli ambiti di protezione civile, i distretti di polizia locale, gli **ambiti dell'ATO** (Ambito Territoriale Ottimale), cercando di arrivare a pochi livelli di governance puntando su un associazionismo che si inserisca nell'ambito del livello ottimale di erogazione di funzioni e servizi, e definendo anche una dimensione demografica ottimale dell'ambito associazionistico.

In questo momento si sta concludendo l'incarico che abbiamo dato a una società per realizzare uno studio comparato, negli ultimi 6 anni, su come si è evoluto il fenomeno associativo in relazione alle unioni che sono ancora attive, perché tra le 19 prima citate ci sono differenziazioni legate al cosiddetto "grado di maturità". Come "grado di maturità" delle unioni devo dire che ci sono 2-3 unioni consolidate e forti sul territorio, ma abbiamo anche avuto esempi, ne sono state sciolte recentemente 2, di unioni che piuttosto che continuare a vivere in una situazione di incertezza hanno avuto "il coraggio" di chiedere all'amministrazione regionale di essere sciolte. Quindi abbiamo un grado di maturità su 2-3 unioni, abbiamo delle unioni in fase di sviluppo, e abbiamo delle unioni in sofferenze che dobbiamo aiutare.

Dall'altro punto di vista, il ragionamento sugli ambiti ci serve anche per rafforzare il livello di programmazione della Regione. Vogliamo, via via sempre più spogliarci delle funzioni di gestione nell'amministrazione regionale e lavorare in maniera decisa su una funzione di programmazione, recuperando anche un ruolo che riteniamo importante, che è quello delle province che sono state interessate da un processo di confusione istituzionale, legata ad avvenimenti ben noti, e ad una, almeno nel caso del Veneto, fuga dei talenti, "spaventati" di rimanere in provincia a rischio chiusura, verso altri enti come per esempio la Regione o i Comuni. Con il fallimento del referendum quindi, ci troviamo a doverci riposizionare su un ente provincia che comunque ha un suo significato su determinate funzioni e attività ma che in qualche modo si ritrova svuotata della presenza di molti talenti e che deve essere rimpolpata per funzionare nuovamente in maniera efficace ed efficiente.

Quindi, queste sono le strategie: semplificare il livello di governance e evitare delle duplicazioni o sovrapposizioni che possono essere solo dannose per il territorio e i cittadini che ne usufruiscono.

Da un punto di vista della governance interna dell'amministrazione regionale, quali sono gli uffici coinvolti sul tema del riordino territoriale?

Come livello di governance interno spetta alla Direzione Enti locali e servizi elettorali, il coordinamento delle attività legate all'associazionismo e agli ambiti a livello regionale. In particolare, i rapporti più frequenti sono con la Direzione servizi sociali, con la Protezione civile, con la Direzione ICT, quindi tema anche agenda digitale. Ci sono dei raccordi più strutturati, nel senso che siamo dotati sin dalla nascita del piano territoriale di un momento formale di incontro fra tutti i soggetti coinvolti che è il cosiddetto Centro di competenze, formato da vari attori interni ed esterni. Tra gli attori interni, oltre alle direzioni prima citate, c'è anche la Direzione statistica il cui contributo, soprattutto nella costruzione di indicatori socio-economici territoriali, è fondamentale.

Questo Centro di competenze è composto quindi dalle strutture che più si occupano dell'impatto sul territorio del fenomeno associativo, dalle università del Veneto, da ANCI e UPI. Quindi abbiamo esteso a tutti i soggetti istituzionali che si occupano di enti locali e associazionismo la partecipazione al Centro di competenze, che di norma si riunisce una volta all'anno per fare il punto della situazione, ma viene anche riunito per esprimere il parere su delibere che riguardano i criteri per la concessione dei contributi all'associazionismo. La media di incontri del Centro di competenze si attesta su 2-3 volte all'anno, salvo situazioni eccezionali. Altro attore del sistema è il CAL, il Consiglio delle Autonomie locali, che ha sostituito quello strumento che era previsto dalla legge che era la Conferenza Regione-Autonomie locali. Il CAL è un altro organo consultivo che esprime pareri su tutte le tematiche che vanno ad interessare la materia dell'associazionismo. Infine, per quanto riguarda gli elementi di scostamento fra normativa nazionale e normativa regionale, lo scostamento più evidente è rispetto al limite demografico minimo delle Unioni. Diversamente dal livello nazionale, la Regione fissa tale limite in 5.000 abitanti ovvero a 3.000 abitanti per gli appartenenti o appartenuti a Comunità montane.

Quali azioni e strumenti adotta la Regione per recepire nella propria strategia di riordino le istanze che provengono dagli enti? Monitoraggio, indagini, database, quale modalità di dialogo e azione vi consente di capire cosa avviene sul territorio?

Intanto, abbiamo la [legge regionale 18 del 2012](#) che prevede al momento di avvio di una nuova fase, un costante coinvolgimento dei Comuni. Noi chiediamo ai comuni del Veneto di indicarci quali ritengono essere gli ambiti ottimali, perché in fase di redazione e aggiornamento del piano di riordino prendiamo atto di alcune manifestazioni di volontà dei comuni che sono intervenute nel periodo precedente. Quindi abbiamo un [percorso concertativo](#). Ad ogni fase nuova o di aggiornamento del piano chiediamo ai comuni di dirci qual è la loro *vision* sul fenomeno associativo al quale intendono aderire, chiedendo anche ai comuni non obbligati di mettersi in una logica di rete e di iniziare a ragionare sul mettersi assieme per gestire i servizi. Poi abbiamo degli strumenti non strutturati, che sono le nostre sentinelle sul territorio: innanzitutto il feedback che riceviamo nel momento in cui, ogni anno, andiamo ad aprire il bando per la concessione dei contributi. Perché anche quello è un indicatore di quello che è lo stato di salute da parte dei singoli fenomeni associativi; altro strumento è il momento formativo. Abbiamo dei momenti formativi espressamente previsti in legge, sui quali investiamo molto, dedicati al personale delle unioni e dei comuni. Un corso formativo annuale, teorico-pratico, svolto in aula ma anche con esperienze di visita e di conoscenza delle realtà associative presenti in Veneto; abbiamo un protocollo d'intesa con ANCI che eroga formazione ad amministratori di comuni e unioni di comuni; abbiamo attivato da poco anche un [portale](#) che si chiama [PIAL Veneto – Portale Integrato Autonomie Locali](#) con l'obiettivo che esso diventi il portale di riferimento per il fenomeno associativo, in cui è possibile scambiare anche le 'buone pratiche'.

Quali sono le criticità che le unioni e l'associazionismo ci hanno manifestato: la prima chiaramente è l'incertezza del quadro normativo statale e del ragionamento sull'obbligo associativo o meno; il secondo aspetto è legato al personale. La tematica della [possibilità di assumere personale](#) ed essere slegati da dinamiche di turn over è sempre più un aspetto che ci viene rimarcato in vari settori. Per esempio, in questo momento stiamo ragionando sugli ambiti ottimali sociali e uno dei temi che stiamo andando ad affrontare, su cui ci si scontra, su cui ci stiamo rivolgendo con una nota ufficiale anche al governo, è proprio quello del tema del personale. L'ambito ottimale sociale funziona, ci sono anche unioni in Veneto che si sono proposte per gestirlo, ma dobbiamo consentire loro di avere del personale che possa efficacemente gestire questo servizio a fronte di una situazione economica e sociale dei territori che, finita l'emergenza Covid, si manifesterà in tutta la sua gravità. Quindi avremo sempre più situazione di povertà/indigenza, assistenza sociale che dovremo accuratamente governare.

Per quanto riguarda invece le [tematiche legate alla tipologia di servizi](#) che le associazioni riescono a gestire con maggiore facilità, queste sono: [protezione civile](#); [polizia locale](#); [CUC](#); [SUAP](#); [monitoraggio e gestione contabile](#). Rimane il tema personale, critico non solo sull'aspetto della carenza, ma anche sull'aspetto di analisi del personale al proprio interno, delle posizioni organizzative. Per esempio, soprattutto quando affrontiamo il tema del personale nei comuni fusi, emerge la difficoltà di gestire la fusione del personale. E quindi tutte le tematiche interne della riorganizzazione della macchina amministrativa una volta che l'unione di comuni sia costituita ed operativa.

[Cosa manca per accelerare definitivamente sul fronte dell'associazionismo intercomunale. Si immaginano interventi di tipo normativo o altri tipi di azioni che dovrebbe mettere in campo la Regione?](#)

Non auspico altri interventi normativi, se non di chiarificazione. Credo che si debba incidere sulla **creazione di una cultura condivisa** e sciogliere anche un dubbio: capire cosa vogliono essere le unioni. Nel senso che, sono nate come uno strumento che doveva essere prodromico alle fusioni. Per vari motivi tutto ciò non è avvenuto, i procedimenti in Italia stanno conoscendo un movimento, ma certamente non siamo con i numeri di altri Paesi o con accelerazioni importanti, e le unioni sono rimaste un po' a metà del guado. Cosa farne allora adesso di queste unioni? Dobbiamo evitare quello che più di qualche unione ora ci vengono a raccontare, e cioè che si sentono e vengono in alcuni casi sentire come un doppione.

Per esempio, ci sono 4 comuni e c'è un'unione, ma se di fatto non si trasferiscono tutte le funzioni e tutto il personale rischiamo di avere un duplicato e non uno strumento di semplificazione ed erogazione secondo un'economia di scala dei servizi. Quindi dobbiamo interrogarci su cosa veramente vogliamo che siano le unioni, individuando un ambito demografico serio che rappresenti una dimensione ottimale in cui l'unione possa reggere, e dobbiamo puntare a politiche di incentivazione coerenti, premiando quelle unioni che vogliono investire sul territorio, su funzioni effettivamente erogate, quei comuni che decidono di trasferire alle unioni queste funzioni.

Pertanto, io credo che si debba investire di più sulla creazione di una cultura dell'associazionismo legata ad una maggiore efficienza del fenomeno, basata su incentivi, sufficienti e corposi, ma premiali. Investire su unioni che abbiano il coraggio di andare avanti credendoci davvero.

Sulle **fusioni** bisogna anche qui investire molto nel lavoro sul territorio, sui cittadini. Perché in molti casi i cittadini hanno una visione distorta. Dobbiamo trasmettere un corretto messaggio ai cittadini, far capire loro che la fusione è uno strumento per far crescere il territorio. Gli amministratori questo lo hanno già compreso, ora bisogna investire sui cittadini.

L'interazione con il Progetto ITALIAE. Qual è la funzione che il Progetto ITALIAE ha nella vostra strategia di riordino territoriale?

Noi crediamo che il *know how* che il Progetto ITALIAE può darci è di vario tipo. Uno molto importante è sicuramente l'aspetto comunicativo. Una banca data che il Progetto può costituire, strutturata all'esito di questi momenti di incontro, è un primo valore. Credo fermamente che il Progetto ITALIAE possa essere un veicolo efficiente ed efficace, che ci aiuti a diffondere il valore dell'associazionismo. Ma è anche uno strumento che, come in questo momento in cui in Veneto stiamo avviando il **piano di riordino territoriale**, ci può fare da importante supporto. Perché più punti di vista, più strumenti, più conoscenza acquisiamo nella nostra progettualità legata al piano di riordino territoriale, più riusciamo ad essere in grado di incidere sulla specifica realtà territoriale in cui andremo ad operare. Per cui un **supporto del Progetto ITALIAE** che ci affianca a livello regionale ma fa azione di supporto anche sulle unioni, nell'ottica di creare una cultura sull'associazionismo e porre in essere le migliori strategie per farlo crescere, credo che sia assolutamente importante.

Question time

Domande dei partecipanti

1. L'ICT risulta come uno dei servizi emergenti, e quindi da una parte la necessità di coordinamento con i colleghi dell'Agenda digitale, dall'altra parte come probabilmente servizio sul quale insistere, in particolare in una fase delicata come questa, magari cavalcando in maniera intelligente alcune necessità. E penso per esempio allo *smart working*. Avete, come so esserci in altre regioni, dei rapporti diretti tra progetti di *smart working*, Agenda digitale e associazionismo?

2. Una riflessione/domanda su 3-4 punti: la prima è la questione dell'adeguatezza degli ambiti ottimali. Io credo che queste riflessioni siano interessanti anche per il livello nazionale, essendo un tema trasversale su cui tutti ci dobbiamo interrogare. Noi abbiamo ambiti ottimali definiti ormai da diversi anni e piuttosto stabili, però non nascondiamo che in alcuni territori ci sono anche delle insofferenze rispetto all'individuazione degli ambiti territoriali ottimali e sicuramente una riflessione c'è da fare: per esempio l'Emilia-Romagna ha scelto di fare ambiti territoriali ottimali trasversali, cioè che comprendessero sia comuni piccoli, quelli che per legge teoricamente sarebbero obbligati, che comuni anche grandi, strutturati, addirittura capoluoghi. Questo però penso che sia un valore che in realtà non bisognerebbe perdere perché continuo ad essere convinta che mettere insieme delle situazioni di fragilità non faccia fare dei grossi passi avanti in termini di sviluppo del territorio, in quanto il problema delle disuguaglianze è un problema reale, forte, sempre più forte in certi contesti, e non credo che la soluzione sia fare per esempio un'unione di montagna con 7 comuni da 1.000 abitanti. Quindi questo tema dell'adeguatezza dell'ambito territoriale ottimale e di quali indicatori socio-economici, territoriali utilizzare, mi interessa molto e mi piacerebbe approfondire un po' di più sui ragionamenti che state facendo.

L'altro tema che mi piacerebbe approfondire è quello degli indicatori di monitoraggio. Anche noi ci stiamo interrogando molto sul tema degli indicatori per monitorare, non solo ai fini regionali, ma anche come richiesta che arriva forte dai territori. Perché c'è bisogno di mostrare, di comunicare, di vedere, quali sono nel concreto gli effetti che le unioni hanno sul territorio in termini di miglioramento dei servizi, di efficienza, di efficacia. Quindi questo lavoro particolarmente importante che abbiamo portato avanti insieme a loro, insieme alle unioni, di individuazione di un centinaio di indicatori, che vorremmo sperimentare dal prossimo anno su tutte le funzioni conferite, è faticoso, importante, e mi piacerebbe capire se la stessa cosa stia succedendo anche su altri territori, in quanto secondo me il confronto è molto importante.

Inoltre, due aspetti che ti chiederei di approfondire sono: uno sulle funzioni. Quali funzioni conferire? Nel senso che per esempio, in Emilia-Romagna alcune funzioni come l'ICT, l'Agenda digitale, la protezione civile, la polizia locale, il sociale sono molto diffuse, mentre altre su cui noi vorremmo spingere tantissimo perché pensiamo possano fare la differenza nello sviluppo del territorio, anche alla luce della nuova programmazione europea, del *Next Generation EU*, del *Recovery fund*, sono molto meno conferite, e sono tutte le funzioni di governo del territorio quindi: urbanistica, lavori pubblici, edilizia, sismica, ambiente, ecc. Tutte queste funzioni che tradizionalmente, almeno nel nostro contesto territoriale, fanno davvero fatica ad essere conferite in quanto funzioni

‘politicamente sensibili’, invece sono secondo noi una cosa su cui bisognerebbe spingere. Volevo capire come la vivete invece voi nel vostro territorio.

Un'altra riflessione è sul tema della governance interna alle unioni che è un tema che ammorba tantissimo le nostre unioni, nel senso che c'è una sofferenza molto forte che sta venendo sempre più fuori rispetto al tema del secondo livello, della rappresentanza, degli statuti, di quanto valgono i voti, ecc. Tutto il tema della governance è un tema sicuramente critico sul quale riflettere. Forse anche qualche intervento legislativo nostro ci potrebbe essere perché vediamo che dove non sono stati fatti dei passi per strutturare una governance interna, per strutturare un dialogo interno che non sia solo fondato sulla presenza del sindaco nella giunta dell'unione ma che vada oltre, come per esempio cooperazione tra assessori sulle varie tematiche, con anche magari partecipazioni dei consigli comunali in qualche momento dei percorsi, credo che si rischi uno scollamento dell'unione rispetto ai territori di riferimento e che può portare in prospettiva a non riconoscere da parte dei comuni stessi, l'unione.

L'ultima riflessione invece, riguarda le fusioni. Anche il nostro territorio in passato è stato oggetto di diversi processi di fusione, ultimamente c'è stato uno stop molto forte proprio per la problematica di referendum andati male. Andati male molto probabilmente perché è mancato un coinvolgimento dei cittadini su un progetto di sviluppo credibile. Quindi mi chiedevo quali sono gli elementi che avete inserito per cercare di aumentare la consapevolezza verso questo obiettivo.

Risposte dei relatori

Rispondendo prima sull'**ICT e smart working**, noi abbiamo da poco aperto un bando per gli enti locali legato ad esempio a fornitura di computer, device, proprio per incentivare lo smart working presso comuni e unioni di comuni del Veneto. Quindi c'è una forte sinergia tra Direzione enti locali, ICT, Agenda digitale e ANCI sul tema. E anche nella Proposta di Piano Regionale per la ripresa e la resilienza legata ai vari progetti, Recovery fund, ecc., ci sono molti progetti che la Regione ha presentato in linea con quelle che erano le istanze degli stessi enti locali proprio per far crescere gli enti stessi sul tema Agenda digitale, smart working, e miglioramenti quindi dei servizi al cittadino. Anche qui, tema Agenda digitale che vale in buona parte anche per superare un digital divide che abbiamo in alcune zone della montagna.

Per cui ci siamo sul tema e crediamo che questo periodo di Covid ci abbia insegnato a lavorare con una modalità smart working che ci consente di essere più presenti e dare, alcune volte, maggiori servizi al cittadino.

Per quanto riguarda le fusioni, in questo caso parlo più da tecnico che da politico, la legge regionale che abbiamo approvato mira intanto a responsabilizzare un po' più i comuni che presentano la richiesta di fusione. Perché se non ci sono 20.000 abitanti, il progetto di fusione viene richiesto dai comuni alla giunta regionale, che con proprio disegno di legge lo avvia. E in questo caso abbiamo cercato di responsabilizzare anche i comuni nel presentare delle richieste serie. Dettando noi i criteri per uno studio di fattibilità che sia alla base di quello che poi diventa il disegno di legge regionale, il cui iter poi prende avvio con la presentazione in consiglio; mettendo una quota di partecipazione del 30% delle spese referendarie a carico dei comuni proponenti. In modo che sappiano che un

referendum ha un costo. Un'altra azione che abbiamo intrapreso sono i sondaggi. Nello studio di fattibilità, nella richiesta che ci viene presentata, devono esserci una serie di sondaggi del territorio intervistando popolazione, categorie economiche, cooperative sociali. Un altro aspetto su cui abbiamo insistito inserendolo tra i criteri dello studio di fattibilità, è la dimostrazione dell'utilizzo che i comuni interessati alla fusione fanno dei soldi a loro destinati da contributi statali e regionali. Quali investimenti pubblici sul territorio si vogliono fare. Quindi si deve presentare un vero e proprio progetto al territorio, ai cittadini. Venivamo da un periodo in cui c'era un quorum di partecipazione ai referendum molto basso. Perciò bastavano anche pochissimi elettori che andavano a votare e il referendum era comunque valido. Allora si è pensato di fissare un nuovo quorum. Pertanto, noi sulla base di una serie di analisi, di esperienze nazionali che abbiamo analizzato, avevamo proposto un quorum mobile che tenesse conto anche di alcuni indicatori legati all'AIRE (Anagrafe degli Italiani Residenti all'Estero) che però si situava intorno al 30-35%. Invece, è stato deciso un quorum del 50%. Con questo valore è difficile. Difatti, abbiamo avuto un referendum pochi mesi dopo questa modifica legislativa e non ha raggiunto il quorum. Da tecnico dico che mi piacerebbe che la politica ci ripensasse, rivedesse questo quorum, perché dal punto di vista della partecipazione popolare siamo passati da niente a troppo, dovremmo cercare una via mediana. Questa è una riflessione sulle fusioni, sul resto sono completamente d'accordo.

Sulla governance politica: questo tema non lo stiamo vivendo tanto con le unioni dei comuni, ma la viviamo molto nelle unioni montane. Abbiamo voluto modificare la nostra legge 40 del 2012 e stiamo facendo una forte assistenza alle unioni montane proprio sui punti da te espressi. C'è da creare una conoscenza e una fiducia reciproca fra gli amministratori dei comuni e le unioni di riferimento ma anche fra le unioni stesse. Devo dire che l'UNCEM regionale ci sta aiutando molto in questo. Sta facendo un grande lavoro da collante per mantenere assieme, creare uno spirito condiviso su questi temi.

In riferimento agli indicatori di monitoraggio se andate a vedere sul sito pial.veneto.it vedrete che noi presentiamo 4 grandi aree di indicatori: popolazione; economia; governance; territori. Sono cento e più indicatori. Con questo portale forniamo uno strumento importante agli amministratori perché una delle funzioni presenti permette di avere, tramite un'analisi di qualche indicatore, una lettura del territorio approfondita e far capire subito dove si può agire. Quindi noi sugli indicatori crediamo molto, e abbiamo avuto anche un ottimo riscontro dagli amministratori locali.

Sugli ambiti ottimali è una riflessione aperta. Credo anche io che, ancor più sulle fusioni che sulle unioni, tante fragilità messe assieme danno un'ulteriore fragilità. È inutile fare delle fusioni di 5 comuni da 1.000 abitanti, stesso ragionamento lo dobbiamo fare sulle unioni. Puntiamo a delle unioni grandi dove magari ci sia un comune non obbligato, forte, che però non venga visto dagli altri più piccoli come quello che vuole fagocitare tutti. In questi casi è un problema anche di rapporti, di sensibilità, che facciano capire che stiamo costruendo un territorio migliore, non stiamo inglobando le altre realtà. È una tematica fluida anche per noi.

Domande dei partecipanti

3. Volevo chiedere se a livello di Regione Veneto, nel vostro piano di riordino, avete pensato a delle azioni e/o prioritariamente a delle analisi sui comuni che non si vogliono associare. Per cercare di

capire quali sono le motivazioni e se, nel caso, nel piano di riordino che state elaborando avete immaginato delle azioni per stimolarli ad associarsi.

4. In tema di azioni di supporto, volevo fare una domanda sulla formazione tecnico-operativa che svolgete. Vorrei capire quali sono i temi trattati, se sono temi generali, trasversali o specifici, e contestualmente chi è il target: se è un target politico, segretari e direttori delle unioni, piuttosto che i tecnici, o un mix di tutto questo.

Risposte dei relatori

Rispondendo alla domanda sulle analisi sui comuni che non si vogliono associare, non l'abbiamo ancora messo nel piano di riordino non perché non ci siamo posti il problema, ma perché abbiamo avuto comunque dei feedback chiari da parte dei comuni che non si vogliono associare. In alcuni casi è proprio una decisione politica, in altri casi è una decisione legata al personale, e torno sul tema delle carenze di personale. Fino a quando alcune tematiche non si risolvono a livello nazionale, i comuni preferiscono attendere.

Azioni che vorremmo fare, come dicevo prima, un'incentivazione finanziaria a carattere premiale. Inoltre, anche noi vorremmo puntare a selezionare delle nuove funzioni come sfida, perché sicuramente quelle che ho citato prima sono ormai quelle più condivise, ma vorremmo anche noi che alcune funzioni, soprattutto quelle legate alla tematica del territorio, venissero sempre più condivise dalle unioni. Quindi, si aspettano da noi delle incentivazioni economiche che però noi intendiamo in maniera assolutamente premiale.

Per quanto riguarda la formazione: la formazione è tecnico-operativa. Il target principale sono funzionari e personale delle unioni, questo per la formazione che eroghiamo direttamente come Regione su bandi che la mia Direzione emana. Per gli amministratori c'è invece la formazione erogata da ANCI. Ci siamo divisi i due ambiti: lato tecnico-operativo lo fa la Regione; il lato governance politica lo fa ANCI.

I temi sono principalmente legati al contesto dell'associazionismo, mostriamo loro quali sono le dinamiche che si stanno muovendo sull'associazionismo. Ma trattiamo anche tematiche legate agli ambiti sociali, su come costruire ad esempio una progettazione dei servizi sociali e farli funzionare in unione, perché è un tema che le unioni ci stanno chiedendo e su cui stanno lavorando. Poi abbiamo delle tematiche trasversali, personale piuttosto che gli appalti, trasparenza, anticorruzione, protocolli di legalità che come Regione abbiamo stipulato con gli enti locali. Un'altra parte importante però sono le visite sul territorio per mostrargli come concretamente funziona un'unione. Visite di un'intera giornata per vedere alcune unioni prese ad esempio. Con alcuni momenti di confronto con un esperto, che spesso è un esperto dell'unione visitata.

Domande dei partecipanti

5. Con riferimento alle unioni montane all'inizio della sua presentazione si è parlato di comunità montane, immagino alludesse alle comunità montane che si sono trasformate in unioni. Ci sono delle specificità riguardo alla disciplina degli organi di queste comunità, al di là ovviamente della specificità legata al territorio e alle funzioni proprie che sicuramente queste unioni hanno? L'altra domanda è

riferita alla procedura di scioglimento, perché lei ha fatto cenno al fatto che è la Regione ad avere sciolto 2 unioni. Mi chiedevo se si riferisse sempre ad unioni montane.

6. Prendendo atto del grandissimo interesse per questo tema, mi è venuta in mente una proposta: io come Autorità di Gestione del PSR (Programma di Sviluppo Rurale) sto partecipando alla consultazione della Commissione Europea che si chiama Visione rurale 2040. Un orizzonte straordinario. Credo che qualcuno di voi la conosca. Si tratta fondamentalmente di disegnare con contributi di qualunque natura, partendo dai cittadini, il futuro delle aree rurali, delle aree interne, quindi dei piccoli comuni. Io stavo pensando, visto l'interesse, visto l'avanzamento delle attività, che secondo me il Progetto ITALIAE potrebbe legittimamente candidarsi a rappresentare e a raccontare la sua esperienza. Vi mando il link, perché c'è tutta l'Europa dentro, ci sono tutte le esperienze più belle. Io ho raccolto dai cittadini delle cose interessanti. Per noi scade il 31 gennaio, ma c'è tempo fino a marzo. A giugno ci sarà una risoluzione della Commissione Europea che durerà 19 anni. E secondo me ITALIAE deve esserci, perché credo che noi abbiamo tutto il titolo, partendo anche dal racconto interessantissimo della Regione Veneto, ma anche di ognuno di noi, e comunque a livello Italia, di poter rappresentare questa esperienza a livello europeo.

7. Volevo chiedere se avessero fatto una riflessione riguardo all'uscita dei comuni dalle unioni già costituite. Perché da noi succede spesso, ad esempio, che unioni che partono con 9 comuni poi si ritrovano con 4 comuni. Poi volevo dire che come regione Abruzzo, abbiamo finanziato il cloud. Abbiamo fatto un progetto sullo smart working e il cloud e hanno risposto solamente 5 comuni su un totale di 9 che abbiamo in Abruzzo. Perciò ho visto che l'interesse non è stato proprio accolto al 100%.

Risposte dei relatori

Allora, sulle comunità montane. In realtà noi fino a fine 2020 avevamo ancora 2 comunità montane: comunità montane del vicentino e del veronese, che dopo un faticoso percorso abbiamo sciolto. E adesso si apre una fase in cui questi comuni dovranno scegliere se aderire a delle unioni montane oppure costituirne una nuova. Forse prima mi sono spiegato male, chiaramente lo scioglimento riguarda le unioni montane. Quindi c'è una disciplina specifica regionale sullo scioglimento delle unioni montane che si lega soprattutto al limite minimo di esercizio di almeno una funzione fondamentale. Se manca l'esercizio di almeno una funzione fondamentale interviene la regione e scioglie la comunità/unione. Quindi tenendo conto della specificità del territorio montano.

Per quanto riguarda gli strumenti di specificità abbiamo, con la legge 40 del 2012, delle regole particolari su statuti, ecc. Abbiamo un organismo particolare che è il Consiglio delle Autonomie Montane, istituito con la modifica di questa legge 40 del 2012, che fa da organo di raccordo per la specificità delle unioni montane.

Per quanto riguarda il discorso dell'uscita dei comuni dalle unioni, è un fenomeno che abbiamo vissuto anche noi. Per varie cause, che non erano solo di logica di diseconomie di scala, in alcuni casi entrano in maniera forte i personalismi di alcuni sindaci, che hanno effetti deleteri. Li abbiamo affrontati cercando di dare sempre supporto e affiancamento ai comuni che rimanevano nell'unione, nella prospettiva di aprire, nel medio periodo, dei ragionamenti con altri comuni che potessero entrare nell'unione. Quindi stiamo facendo delle azioni di affiancamento a queste unioni. Per il tema del

cloud. Credo che cloud e Agenda digitale sia una tema sempre più importante come funzione forte delle unioni.

Tavolo delle Regioni del 04/03/2021 – Contributo della Regione Lombardia

Interventi di Luca Dainotti e Sabino De Meo, Regione Lombardia; Alberto Ceriani UniPV.

Premesse. Prima considerazione: la Lombardia è una regione estremamente complessa e alcune scelte e anche, in fondo, alcune mancate scelte, si spiegano alla luce di questa complessità.

La seconda considerazione: per spiegare la realtà dell'assetto territoriale di una regione non ci si può limitare a descriverne o caratterizzarne una sola parte. Se oggi riflettessimo soltanto per esempio sul fenomeno associativo tra enti, in particolare tra piccoli comuni, avremmo descritto soltanto una parte dei fenomeni che caratterizzano la nostra regione. Dobbiamo spingerci a considerare anche ciò che sta sopra, ciò che sta sotto, ciò che sta di lato. Per fare solo un esempio: noi dovremmo dire qualcosa anche del livello delle province in Regione Lombardia. Per quale ragione? Perché Regione Lombardia, diversamente da altre regioni, ha fatto una scelta forte dopo l'approvazione della legge Delrio. Ha investito molto sulle province, ha mantenuto in capo alle province molte funzioni tra quelle non fondamentali che possono essere attribuite all'ente provincia. La Regione Lombardia ha peraltro anche alimentato con risorse l'esercizio di queste funzioni lasciando in capo alle province il personale per l'esercizio delle funzioni delegate. È una scelta che deriva dalla complessità di cui si diceva prima. Un altro esempio di complessità riguarda un altro livello di ente che la Regione Lombardia ha mantenuto in vita, anche in questo caso per una scelta consapevole: le comunità montane che in altre regioni sono state soppresse o trasformate in unioni di comuni montani. Anche qui una scelta che in fondo caratterizza Regione Lombardia.

Il contesto territoriale. La Lombardia è la prima Regione per dimensione, 10 milioni di abitanti e poco oltre, la regione poco sotto è il Lazio che ha un differenziale di 4 milioni di abitanti. Questo posizionamento demografico della Regione Lombardia colpisce anche a confronto con le regioni europee, la Lombardia è al terzo posto rispetto alle regioni europee. Rispetto invece a posizionamenti ancora di tipo demografico la Lombardia entra nel club dei quattro stati con 10 milioni di abitanti superando altri 15 stati con popolazione inferiore. Quindi 15 stati europei sono più piccoli della Lombardia, questo non vuol dire che la Regione Lombardia ha incorporato un livello di simil stato, però c'è questo aspetto che ci rende consapevoli di una complessità di cui facciamo spesso fatica a raccontare. Il secondo aspetto di tipo economico: a parte la provincia di Bolzano che è la prima nella capacità di produzione di PIL, Regione Lombardia è la seconda, le altre sono la Valle d'Aosta, la provincia di Trento, e poi un po' distaccata l'Emilia-Romagna e tutte le altre. Ovviamente la capacità di produzione del PIL è un indicatore un po' più sofisticato; se lo posizioniamo rispetto alle regioni

europee la Lombardia è 40esima su 320 regioni europee. La prima è la regione londinese, il Lussemburgo e poi la Regione di Bruxelles, in generale, nelle posizioni precedenti sono tutte regioni che sono intorno a capitali.

Un altro aspetto è quello che porta al cuore del ragionamento di quest'oggi: livelli e ambiti istituzionali. Il primo è quello dei livelli: ovviamente la città metropolitana, le province, le comunità montane già richiamate, 1.500 comuni, di questi 1.500 comuni 2/3 sono sotto i 5.000 abitanti e poi c'è elencato tutto il sistema istituzionale o di ambito che regola la Lombardia. Sono solo una parte ma dà l'idea su come si è dovuto organizzare la regione. Le province hanno una problematica simile. Non si può governare la Regione Lombardia senza le province, per l'aspetto di dimensione e per tutti i modelli che vengono dallo stato unitario in avanti, anche perché abbiamo delle province che sono più grandi di regioni. La terza evidenza è il reticolo amministrativo. Noi usiamo la parola **reticolo amministrativo di piccola scala**, non frammentazione amministrativa, perché la frammentazione dà il senso di un elemento di valore, facciamo un esempio figurato: un vaso di pregio che cade a terra si spacca, produce tanti pezzi di minor valore, ovviamente, però dà l'idea di una frammentazione, per noi questa entità così diffusa nei 1.500 comuni è un'entità che richiama un reticolo amministrativo di presidio locale a scala micro. Che non è solo prodotto da elementi secolari ma è prodotto dalle forme dell'insediato. Ricordo anche che ci furono in Lombardia tre episodi di intervento di riordino coatto. Il primo venne colto da Napoleone nel 1805, il secondo nel primo periodo dello Stato unitario, dopo le leggi di unificazione amministrativa nel 1865, la Regione Lombardia fu la regione che più di altre adottò le norme che nel 1865 permettevano l'aggregazione coatta. I comuni allora erano 2.200, si arrivò radicalmente a ridurlo a 500/600 in pochissimi anni. La provincia di Milano che allora contava 500 comuni passò, nel giro di un lustro, a 300 enti locali. L'altra operazione coatta fu quella del 1927, sotto il fascismo, ma tutte le tre operazioni coatte ebbero un aggiustamento successivo che per la forma dell'insediato, per la forma dell'edificato, per lo sviluppo poi che ebbe la regione, si dovette assestare poi rialzando le unità amministrative.

Ultimo confronto che si può fare è con i **quattro motori d'Europa**, con le quali ci si confronta abitualmente: la media della popolazione per comune dei quattro motori d'Europa vede 6.500 abitanti medi la Lombardia, 7.600 la Catalogna, 2.100 il Rodano-Alpi, e 9.700 il Baden-Württemberg. La Regione Lombardia indipendentemente dalla dimensione media arriva ad essere seconda per produzione di PIL pro-capite. Questo per dire che la dimensione amministrativa è solo una parte o solo un elemento in evidenza che gioca nella capacità di funzionamento di una regione, di un territorio, e nella capacità di produzione il valore economico. Ultimo elemento: c'è un motore molto efficace, convincente, di livello europeo, ma anche delle aree che sono in difficoltà. C'è un campo di forze molto consistente che è dato dalla città metropolitana che con le propaggini che da Novara arrivano fino a Verona, questo è l'asse orizzontale che è il **motore della Regione Lombardia** e anche di altre regioni, arriva fino alla **parte collinare**, e poi però ci sono delle aree critiche con pochi abitanti fortunatamente, però con forti differenziali. Ecco, i differenziali giocano certamente un ruolo anche nelle scelte istituzionali nella risposta associativa.

Si procede con una breve **rappresentazione dell'organizzazione degli uffici** che si occupano sostanzialmente del territorio e delle relazioni istituzionali che sono legate agli enti. Fermo restando che la direzione generale enti locali, montagna e piccoli comuni è una delle 16 direzioni generali presenti in regione, facciamo una breve carrellata sulle deleghe politiche che sono affidate all'assessore responsabile di questa direzione generale perché ci sono alcuni elementi che servono anche a spiegare alcune scelte. Ad esempio, l'evidenza della attenzione ai piccoli comuni che è nel nome della direzione generale e dell'assessorato. Il riferimento allo sviluppo delle aree montane, che quindi non riguarda soltanto il reticolo istituzionale di cui parlavamo, quindi piccoli comuni e comunità montane, ma anche proprio le politiche di sviluppo dei territori montani, quindi gli interventi, i progetti, i bandi, le misure che intervengono sul territorio montano, con il primo obiettivo di invertire il trend di spopolamento dei territori montani.

Ovviamente poi ci sono i temi della **gestione associata**, il **rapporto con le comunità montane**, le **risorse energetiche**. Le risorse energetiche perché il territorio montano è ovviamente il territorio su cui insiste la forte produzione di energia idroelettrica in Regione Lombardia che è nello stesso tempo una caratteristica positiva per quei territori, ma anche un peso significativo dal punto di vista territoriale ambientale. Rapporti con la Confederazione elvetica, rapporti con le province autonome, e il fondo comuni confinanti. Questa è una peculiarità che ci accomuna alla Regione Veneto, cioè il fatto di avere alcuni comuni che confinano con, per quanto ci riguarda la provincia autonoma di Trento, e per quanto riguarda il Veneto, anche la provincia di Bolzano. Il fondo comuni confinanti è un fondo che tende a riequilibrare il gap economico che caratterizza i comuni di confine rispetto alle province autonome. Comuni che nel passato hanno dato luogo anche a delle dinamiche, almeno tentativi in Regione Lombardia, di abbandono della Regione Lombardia per essere aggregati alla provincia autonoma ritenuta ovviamente più appetibile dal punto di vista delle opportunità di sviluppo. Abbiamo poi la **competenza sulla rete sentieristica e sui rifugi alpini**, questo per la enfaticizzazione appunto sul territorio montano e sulla montagna.

Vediamo adesso rapidamente l'organizzazione regionale, gli uffici interni coinvolti, e le relazioni istituzionali, per mettere in evidenza due o tre elementi: il primo è che in Regione Lombardia sussistono al momento quattro aree interne che si inquadrano nella strategia nazionale delle aree interne; sono aree caratterizzate da particolari situazioni anche di difficoltà dal punto di vista dello sviluppo economico e anche della produttività. Queste **aree interne** sono attualmente molto corrispondenti a quelle coi colori arancione-rosso, prima mostrati, nella carta della Regione Lombardia: il cuore verde Milano al centro e poi alcune aree marginali colorate, se così possiamo dire, negativamente. Ecco su queste insistono in linea di massima quattro aree interne ma con il prossimo ciclo di programmazione comunitaria 2021-2027, probabilmente aumenteranno. Poi una sottolineatura anche per il **programma di cooperazione transfrontaliera Italia-Svizzera** perché anche qui la situazione dei comuni di confine con la Svizzera è una situazione particolare e

caratterizzata dai fenomeni del frontalierato, da qualche asimmetria anche economica che effettivamente pesa per questi territori.

Dal punto di vista dell'articolazione di Regione Lombardia sul territorio abbiamo degli **uffici territoriali regionali, in sigla UTR**, e qui racconto soltanto un aneddoto: attualmente c'è una sede di uffici territoriali regionali in ogni capoluogo di provincia, ma dal punto di vista dell'organizzazione interna gli uffici sarebbero sostanzialmente solo 8. Per una ragione ben precisa. Quando fu approvata la legge Delrio e si pensò addirittura ad una soppressione delle province che poi come tutti sappiamo non ha avuto luogo, in favore poi di una sopravvivenza di aree vaste, Regione Lombardia fece un tentativo di organizzare le aree vaste in cantoni, così vennero chiamati allora per un'evidente simmetria con i cantoni svizzeri, e in questi cantoni appunto in numero di 8, hanno poi improntato una successiva riorganizzazione dei servizi sanitari perché ci sono delle ATS che sono sostanzialmente organizzate sulla base di quella matrice territoriale adesso poi in fase di superamento, e anche l'articolazione della regione sul territorio si era focalizzata sugli 8 cantoni quindi con 8 uffici territoriali regionali. In realtà la presenza è su tutte le province lombarde.

Le **relazioni istituzionali** sono sostanzialmente caratterizzate dalla presenza del consiglio delle autonomie locali che è stato riorganizzato recentemente in quanto la sua vecchia articolazione ne rendeva poco efficiente il funzionamento. Oggi il **CAL** c'è, funziona, si esprime soprattutto con funzioni consultive. Il confronto e le relazioni istituzionali con le rappresentanze degli enti locali sono poi caratterizzati dal rapporto con l'unione delle province lombarde, con Anci Lombardia, con l'Unione nazionale dei comuni e comunità montane, UNCEM, che però in Lombardia ha un'articolazione un po' particolare, e con l'Associazione italiana per il Consiglio dei Comuni e delle Regioni d'Europa, AICCRE. **Molti sono i protocolli e le intese** che col sistema degli enti territoriali sono stati in questa legislatura perfezionati. Ne ricordiamo, in particolare, tre: il primo è un documento che puntava a una forte sinergia tra Regione, Comuni e Province, per la richiesta di attribuzione a Regione Lombardia di ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia ai sensi dell'articolo 116, terzo comma, della Costituzione; si raggiunse una buona intesa col sistema degli enti territoriali sulle richieste da portare al governo. L'altro accordo è quello che riguarda la **riforma delle province**. È stato sottoscritto anche qui un documento, nel 2019, che portava al tavolo del Ministero dell'Interno, un accordo, un consenso sulla riforma delle province col ritorno al **sistema dell'elezione diretta** e con un'articolazione degli organi e delle funzioni. Anche qui ci fu un accordo condiviso tra i tre livelli di governo territoriale. L'ultima è l'**intesa che Regione Lombardia ha con le province lombarde e con Città metropolitana** proprio per l'esercizio delle funzioni confermate da Regione Lombardia alle province, che comporta un trasferimento annuo di 18 milioni di euro al sistema province per l'esercizio di queste funzioni. Poi naturalmente abbiamo l'intesa per quanto riguarda l'assegnazione delle risorse del fondo statale regionalizzato.

La normativa di riferimento della Regione Lombardia per le forme associative è la legge 19 del 2008. È una legge regionale che disciplina soprattutto il riordino territoriale istituzionale delle nostre comunità montane che sono state ridotte e accorpate a 23 e nel contempo la legge dà anche una linea di indirizzo per la costituzione delle associazioni comunali, le promuove e le sostiene.

E dà appunto una possibilità a tutti i comuni di poter esercitare, scegliere, quali sono le funzioni e servizi da svolgere in modo coordinato tra comunità montane, le unioni di comuni lombarde e altre forme associative. Nel dettaglio si spiegheranno meglio dopo le dinamiche associative.

Ci soffermiamo adesso sulle unioni di comuni. Per le unioni di comuni lombarde sono state istituite le incentivazioni previste nella legge regionale 19 del 2008. Le unioni di comuni lombarde devono, per poter usufruire appunto di questi contributi, necessariamente rispondere a due requisiti: il primo è quello di esercitare almeno 5 delle funzioni fondamentali, quelle di cui all'articolo 14 del decreto 78/2010 e i servizi correlati per tutti i comuni aderenti all'unione. Il secondo requisito è quello di essere iscritto ad un registro regionale che è stato istituito nel 2015. È un registro delle unioni di comuni lombarde, la cui iscrizione è requisito fondamentale per poter usufruire di due contribuzioni: una è l'ordinaria destinata a finanziare le spese di funzionamento in partita corrente; l'altra è quella straordinaria che finanzia gli investimenti in conto capitale. A questo si aggiunge anche il contributo statale regionalizzato (*Costarga*), poiché noi abbiamo scelto la regionalizzazione delle risorse finanziarie statali. Questo contributo viene erogato non solo alle unioni di comuni iscritte nel registro regionale, ma anche alle unioni di comuni costituite normalmente ai sensi dell'articolo 32 del testo unico degli enti locali. Generalmente in Lombardia le unioni di comuni di questo tipo sono specializzate in poche funzioni, polizia locale e altre, per cui non esercitano molte funzioni fondamentali, a differenza delle unioni di comuni iscritte.

Per rendere più agevole la richiesta del contributo alle gestioni associate è stata informatizzata tutta la procedura nel 2013, sia per la presentazione delle domande delle tre categorie, sia per poter gestire meglio tutti i procedimenti istruttori degli uffici territoriali regionali responsabili appunto di istruttorie sui territori di competenza. Spetta alla Regione il coordinamento e l'erogazione di contributi tramite sempre questo applicativo bandi online, sezione gestione associata. Ultimamente è stata anche introdotta una sezione specializzata nell'anagrafica dove tutte le gestioni associate possono inserire e aggiornare i propri dati, verificarli, nonché inserire tutte le documentazioni necessarie appunto per l'erogazione della contribuzione regionale. Qui nella videata del nostro applicativo nel dettaglio si vede appunto la sezione del registro dove compaiono le tre categorie di gestioni associate e per ognuna di essa il referente della gestione associata può aggiornare i dati di propria competenza, nonché anche gli istruttori tecnici regionali possono verificare la corrispondenza dei dati per effettuare tutte le procedure sia per l'istruttoria sia per le verifiche opportune. Qui c'è un riassunto delle erogazioni che abbiamo dato ultimamente alle 23 comunità montane per un contributo di funzionamento pari a 10,5 milioni. Questo contributo viene stabilito ogni anno con la legge del bilancio e appunto è un contributo stabilito anche dalla legge 19 del 2008.

Per le unioni di comuni abbiamo oltre alle due categorie, **contributi ordinari e contributi straordinari** (nell'annualità 2019 più di 4,5 milioni con il primo e circa 852.000 € con il secondo), il contributo **una tantum**. Il **contributo una tantum** viene erogato a tutti quei comuni Lombardi che a seguito di uno scioglimento dell'unione a cui appartenevano hanno deciso di avviare un processo di fusione o incorporazione della maggioranza di tutti i comuni e spetta un contributo pari al contributo ordinario che noi abbiamo erogato l'anno precedente all'unione che era ancora in essere. In più poi abbiamo la contribuzione del Costarga che più o meno incide allo stesso livello sui 5,5 milioni così ripartito: alle 66 unioni di comuni iscritte sono andati quasi 4 milioni, 1,5 milioni alle 23 comunità montane, alle 7 unioni non iscritte nel registro, ex articolo 32, circa 184.311 €.

Per quanto riguarda i **piccoli comuni**, la legge 11 del 2004 introduce alcune misure di sostegno. In Lombardia sono definiti piccoli comuni quelli fino a 3.000 abitanti (a differenza dello Stato che indica come piccolo comune quelli al di sotto dei 5.000 abitanti). Per questi comuni la Regione ha previsto delle misure premianti suddividendo intanto questi comuni in tre livelli di svantaggio sulla base appunto di indicatori che sono stati elaborati dal nostro ente di formazione, Polis Lombardia, su indicatori di marginalità infrastrutturale e socioeconomica. Per loro sono previsti delle maggiorazioni nel caso della gestione associata di funzioni e servizi comunali, i contributi vengono raddoppiati per i piccoli comuni, mentre per quanto riguarda le agevolazioni, riduzione dell'Irap e altre misure a favore dell'istruzione, commercio, e attivazione sportelli multifunzionali, SUAP, SUE, ecc. Poi come anticipato, uno specifico riferimento alla legge sulla fusione, incorporazione di comuni: in Lombardia nel lustro 2014-2019 si sono realizzate circa 29 fusioni e incorporazioni di cui 10 a seguito dello scioglimento di unioni di comuni.

Subito un **riferimento al valore delle procedure degli applicativi di gestione** corrente, gestione amministrativa. Non sono soltanto un elemento per gestire le fasi amministrative, in questo caso trasferimento di risorse, ma anche un elemento prezioso per monitorare i fenomeni associativi. Ci sono delle tracce nell'applicativo che danno memoria e sviluppo di quello che succede nelle varie entità associate in termini di compagine amministrativa, di dati di bilancio, ecc., tutto questo poi è diventato un sito specializzato che si chiama **GAO Lombardia** (acronimo di Gestione Associata Obbligatoria) e gestito da Università di Pavia e Regione Lombardia. Per l'accesso bisogna accreditarsi chiedendo l'accredito per fare il login.

Nel sito c'è tutta la visione completa, come anche su altri siti regionali, che danno conto di cosa successo nella parte associativa. Qui c'è dentro tutto quello che è successo in Lombardia. Si colgono anche le **peculiarità**: in fondo le nostre sono le unioni che sono state fatte per prime in Italia, ma sono anche unioni piccole, esito del contesto (il contesto pesa molto), su piccola superficie, a volte con da 2-3 comuni etc. Qual è la ragione di questo? I comuni così piccoli devono gestire le funzioni tecniche, quelle di rete, non riescono a farlo in economia e ormai sono decenni che queste cose non sono più

fatte in economia, ma vengono fatte affidando ad una società di mercato, o partecipata di mercato. A volte l'unione è un elemento che fa mediazione, cioè attiva il rapporto contrattuale con questa società, però l'esercizio della funzione è affidato alla società specializzata. Poi ci sono le funzioni giuridiche. Quelle che danno la fisionomia, la sovranità comunale. Queste invece restano tutte gestite in proprio. Sono affidate all'unione solo in piccola parte, in gran parte in convenzione. Quindi si bilancia un po' la scelta unionistica con quella convenzionale, molto diffusa. Quando c'erano i Co.re.co, noi in Lombardia monitoravamo anche le convenzioni che erano centinaia, e ad un certo punto non si riuscivamo neanche più a gestire.

Quando sono apparse le unioni questo aspetto di tipo associativo delle convenzioni si è un po' ridotto, si è funzionalizzato nella versione dell'ente intermedio dell'unione che ha risolto certe cose in termini oggettivamente convincenti, in altre cose invece sono rimaste le convenzioni. Chi gioca la funzione giuridico-organizzativa di sicurezza? La gioca il sindaco. Sono molte le esperienze interessanti di piccoli enti che fanno da sé e attivano il capitale sociale per compensare carenze che sono quelle di micro-comuni, sennò vanno a soluzioni associate. Una peculiarità della Lombardia, ma non solo, è quella dei servizi alla persona che sono tutti gestiti con i piani di zona, a volte con le unioni e le comunità montane che sono attori di gestione. Specialmente le **comunità montane** che sono capofila autorizzati dalle aziende di servizio sociale.

Ora andiamo sui territori. I territori sono questi: i **territori montani**, cioè interi territori, questa è la metà della provincia di Brescia che è tutta unionizzata. Molto in provincia di Pavia, moltissimo in provincia di Cremona, e un po' anche in provincia di Mantova, il resto sono episodi. Sono risposte territoriali organizzate. Per esempio, in provincia di Brescia c'è la convivenza, da tempo e anche funzionalmente brillante, tra unioni di comuni e comunità montane. La vastità del territorio e l'unificazione delle comunità montane che sono state aggregate e sono diventate molto grandi hanno portato a una divisione dei ruoli: le unioni fanno attività di prossimità; le comunità montane fanno quelle di rete. Nel cremonese c'è dietro una scelta di qualche decennio fa dell'amministrazione provinciale che organizzò dei sistemi areali, dei perimetri, per gestire meglio le aree industriali e artigianali e convinse i comuni a organizzare su queste aree, che avevano una iniziale valenza di tipo urbanistico, i servizi di prossimità. Lì nacquero molte unioni sulla spinta della provincia. Questo riconduce tutto a quella complessità che dicevamo dalla Lombardia. Dal 1996 al 2019 sono processi che abbiamo monitorato grazie a quei profili di tipo amministrativo. Noi sappiamo delle unioni praticamente tutto: la costituzione; la compagine; gli elementi di rendimento, di servizio. Tutto quello che si può sapere. Come vedete al di là dell'obbligo associativo che scatta nel 2010, la scelta associativa nella Lombardia è stata in gran parte spontanea e di nicchia. Di nicchia perché sono i piccoli e piccolissimi comuni a mettersi in questo profilo. Quelli medi non accettano il profilo unionistico, fanno dell'altro.

La domanda che c'è su questo grafico, che magari riguarda anche altre realtà nazionali, è questa: il punto di picco raggiunto nel 2016 è un punto di picco nel senso di una svolta? Indica che l'associazionismo unionistico è maturo? Oppure comincia ad avere necessità di manutenzione, di interventi di altro tipo? La domanda da farci è proprio questa.

Quello che possiamo dire è anche questo: **le unioni non sono tutte uguali**. Ci sono unioni che assolvono le tre funzioni costitutive del fenomeno associativo, o unioni che vanno in fusione e quindi rispettano la prima declaratoria della legge sulle autonomie locali che collegava le unioni al processo di fusione; ci sono unioni con operatività intermittente nel senso che oscillano tra periodi positivi e periodi negativi, le compagini si frantumano, gestiscono processi complicati anche di conflitti elettorale, e unione invece che si rafforzano. Le unioni che **si rafforzano** secondo noi stanno diventando una sorta di società partecipata specializzata. I comuni apprezzano questo livello, questa funzione, non decidono di andare a fusione, reggono bene nel tempo e sono anche soddisfatti e hanno deciso di mantenere l'unione come partner superiore per rafforzare il loro funzionamento territoriale, sociale, politico.

L'unità di riferimenti in Lombardia è di circa **120 unioni di cui sappiamo moltissimo, 400 comuni circa, un milione di abitanti associati in Unione**. Naturalmente questo quadro non è quello di ogni annualità, perché ogni annualità cambia. Se vedete riappare la specializzazione provinciale: 9.700 popolazione media a Brescia, mentre 1.600 la popolazione media delle unioni a Pavia, 4.000 in provincia di Cremona. Cioè il territorio lombardo è ancora un territorio che ha tutte queste specificità locali che poi si riaffacciano. Questo è un esempio di monitoraggio: sono rappresentati la popolazione e la gestione di bilancio. Vedete che ce n'è una sola molto grande con capacità finanziaria, molte altre invece che gestiscono poco, gestiscono meno, o gestiscono livelli intermedi.

Cosa altro possiamo aggiungere? Noi abbiamo introdotto per le unioni, anche guardando la letteratura nazionale, il tema dei servizi leader. Le unioni possono dichiarare sull'applicativo che fanno tutte le funzioni previste dalla declaratoria, ma non è così. Tutti sanno che solo una parte delle funzioni può essere erogata correttamente, adeguatamente, con performance e con una specializzazione del personale, con rendimento. Abbiamo quindi negoziato con loro basandoci su un principio di precisione, di trasparenza: diteci quali sono i servizi sui quali vi siete veramente specializzati, e su questi facciamo insieme monitoraggio. C'è un locale che abbiamo chiamato servizi leader. Quello che risulta è che le unioni riescono a dare efficacia, potenza effettiva, sul *backoffice* finanziario o tecnico; riescono a risolvere bene la polizia locale, i servizi per l'istruzione, i servizi sociali. I servizi di prossimità, quindi, quelli che garantiscono al Comune di funzionare, come la scuola, il sociale, e poi *backoffice* finanziario e tecnico. I comuni mantengono in capo, per una divisione funzionale e corretta, delle attività che devono essere mantenute in capo al comune. Non è da fare una battaglia per fargli integrare tutto, perché il funzionamento non è garantito. Quello che però abbiamo scoperto è questo: più sono integrate, nel senso, più trasferiscono personale, più trasferiscono spese correnti, più le unioni di comuni funzionano. Abbiamo monitorato anche vantaggi

e criticità, cogliendo questo: le unioni risolvono bene alcune condizioni sperimentali. Se ci sono queste condizioni allora l'unione è la realtà giusta. Capiamo anche perché non tutti i comuni lombardi si siano cimentati. Per fare un ente di questo tipo occorrono robuste competenze tecniche e politiche. Se non ci sono è meglio neanche cominciare. Chi comincia e poi si mette in un processo di tipo negativo perché va a incappare in un disastro politico e tecnico molto critico, perché l'unione, specialmente se sono fatte da unioni piccole, richiedono una riorganizzazione robusta dei comuni originari. Se non c'è questa consapevolezza, non si capisce il fenomeno unionistico, non si capisce perché certe cose funzionano e cose non funzionano.

Question time

Domande dei partecipanti

1. La Regione Lombardia è una delle poche che ha investito di più sulle province, rispetto alle altre regioni. Come vedete o come è stato trattato questo aspetto in Regione Lombardia davanti al fatto che su alcune funzioni ci può essere anche una sorta di sovrapposizione? Quali sono i limiti? Quali sono le cose sulle quali varrebbe la pena investire? Una funzione in provincia, piuttosto che nelle unioni? Oppure se non vedete questo tipo di problema.
2. La seconda questione invece riguarda proprio le unioni dei comuni: mi interessavano le ultime riflessioni sulle tipologie di funzioni. Ad esempio, mi piaceva capire qualcosa che riguarda funzioni di gestione del territorio: urbanistica, Suap, ecc.
3. Altra questione: come voi distribuite le risorse vostre regionali e quelle statali? Quali criteri utilizzate nel valutare come distribuirle? Grazie.
4. L'impressione è che succedano molte cose in termini di associazionismo intercomunale in Lombardia, che queste cose siano molto ben osservate, catalogate, comprese nel centro. Mano chiaro è se c'è un "dover essere", di come dovrebbero funzionare questi processi. Cioè se si pensa che effettivamente questi processi debbano ancora più essere generalizzati o se ci si limita in qualche modo a governare la conoscenza del fenomeno, ma senza fare uno sforzo specifico perché si estenda.

Risposte dei relatori

Allora **riguardo alle province** come casa dei comuni: in realtà non sono state promosse in questo senso. L'investimento forte sulle province è stato nel senso di conservare, mantenere le funzioni non fondamentali delegate dalle regioni: dal turismo, la cultura, la vigilanza di tipo venatoria, la protezione civile, alcune funzioni in materia ambientale. Quindi le province sono già abbastanza impegnate rispetto all'esercizio di funzioni confermate dalla Regione e non hanno investito su questo ruolo di

provincia come casa dei comuni. Tra l'altro l'identità comunale è abbastanza forte e fatica a riconoscersi in una sorta di affidamento alle province. Che i comuni questa situazione attuale anche caratterizzata dalla difficoltà di garantire il turn over del personale abbiano bisogno di un supporto e di un sostegno lo dimostra il fatto che Anci regionale sta spingendo per accorpate i cosiddetti centri di competenza, che avrebbero proprio la funzione di sostenere e supportare i comuni riguardo ad attività, ad esempio, di progettazione per cogliere anche tutte le opportunità di risorse che Regione Lombardia sta mettendo a disposizione dei sistemi territoriali. Il piano Lombardia nell'investimento sul triennio 2021-2023 ha stanziato risorse significative che vanno, nella maggior parte dei casi, a beneficio dei comuni.

Per quanto riguarda il **tema del dover essere**: cosa vuole Regione Lombardia dal sistema degli enti territoriali? In realtà qui si entra in una dimensione politica molto significativa e molto importante. La stagione del contenimento della spesa pubblica attraverso la razionalizzazione degli enti territoriali, l'obbligo associativo, non è stata molto apprezzata in Regione Lombardia. Politicamente si ritiene che se anche i piccoli comuni non avessero avuto queste forti restrizioni, strozzature, a livello finanziario, probabilmente non sarebbe stata necessaria la gestione associata e nemmeno l'aggregazione dei piccoli comuni attraverso la fusione. In buona sostanza non esistono in regione [...] incentivi in funzione dei nuclei dei piccoli comuni attraverso [...] per esempio l'incentivazione alle fusioni e anche [...] e anche per i comuni è un percorso piuttosto rigoroso, severo, diciamo anche nel valutare l'esito del referendum locali. Allo stesso modo l'incertezza sugli obblighi associativi ha lasciato una situazione abbastanza di stallo. Anche l'andamento delle forme associative strutturate delle unioni [...]. Dopo un picco oggi segue una fase discendente [...]. Quindi se si lascia molto all'iniziativa dei comuni di scegliere forme associative può addirittura rendere il percorso più faticoso della fusione. Oggi come oggi come si sente l'esigenza del cambiamento anche nelle regole della distribuzione delle risorse. Ci si pone un dubbio: il fenomeno delle unioni che nella logica originale poteva essere di finanziamento prima del matrimonio, oggi che significato ha? [...], o al contrario bisogna premiare più chi nel tempo riesce a mantenere solidi legami attraverso le unioni? In questo senso il dibattito politico è appena iniziato.

Per quanto riguarda la **distribuzione regionale del contributo statale** è frutto di un'intesa annuale tra Anci Lombardia e la sezione regionale di Uncem. Fa una ripartizione generalmente sul 60-63% a favore delle unioni, mentre il 30-33% viene ripartito tra le comunità montane e le altre unioni non iscritte, ex articolo 32 del testo unico enti locali. Diverso invece il discorso della distribuzione dei contributi per quanto riguarda le unioni iscritte al registro regionale. La distribuzione dei contributi segue appunto per il contributo ordinario e si divide in due tipi di contributi: il contributo base che viene dato effettivamente su dei criteri standard, quale il numero dei comuni, la popolazione residente, ed è naturalmente rapportato alle spese effettivamente sostenute che noi rileviamo dai certificati consuntivi. A queste aggiungiamo delle maggiorazioni di contributo base dovute ad altri criteri. Come accennato prima, per i piccoli comuni è prevista una maggiorazione in base alle classi di

svantaggio, un'altra è appunto la densità di popolazione, altri sono il numero delle funzioni esercitate soprattutto quelle fondamentali, ma ciò non toglie anche che diamo all'interno di queste funzioni un punteggio differenziato a seconda della strategicità, della complessità.

Stiamo mettendo mano ad una revisione anche del regolamento numero 2 del 2009, dando una premialità a quelle funzioni strategiche, più complesse, tipo la pianificazione urbanistica associata, oppure anche la protezione civile, o altre come lo sportello unico attività produttive, il Sue, le centrali di committenza. Per cui vorremmo rivedere il punteggio da attribuire a queste funzioni complesse. Altra maggiorazione la diamo anche per la possibilità che tutti i comuni provvedono a trasferire in un ufficio unico i servizi con un unico responsabile e per questo appunto il sostegno forte da parte dell'unione, diamo una maggiorazione del contributo base pari al 40%. Altra maggiorazione anche a chi istituisce un segretario unico all'interno dell'unione. E poi ci sono altre maggiorazioni riguardo anche la capacità fiscale dei comuni.

Questa viene determinata dal decreto del Mef che viene annualmente adottato e, sulla base di alcuni calcoli che il nostro istituto di formazione Polis ci elabora, diamo per ogni singolo comune una premialità all'interno dell'unione. Invece per quanto riguarda il contributo straordinario che incide in maniera più lieve per importanza economica rispetto al contributo ordinario, purtroppo, l'incidenza è limitata. Perché noi diamo un contributo fino a un massimo di 20.000 € per ogni Unione e sono le classiche spese di investimento dovute appunto agli acquisti di attrezzatura, realizzazione di impianti di videosorveglianza, oppure premiamo anche acquisti di software, hardware e altre spese di questo genere. Sempre nell'ambito della revisione del regolamento vorremmo invece destinare un maggior incremento di queste risorse soprattutto a quelle unioni che hanno intenzione di sviluppare delle attività e fare degli investimenti nel medio periodo proprio per consolidare la loro stabilità come Unione. E riguardo all'ultimo è il contributo una tantum precedentemente illustrato, che è una sorta di premio per chi ha avviato un percorso di fidanzamento e poi effettivamente ha convolato a giuste nozze, per cui è giusto che sia retribuito con un contributo una tantum.

La domanda sul ruolo dei comuni in **materia territoriale** è molto intrigante. Abbiamo approfondito il ruolo degli uffici tecnici. È già prevista dalla legge regionale la costruzione di piani di servizi integrati, che sono l'altra faccia del piano regolatore urbanistico. Quello che abbiamo capito degli uffici tecnici è che le unioni piccole riescono al più a svolgere una funzione di backoffice, quindi rapporto con gli operatori, coi cittadini, i professionisti. Un buon ufficio tecnico nell'erogazione standard. La **parte pianificatoria** è molto difficile da fare. Potrebbe essere un obiettivo da perseguire però comunque con un corollario. Solo sulle unioni secondo me non ce la si fa. Il Suap e Sua sono elementi aggiunti. Quello che si potrebbe dire invece sull'ultima domanda è questo: le unioni di comuni lombarde, trattando un tema che è quello dei micro-comuni essenzialmente, hanno dimostrato e dimostrano, specialmente quelle più convincenti, che si può fare miglioramento di performance a questa scala,

che è una scala molto difficile. Ribadisco è veramente complicato fare innovazione di qualsiasi tipo, di gestione del personale, backoffice, gestione risorse, a scale così piccole.

Noi invidiamo le unioni regionali emiliane che sono molto grandi, sono grandi apparati o anche quelle di altre regioni. Le nostre sono proprio piccole, però si coglie che a certe condizioni producono elementi di performance. Pensando per esempio, a uno scenario di rinnovamento della pubblica amministrazione post Covid, le funzioni informatica, gestione del territorio, backoffice finanziario, miglioramento delle gestioni del personale, dovranno radicalmente cambiare. Ecco quello che possiamo dire noi a sintesi del processo unionistico lombardo e anche delle comunità montane, è che ci sono oggettive evidenze che si può fare. Quelle cose che si possono fare dovrebbe essere colte dalla regione in primis, dalle province, e poi da un progetto nazionale, per dire cari enti volete gestire una fase tutta nuova, complicata? Sappiate che lì dentro ci sono esperienze che vanno messe in vetrina e possono essere emulate.

Domande dei partecipanti

5. Volevo ritornare sul **tema province**. Mi interessava approfondire il tema della delega delle funzioni regionali. Perché se ho capito bene la Regione Lombardia ha inteso valorizzare l'ente provincia attribuendo alle province funzioni proprie. Volevo capire come funziona questa delega, se è una mera delega di funzioni amministrative, quindi la regione il ruolo di ente regolatore e finanziatore. Mi interessava capire se alle province viene attribuita anche una qualche funzione di indirizzo politico rispetto a queste funzioni trasferite. La seconda domanda che volevo fare riguarda sempre le province: volevo sapere se siete in grado di darci qualche informazione riguardo al cambio di governance che sia, appunto, quella legge Delrio passando dall'elezione diretta all'elezione che di secondo grado. Immagino che voi ricadiate in questa disciplina, perché noi non abbiamo vissuto questo passaggio, nel senso che, l'abbiamo applicata praticamente in una sola occasione e poi siamo passati direttamente alla abolizione delle province. Quindi noi adesso non abbiamo le province però diciamo che ci sarebbe l'intenzione politica di ritornare alla creazione questo ente, e quindi mi interessava appunto capire questo aspetto della governance anche perché non è chiaro in questo momento in che direzione si voglia andare a livello nazionale. Grazie.

6. Una domanda in ragione delle funzioni che effettivamente vengono svolte e le funzioni che vengono trattenute dai comuni. Dico questo perché la maggior parte delle funzioni fondamentali sono le funzioni che esercita il comune. Quell'elencazione fatta dal Parlamento con indicazione delle funzioni fondamentali, di fatto sono state mosse dal fatto che la legge 42 del 2009, la legge sul federalismo, diceva che lo Stato avrebbe finanziato le funzioni fondamentali. E quindi sono state costruite, come dire, invadendo la potestà legislativa regionale nell'individuazione delle funzioni fondamentali. Io ritengo, però lo chiedo anche alla Regione Lombardia, se l'individuazione delle

funzioni fondamentali così in maniera rigida, non lasciando alle regioni l'attribuzione delle competenze ai vari livelli istituzionali, non sia stato un errore. Dico questo proprio perché avendo individuato le funzioni fondamentali ci dimostra che ci sono funzioni che possono essere esercitate e altre funzioni che non possono essere esercitate.

7. Una domanda sul tema comunità montane, visto che siete una delle poche regioni oramai in Italia che in qualche modo preserva le comunità montane e quindi è interessante anche capire se in prospettiva pensate una loro evoluzione in qualche modo, oppure se invece immaginate di preservare.

Risposte dei relatori

La situazione delle province, conferimento di funzioni dalla Regione alle province è l'attribuzione di funzioni amministrative. La Regione resta l'ente regolatore, direi che sostanzialmente assomiglia a una delega di funzioni amministrative, però di una certa importanza e significatività.

A dimostrazione del fatto che Regione Lombardia considera essenziale il livello di governo delle province, ultimamente nell'ambito del cosiddetto Piano Lombardia sono state attribuite alle province risorse significative paradossalmente anche a finanziare funzioni fondamentali delle province, ovvero essenzialmente la viabilità, e la tenuta degli istituti scolastici superiori. Abbiamo finanziato di fatto funzioni fondamentali delle province che a mio avviso dovrebbero essere finanziate dallo Stato.

La provincia è un ente in mezzo ad un guado. Si voleva la morte, ma non sono morte, sono boccheggianti, e credo che soltanto l'intervento della Regione, almeno per quanto riguarda la Lombardia, le aiuti a rimanere in vita. D'altra parte, il tema dell'istituzione provincia io credo che possa raccogliere un certo consenso, questa affermazione: così non vanno bene. Si poteva decidere che dovevano morire con la riforma costituzionale, ma non sono morte. Ma così non vanno bene. Sono enti innanzitutto deresponsabilizzati, in secondo luogo le considero, è una peculiarità di una città metropolitana, ma la considero abnorme, la coincidenza tra sindaco metropolitano e sindaco del comune capoluogo. A mio avviso, una mia opinione personale, è un freno alla vera crescita della città metropolitana. Questo, almeno per Milano [...].

Per quanto riguarda le funzioni fondamentali riguardo al tema associativo. Sostanzialmente, ci si chiedeva se non sia da porre su un terreno politico la rivendicazione di una capacità della regione di individuare attivamente quali funzioni rendere obbligatorie nella gestione associata, e quali no. Il tentativo che noi abbiamo fatto di precisare nelle nostre fonti normative quali funzioni fondamentali i comuni dovevano gestire obbligatoriamente per essere riconosciuti come unioni lombarde, quindi con i privilegi anche nelle risorse, sono andati incontro anche a molte proteste, perché non era così sicuro che le funzioni che noi avevamo individuato come funzioni fondamentali da gestire in forma

associata, non era così accertato da parte dell'insieme dei comuni che potessero essere svolti sempre a beneficio di tutti i comuni dell'unione, quindi abbiamo dovuto un po' allentare il nostro rigore in questo senso.

Sulle comunità montane: le prospettive sono di mantenere le comunità montane con un presidio fondamentale per il territorio montano che occupa una parte significativa della regione, cercando semmai di attenuare alcuni profili, la coesistenza nella stessa zona di unioni di comuni e comunità montane, forse non è proprio [...] tra le funzioni che vengono devolute alla comunità montana e quelle svolte in unione. Forse è un tema che va approfondito.

Altro tema, nel 2008 si razionalizzarono le comunità montane diminuendone il numero da 30 a 23. Oggi alcune comunità montane lamentano una dimensione eccessiva. Ci sono tutte proposte di spaccettamento di comunità montane molto estese, tradizionalmente la Bassa valle, l'Alta valle, sono in iter di separazione.

Si potrebbe anche, e questo è un altro tentativo che si sta facendo, qualificare meglio le zone omogenee sulle quali insistono le comunità montane per togliere alcuni comuni la cui appartenenza alle comunità montane è forse più una tradizione che non una reale esigenza. Penso al fatto che ci sono comunità montane che arrivano fino alla sponda dei laghi lombardi includendo alcuni comuni lacustri, e forse questo è un tema che dovrebbe essere affrontato.

Domande dei partecipanti

8. Per quanto attiene ai requisiti di accesso al contributo le unioni devono rispondere a due requisiti: associare almeno 5 funzioni o essere iscritte nel registro. Volevo un attimo capire meglio questo aspetto, grazie.

Risposte dei relatori

I due requisiti sono di esercitare almeno **5 funzioni fondamentali** indicate in un allegato, che adesso provo a condividere così fornisco anche un altro elemento di valutazione della nostra scelta delle funzioni fondamentali. Allora questo è l'elenco delle funzioni e servizi incentivati che sono stati approvati dal nostro regolamento regionale 2 del 2009 che è il regolamento applicativo della legge 19. Qui ci sono le funzioni fondamentali ed i servizi correlati. Invece, per quanto riguarda il secondo requisito è, appunto, quello di essere iscritti al registro regionale. L'iscrizione al registro regionale comporta un'istruttoria da parte nostra della verifica di alcuni requisiti. Noi facciamo anche all'inizio dell'anno una richiesta a tutte le unioni sulla verifica del mantenimento dei requisiti sia per quanto riguarda le funzioni sia per quanto riguarda il numero dei comuni, e altri elementi. Pertanto, le unioni possono ricevere questi contributi se assolvono a questi due requisiti. Ricordo che le funzioni

fondamentali devono essere esercitate per tutti i comuni aderenti all'unione, almeno 5 funzioni fondamentali, a scelta tra queste. Oltre a quelle, ci sono altre funzioni non fondamentali che se vengono esercitate danno diritto a una maggiorazione di contributo. Il registro ci consente anche di mappare la vita delle unioni. Oltre a questo, come dicevo prima, abbiamo voluto anche snellire tutte le procedure per le unioni. Loro adesso possono anche aggiornare i propri dati e caricare tutto, certificati consuntivi, gli atti, le modifiche degli statuti, direttamente sull'applicativo bandi online sezione gestione associate, per una nostra verifica e soprattutto ai fini istruttori da parte dei colleghi degli uffici territoriali regionali che sono deputati a fare l'istruttoria per l'erogazione dei contributi.

Sessione di confronto 29.04.2021 - La legislazione regionale nelle politiche di associazionismo.

Intervento di Claudia Tubertini, Università di Bologna

«Governance» è una espressione di sintesi, che comprende e racchiude l'insieme degli elementi da cui dipende la complessiva efficacia dei processi decisionali interni di un ente. Nel caso delle Unioni di Comuni, essa comprende anche i rapporti con gli enti esterni, e in particolare con i comuni aderenti, posto che l'Unione è una «proiezione funzionale» dei comuni. Tra gli elementi della «governance» vi sono quindi aspetti riconducibili a differenti oggetti a cui si riferisce la normazione in materia locale. Vi è in primo luogo la materia **Organi di governo**, a sua volta comprendente norme in materia di a) composizione e sistema di elezione; b) competenze; c) modalità di funzionamento; d) reciproci rapporti.

Vi è poi l'ambito **dell'organizzazione**, che comprende a) articolazione degli uffici e dei servizi b) gestione del personale, conferimento degli incarichi ma anche c) rapporti tra comuni ed Unione, posto che queste ultime operano, di norma, con personale dei comuni associati.

Anche nell'ambito delle norme relative alle **risorse finanziarie** vi possono essere disposizioni incidenti sulla governance nell'accezione sopra indicata, in considerazione del fatto che l'Unione opera prevalentemente con risorse trasferite dai comuni partecipanti.

Obiettivo del presente Report è quello di verificare quale sia lo spazio consentito, attualmente esercitato ed auspicabile della legislazione regionale in materia.

La domanda di ricerca deriva, anzitutto, dalla constatazione che i profili sopra elencati in base al riparto attuale delle competenze normative tra Stato, Regioni ed enti locali sono caratterizzate da un **concorso di fonti** che ha condizionato e tuttora condiziona lo sviluppo e l'attuazione delle politiche regionali volte alla costruzione di una «buona governance» per le proprie Unioni.

Si consideri, anzitutto, l'incrocio di diverse fonti:

LEGISLAZIONE STATALE	MODALITÀ DI COSTITUZIONE; ORGANI, SISTEMA DI ELEZIONE; FUNZIONI; AUTONOMIA STATUTARIA
LEGISLAZIONE REGIONALE	«principi di organizzazione e funzionamento» e dimensioni minime delle Unioni. (art. 1 c. 106 l. 56/2014)
STATUTO E REGOLAMENTI DELL'UNIONE	Organi e loro rapporti; sistema di elezione e nomina; organizzazione, funzioni, risorse
PRASSI	Pratiche condivise di gestione delle relazioni interne/esterne all'Unione

Si osservi, anzitutto, che nell'attuale legislazione statale vi è il riconoscimento di uno **spazio per la legislazione regionale in materia di «principi di organizzazione e funzionamento»**. Il citato articolo della l. 56/2014 si riferisce a questa materia come limite a cui sono tenute le Unioni nell'esercizio della propria potestà statutaria. E' un riconoscimento importante, se si considera l'elevato contenzioso costituzionale che ha caratterizzato i rapporti Stato-Regioni quanto alla disciplina delle forme associative tra comuni e gli orientamenti del Giudice costituzionale favorevoli a ricondurre la materia "Unioni" entro ambiti di competenza legislativa statale (come la materia coordinamento della finanza pubblica e quella degli organi, funzioni fondamentali e sistema elettorale dei comuni, posto che le Unioni sono loro proiezioni).

Il quadro normativo regionale attualmente vigente in materia è particolarmente variegato, non solo nei contenuti, ma ancor prima nel grado di intensità con cui il legislatore regionale ha inteso interpretare il suo spazio di intervento in materia. Al riguardo si può distinguere:

- Un **approccio minimale**, che si limita al recepimento di quanto già previsto dalla legislazione statale, salvo qualche piccola integrazione (Calabria, Sicilia, Molise);
- Un **approccio intermedio**, che fa ampio rinvio alla fonte statutaria, inserendo però tra gli oggetti obbligatori numerosi aspetti ispirati all'esigenza di rappresentatività, stabilità, continuità (ove possibile) nell'esercizio delle funzioni, garanzia per il personale impiegato nella gestione associata (Piemonte, Veneto, Emilia-Romagna, Marche, Abruzzo, Puglia)
- Un **approccio «ordinamentale»**, tendente a specificare il più possibile le regole essenziali di organizzazione e funzionamento degli organi politici, a dettare disposizioni volte a garantire la continuità e la stabilità dell'ente (Toscana, Lombardia).

Nel considerare, quindi, gli ambiti entro i quali la potestà regionale può incidere sulla disciplina delle Unioni, occorre anzitutto tener conto dei vincoli discendenti da ciò che in tema appare già dettato dalla **legislazione statale**, che potrebbe rappresentarsi, in sintesi, nel seguente modo:

ORGANO	COMPOSIZIONE E FUNZIONI	SISTEMA DI ELEZIONE/NOMINA
Consiglio	<p>Deve essere composto da Consiglieri comunali.</p> <p>Deve rappresentare tutti i comuni.</p> <p>Ha potestà di revisione statutaria.</p>	<p>Deve «essere eletto» pro quota da ciascun consiglio comunale.</p> <p>Il sistema di elezione deve garantire la rappresentanza delle minoranze.</p>
Giunta	<p>Deve essere composta da membri delle giunte comunali</p>	Scioglimento.
Presidente	<p>Deve essere scelto tra i sindaci.</p> <p>Si avvale del segretario di un comune facente parte dell'Unione.</p>	Recesso

Guardando alla [legislazione regionale vigente](#)¹, si può notare anzitutto come molte Regioni abbiano interpretato in senso estensivo il proprio spazio di intervento, inserendo, all'interno della propria legislazione, una serie di [disposizioni integrative sugli organi delle Unioni](#). Non mancano tuttavia, nella legislazione regionale, anche delle [norme derogatorie](#) rispetto a quelle attualmente contenute nella legislazione statale, in assenza di una chiara copertura nel quadro attuale delle competenze.

La questione si pone con particolare evidenza per le Unioni montane, che il legislatore equipara, quanto all'ordinamento, a tutti gli effetti alle Unioni non montane. Manca, quindi, una solida giustificazione al mantenimento di queste disposizioni derogatorie. Queste, in sintesi, le principali previsioni integrative e derogatorie che si rinvencono nell'attuale legislazione regionale:

ORGANO	NORME INTEGRATIVE	NORME DEROGATORIE
Consiglio	<ul style="list-style-type: none"> • Modalità di deliberazione con l'astensione dei membri dei comuni non partecipanti all'oggetto della decisione; • Possibilità per lo statuto di vincolare l'approvazione di specifiche delibere al voto 	<ul style="list-style-type: none"> • Possibilità per gli statuti di inserire i sindaci come membri di diritto; • Sindaci membri di diritto • possibile utilizzo del voto ponderato

¹ Per una analisi dettagliata dei contenuti delle singole leggi regionali si rinvia alle apposite schede

ORGANO	NORME INTEGRATIVE	NORME DEROGATORIE
	<p>favorevole di un certo numero di sindaci;</p> <ul style="list-style-type: none"> • Numero dei componenti stabilito per ciascun comune/complessivo; • Sistema di elezione all'interno di ciascun consiglio comunale. 	<ul style="list-style-type: none"> • Consiglio composto dai sindaci (in alcune Unioni montane)
Giunta	<ul style="list-style-type: none"> • Composta da tutti i sindaci; possibilità di delega permanente ad un assessore • Sindaci membri di diritto • Possibilità per lo statuto di vincolare l'approvazione di specifiche delibere al voto favorevole di un certo numero di sindaci • Numero massimo di componenti. 	Nominata tra i sindaci o tra i consiglieri (nelle Unioni Montane).
Presidente	<ul style="list-style-type: none"> • Elezione da parte della Giunta o del Consiglio, ma tra i sindaci. • Durata del mandato. 	Recesso

Anche nell'ambito dell'assetto organizzativo e della gestione delle risorse lo spazio della legislazione regionale va valutato tenendo in considerazione ciò che già emerge dal quadro normativo nazionale, che può essere sintetizzato come segue:

ORGANO	NORME INTEGRATIVE
Raccordo tra comuni e Unione	Il raccordo è implicitamente assicurato dalla composizione di secondo grado e simmetrica dei tre organi politici fondamentali. Null'altro è previsto sulla necessità, per esempio, di obblighi di informazione periodica o di sedi di raccordo specifiche ed ulteriori
Rapporti tra comuni e Unione nella gestione del personale	Il principio è che l'Unione operi con le risorse umane dei comuni aderenti, i quali possono anche cedere all'unione le proprie capacità assunzionali al fine di consentirle, evidentemente, la costituzione di una propria dotazione di personale.

ORGANO	NORME INTEGRATIVE
Rapporti tra comuni e Unione nella gestione delle risorse finanziarie	Si rinvia allo statuto l'individuazione delle risorse «corrispondenti» alle funzioni conferite. Null'altro è stabilito in merito ai flussi finanziari tra comuni e unione

In materia di **organizzazione**, nella legislazione regionale si ritrovano numerose disposizioni integrative, ispirate a diverse finalità: da un lato, quella di assicurare coerenza tra l'esercizio delle funzioni amministrative e le attribuzioni degli organi politici dell'ente, dall'altra, quella di garantire al personale impiegato nell'Unione una continuità di servizio nel caso di recesso del Comune dall'Unione o dal singolo servizio associato. Si tratta di disposizioni che senz'altro possono inquadrarsi in quei principi di organizzazione e funzionamento a cui allude lo stesso legislatore regionale. Più rare le disposizioni derogatorie.

Questi, in sintesi, le previsioni ricorrenti:

OGGETTO	NORME INTEGRATIVE	NORME DEROGATORIE
Organizzazione	<ul style="list-style-type: none"> trasferimento delle competenze di natura politica degli organi dei Comuni agli organi dell'Unione come conseguenza del conferimento di funzioni amministrative Norme di garanzia per il personale in caso di scioglimento o recesso, dall'Unione o da singole funzioni/servizi facoltà di affidare ai responsabili dei servizi dell'unione il compito di adottare, anche per i singoli comuni associati, gli atti attinenti a funzioni che sono esercitate in forma associata e che debbano ordinariamente essere 	<ul style="list-style-type: none"> Divieto di attribuire ai componenti dell'organo esecutivo la responsabilità degli uffici e dei servizi ed il potere di adottare atti anche di natura tecnico-gestionale

OGGETTO	NORME INTEGRATIVE	NORME DEROGATORIE
	adottati dagli organi di governo dei singoli comuni.	

Per quanto attiene alle risorse finanziarie, le poche disposizioni regionali che si sono rinvenute appaiono molto opportune, in quanto volte a garantire un coordinamento tra i bilanci dell'Unione e quelli dei comuni associati, scambio di informazione e chiarezza dei criteri di riparto delle spese. Essi potrebbero essere ulteriormente sviluppati.

Queste le principali disposizioni rinvenute dalla ricognizione svolta:

Risorse	<ul style="list-style-type: none"> Lo statuto dell'Unione può stabilire norme per coordinamento dei bilanci dell'Unione e dei comuni associati. Le spese per le quali non sono indicati dallo statuto i criteri di attribuzione delle risorse finanziarie sono sostenute da trasferimenti dei comuni quantificati in misura proporzionale alla popolazione. Obbligo di trasmissione i bilanci rendiconti ed atti di riequilibrio dell'Unione ai comuni associati Previsione di una quota annua da versare all'Unione da parte di ciascun comune

Un alto ambito nel quale è utile verificare lo spazio della legislazione regionale è quello relativo a quelli che possono definirsi elementi strutturali dell'Unione, ovvero la sua composizione; la sua durata; le procedure di scioglimento e di recesso dei singoli Comuni sia dall'Unione, sia da singole funzioni o servizi associati. Tali norme, infatti, hanno un evidente impatto sulla stabilità della forma associativa, potendo, se ben calibrate, scoraggiare iniziative che mettano in pericolo la continuità dell'azione amministrativa dell'ente.

Si consideri, sul punto, quanto previsto dalla normazione statale, che, in tema appare particolarmente scarna:

Composizione, durata	<p>La durata non è prestabilita; la legislazione statale sembra presupporre una durata illimitata, o comunque lascia la scelta all'autonomia statutaria. Per l'istituzione si prevede l'approvazione conforme dello statuto da parte di tutti i comuni con le maggioranze richieste per le modifiche statutarie e la firma dell'atto costitutivo</p> <p>Sulla composizione, salva la regola per cui un comune può far parte di una sola unione, per le unioni costituite per l'esercizio associato obbligatorio si prevede una dimensione minima - derogabile a livello regionale di 10.000 ab. (3000 ab. per Unioni montane) - e l'adesione di minimo 3 comuni</p>
Scioglimento	Non vi è alcuna disposizione dedicata allo scioglimento
Recesso	Non vi è alcuna disposizione dedicata al recesso

È certamente nell'area della composizione delle Unioni che nella legislazione regionale si rinvengono le principali ipotesi integrative o derogatorie. In materia di scioglimento e recesso, invece, la legislazione regionale rinvia per lo più agli statuti, ampliando l'ambito dei contenuti obbligatori dello stesso.

Qui si seguono le principali disposizioni rinvenute:

OGGETTO	NORME INTEGRATIVE	NORME DEROGATORIE
Composizione, durata	<ul style="list-style-type: none"> • Previsione di una durata minima (in alternativa alla sua determinazione nello statuto) 	<ul style="list-style-type: none"> • Previsione di un numero minimo di comuni (diverso da 3) • Previsione di un numero minimo di funzioni per la costituzione dell'unione
Scioglimento	<ul style="list-style-type: none"> • Contenuto obbligatorio dello statuto la sua disciplina 	
Recesso	<ul style="list-style-type: none"> • Disciplina del recesso come contenuto necessario dello statuto 	<ul style="list-style-type: none"> • Disciplina del procedimento di recesso e sue conseguenze

OGGETTO	NORME INTEGRATIVE	NORME DEROGATORIE
	<ul style="list-style-type: none"> • Disciplina del recesso dalle singole convenzioni come contenuto necessario dello statuto • Durata minima dei conferimenti/disciplina statutaria 	

Prime evidenze e considerazioni di sintesi

In tema di Governance delle Unioni, la legge regionale deve trovare il proprio spazio senza compromettere l'autonomia statutaria locale, ma in via preferenziale guidandola, orientandola alla ricerca delle soluzioni che appaiono più idonee a garantire all'Unione:

- rappresentatività;
- stabilità e continuità;
- efficienza;
- affidabilità nelle relazioni con la cittadinanza.

Più la normazione regionale diviene spesso, più si riducono i margini della autonomia statutaria locale. Di conseguenza:

- qualsiasi soluzione legislativa dovrebbe essere frutto di preventivo confronto con i comuni e le Unioni già esistenti;
 - qualsiasi innovazione in tema di governance deve tener conto delle caratteristiche strutturali delle Unioni alle quali è destinata ad applicarsi, considerata l'estrema varietà di modelli e dimensioni presenti nelle diverse realtà regionali ed all'interno di esse (grandi Unioni/medie Unioni/unioni «polvere»/unioni montane etc.);
 - utile, pertanto, può essere anche per le Regioni un approccio «bottom up» che dall'analisi dettagliata dei modelli di governance già praticati tragga spunto per interventi legislativi successivi.
- Il discorso ora svolto vale anche per le Regioni a statuto speciale, che pure hanno, in forza della loro competenza rafforzata in materia di ordinamento locale, la possibilità di intervenire in maniera più incisiva sugli aspetti che si sono in questa sede considerati. Anche per esse, in buona sostanza, vale la regola del giusto dosaggio tra regolazione regionale ed autonomia statutaria locale.

Tavolo delle Regioni del 26/05/2021 – Contributo della Regione Toscana

Intervento di Luigi IZZI, Regione Toscana

Il sistema di incentivazione alle Unioni di Comuni della Regione Toscana

Vi presentiamo un racconto della nostra esperienza perché possiate valutarla. In sostanza vi raccontiamo dell'incentivazione delle Unioni, partendo dal 2001, cioè dal programma di riordino e incentivazione delle convenzioni, poi a un certo punto vedrete abbiamo cambiato idea.

È arrivato l'obbligo di esercizio associato e sono arrivate per noi altre cose, per cui abbiamo spostato l'attenzione sulle Unioni. Ci siamo però portati dietro nell'esperienza normativa della legge l'esperienza delle convenzioni che avevamo maturato negli anni precedenti e l'abbiamo sistematizzata nella disciplina della legge attualmente vigente, dicendo che cosa sono le forme associative in senso stretto, che cosa sono le convenzioni di delega, che cosa sono le convenzioni di costruzione di un ufficio comune e poi andando avanti la disciplina dell'unione di Comuni e quindi incentivazione delle unioni. Questo è il piano dell'intervento che vi presentiamo.

Intanto i nostri comuni in media sono meno rispetto al resto delle Regioni; abbiamo attualmente 273 comuni, erano 287 nel 2013; le nostre unioni di comuni sono 22 e 133 comuni su 273; il 48% dei Comuni toscani è in Unione di Comuni.

La popolazione delle Unioni è di 843.879, il 23 per cento, quindi molto territorio e popolazione limitata; si tratta spesso di piccoli comuni. Le Unioni hanno avuto molto successo tra i piccoli Comuni. Questa è l'evoluzione delle Unioni. Siamo partiti nel 2008 con 0 unioni effettive; inizialmente eravamo un po' scettici sulle Unioni. Insieme all'Anci, l'associazione nazionale dei comuni, abbiamo puntato sulle convenzioni e anche un pochino sulla frammentazione delle gestioni associate. Abbiamo individuato un numero abbastanza ampio di gestioni associate, oggi sarebbero pezzi delle cosiddette funzioni fondamentali e abbiamo puntato a interessare i comuni all'esercizio associato delle funzioni comunali. Fino al 2008 è svolgimento dell'esercizio associato, tramite convenzioni o tramite comunità montane; comunque la maggior parte delle funzioni associate che abbiamo incentivato fino al 2008, trovava come ente responsabile un comune, nonostante ci fossero 18 comunità montane.

Il 2008 è stato l'anno in cui abbiamo sciolto alcune comunità montane e lo abbiamo fatto anche molto rapidamente. Poi nel 2010 c'è stata la trasformazione delle comunità montane, con la nostra legge, stabilimmo che dovevano essere superate tutte e quindi chiedemmo un impegno per la trasformazione delle comunità montane in unioni ed ecco che nell'anno 2011 ci sono 23 unioni, poi sono aumentate, sono scese; adesso siamo a 22. Le piccole variazioni negli anni dipendono dal fatto

che un piccolo gruppo di unioni di comuni sono cessate, in due casi perché sono diventati un unico comune e si sono fusi in un unico comune; negli altri casi perché i requisiti per l'accesso ai contributi regionali di cui evidentemente queste unioni contavano molto è diventato sempre più complesso per loro.

Per quanto riguarda l'evoluzione della normativa, la legge 40 del 2001 era la legge in materia di riordino territoriale di incentivazione delle forme associative dei comuni. Il programma di riordino territoriale, il primo e l'ultimo, è del 2001-2003. Non abbiamo più parlato di riordino perché dopo l'approvazione del primo programma, nel quale vennero individuati i cosiddetti livelli ottimali di esercizio delle funzioni associate, furono individuati 49 livelli ottimali con il consenso di tutti i comuni, furono indicati degli obiettivi di esercizio associato che dovevano guidare l'incentivazione e poi tutto il resto è diventato legge. Non abbiamo più il programma di riordino territoriale, ma abbiamo le leggi che incentivano l'esercizio associato delle funzioni ormai soltanto per le Unioni e che seguono l'evoluzione delle cose incrementando di volta in volta i requisiti di accesso a queste premialità.

Segnalo la Legge 37 del 2008 "Riordino delle comunità montane" quando ne furono sciolte sei a seguito delle norme statali che chiedevano l'intervento delle Regioni per riordinare le comunità montane. Già da questa legge è chiaro l'orientamento e la volontà della Regione di intervenire sulla materia ordinamentale senza limitarsi alle sole incentivazioni. Arriviamo alla Legge 27 Dicembre 2011 n. 68 "Norme sul sistema delle autonomie locali" dalla quale parte l'incentivazione esclusiva delle gestioni associate realizzate in unioni di comuni.

La legge 40 del 2001 vede inizialmente i 49 livelli ottimali decisi dal programma di riordino, ai quali si sono aggiunte 34 zone socio-sanitarie, in parte coincidenti, in parte sovrapposte ai livelli ottimali. Il confronto con le zone socio-sanitarie è stato sempre il nostro punto di riferimento. Sin dall'inizio, l'obiettivo era quello di formare un unico livello per la gestione associata delle funzioni, ci siamo riusciti con la legge n.68. Ormai c'è una coerenza tra gli ambiti ottimali di gestione delle funzioni e le zone socio-sanitarie.

L'obiettivo è stato sempre di costruire una forma associativa che andasse oltre il mero coordinamento, fin dalla legge 40 fin dal 2001, e di integrare competenze, risorse, strutture e personale. L'accordo di programma, nonostante sia citato nella legislazione dello Stato tra le forme associative, non era quello che ci interessava. Ciò che ci interessava era un'effettiva modifica dell'esercizio delle funzioni, mentre l'accordo di programma lascia le funzioni lì dove sono.

Abbiamo costruito il concetto di ente responsabile di gestione associata che nella disciplina attuale è l'ente delegato con una convenzione, l'ente presso cui è costituito l'ufficio comune o l'unione di comuni.

È stato sempre richiesto, sin dall'inizio, un livello minimo di integrazione per poter accedere alle risorse regionali, con un occhio di attenzione all'effettività delle gestioni associate incentivate con verifiche sull'effettivo svolgimento e revoca eventuale di contributi.

Si è poi arrivati a definire un sistema di revocche, di procedimenti, di verifiche che ci ha portato negli ultimi tempi a non revocare più, nel senso di avere sempre la prova dell'effettività del numero minimo di funzioni associate che noi richiedevamo.

Quando siamo partiti sulle unioni abbiamo richiesto la durata dell'Unione di 10 anni e altri requisiti che poi sono venuti meno con il tempo; così come anche la legge 37 sul riordino delle comunità montane con la quale abbiamo cercato di spostare l'attenzione delle comunità montane dall'esercizio di funzioni conferite direttamente dalla regione, com'era l'agricoltura, com'era la forestazione etc., all'esercizio delle funzioni dei servizi dei comuni con l'obbligo, pena lo scioglimento, di esercitare queste funzioni relativamente ad almeno uno degli ambiti omogenei non territoriali di esercizio delle funzioni, oggi si direbbero le funzioni fondamentali.

Chiedevamo che ci fosse l'obbligo, quando si trasformava la comunità montana e si costituiva l'unione di comuni, di esercitare almeno una funzione e servizi comunali relativi ad almeno uno degli ambiti omogenei che avevamo indicato. Per la prima volta prevedevamo, che nel caso in cui la comunità montana trasformata in unione non raggiungesse questo risultato, lo scioglimento dell'unione di comuni. Oggi il controllo esercitato dalla Regione non si spinge fino allo scioglimento dell'Unione. Ci siamo sempre occupati di forme associative stabili e strutturate, però all'inizio avevamo un numero molto alto di gestioni associate che avevamo tipizzato, tanto è vero che nella fase più alta siamo arrivati a incentivare 711 gestioni associate in Toscana. Anche questa situazione, oggi, è stata superata.

Dal 2008, quindi, si assiste ad una decrescita delle gestioni associate che avevano come Ente responsabile i comuni e le comunità montane e ad una crescita delle unioni che cominciano ad essere presenti nella realtà Toscana e sono quelle che eserciteranno il maggior numero di funzioni nel tempo.

Arriviamo al 2011 con la legge 68, quella attuale. Prima di passare all'argomento dell'incentivazione delle unioni e in continuità con un intervento che feci l'altra volta, volevamo darvi atto di come avevamo ragionato su questa legge. Intanto questa legge è del dicembre del 2011, riesce ad arrivare in porto, perché eravamo a un passo dall'obbligo dell'esercizio associato delle funzioni fondamentali. Questa legge, dunque, viene approvata sulla scia di questa necessità di avere un soggetto, un'unione di comuni, vocato all'esercizio associato delle funzioni fondamentali. Abbiamo lavorato così: norme integrative del TUEL che abbiamo preso come punto di riferimento, come norma di principio. Questo è il processo logico che abbiamo affrontato. Non è vero che la regione Toscana si è distaccata dal TUEL e ha affrontato in mare aperto gli aspetti ordinamentali senza preoccuparsi della disciplina statale. Quella disciplina è una disciplina che noi consideravamo e volevamo attuare, ne assumevamo tutti i principi e ci dedicavamo ad integrare quelle norme in modo tale che la disciplina delle unioni

consentisse il buon funzionamento dell'Unione, assicurasse il funzionamento continuo così che ci fosse sempre un presidente, una Giunta, sempre un consiglio e tutte le norme garantissero il funzionamento e quindi lo sviluppo della decisione politica, del dibattito politico più ampio e liberato dal problema delle crisi istituzionali e devo dire che questo sistema ha retto. Non abbiamo più avuto crisi istituzionali delle unioni di comuni, crisi politiche e difficoltà ci sono sempre, ma non abbiamo mai avuto quella crisi grande che ci condusse a fare norme per consentire ad una comunità montana di poter nominare, di poter rinnovare la propria assemblea.

Questa vocazione di intervenire con norme ordinamentali lo ritrovate anche nelle norme sull'esercizio associato, che sono il risultato di un lavoro di quasi 10 anni. Abbiamo definito cos'è un esercizio associato, perché secondo noi non era tanto scontato dire che l'atto associativo deve determinare sempre l'esistenza di una struttura amministrativa unica che svolge funzioni, pone in essere atti e attività relativi di cui sono titolari i comuni o le province. Non era scontato dire questo, come non era scontato dire che le due forme attraverso le quali, la convenzione dava vita ad atti associativi erano la delega e l'ufficio comune. Non era ovvio, ma ci abbiamo lavorato un po' negli anni e siamo arrivati alle conclusioni che sono adesso scritte negli articoli 21 e 22.

Articolo 21: "Convenzione di costituzione di un ufficio comune", con la convenzione gli enti possono costituire un ufficio comune che opera per l'esercizio di funzioni in luogo dei singoli uffici già competenti ed ordinari. L'ufficio comune è incardinato presso l'ente responsabile della gestione e opera come struttura di ogni singolo ente, è l'ufficio del comune A e contemporaneamente l'ufficio del comune B, e quando opera gli atti sono imputati ai singoli enti. Diversamente dalla convenzione di delega, che comporta uno spostamento dell'esercizio della funzione dal delegante al delegato; la delega inoltre, non può non può essere limitata allo svolgimento di attività istruttorie ma deve comportare l'esercizio pieno della funzione compresi gli atti di gestione. Il capo III° è esercizio associato mediante unione di comuni: abbiamo consolidato e trasferito in norme le disposizioni sulle convenzioni e poi siamo passati all'unione di comuni.

La nostra legge prevede anche relazione tra le unioni e i piccoli comuni. Abbiamo una disciplina sui piccoli comuni che porta all'erogazione di contributi, però sappiamo che tra dare contributi ai piccoli comuni e dare contributi all'unione è una contraddizione se non si mettono in relazione queste due cose e noi le abbiamo messe. Quindi diamo i contributi ai piccoli comuni, ma soltanto ai piccoli comuni che sono in unione ed esercitano almeno cinque funzioni fondamentali nella loro unione.

Per quanto riguarda i contributi alle unioni, il quadro normativo prevede contributi di premialità, che premiano il livello di integrazione raggiunta. Le risorse sono gestite liberamente dall'Unione ed escludono la rendicontazione delle attività. I procedimenti di attribuzione delle risorse sono d'ufficio, non c'è nessuna domanda da fare. All'inizio del procedimento, l'ufficio prende atto di quali sono le unioni esistenti, di quali funzioni svolgono e sulla base di questi dati procede all'erogazione dei

contributi di queste premialità che sono gestite liberamente dalle Unioni secondo proprie scelte di bilancio.

L'altro **principio base** di questo sistema è che l'Unione viene incentivata a partire da un certo numero di funzioni che devono essere svolte e che devono essere effettive; deve essere stato già accertato l'effettivo svolgimento di queste funzioni. L'unione deve essere costituita da almeno tre comuni e deve raggiungere il limite demografico di 10000 abitanti (secondo quanto stabilito dalle norme dello Stato) e deve esercitare almeno quattro di alcune delle funzioni fondamentali, o altre funzioni ritenute rilevanti (es: SUAP, piano strutturale intercomunale, procedure di VIA), per tutti i comuni dell'unione. All'obbligatorietà di tutte e quattro le funzioni si è arrivati gradualmente.

Per quanto riguarda le verifiche di effettività, siamo partiti con l'idea che dovesse essere successiva, bastava la dichiarazione dell'Unione in merito alla gestione di una funzione fondamentale o rilevante. L'anno successivo si sarebbe effettuata la verifica. Poi abbiamo introdotto un cambiamento, lavorando molto sulle verifiche di effettività, arrivando alla conclusione, quella attualmente presente nell'articolo 90-91 della legge, che le funzioni entrano in gioco per l'incentivazione solo se sono state già verificate. Quindi abbiamo spostato l'attenzione sulle verifiche di effettività e oggi si svolgono in un tempo abbastanza lungo; sono biennali quelle di ufficio e tra una verifica biennale e l'altra c'è la possibilità da parte dell'unione di comuni di richiedere la verifica di effettività se ha attivato una certa funzione. Le verifiche di effettività si svolgono in due fasi. Una in loco presso l'Unione con durata di sei mesi, durante la quale sono controllati gli atti che dimostrano l'esercizio dello svolgimento della funzione sulla base di indicatori stabiliti dalla Giunta regionale. Qualora questa prima fase dovesse concludersi in modo negativo per l'ente si dà la possibilità allo stesso di rimettersi in sesto, acquisendo l'effettività anche su un'altra funzione. In questo modo non si arriva più alle revoche perché nei sei mesi di verifica dell'effettività si spinge l'Unione a riconquistare il requisito di effettività. Ora sono due anni che non facciamo le verifiche di effettività. Siamo rimasti alle attività del 2019, ma l'anno prossimo torneremo a farle anche con un certo interesse perché le nostre Unioni reclamano la verifica di effettività perché ritengono di aver raggiunto livelli ancora più alti.

Criteri per la concessione dei contributi alle Unioni

Sandra Santelli – Regione Toscana

La mia parte di intervento si pone come obiettivo quello di illustrare i **criteri** con i quali concediamo i contributi alle Unioni. Si tratta di criteri individuati direttamente dalla Legge regionale con le relative percentuali, mentre per quanto riguarda la somma massima concedibile per ciascun criterio, questa è individuata dalla deliberazione della giunta regionale la 1077 del 2019, e la deliberazione alla quale la legge regionale rimanda per l'individuazione delle modalità e termini per la concessione dei contributi nonché per l'individuazione degli indicatori di efficienza. Delle risorse regionali disponibili sul Bilancio, il 10% è ripartito in parti uguali tra le Unioni; il 20% è ripartito tra le funzioni esercitate

dalle Unioni che sono in più rispetto a quel numero minimo che ha richiesto per l'accesso (quindi dalla quinta funzione in poi), il 30 % è ripartito sulla base dei parametri demografici e territoriali e infine il 40% sulla base di indicatori efficienza. Esiste poi un'altra possibilità, una facoltà che la Legge rimanda alla Giunta di concedere un contributo straordinario non superiore a 30.000 euro per singola unione di comuni al fine di sostenere lo sviluppo il consolidamento o la nascita di nuove Unioni. I parametri demografico-territoriali sono individuati dalla legge regionale, mentre l'incidenza di ciascun parametro è appunto individuata dalla deliberazione della giunta regionale.

I **parametri demografico-territoriali** sono individuati dalla Legge regionale (art.90, comma 7 , L.r. 68/2011), mentre l'incidenza di ciascun parametro è stabilito dalla Giunta Regionale (DGR n.1077 27 agosto 2019). Si tratta di parametri collegati alla composizione demografica e alla composizione territoriale, territorio montano, territorio non montano e popolazione montana, popolazione non montana, nonché numero di comuni partecipanti all' unione e numero di comuni partecipanti alle unioni che risultano particolarmente disagiati; il riferimento è appunto alla graduatoria regionale sul disagio, individuata dalla legge. Questi sono i criteri con i quali vengono impartiti i parametri demografici territoriali.

Per quanto riguarda le funzioni, si tratta solo di quelle funzioni che sono valide per l'accesso ai contributi, quindi o quelle fondamentali o quel pacchetto di funzioni alternative alle funzioni fondamentali che comunque devono mantenere lo stesso requisito di quelle valide per l'accesso, cioè essere attivate entro il primo marzo di ciascun anno di concessione dei contributi ed essere effettivamente esercitate. Quindi, aver superato positivamente una verifica di effettività. In questo caso il contributo è ripartito in misura uguale per ciascuna funzione, nella misura massima di 50000 euro. Se le risorse non sono sufficienti a garantire il contributo massimo concedibile questo è ridotto proporzionalmente. Le risorse eventualmente non assegnate sulla base di questo criterio incrementano le risorse da attribuire sulla base dei parametri demografico-territoriali. Per quanto riguarda gli indicatori di efficienza, è utile evidenziare l'attuale formulazione del comma 9 della legge e la previgente formulazione.

Attualmente la **legge regionale** prevede che la Giunta, con propria deliberazione, debba individuare gli indicatori di efficienza dell'Unione e di maggiore integrazione dei comuni, avuto particolare riguardo agli istituti utilizzati per la gestione del personale e alla individuazione di funzioni e servizi diversi, ulteriori rispetto a quelle che sono valide per accedere ai contributi.

La previgente formulazione, sulla base della quale fino appunto al 2019, sono stati individuati gli indicatori di efficienza, indicava alla giunta di prendere comunque in considerazione come parametro la spesa di personale in relazione alle spese correnti e l'efficienza della spesa. Questa differenza non è di poco conto perché il tema spesa di personale non rileva nella nuova formulazione del comma 9. Invece, fino al 2019 la spesa di personale era un elemento di "comparazione negativa", nel senso non era un elemento positivo, ma la maggiore spesa di personale sulle spese correnti determinava una

valutazione negativa delle unioni. Questo aspetto è stato quasi del tutto abbandonato e con i nuovi indicatori, individuati nel 2019, si è cercato di premiare l'efficienza, la maggiore stabilità delle Unioni, la maggiore integrazione di comuni. La domanda che ci siamo posti è come trovare questi indicatori, tenendo in considerazione le differenze tra le Unioni. Prima di tutto svolgono funzioni diverse, ma tutte le funzioni hanno pari dignità; lo stesso dicasi per le politiche individuate dai singoli territori e le scelte compiute dalla Unioni in relazione alla gestione dei servizi (esempio sono i casi di gestione diretta dei servizi, come i servizi a domanda individuale o casi di esternalizzazione); non tutte le unioni di comuni hanno una storia uguale, molte nascono dalla trasformazione di comunità montane ed esercitano funzioni regionali; infine le unioni di comuni e i comuni che ne fanno parte costituiscono un sistema unitario e dobbiamo tener conto della difficoltà che ad oggi le unioni sono quasi del tutto enti a finanza derivata.

Sulla base di queste valutazioni sono stati individuati, nel 2019, 13 indicatori; di questi 5 sono correlati al personale o alla spesa di personale, 7 sono legati alla natura finanziari degli enti e 1 indicatore è relativo alle funzioni aggiuntive esercitate dall'unione di comuni per tutti i comuni.

La valutazione delle unioni per ciascun indicatore è effettuata su dati oggettivi relativi all'anno precedente a quella concessione del contributo: dati tratti dal rendiconto dell'esercizio finanziario, dal conto annuale, dell'organizzazione dell'unione e dei comuni che ne fanno parte al 31 dicembre. Questo vuol dire che le Unioni che sono costituite nell'anno di concessione del contributo possono essere valutate solo per l'indicatore relativo alle funzioni aggiuntive. Non facciamo valutazioni su una promessa ma su dati reali. Ogni unione può essere valutata per ogni singolo indicatore e il meccanismo di valutazione consente di conseguire per ciascun indicatore uno specifico punteggio. Per essere ammessa alla valutazione complessiva e alla concessione dei contributi, ciascuna unione deve conseguire un punteggio minimo di tre punti, determinato dalla somma dei punteggi conseguiti sui singoli indicatori.

È stata anche approvata una modulistica con la quale le unioni dei comuni trasmettono i dati necessari per la valutazione dei singoli indicatori (finanziari e relativi al personale), compresi alcuni dati dei comuni facenti parte delle Unioni. È responsabilità dell'Unione acquisire e trasmettere tutti i dati dei comuni che ne fanno parte, pena la mancata valutazione per gli indicatori che ne prevedono la trasmissione. Andando nel dettaglio dei singoli indicatori, partiamo da quelli sul personale; i primi tre sono quelli introdotti per valorizzare quegli istituti che garantiscono una maggiore integrazione ed una maggiore stabilità nella struttura dell'Unione. Il primo indicatore tiene conto del personale trasferito dai comuni alle unioni a seguito del conferimento di funzioni comunali, partendo dal presupposto, dal principio base che il personale segue la funzione. Questo indicatore, come gli altri, non ammette che vi siano duplicazioni di strutture.

Quindi, il primo indicatore tiene conto del numero dei dipendenti che sono stati trasferiti sul totale dei dipendenti in servizio presso l'unione (prevedendo alcuni correttivi che evitino differenze di

valutazione delle unioni con origine diversa). Il **secondo** indicatore premia la stabilità e l'integrazione, rappresentata dal personale direttamente assunto dall'unione per l'esercizio delle funzioni; in questo caso si tratta però del personale assunto direttamente ed impiegato in via prevalente o esclusiva per l'esercizio di funzioni comunali conferite. Il **terzo** integratore tiene conto dei dipendenti che sono comandati in via esclusiva dai comuni all'unione rapportato sul totale dei dipendenti in servizio a tempo indeterminato presso i comuni. Questo indicatore vuole valutare la maggiore "comunalità" della struttura dell'unione. L'indicatore d) ha come obiettivo quello di premiare le unioni di comuni che svolgono le funzioni utilizzando il personale dirigenziale interno o dei comuni, senza utilizzare incarichi esterni. L'indicatore e), l'unico che contempla la nozione di spesa, intende valorizzare gli ambiti delle unioni che presentano una bassa spesa per il personale per abitante, considerando in modo aggregato sia il dato dell'unione di comuni, sia quello dei comuni che ne fanno parte al 31 dicembre dell'anno precedente. In questo caso abbiamo una valutazione delle Unioni secondo una logica concorrenziale. Una tipologia di valutazione presente anche negli indicatori finanziari.

Per quanto riguarda gli **indicatori finanziari**, questi valutano la gestione finanziaria dell'ente a prescindere dalle funzioni e dalle competenze svolte dalle singole unioni. Ci sono tre indicatori: indicatore g, indicatore h e indicatore i che valutano la capacità di pagamento nell'esercizio corrente, negli esercizi precedenti e complessivi e l'efficienza della spesa complessivamente intesa. Per quanto riguarda l'indicatore g, la capacità di pagamento delle spese nell'esercizio, l'obiettivo è premiare l'efficienza della spesa di competenza. L'indicatore f vuole premiare le unioni il cui bilancio non dipende in maniera strutturale dal contributo regionale concesso ai sensi dell'art.90 della legge regionale 68 del 2011 e rapporta l'importo del contributo concesso l'anno precedente alle spese correnti.

Infine, abbiamo un indicatore che valuta la capacità di riscossione delle entrate proprie, intesa sia come capacità di riduzione dei residui attivi, sia come capacità di non generare ulteriori residui attivi e l'indicatore k che valuta la rigidità della spesa corrente premiando la minore incidenza delle spese rigide sul bilancio dell'unione. Per concludere l'indicatore m che valuta la maggiore integrazione tra unione e comuni non sulla struttura, ma sul bilancio. Questo indicatore vuole premiare la maggiore comunalità delle entrate di parte corrente delle unioni di comuni, rilevabili sia dai contributi e trasferimenti correnti dai comuni associati che dai proventi dei servizi pubblici gestiti direttamente dall'unione ed inerenti a funzioni conferite dai comuni. L'obiettivo è valutare quanto è "comunale" il bilancio dell'Unione.

L'ultimo indicatore, introdotto nel 2019, premia le unioni che, secondo le previsioni statutarie, hanno attivato entro la data di avvio del procedimento di concessione dei contributi per tutti i comuni dell'unione l'esercizio associato delle funzioni di centrale di committenza ed edilizia privata, per ciascuna delle quali sono attribuiti tre punti. Nessuna di queste due funzioni è sottoposta a verifica di effettività, ma è richiesto che dopo il primo anno di concessione del contributo di incentivazione,

l'unione presenti una descrizione dell'attività svolta e dell'organizzazione adottata, secondo una specifica modulistica predisposta dalla Regione.

Question time

Domande dei partecipanti

1. Una prima domanda riguarda in realtà un primo passaggio che avete fatto, quando avete rappresentato una riduzione nel corso degli anni dei comuni che sono scesi da 287 a 273, quindi se questo processo è in qualche modo frutto della legislazione; quindi come avete supportato questi fenomeni e se avete un dato, un riferimento, un'evidenza che questi processi avvengono principalmente all'interno delle unioni o se sono fuori; questo perché Istat ci ha già raccontato una volta che le fusioni avvengono nelle unioni anche laddove non coinvolgono tutta l'unione, ma un pezzo di alcuni comuni; questo lo riporto perché lavoriamo con alcune unioni del vostro territorio dove abbiamo visto questi fenomeni.

Risposte dei relatori

Le fusioni dei comuni nascono con la legge 68 nel senso che, in maniera chiara, si prevede un contributo quantificato in 250 mila euro per singolo comune fuso fino a un massimo di un milione di euro; pertanto la Toscana ci dice che nella maggior parte delle fusioni, i comuni sono restati, nel senso che non è una politica alternativa fusione o unione di comuni, anzi la nostra realtà ci dice che i molti comuni che sono pervenuti hanno bisogno di un'area di comuni. Abbiamo voluto la fusione dei piccoli comuni, ma abbiamo avuto fusione anche nei grandi comuni e sono stati loro a decidere di stare di restare dentro l'unione dei Comuni; quindi il dato riportato dall'Istat è vero, cioè che le fusioni di per sé sono una cosa, ma non risolvono interamente ciò che l'unione dei comuni può dare ai comuni derivanti da una fusione.

Domande dei partecipanti

2. L'esperienza dell'Emilia Romagna non è certo uguale quale a quella della Toscana, ma condivido quanto detto da Mauro Trotta. Anche in RER molti comuni fusi hanno avuto la necessità di restare in Unione. In diversi casi l'appartenenza all'unione ha facilitato il percorso di fusione. Quindi condivido che si tratta di politiche che si integrano perché non sono alternative. Ci sono tre punti dell'esperienza toscana che ci interessano particolarmente e su cui anche noi ci interroghiamo. Il primo tema è quello dell'integralità del conferimento. Lo vorrei leggere nella duplice attenzione, sia dal punto di vista del trasferimento di tutte le attività che afferiscono al passaggio dal comune all'unione, ma anche rispetto al tema del conferimento della funzione da parte di tutti i comuni.

Il secondo tema invece è la governance, nel senso che parlando di delega di funzioni è il passaggio della competenza agli organi dell'unione rispetto agli organi dei comuni. Faccio l'esempio più clamoroso che può essere quella di una pianificazione urbanistica; la nostra legge settoriale stabilisce che la competenza deve essere quella del consiglio dell'Unione e non del consiglio comunale.

L'ultimo è la questione del recesso o recesso di un comune dall'unione o uscita del comune non dall'unione ma dalla gestione associata.

Risposte dei relatori

Prima risposta. Parto dal recesso dall'unione o dalla gestione associata; noi siamo passati da una situazione nella quale il recesso dall'unione lo condizionavamo ad un intervento della Regione perché le unioni esercitavano funzioni conferite dalla Regione. Fino alla modifica normativa che abbiamo realizzato, il nostro compito era quello di verificare come stavano le cose potendo bloccare il recesso del comune perché la finalità era quella di assicurare la continuità amministrativa sul territorio dell'unione, potendo come Regione però fare tutto quello che ci era consentito dalla legge tra cui anche quello di mantenere l'esercizio della funzione sul territorio del comune receduto. Da quando abbiamo tolto all'Unione la funzione agricoltura, il problema è meno sentito.

In linea di massima, la Regione chiede di comunicare il recesso del comune al fine di poter esercitare le nostre prerogative per dilazionare il tempo e consentirci di poter fare tutto ciò che è necessario per l'esercizio della funzione regionale lì nel territorio del comune receduto. Quando invece siamo in presenza di unioni che non esercitano funzioni regionali, il problema non esiste dal nostro punto di vista e i comuni gestiscono la fuoriuscita dall'unione con una norma di garanzia, cioè che per uscire dall'unione occorre una convenzione con la quale i comuni decidono tra di loro la successione. Non è accettabile che un comune esca fuori dall'unione e non regoli i suoi rapporti con i comuni dell'unione. Quindi abbiamo norme che garantiscono il buon esito del recesso senza impedire il recesso.

La stessa cosa per quanto riguarda il recesso da una funzione, anche questa non può essere unilaterale; occorre garantire che sia assicurato l'esaurimento dei rapporti pendenti e quindi una convenzione con la quale si è garantito la successione nel caso di un recesso. Per quanto riguarda il recesso in unione per noi è modifica statutaria; se si tratta di convenzioni abbiamo le norme per la successione delle convenzioni cessate e ci sono gli articoli 19, 20, 21, 22 della Legge che stabiliscono l'obbligo di provvedere alla gestione dei rapporti pendenti quando cessa una funzione in convenzione; quando cessa una funzione gestita in unione occorre una modifica statutaria.

Per quanto riguarda l'altra domanda, cioè se seguiamo l'idea dell'integralità del trasferimento della funzione fondamentale, certamente sì nel senso che noi chiediamo che nulla la resti in capo ai comuni salvo situazioni particolari come l'urbanistica dove ci sono alcune cose che restano in capo ai comuni però in linea di massimo, salvo impedimenti normativi, all'unione deve passare integralmente la funzione. Questo è uno degli oggetti principali della verifica di effettività; ovviamente quando facciamo la verifica di effettività non possiamo verificare tutto nel senso che la giunta regionale ci detta le norme, cosa dobbiamo effettivamente verificare, che sono indicatori di esercizio totale della funzione.

Seconda risposta. Io intervengo sugli strumenti urbanistici; noi abbiamo disciplinato gli organi dell'unione perché non abbiamo svuotato interamente i consigli comunali, ma li abbiamo ridotti a una semplice ratifica. La legge di settore dice che lo strumento urbanistico di area è adottato dalla Giunta dell'Unione, ossia tutti i sindaci. La Regione Toscana ha lasciato l'approvazione in capo al consiglio comunale ma l'adozione è in capo all'organo di giunta dell'Unione che è composta da tutti i sindaci.

L'altro punto è che chiediamo tutto per tutti i comuni ai fini delle incentivazioni. Non impedisce il fatto che alcuni comuni possano attribuire ulteriore funzione rispetto alla totalità dei comuni. Faccio un esempio: l'unione deve avere quattro funzioni, i comuni singolarmente devono avere cinque funzioni; ma nel nostro caso abbiamo visto che i piccoli comuni hanno attribuito molte più funzioni rispetto a quelli grandi, ma perché credono nell'unione di comuni o viceversa perché non hanno più personale all'interno dei comuni.

Terza risposta. E' talmente così che in una norma abbiamo previsto che quando il conferimento di funzioni dei piccoli comuni è superiore al conferimento di funzioni degli altri comuni, abbiamo condizionato l'approvazione degli atti politici su quelle funzioni al voto favorevole della maggioranza dei piccoli comuni che le hanno effettivamente conferite. A ulteriore sostegno dei piccoli comuni che conferiscono le funzioni anche in numero superiore a quelle dell'Unione, è stabilito che anche il limite di popolazione previsto per l'esercizio della funzione fondamentale, quando è fatto in unione, coincide con la popolazione dell'unione.

Tavolo delle Regioni del 22/07/2021 – Contributo della Regione Marche

Intervento video-registrato dell'Assessore Guido Castelli

Buongiorno, voglio porre a tutti i partecipanti al seminario il mio saluto, il saluto della Regione Marche e un saluto particolare e un ringraziamento al Dott. Giovanni Vetrutto, che oltre ad essere quasi un conterraneo, riconosco come interlocutore di grande prestigio che ha stimolato questa riflessione quest'oggi su un tema, che è quello del riordino territoriale; un tema che sicuramente assume contorni e significati specifici e del tutto peculiari proprio perché siamo alle porte della sfida riguardante questa mole di denaro che è concentrata nell'acronimo PNRR che stimola in maniera particolare le tematiche che sono oggetto del confronto di oggi. Si potrà notare che una delle frasi più ricorrenti, quando si parla di PNRR, è quella di chi sostiene che bisogna assicurare la "messa a terra" di queste misure. La messa a terra è diventato il tema centrale ed è giusto che sia così. Sicuramente la questione che oggi affrontiamo, quella del riordino territoriale, dell'adeguatezza e dell'appropriatezza delle dimensioni intercomunali rispetto alle finalità di spesa che sono costitutive del tempo che stiamo vivendo, decisive di quelle che saranno le responsabilità derivanti dalla stagione

del PNRR, oggi ci impongono di fare una valutazione che per quanto riguarda le Marche non può non essere rapportata a quella che è la dimensione territoriale di una Regione che conta 225 comuni, 1.500.000 abitanti, quindi una Regione sostanzialmente piccola, ma che sconta una frammentazione molto importante. Negli ultimi anni si sono cercate soluzioni, si sono sviluppate strategie finalizzate al riorientamento della profilatura istituzionale della nostra Regione e devo dire che oggi, nonostante il lavoro che è stato sicuramente cospicuo e significativo, si impone però un ragionamento diverso su cui la Regione Marche vuole puntare, che vuole mettere sicuramente al centro della legislatura che si è inaugurata nell'ottobre dello scorso anno.

Primo tema: abbiamo assolutamente l'idea, la volontà di favorire soprattutto i processi associativi intercomunali, piuttosto che praticare l'obiettivo delle fusioni, non perché si sia ideologicamente contrari alla fusione, ma siamo convinti che le caratteristiche peculiari della nostra Regione e l'humus del genius loci che caratterizza la Regione Marche sia più convenientemente orientabile verso una dimensione intercomunale che tuttavia richiede uno sforzo non banale che noi stiamo cercando di sollecitare anche attraverso le possibilità e le opportunità che ci vengono proposte via via dal quadro normativo nazionale. Il riferimento, ad esempio, è al contratto istituzionale di sviluppo, che stiamo mettendo in campo insieme al Ministero per la coesione, insieme a Invitalia e alla cabina di coordinamento sisma per quanto riguarda le aree del cratere, che per l'appunto abbiamo voluto definire in maniera tale da stimolare tutte quelle progettualità che presupponevano una gestione intercomunale. Un primo messaggio che vorrei dare è proprio questo, dobbiamo cercare di stimolare e favorire, per via naturale e spontanea, il processo di aggregazione. Io credo più a questo tipo di approccio che non a un atteggiamento, come dire ortopedico, e per certi versi un pochino teorico di chi dall'alto impone, prescrive soluzioni di carattere organizzativo che poi almeno quello è quanto succede ed è successo nella mia Regione che rischia di naufragare proprio perché vissuto come fosse una fusione fredda o comunque un atteggiamento determinato per via gerarchica. Da questo punto di vista, quindi, siamo dell'avviso di propiziare l'aggregazione tra funzioni comunali partendo non dalla via formale, ma dall'occasione e dagli stimoli; del resto le risorse sono molte soprattutto nel cratere sismico, sono largamente poco utilizzate, abbiamo la possibilità di creare un meccanismo virtuoso tendente a sollecitare l'esercizio delle funzioni istituzionali, in quanto tali in termini collettivi e collegiali partendo dai programmi e dai progetti.

In **secondo luogo**, riteniamo anche di intervenire per quanto possibile in questa logica, cercando di rimettere mano a quelle che sono le funzioni che sono state ri-delegate alle Province e più in generale al rapporto con le province; le province della nostra Regione avevano e hanno in parte un significato abbastanza rilevante, proprio perché le dimensioni della nostra Regione e le dimensioni spesso microscopiche dei nostri Comuni annettevano alle Province funzioni importanti. Da questo punto di vista c'è la necessità di puntualizzare alcuni elementi propri del riordino territoriale, tenendo conto anche di queste presenze che vanno riconosciute come interlocutori importanti. Pensate, torno a

parlare dell'area sisma, le province e i loro uffici di progettazione, dovendo preoccuparsi delle scuole superiori, sono soggetti attuatori di programmi di finanziamento post sisma che naturalmente portano le province a mantenere un rilievo e una funzione piuttosto importante.

In definitiva, la Regione Marche c'è, il riordino territoriale e la gestione associata di funzioni, nonostante un quadro normativo ancora complesso, rappresenta un punto di caduta anche per noi rispetto al quale saremmo interessati, con un confronto e una concertazione costante con il Dipartimento, a dire la nostra, a investire sapendo che dall'estremo nord all'estremo sud della nostra Regione, vi è un pulviscolo carico di identità, di significato territoriale; comunità abituate nel tempo a vivere orgogliosamente la propria municipalità, ma che hanno maturato per una serie di motivi le convinzioni utili e necessarie a far sì che si possa applicare anche nella Regione Marche, quell'antico motto de pluribus unum, che rappresenta la soluzione a molti dei nostri problemi. Noi ci siamo e ringrazio tutti i partecipanti al lavoro e un saluto in particolar modo a Giovanni Vetrutto, che so essere nocchiero dotato delle competenze necessarie a far sì che questa grande questione nazionale che è il riordino territoriale possa avere riscontri, utili efficaci e corrispondenti all'interesse pubblico.

Relazione Regione Marche

Intervento di Claudio Piermattei, Regione Marche

Inizio a presentare l'esperienza della Regione Marche con delle informazioni territoriali. Nelle Marche sono presenti 225 Comuni, di cui 160 (71,1 %) con meno di 5000 abitanti. La maggior parte sono piccoli Comuni, con tutte le difficoltà che derivano dalla piccola dimensione organizzativa. La densità demografica è molto più bassa rispetto alla media nazionale. Per quanto attiene il riordino territoriale, sono state realizzate 6 fusioni di Comuni e 2 incorporazioni; per quanto riguarda le Unioni dei Comuni sono presenti 10 unioni di Comuni ordinarie, con 42 Comuni associati (la media è 4,2 comuni per Unione); le unioni montane sono 9, hanno una Legge regionale ad hoc che le disciplina, hanno più comuni in media (9,3 comuni in media) perché discendono dalla precedente esperienza delle comunità montane. Il totale dei comuni in unione è 126, quindi il 56% dei comuni è in unione.

Il territorio è particolare, perché presenta un reticolo idrografico "a pettine" per la direzione dei fiumi, tra loro paralleli, con direzione dall'Appennino verso l'Adriatico. In ciascuna valle, circondata da rilievi dotati di poche infrastrutture, si sono storicamente formati i comprensori, da cui derivano gli odierni ambiti territoriali sociali, che di norma corrispondono ai distretti sanitari e alle dimensioni territoriali omogenee ed ottimali. Esistono 8 unioni montane e 3 unioni montane ordinarie (Pian del Bruscolo, Tronto, Marca Senone) con funzioni di ambito territoriale sociale. L'ambito territoriale sociale di Jesi è l'unico gestito mediante ASP (Azienda speciale di servizi alla persona). Non ci sono imposizioni, ma c'è il tentativo di assecondare, incentivare, anche di chiedere aiuto con il Progetto ITALIAE, per

sviluppare le filiere di diffusione delle migliori esperienze che stanno crescendo nonostante le difficoltà.

Per quanto concerne la situazione socio economica, all'interno di questi comprensori si sono formati dei sistemi territoriali locali attraverso l'aggregazione spontanea di cittadini e questi sistemi non hanno avuto la possibilità di essere assistiti da infrastrutture viarie ed informatiche a livello delle altre Regioni. Lo scenario economico vede una sofferenza delle imprese marchigiane, che hanno storicamente minori dimensioni organizzative e quindi la globalizzazione, la crisi sismica che qui c'è stata e non ha precedenti analoghi a livello nazionale, ha aggravato la situazione e quindi lo scenario presenta molti aspetti critici, ma anche potenzialità di sviluppo.

Per quanto riguarda l'**organizzazione regionale**, le funzioni concernenti il riordino territoriale e le gestioni associate sono assegnate alla Segreteria di Giunta ed Enti locali, che si occupa della segreteria della Giunta regionale, della collaborazione in materia elettorale, di enti locali, di riordino territoriale, di gestioni associate fra comuni. Non sono previste cabine di regia presso la Regione e il rapporto con le associazioni rappresentative degli enti locali è informale, e avviene sempre più spesso, anche a causa della pandemia, tramite video conferenze. I rapporti istituzionali sono caratterizzati dalla massima collaborazione nonostante alcune criticità derivanti da alcuni fatti storici, come l'azzeramento dei contributi erariali alle comunità montane del 2009 e la riduzione dei trasferimenti alle province che hanno determinato maggiori esigenze finanziarie per gli enti locali.

La **normativa regionale** è estremamente sintetica. L'obiettivo è quello di non introdurre norme regionali, se non è estremamente necessario. Quindi abbiamo le norme per l'incentivo alle funzioni comunali, che non detta disposizioni particolari se non le funzioni regionali conferite alle unioni montane per la tutela e valorizzazione del territorio montano, il fondo per la montagna, il fondo per le fusioni dei comuni, il programma di riordino territoriale che è stato approvato. Per quanto riguarda la fusione l'incorporazione c'è una legge specifica che prevede il referendum nel rispetto degli art. 132 e 133 della Costituzione e poi sui limiti demografici sono stati introdotti quelli dei 5000 abitanti per le unioni, le zone non montane, una facoltà che la riforma Delrio ci concedeva come Regione. E poi c'è una norma sull'integrazione istituzionale dei comuni che orienta i contributi regionali destinati a qualsiasi titolo agli enti locali, prevedendo delle specifiche premialità per le unioni e le fusioni soprattutto. Le unioni vengono valutate se hanno un'estensione corrispondente al programma di riordino territoriale e se esercitano in forma associata le funzioni fondamentali nella misura del decreto legge 78 del 2010. Quindi sono incentivi regionali che si affiancano agli incentivi statali che orientano le politiche, ma sono ammesse deroghe puntuali sui singoli settori di intervento. Ci sono alcuni settori di intervento come le politiche abitative dove sono previste ampie deroghe.

Gli **aspetti peculiari** sono la semplificazione organizzativa e normativa; le norme regionali hanno comportato in questi anni l'unificazione delle camere di commercio, dei consorzi di bonifica, degli enti regionali per l'edilizia pubblica, gli enti per il diritto allo studio e sono stati soppressi gli enti fieristici.

Altro tema è il potenziamento delle unioni montane che gestiscono, oltre la valorizzazione del territorio montano, anche gestioni associate su servizi che piccoli comuni non possono gestire e anche lo sviluppo sociale ed economico, quindi alcuni progetti per garantire i livelli di servizi essenziali all'interno delle realtà dove è difficile avere lo stesso tipo di vita che si ha sulla costa marchigiana. Le norme regionali sono essenziali e introducono aspetti innovativi rispetto alla legislazione statale solo quando è strettamente necessario, perché la minore capacità fiscale determina una leva finanziaria limitata che può incentivare i processi di autoriforma dei comuni, ma non determinarli. La semplificazione dei processi di riparto delle risorse disponibili (fondo per la montagna, fondo per le fusioni etc.) avviene sulla base di criteri approvati dalla Giunta regionale con delle forme di premialità, per esempio di Unioni montane che aggregano nuovi comuni o nuove funzioni e poi la liquidazione avviene velocemente; i contributi degli anni successivi sono assegnati se c'è un buon fine della rendicontazione dell'anno precedente.

Per quanto riguarda gli **affiancamenti**, non sono previsti nella legislazione regionale contributi economici ai Comuni per l'elaborazione di studi di fattibilità, ma solo contributi per unione e per fusione. Gli studi di fattibilità sono elaborati con il supporto degli uffici della Regione, come previsto dall'articolo 20 della legge 18/2008. Si tratta quindi dare un supporto ai Comuni che ci contattano, anche in collaborazione con ANCI Marche, che ha un consulente dedicato che va nei territori. Le istanze e le progettualità dei comuni sono prese in esame dall'assessorato regionale competente per materia, che fornisce risposte con pareri, informazioni, proposte di atti normativi, di programmazione e di indirizzo. Le criticità non riguardano il modo di confronto istituzionale, ma ci sono difficoltà derivanti dai limiti della potestà normativa regionale; c'è l'esigenza di una community, come è nata adesso con il Progetto ITALIAE, e questo per noi rappresenta una grande soddisfazione. L'obiettivo che abbiamo è di scambiare opinioni, approfondimenti per valutare se c'è la possibilità di dar vita a delle riforme che siano di interesse comune.

La Regione prevede diversi strumenti a disposizione dei piccoli comuni: un portale per la digitalizzazione dei procedimenti per le istanze online e la trasparenza, la Scuola regionale di formazione, una banca dati per la promozione turistica. Tutti i sistemi informatici regionali sono open source e sono messi a disposizione dei comuni per il riuso informatico. Siccome i Comuni sono sotto organico, non riescono ad utilizzare i programmi informatici regionali e si affidano a ditte private esterne.

Una questione che voglio segnalare e che si sta affrontando nell'ambito Progetto ITALIAE è la questione della gestione associata, della programmazione sovracomunale che si svolge con le unioni montane. Alcune norme nazionali, come quelle delle Green Community e i contratti di Fiume andrebbero ricondotti con un intervento nazionale alle Unioni di Comuni e alle Unioni montane, ove esistenti, dal momento che, soprattutto queste ultime svolgono, attraverso una programmazione sovracomunale, funzioni regionali in materia di tutela, valorizzazione del territorio montano e programmazione dello sviluppo economico e sociale del territorio.

I piccoli comuni sono in una situazione critica; pertanto si segnalano alcune richieste dei Comuni al Progetto ITALIAE, quali unificazione delle banche dati con informazioni contabili, una Banca dati nazionale sulle FAQ per le unioni di Comuni in materia di appalti, personale, contabilità e infine trovare un modo per estendere e promuovere la filiera di diffusione delle buone prassi associative (SUAP, Sportello Unico del Territorio, Polizia Locale ...).

Question time

Domande dei partecipanti

Ringrazio il Dott. Piermattei per la carrellata veloce che ha messo in evidenza il percorso che è stato adottato dalla Regione in questi anni, mettendo in risalto con molta trasparenza i punti di forza e debolezza e chiede una reazione a livello centrale su alcune grandi priorità.

Uno dei motivi per cui abbiamo dato vita al Tavolo delle Regioni è quello di raccogliere in maniera sistematica quello che Lei ha chiamato in qualche modo i desiderata giuridici, le FAQ. È un'idea originaria del Consigliere Vetrutto e questa carrellata ha anche il compito di mettere insieme tutte le osservazioni che arrivano dai territori per poi proporle in una sessione di discussione e confronto collettivo con tutte le Regioni.

La fonte principale siete voi e il nostro compito è di provare a rafforzare il sistema delle risposte centrali. L'altra questione che Lei ha posto è annosissima, non afferisce solo alle competenze del DARA, ma è certamente centrale perché quando si parlava di dati, sottostante c'è l'interoperabilità e la messa a disposizione delle informazioni tra amministrazioni centrali e locali e tra amministrazioni centrali. Questo è un nodo non risolto degli ultimi 15 anni di governo nazionale, nodo però che viene messo alla luce in maniera forte nel PNRR, cioè l'interoperabilità delle banche dati è una degli interventi strutturali del Piano di trasformazione digitale che vale complessivamente 42 miliardi; le banche dati hanno linee di finanziamento di circa 8/10 miliardi nelle varie articolazioni centrali; quindi stiamo parlando di risorse molto significative. Questo non significa che il problema sia risolto, significa solo che abbiamo un'occasione tutti insieme per provare ad affrontarlo in maniera sistematica. Ho un'osservazione da fare. Dato che ha messo in evidenza molto bene qual è stata la politica di premialità e al contempo di sostegno, ha usato delle categorie esemplificative, studi di fattibilità da una parte, premialità alle realtà montane che tirano a bordo più comuni dall'altra, ma anche tenendo conto di quello che diceva l'assessore "il pulviscolo carico di identità" che ha maturato la

consapevolezza di dover stare insieme. Ecco questo passaggio forse oggi merita delle azioni di accompagnamento che hanno una portata diversa rispetto alla premialità, cioè è in gioco per un verso un'idea di policy, dall'altra di accompagnamento. Lei ritiene che questa linea di accompagnamento sia condivisibile?

La domanda che Le pongo è se lei vede un bisogno reale di un nuovo tipo di accompagnamento, se i clienti stanno andando al di là della premialità e se sì come pensate di poterli aiutare e come possiamo aiutarli. Un pezzo di Progetto lo stiamo facendo insieme, ma non è sufficiente. Chiedo alla Regione se quindi esiste effettivamente un nuovo tipo di accompagnamento.

Risposte del relatore

La risposta è affermativa rispetto alla prima domanda. Rispetto alla seconda, ci sono molte potenzialità, lo vedo dall'efficacia dei nostri interventi congiunti, quelli come il Fondo nazionale integrativo comuni montani, ma anche una misura congiunta di accompagnamento è stata il FESR Aree interne, con dei progetti che hanno sicuramente delle ricadute superiori rispetto a quelle che si possono ottenere in aeree che hanno già trovato, senza accompagnamenti particolari, una loro inclinazione naturale allo sviluppo sociale ed economico. Per quanto riguarda un esempio di intervento concreto, la filiera di diffusione è un'esperienza che molto spesso può essere portata avanti, laddove si sviluppa, con bandi specifici. Il bando specifico che può portare avanti una filiera di diffusione di una stazione unica appaltante, nata con niente. Faccio l'esempio dell'Unione Potenza Esino Musone che ha coinvolto tecnici di comuni che da soli non potevano fare gli appalti perché il codice non lo permette, ma man mano si sono ingranditi e adesso non possono più andare avanti perché non possono assumere. Questo è un tipo di filiera di diffusione che facendo un bando che consenta a tutte le stazioni uniche appaltanti di partecipare potrebbe rendere più veloce l'attività di chi non è potuto partire insieme agli altri ma successivamente perché il personale dopo il sisma, non lo hanno mai avuto.

Ci sono anche situazioni difficili: nei piccoli comuni dove il sisma ha portato via tutto, ho visto degli atti di sindacato ispettivo dove c'era la lamentela che hanno perso anche il servizio dello sportello bancario, che era l'ultimo servizio rimasto. Approfondendo, c'era una storia di bandi comunali che non prevedevano la clausola di affidare al tesoriere il compito di mettere lo sportello perché il comune era piccolo. Nessuna banca avrebbe messo uno sportello. Associandosi i comuni avrebbero potuto avere uno sportello, ma questo comportava una scelta di mettere lo sportello del comune a o nel comune b. Di fronte a questa scelta, è stato preferito non fare il bando, quindi tutti e due i comuni hanno perso lo sportello bancario.

Ci sono molte possibilità di sviluppo, il contesto in cui ci troviamo è molto complicato, ma siamo felici di questo contatto e siamo fiduciosi che ce ne saranno altri, perché da questi contatti nascono Progetti come quello che abbiamo fatto con ITALIAE. Colgo l'occasione per ringraziarvi.

Domande dei partecipanti

Grazie. Tra l'altro lei ha toccato, indirettamente un altro tema, quando ha parlato del soggetto aggregatore, alias della centrale acquisti, perché ha toccato il tema delle competenze del personale. Voi, purtroppo, come altre realtà, avete affrontato la crisi del sisma e nell'affrontarlo avete adottato delle forme di integrazione del personale, quindi a chiamata, vi siete trovati di fronte alla necessità di inserire nell'amministrazione nuovo personale. Il tema è a regime come strutturare una risposta efficace, fare in modo che queste competenze, e i profili entrino stabilmente nel funzionamento delle macchine amministrative e questo è un altro tema rilevante di quello che ci sta per cadere addosso col PNRR, perché come adottiamo delle politiche di reskilling e di crescita, accompagnamento, ma anche inclusione di nuove competenze all'interno delle amministrazioni è l'occasione delle occasioni, considerando che tutto ciò è stato impossibile per tanti anni; quindi capire anche come poi l'ente locale è riuscito e riuscirà a introiettare nuove competenze, nuove professionalità è centrale per immaginare delle macchine amministrative da qui ai prossimi cinque, dieci anni.

Risposte del relatore

Si è una grande sfida. Rispondo con due esempi. Il primo esempio è quello che dimostra la difficoltà degli enti ad andare a regime bene perché ci sono stati anni in cui le unioni consentivano le assunzioni per ogni cessazione. In quegli anni il sistema non era sviluppato, per cui mentre nelle altre Regioni il numero di dipendenti non risente dei vincoli che avevano i comuni singoli, noi abbiamo il risultato di unioni che operano con zero personale perché hanno ricevuto le deleghe dopo che i comuni tanti anni hanno avuto un'assunzione ogni quattro cessazioni. Per quanto riguarda il problema a regime, nessuno si pone il problema di come cercare di gestire questa difficoltà ma per altro verso, ecco il secondo esempio, perché questa è una grande occasione che possiamo veramente gestire. Quando c'è pochissimo personale c'è anche più possibilità di costruire perché le filiere di diffusione hanno anche una strategia, quindi ipotizzando quel famoso bando per espandere la filiera di diffusione della stazione unica appaltante dove poi non c'è nessuno; se qualcuno dovesse avere l'influenza è possibile che la mattina non apre. Ci troviamo, quindi, di fronte anche a realtà di questo tipo.

Ci sono pochissimi dipendenti, ma sono estremamente validi, quindi i dipendenti del comune di Tolentino di San Severino che è l'anima di quella stazione unica appaltante ha una strategia e prevede che, essendosi finanziato con il 2% del costo preventivato dell'opera non ci sono difficoltà dal punto di vista finanziario, i bandi dovrebbero chiedere documentazioni sulla strategia di sviluppo, per rendere stabile e strutturata l'esperienza dell'unione montana come gestore dei servizi e dovrebbero valutarla perché se a monte non c'è una strategia valida i punti possono anche non essere concessi e comunque non è facile per chi amministra l'unione montana deliberare lo scioglimento, quindi un minimo la legge regionale prevede un fondo che sostiene le unioni montane e lo scioglimento presenta un procedimento aggravato, per cui il minimo associativo, per rispettare le indicazioni giuste dell'assessore esiste. Invece per il potenziamento delle filiere di diffusione è qualcosa che i comuni vicini non vedono. Questo funziona, secondo me

Domande dei partecipanti

La mia domanda riguarda l'accento che è stato fatto nella presentazione alle Green Community. La domanda che vorrei porre è se c'è un'attenzione o una progettualità specifica per quanto riguarda le Green Community. Ho avuto modo recentemente di dare un'occhiata allo sforzo che sta facendo l'Abruzzo che ha una legge regionale con due comunità verdi individuate a cavallo di alcune aree protette che sta cercando di sostenere questa politica, credendoci molto, come possibilità di sviluppo soprattutto in area interna. È coerente con quello che sta facendo anche la regione Marche?

Risposte del relatore

Sì, ovviamente. Nel rispetto di quei principi visti prima, non c'è una legislazione regionale in proposito, ma la Regione sta seguendo le spontanee aggregazioni che stanno nascendo. In particolare c'è un'aggregazione a San Ginesio, l'unione montana dei monti azzurri, che è la prima aggregazione che si è proposta per queste funzioni con una piattaforma completa, che è stata giudicata come piattaforma valida, e quindi tendiamo a sostenere dal punto di vista tecnico due cose; la prima cosa è che non si formino convenzioni parallele alle unioni montane. Per questo bisognerebbe fare in modo che le autorità che ad ogni livello si occupano di incentivare queste aggregazioni che le o blocchino perché violano il dlgs 78/2010 (non ci può essere sovrapposizione delle funzioni), secondo perché la convenzione poi è un ente in più con tutto quello che significa anche a livello di bilancio e di consulenze esterne.

Sessione di confronto 29.09.2021 - Le politiche e gli strumenti di incentivazione nazionali e regionali.

Intervento di Claudia Tubertini, Università di Bologna

Introduzione

Buongiorno a tutti; il mio ruolo è quello di fare una brevissima introduzione ad un approfondimento che il dott. Alessandro Canzoneri ha svolto sulle politiche regionali di incentivazione alle unioni di comuni. È un tema questo complesso e delicato. Per le regioni a statuto ordinario l'incentivazione delle unioni è un compito assegnato dal legislatore sin dal 1990, ma con poche indicazioni di contenuto e di criteri.

Qualche indicazione è venuta dalla legislazione successiva, in particolar modo mi riferisco alle modifiche introdotte nel 99 con la specificazione di alcuni criteri ai quali le Regioni dovevano attenersi per incentivare le forme associative; tutta la legislazione successiva Nazionale che invece ha puntato sull'obbligo dell'esercizio associato sembra quasi essersi dimenticata di questo capitolo, tanto che addirittura era emerso anche in sede dottrinale o comunque nel dibattito costituzionale il dubbio, ma dal momento che l'esercizio associato è obbligatorio per alcuni comuni e ha senso ancora

incentivarlo trattandosi appunto di un dovere, la risposta è stata, da parte delle Regioni, affermativa perché naturalmente l'incentivazione per enti come le unioni di comuni che sono enti a finanza derivata che non hanno fonti di entrata proprie se non le tariffe riscosse dai servizi resi, è fondamentale e lo è ancor di più dal momento che il legislatore ha fissato già nel 2007 la gratuità di tutti gli incarichi nelle forme associative.

Un tema che sappiamo essere delicato e che ha coinvolto e coinvolge non solo gli organi politici ma addirittura gli organi amministrativi e faccio riferimento, per esempio, al fatto che il segretario dell'unione, figura necessaria dopo la legge 56/2014 svolge questo incarico a titolo gratuito. I contributi quindi sono un aspetto essenziale per garantire il funzionamento delle unioni e se in passato ci può essere stata, e non escludo che ci sia anche attualmente, un uso in qualche modo opportunistico delle opportunità offerte dalle regioni, sempre più ormai siamo lontani da questa prospettiva.

Man mano che si consolidano ed esercitano funzioni e si evolve il processo di conferimento delle funzioni e dei servizi stessi e diventano più sofisticati anche i criteri che le Regioni utilizzano per la ripartizione dei contributi e per le verifiche di effettività, di conferimenti ed integralità, come appunto richiesta dallo stesso legislatore nazionale, è chiaro che queste pratiche opportunistiche sono difficili da mantenere, sono scoraggiate. Sappiamo che ovviamente le regioni hanno questo obbligo di incentivazione che tuttavia ha un aspetto di grande discrezionalità da parte delle regioni stesse, sia appunto nella graduatoria dei criteri e sia nell'entità del finanziamento di volta in volta assegnato. Questo è stato un tema di cui si è discusso anche nell'ambito della commissione di studio che era stata istituita per la revisione della costituzione di un disegno di legge delega di revisione del Tuel e in quella sede la commissione di studio aveva proposto l'idea di fissare un principio di continuità del finanziamento sia statale sia regionale per tutta la durata del vincolo associativo in modo da avere una garanzia di continuità o contributi, sia prevedere una sorta di obbligo di cofinanziamento regionale del fondo o degli stanziamenti annuali statali destinati alle unioni di comuni. Questo nell'ambito di altre proposte che erano emerse in sede di commissioni fra le quali anche proprio il venir meno della gratuità sempre dell'incarico del segretario.

Sono cose che sono rimaste per ora sulla carta, lasciate alla valutazione del livello politico e a maggior ragione per questo motivo sono fondamentali, per le unioni di comuni, per la loro sopravvivenza e per il loro ulteriore sviluppo, gli incentivi regionali. Incentivi regionali strutturali ed incentivi che derivano dalle varie politiche settoriali che naturalmente nel perseguire questo o quell'obiettivo applicano il criterio della preferenza per le domande presentate in forma associativa; anche questo criterio da tempo presente nella legislazione statale che le regioni hanno applicato con maggiore o minore convinzione.

Caso diverso ovviamente è quello delle Regioni a statuto speciale, l'intervento precedente della dott.ssa della Regione Friuli Venezia Giulia ce lo evidenzia in modo lampante; le Regioni a statuto speciale hanno una maggiore autonomia in materia di ordinamento degli enti locali e quindi possono

anche decidere, come nel caso in questione, di non finanziare più, di non sostenere più le unioni; però ripeto c'è poi il problema della sopravvivenza degli enti così costituiti proprio perché si tratta di enti che non hanno entrate proprie; in un quadro di finanza locale che tutt'ora presenta qualche criticità è evidente che i trasferimenti dei comuni non possono da soli esclusivamente garantire il mantenimento in vita di questa amministrazione sia pure improntata alla massima efficienza. È molto importante una riflessione collettiva sui criteri che sono stati utilizzati e gli effetti che hanno comportato ed è per questo che io e Alessandro Canzoneri abbiamo raccolto le esperienze regionali per sottoporvi questa nostra riflessione che spero possa essere utile ad aprire un successivo dibattito.

Intervento di Alessandro Canzoneri, Esperto ITALIAE-Studiare Sviluppo

Buon pomeriggio a tutti, ringrazio tutti i partecipanti e la professoressa Tubertini per l'introduzione a questo lavoro congiunto. Permettetemi, prima di entrare in *medias res*, di fornire qualche avvertenza sulle finalità e sull'oggetto del lavoro. Si tratta di un primo rilascio di risultati di un'analisi comparativa che abbiamo svolto, e che al momento ha una finalità descrittiva, che auspichiamo di approfondire proprio con il supporto delle regioni interessate. In questa prima fase, la finalità è dunque ricognitiva degli strumenti maggiormente utilizzati dalle regioni per incentivare le unioni comunali.

L'analisi comparata riguarda le Regioni del perimetro della finanza degli enti locali «amministrato» dal Ministero dell'interno e pertanto comprende le 15 Regioni a Statuto ordinario, cui si aggiungono Sicilia e Sardegna. Considerate le novità rappresentate quest'oggi da Claudia Avolio provvederemo a integrarla nel più breve tempo estendendo l'analisi alla Val d'Aosta ed al Friuli, la cui dirigente ci ha appena prospettato una serie di elementi interessanti. Per quanto riguarda i criteri oggetto di analisi, questi riguardano esclusivamente i contributi ordinari, cioè vale a dire i criteri che le regioni hanno adottato per il riparto dei fondi statali e dei fondi regionali, ove la regione abbia provveduto a stanziare dotazioni finalizzate ai contributi ordinari.

Abbiamo, invece, deciso di tralasciare, per speditezza di analisi, tutta la vasta gamma di altri strumenti che una buona parte di Regioni utilizza e che è rappresentata da contributi finalizzati, contributi settoriali e contributi straordinari in conto capitale, ivi inclusi i fondi di anticipazione che non sono veri e propri incentivi ma sono comunque strumenti che danno una boccata di ossigeno alle unioni i cui comuni hanno difficoltà di cassa e per cui, essendo le unioni enti di finanza derivata, si troverebbero ad affrontare sofferenze, e pertanto alcune Regioni hanno approntato anche strumenti di ausilio in questo senso.

Nell'approcciarci a questo tema, abbiamo osservato l'unica regola aurea, che anche la letteratura conferma, ossia non esiste una regola aurea, ovvero le regioni nel definire le politiche di incentivo devono cercare di tararle il più possibile su quella che è la realtà territoriale in funzione di quello che

è il grado di maturità del contesto rispetto al fenomeno associativo e soprattutto rispetto a quelle che sono le finalità che la Regione stessa si pone nei piani di Riordino territoriale, e quindi ogni valutazione che prescinderebbe dal considerare quelli che sono gli obiettivi a monte che la regione si è data sarebbe una valutazione - è una valutazione- appunto poco calzante, per questo ci siamo attenuti a una resa più descrittiva di quello che emerge, con qualche punto di attenzione che proverò a illustrare.

È chiaro che la definizione degli strumenti di incentivo pone un tema connesso che è quello della disponibilità delle risorse da destinare, ed è un tema che investe chiaramente lo Stato. Sappiamo ad oggi che le risorse destinate cumulativamente alle unioni comunali ammontano a 40 milioni di euro di cui circa 35 milioni di contributo regionalizzato; è chiaro quindi che strutturare criteri di incentivo ampiamente sofisticati in assenza di risorse ha poco senso, o comunque in presenza di poche risorse disponibili ha poco senso; si rischia di fare quello che nei primi anni è stato fatto con i fabbisogni standard che alla fine sono stati un grande sforzo meritevole dal punto di vista tecnico ma che, soprattutto nei primi anni, è servito a ripartire una quota molto piccola del Fondo di solidarietà comunale; è chiaro che lo sforzo anche tecnico va commisurato alle risorse rese disponibili dalle Regioni.

Venendo al tema della periodicità con cui le regioni modificano requisiti di accesso e criteri di riparto, dall'analisi che abbiamo osservato, abbiamo due se non addirittura tre blocchi di Regioni. Un primo gruppo di Regioni prevede una programmazione pluriennale (almeno triennale) degli incentivi, sia in termini di dimensione finanziaria che di definizione dei criteri di riparto. Tali Regioni attuano una programmazione pluriennale nella quale definiscono requisiti di accesso, gli obiettivi del piano di riordino e i criteri di riparto; al termine del triennio ovviamente valutano qual è stato il percorso di attuazione e se del caso modificano i criteri in coerenza con quello che si è rivelato il grado di raggiungimento degli obiettivi. Altre regioni procedono su base annuale a variare i criteri di riparto e altri ancora che lo hanno fatto un decennio fa e poi non ci hanno messo più mano. Ora è chiaro che tra i tre approcci sarebbe preferibile sempre quello della programmazione triennale perché è anche un elemento di stabilità del contesto che consente anche all'Unione una migliore attività di programmazione e di destinazione di risorse non solo ai fini della gestione "corrente" ma anche rispetto alla prospettiva di poter allargare l'unione tanto ad altri enti comunali quanto in termini di funzioni da associare. Quindi è chiaro che deve essere privilegiato il più possibile un orizzonte di programmazione triennale confacente con quello che è l'orizzonte temporale della programmazione economico-finanziaria dei comuni e di conseguenza delle unioni.

La panoramica dei criteri utilizzati non può prescindere da un breve cenno ai principi statali in materia di contributi e incentivi regionali. In ordine ai contributi regionali la normativa statale (art.33, co.4, TUEL) prevede che le Regioni possano prevedere lo stanziamento nel proprio bilancio di un apposito

fondo destinato a favorire il processo di riorganizzazione sovracomunale dei servizi rispettando i seguenti principi fondamentali: il rispetto della concertazione con gli enti locali; la preferenza per le unioni, in luogo delle convenzioni; favorire il massimo grado di integrazione tra i comuni, graduando la corresponsione dei benefici in relazione al livello di unificazione, rilevato mediante specifici indicatori con riferimento alla tipologia ed alle caratteristiche delle funzioni e dei servizi associati o trasferiti in modo tale da erogare il massimo dei contributi nelle ipotesi di massima integrazione; prevedere in ogni caso una maggiorazione dei contributi nelle ipotesi di fusione e di unione, rispetto alle altre forme di gestione sovracomunale; promuovere le unioni di comuni, senza alcun vincolo alla successiva fusione, prevedendo comunque ulteriori benefici da corrispondere alle unioni che autonomamente deliberino, su conforme proposta dei consigli comunali interessati, di procedere alla fusione.

L'analisi comparata evidenzia un'ampia varietà regionale già a partire dalla fissazione dei requisiti generali di accesso ai contributi statali e regionali ordinari, che rispecchia l'eterogeneità del territorio nonché il differente il grado di sviluppo delle realtà unionali.

In generale, è possibile distinguere tra soglie di accesso ancorate ai seguenti criteri: i. 1) demografico-territoriale: es. coerenza con gli ambiti territoriali ottimali individuati dalla Regione, numero minimo di comuni aderenti, oppure rispetto al limite minimo di popolazione dell'Unione. 2) funzionali: numero minimo di funzioni; natura delle funzioni gestite in forma associata; gestione integrale per tutti i comuni aderenti. 3) effettività della gestione: trasferimento all'Unione delle risorse finanziarie, strumentali e del personale; approvazione bilancio e rendiconti, 4) temporali: durata minima dell'Unione. La ricerca ha evidenziato il fatto che le Regioni utilizzano un combinato disposto di questi requisiti. Restringendo l'analisi ai requisiti demografici e funzionali, abbiamo osservato che rispetto alle 17 Regioni considerate: 5 utilizzano solo requisiti demografici; 5 utilizzano solo requisiti basati sul numero e tipologia di funzione; 4 utilizzano una combinazione di entrambi i requisiti; 3 non individuano soglie di ammissibilità demografiche e/o funzionali. Ai fini del conteggio delle funzioni per accedere ai riparti alcune Regioni ammettono: geometrie variabili nello svolgimento delle funzioni (adesione per sottogruppo di Comuni); la valorizzazione, in luogo dell'intera funzione, di uno o più servizi riferiti alla funzione.

Per quanto riguarda il criterio di **riparto degli incentivi** alle Unioni di Comuni, la larga maggioranza delle Regioni si avvale di criteri fondati su elementi demografico-territoriali e sul numero e tipo di funzioni gestite. Solo marginalmente, anche se in crescita rispetto al passato, le Regioni integrano tali criteri avvalendosi di: a) indicatori collegati alla spesa; b) indicatori di disagio/complessità; c) grado di effettiva integrazione e di efficacia ed efficienza della gestione dell'Unione. Tale impostazione, risulta coerente con la necessità di incentivare l'estensione dimensionale delle Unioni, perseguendo per questa via la realizzazione di importanti economie di scala e con i principi dell'accordo sancito nella Conferenza Unificata del 1° marzo 2006 che stabilisce che le Regioni, per accedere al riparto delle

risorse statali, devono adottare discipline di incentivazione che tengano 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. Ad ogni modo, tale approccio dovrebbe tuttavia essere sempre più temperato con l'introduzione di criteri di riparto che guardino maggiormente all'effettività ed all'efficienza della gestione.

Sulle 17 regioni considerate i criteri di riparto fondati su elementi demografico-territoriali trovano applicazione - diversamente declinati - in 13 Regioni. Al riguardo occorre fare una precisazione, cioè 7 Regioni (Toscana, Veneto, Lazio, Campania, Umbria, Puglia, Molise e Sicilia) utilizzano il criterio demografico come driver diretto di riparto con peso molto diversificato che va dal 20% dello stanziamento ad oltre il 65%; le altre 6 Regioni (Emilia Romagna, Lombardia, Piemonte, Sardegna e Liguria) tengono conto del criterio demografico ai fini del riconoscimento di particolari premialità o come elemento di ponderazione di altri criteri. Il tema dell'eterogeneità dei criteri di riparto investe anche quelli fondati sul numero e la tipologia di funzioni a cui fanno variamente ricorso 11 Regioni, a cui se ne aggiungono 3 (Lombardia, Veneto e Lazio) che tengono in considerazione le funzioni ai fini del riparto degli incentivi sulla base della spesa. Nella maggior parte dei casi il sistema dei criteri di riparto si limita a considerare il solo dato numerico relativo alle funzioni gestite in Unione, indipendentemente dalla tipologia, e riconoscendo a tutte le funzioni il medesimo peso. In altri casi, sono stati introdotti criteri che attribuiscono punteggi diversi sulla base della tipologia di funzioni al fine di incentivare le funzioni più ostiche da associare o caratterizzate da maggiore rilevanza strategica e di programmazione. Sulla base dell'analisi effettuata le funzioni maggiormente incentivate sono la pianificazione urbanistica; i servizi finanziari nei quali includiamo anche il servizio tributi e il controllo di gestione; la gestione del personale; la polizia municipale; servizi sociali e servizi educativi (pubblica istruzione).

La ripartizione degli incentivi in maniera proporzionale alla popolazione, numero comuni aderenti, ed al numero di funzioni, può essere privilegiata nei contesti in cui il fenomeno associativo stenta ancora ad avviarsi. Nei contesti in corso di consolidamento è necessario quanto meno operare scelte in ordine a quali funzioni incentivare maggiormente. In generale non sarebbe appropriato incentivare le funzioni il cui esercizio associato è obbligatorio anche se forme di accompagnamento possono avere senso. È opportuno differenziare il peso da attribuire alle diverse funzioni, con il fine di privilegiare quelle caratterizzate da una maggiore rilevanza strategica (come la pianificazione territoriale) o maggior costo di avviamento, ovvero quelle rispetto alle quali risultano esservi diffusi fattori di ritrosia politica e tecnica. Occorre inoltre favorire lo svolgimento integrale della funzione: talvolta gli incentivi sono riconosciuti anche in caso di conferimento all'Unione di alcuni servizi riferiti alla funzione. Sarebbe auspicabile, inoltre, evitare il riconoscimento di incentivi in relazione a funzioni esercitate a geometrie variabile: spesso i sistemi di riparto riconoscono gli incentivi anche in riferimento a funzioni gestite dall'Unione per conto di sottogruppi di Comuni. I sistemi di riparto costruiti sul numero e tipo di funzioni sono solo raramente integrati con la previsione di appositi indicatori che misurino

l'andamento di alcuni aspetti della gestione (grado di effettività o completezza, efficienza etc.); questo vale anche nel caso di sistemi di riparto orientati alla spesa.

Di seguito **alcuni focus regionali**.

Per quanto riguarda nello specifico la Regione Toscana la legislazione regionale fissa i seguenti requisiti di accesso ai contributi: l'unione deve essere costituita esclusivamente tra comuni del medesimo Ambito di dimensione territoriale adeguata; deve essere composta da un numero minimo di 3 comuni; deve raggiungere il limite demografico minimo di 10.000 abitanti; deve essere assicurato l'esercizio associato di almeno 4 funzioni fondamentali. Non possono beneficiare le Unioni che non abbiano approvato bilancio e rendiconti o che siano in fase di scioglimento. Per quanto riguarda i criteri generali di riparto dei contributi possiamo osservare che il 40% di risorse è distribuito sulla base di indicatori di efficienza dell'unione e di maggiore integrazione dei comuni definiti dalla regione. A titolo esemplificativo tra gli indicatori rientrano quelli che valutano l'integrazione effettiva che c'è tra l'unione e i comuni aderenti e quindi la Regione premia quei comuni in cui vi sia maggiore autonomia finanziaria dell'unione rispetto al contributo regionale concesso; ma valuta anche l'incidenza del personale trasferito dai comuni sulla struttura dell'unione di comuni. La Regione considera non solo aspetti di effettività ma anche di efficacia, ossia la capacità di pagamento delle spese nell'esercizio, la capacità di pagamento delle spese esigibili negli esercizi precedenti, la capacità di riscossione delle entrate proprie, l'incidenza intervento comunale sulle entrate correnti; la gestione associata Centrali di committenza ed edilizia privata. Nel caso di Unioni che risultino per un triennio consecutivo strutturalmente deficitarie, la Regione Toscana riduce i contributi del 50%.

Per quanto riguarda la Regione Lazio, nelle more di una disciplina organica, a cui non si è ancora dato seguito, l'art.12 LR 14/1999 e s.m.i. prevede la concessione di contributi regionali – la cui dotazione è stabilita annualmente dalla legge regionale di bilancio – finalizzati a favorire forme di gestione associata tra comuni, senza tuttavia distinguere tra convenzioni o unioni di comuni ed estendendo tali finanziamenti anche alle comunità montane. La fissazione dei criteri per la concessione dei contributi è demandata ad una deliberazione della Giunta regionale, adottata sentita la commissione consiliare competente, in coerenza con quelli stabiliti dalle disposizioni statali vigenti in materia o concordati nell'ambito della Conferenza unificata. I Criteri di riparto dei contributi sono così suddivisi: 20% in misura proporzionale alla spesa corrente pro-capite (esclusa la spesa sostenuta per gli organi istituzionali); 20% in misura proporzionale al punteggio complessivo ottenuto in ragione dei seguenti fattori: entità demografica Unione; numero comuni associati e densità demografica; la Regione, quindi, valorizza come criteri di riparto la spesa corrente. Il 60% della dotazione finanziaria è ripartita sulla base del numero di funzioni gestite dall'Unione di Comuni. Il Lazio incentiva molto la gestione associata del servizio rifiuti. È un tipico esempio di una Regione che ha dato una gradualità alle funzioni che sono maggiormente meritevoli.

Per la Regione Sardegna il 70% è ripartito in base al numero delle funzioni/servizi comunali svolti dall'Unione. All'interno di tale percentuale è prioritariamente quantificata la somma da ripartire a titolo di «premialità» per la funzione «Rilascio autorizzazione paesaggistica» che è premiata a condizione che sia esercitata da tutti i comuni aderenti. La premialità è quantificata entro un range che va da un minimo di 50.000 euro ad un massimo di 80.000, tenuto conto della popolazione complessiva di ciascuna unione.

Il 30%, invece, è ripartito sulla base dell'indice di svantaggio economico sociale (densità demografica, reddito, occupazione, salute, criminalità, servizi istruzione e ambiente).

In ultimo, la Regione Sicilia la cui concessione dei contributi è subordinata alla delega di almeno una funzione da parte di tutti i comuni aderenti. Per quanto riguarda i criteri di riparto dei contributi le risorse sono ripartite come segue: 15% in proporzione alla popolazione dell'Unione; 30% alle Unioni con popolazione inferiore ai 10.000 abitanti; 45% alle Unioni con popolazione comprese tra 10.000 e 20.000 abitanti 25% alle Unioni con popolazione superiore ai 20.000 abitanti; 30% in proporzione al numero di Comuni aderenti, 3% alle Unioni costituite da almeno 3 Comuni; 15% in proporzione al numero delle funzioni non fondamentali affidate; 7% in relazione alla presentazione di uno specifico piano di digitalizzazione dei processi amministrativi. Concludo col dire che nei prossimi giorni pubblicheremo le schede dettagliate per ciascuna Regione e provvederemo ad implementare la comparazione nel senso accennato all'inizio; restituisco la parola a Claudia Avolio per eventuali domande.

Question time

In attesa che i colleghi facciano la loro richiesta di intervento, volevo fare un'osservazione riguardo al criterio che è stato utilizzato, cioè quello dell'autosufficienza dell'Unione rispetto al contributo ricevuto, che mi sembra un criterio da una parte interessante, dall'altra forse da valutare perché ad esempio mi risulta che varie unioni anche ben consolidate e funzionanti utilizzino i criteri regionali per pagare, per coprire le cosiddette spese e i servizi di amministrazione in generale e per abbassare in qualche modo il contributo richiesto ai Comuni anche tenendo conto della diversa capacità finanziaria; quindi il contributo può essere utilizzato anche come strumento per venire incontro a quelle difficoltà che possono esserci all'interno dell'Unione. Quindi volevo sottolineare la fondamentale del mantenimento del contributo e della sua consistenza per un ente a finanza derivata come l'Unione.

Domande dei partecipanti

1. Due considerazioni: una di carattere generale. Abbiamo visto che quasi tutte le Regioni mettono in campo una serie di politiche per favorire l'associazionismo mediante unione di comuni, però noi abbiamo bisogno di norme nazionali, ma quando si discute sulla materia si discute in conferenza stato città e non in conferenza unificata, non vengono considerate le politiche che ogni Regione mette in

campo. Ci si aspetta che lo stato città risolva i problemi quando le politiche regionali, se ragioniamo in termini di stanziamenti assoluti, sono molto superiori agli stanziamenti statali e questo mi sembra un paradosso.

Seconda riflessione, forse perché ci occupiamo da tempo di questo fenomeno. Vorrei ricordare che prima che le Regioni mettessero in campo le iniziative, nascevano le Unioni dei comuni solo per avere finanziamenti statali. Oggi noi abbiamo provato a evitare che le Unioni nascano solo per avere i nostri finanziamenti regionali, nel senso che se la gestione associata deve portare a un'economia di scala, sarebbe un paradosso che la Regione finanzi la funzione. Ricordo due cose: uno che le funzioni fondamentali dovrebbero essere coperte dallo Stato, secondo dall'analisi fatta, ovviamente non si tiene conto che esistono altre politiche parallele, quindi la Toscana per le spese di funzionamento di 18 Unioni rispetto alle 22 esistenti, stanziava 7 milioni di euro.

Noi abbiamo cercato di analizzare che le nostre unioni non devono dipendere dal nostro finanziamento, che è uno degli indicatori, per dare il segnale che le unioni devono avere la capacità di camminare autonomamente.

2. Una considerazione legata al riparto di sostegno, in particolare nel caso di Regione Siciliana in cui è stato messo in evidenza la valorizzazione dei piani digitali degli enti. Sarebbe poi importante capire effettivamente quali sono gli elementi che fanno validare un piano di digitalizzazione di quel tipo. Il tema è molto importante considerando l'impatto che il PNRR avrà o dovrà avere sulle aggregazioni di comuni esistenti o sulle prossime aggregazioni di comuni in termini di avvisi dedicati a questo specifico target e al ruolo e alla dimostrazione di aver attivato realmente dei piani di digitalizzazione per poter accedere a questi finanziamenti.

3. Mi collego all'ultimo intervento e spero che quando usciranno i bandi dei finanziamenti straordinari, tra i soggetti destinatari ci siano Unioni di Comuni. In Toscana abbiamo avuto un caso paradossale, contributi della Protezione Civile per le spese sostenute in ambito covid. Il Ministero non ha riconosciuto le fatture pagate intestate alle Unioni di comuni per queste attività, in quanto la norma prevedeva solo spese sostenute dai comuni; quindi abbiamo avuto il paradosso.

Risposte

Noi abbiamo fatto una fotografia di una situazione che in realtà è un film. Volevo segnalarlo perché la ripartizione che fa Alessandro della tripartizione dei modelli regionali se l'avessimo fatta 5 anni fa sarebbe stata diversa; le politiche regionali per alcune Regioni, in particolar modo, hanno sviluppato nel corso del tempo, accanto a un sistema di incentivazione più o meno sofisticato, anche dei sistemi di controllo e di monitoraggio degli esiti che hanno avuto questi incentivi regionali modificando progressivamente nel tempo i criteri. Alcune Regioni che 10 anni fa erano pochissime le regioni che avevano posto dei tetti del numero di funzioni che dovevano essere associate per poter accedere ai finanziamenti, oggi abbiamo più di una Regione che invece questi tetti li ha posti; questo è frutto di un percorso progressivo ovvero di un tempo che è stato dato alle unioni di comuni di realizzare questi processi di associazione e di ottimizzazione; perché c'è un tema di debolezza nella fase di

investimento e di riassetto organizzativo degli enti locali i quali si associano ma non possono arrivare all'efficienza operativa nel giro di pochi mesi o anni.

Il dataset delle unioni di comuni - Antonello Picucci

Vi illustro il dataset che abbiamo elaborato con il gruppo di Studiare sviluppo coordinato dal dott. Xilo che si pone un duplice obiettivo, da un lato ha lo scopo di dare un quadro dello stato di attività dell'Unione su base nazionale, dall'altro di rilevare, quindi mappare le funzioni e servizi che sono oggetto o almeno dichiarate tali dalle unioni in gestione associata per conto dei comuni. Questa prima presentazione si preoccupa del primo obiettivo, quindi quello di restituire un quadro dello Stato dell'Unione che abbiamo potuto mappare.

Abbiamo seguito un approccio web based, cioè sostanzialmente attraverso quella che è una ricerca on line; siamo partiti da quella che è stata una ricognizione delle principali banche dati Nazionale disponibili sulle unioni; devo dire che sono molto varie e non sempre coerenti tra di loro sia nei contenuti che nella numerosità. Partendo da questo incrocio e analisi ragionata delle banche dati disponibili Abbiamo costruito la prima base empirica sulla quale abbiamo sviluppato il nostro percorso di analisi che si è svolto attraverso la verifica online della condizione dello stato dell'unione con dei criteri.

Il **primo criterio** è stato quello del sito web disponibile e della presenza di almeno un aggiornamento negli ultimi sei mesi sia nelle news che nell'albo che ci ha permesso di classificare tutte quelle unioni che noi consideriamo attive.

Un **secondo criterio** è quello relativo alla disponibilità del sito web ma alla mancanza di aggiornamento di news, albo negli ultimi sei mesi, che abbiamo categorizzato come inattivo.

Un **terzo criterio** è dove non abbiamo trovato un sito web dell'Unione, in quel caso non abbiamo usato la categoria dell'inattività, ma della probabile attività, perché non sappiamo, attraverso il web, come classificare questa Unione e su questa fattispecie abbiamo fatto anche un approfondimento on-line per vedere se queste unioni fossero più sciolte o in liquidazione o che versassero in una di queste condizioni; in quel caso le abbiamo classificate. Sulla ramificazione e quindi sulle unioni inattive abbiamo fatto un approfondimento di rilevazione sulle funzioni e servizi che le unioni dichiaravano sul proprio sito di gestire in maniera associata per conto dei comuni. Questa parte di segmento della rilevazione non è presentato oggi perché i dati sono ancora in corso di lavorazione e perché stiamo sperimentando dei criteri di originalità per la classificazione di questa mappatura che ha scopo chiaramente di analisi.

Questo ci ha permesso di costruire il dataset che ora vi presentiamo, ma lateralmente abbiamo deciso, e su questo mi riaggancio alla chiusura della precedente sessione, l'importante contributo delle Regioni per tenere in maniera aggiornata, per integrare e modificare questo database abbiamo creato un modulo di segnalazione; quindi appena questo dataset sarà disponibile abbiamo creato uno strumento, che poi è un modulo on-line, per segnalare eventuali variazioni modifiche e integrazioni al dataset che abbiamo costruito.

Questo potrà permettere di avere una versione sistematizzata di quelle che sono le unioni in Italia, di quello che è il loro stato di attività e in futuro di quelle che sono le funzioni e i servizi oggetti di gestione associata. Questo monitoraggio partecipato si sviluppa secondo quello che noi riusciamo a recepire dalle Regioni, dalle unioni dei comuni e anche dalle nostre strade territoriali che hanno già iniziato a mandare aggiornamenti su i dati rilevati in quanto accompagnano le unioni in processo di rafforzamento amministrativo.

Passo subito al dataset che è rappresentato come un'infografica che poi nell'ambito del progetto vedremo di sistematizzare online; un'infografica che permette una completa interazione con il dato è strutturata su due livelli: un livello di aggregazione che ha lo scopo per lo più di informazione e di comunicazione; un secondo livello di dettaglio. Nel primo livello di comunicazione abbiamo introdotto un'aggregazione basica che è quella regionale e tutti i dati presenti nei vari box sono completamente interattivi per permettere il filtraggio e l'interazione on-line con il dato, oltre la possibilità di applicare i criteri filtro. La prima rappresenta una mappa dell'Unione attivo per regione, totalmente interrogabile; il secondo dato, su quello che noi abbiamo classificato come unioni attive, e quindi oltre ai singoli valori demografici, territoriali abbiamo messo una media di riferimento nazionale perché in una logica di filtri è più facile la comparazione; nel box di sotto invece abbiamo messo la distribuzione di tutte le categorie di unioni monitorate e quindi sia quella attive, sia quelle probabilmente inattive p sciolte e un andamento storico perché è un dato che avevamo già rilevato sull'istituzione delle unioni. Tengo a precisare e puntualizzo che il concetto di attività dell'unione prescinde dal concetto di istituzione.

La seconda pagina, invece che è quella dove vorremmo sviluppare questo processo di monitoraggio partecipato è relativa al dettaglio delle singole unioni che abbiamo mappato; riportiamo qui solo una base di anagrafica che sarà incrementata con la nostra classificazione analitica delle funzioni dei servizi appena terminiamo le elaborazioni e abbiamo riportato i dati che maggiormente creano ansia in un concetto di monitoraggio delle unioni, perché il fenomeno dell'entrata dell'uscita dei comuni, il fenomeno dello scioglimento delle unioni è un'informazione che non riusciamo a rilevare in tempo più o meno reale. Questa rappresentazione di dettaglio l'abbiamo supportata con quello strumento che vi dicevo in precedenza, un modulo on-line che sarà disponibile per i territori dove segnalare eventuali variazioni o integrazioni a questo dataset che abbiamo creato. Il dataset massimo sarà chiaramente quello dell'ISTAT, allo stato attuale può essere una buona base di partenza sia per stabilizzare e consolidare quelli che sono i singoli film territoriali sul movimento all'interno delle unioni, quindi comuni che entrano, che escono, scioglimenti, liquidazioni, attività, inattività, sia in futuro per avere un quadro sull'attività delle unioni e funzioni e servizi associati. Allo stato attuale questa informazione non è presente o non è molto sviluppata nelle banche date nazionali disponibili.

Questa è la prima parte del dataset che abbiamo messo giù. È rilevante che le Regioni, le Unioni ci segnalino eventuali modifiche e/o integrazioni, per avere un dato pulito nella seconda dimensione di analisi di quelle che saranno le funzioni e i servizi associati.

Domande dei partecipanti

Per le funzioni ci sono Regioni che prima fanno verifiche sull'effettività o quelli sulla carta, ci sono funzioni che la Regione non considera nell'incentivazione. Dove c'è contrasto la regione ha il veto, dove invece l'unione inserisce una funzione e la regione non eccepsce viene data per buona.

Risposte

È corretto, nel senso che in questa prima fase abbiamo guardato i bilanci previsionali, consuntivi laddove presenti però, perché in alcuni casi non sono presenti. Alcune Regioni hanno database molto ricchi legati ai sistemi di incentivazione o meno e chiederemo loro, anche preventivamente, di fare una verifica appunto se quanto presente nei siti web delle 418 unioni coincide per quanto riguarda il cluster delle loro unioni e con quanto da loro riportato. Faremo una verifica e un consolidamento con ogni singola regione in un DB di monitoraggio anche perché abbiamo avuto una grande difficoltà a monitorare il servizio gestione del bilancio e gestione del personale perché sono sempre presenti, ma in alcuni casi è una funzione associata, ma in molti altri casi non si riesce a capire se è una funzione di bilancio gestione del personale dell'Unione o prevede anche un'associazione della funzione delegata. Quindi su quelle abbiamo sospeso ogni rilevazione perché era difficile riuscire a capire, non c'erano le convenzioni. Sappiamo però che alcune Regioni italiane hanno questo dato preciso e almeno per quello chiederemo una mano per l'integrazione del database.

Tavolo delle Regioni del 14/10/2021 – Sessione di scambio tematica- Contributo della Regione Friuli Venezia Giulia

LE COMUNITÀ DI MONTAGNA DEL FVG DALLA LEGGE REGIONALE 33/2002 ALLA LEGGE REGIONALE 21/2019

Introduzione

Intervento di Annamaria Pecile, Regione FGV

Io sono Direttrice del Servizio Sistema Autonomie locali e funzione pubblica; in tale veste mi occupo di tutte le questioni ordinamentali e anche delle riforme che riguardano le autonomie locali; questo per inquadrare la nostra competenza che è circoscritta agli aspetti ordinamentali e poi come direzione centrale anche agli aspetti finanziari perché noi come Regione speciale eroghiamo finanziamenti ordinari agli enti locali, quindi anche alle comunità di montagna. Per quanto riguarda alcune tematiche, ovvero progettazione comunitaria, questioni aree interne, nell'amministrazione

centrale abbiamo un servizio, che nell'ambito della direzione centrale risorse agricole e Forestali, si occupa precipuamente di questa di questa tipologia di interventi per la montagna.

Ecco quindi noi ci focalizziamo di più sugli aspetti ordinamentali. Abbiamo attuato diverse riforme negli ultimi anni nell'ambito ordinamentale; in passato avevamo le comunità montane, poi nel 2009 sono state commissariate e si è tentato di trasformarle in unioni montane. La riforma non è mai andata in porto, e nel periodo 2013-2018 abbiamo avuto la riforma delle UTI. Tutto il territorio regionale è stato ripartito in 18 UTI, incluso quello montano, per cui sostanzialmente le comunità montane si sono trasformate in UTI. Anche questa riforma poi è stata superata, e adesso con la nuova amministrazione, abbiamo adottato una nuova legge, per cui le UTI sono state soppresse e nei territori montani le UTI sono state obbligatoriamente trasformate in comunità di montagna. Siamo tornati un po' alla situazione ante commissariamento delle comunità montane; quindi nel tempo abbiamo acquisito una certa esperienza in tema di liquidazione e trasformazione di enti. Noi siamo anche l'unica Regione che ha soppresso le province, perché la riforma della giunta Serracchiani, oltre ad aver istituito le UTI aveva, tramite modifica dello Statuto Speciale di Autonomia, soppresso le 4 province. Adesso ci sarebbe l'intenzione di costituirle, ma è complesso perché implica di nuovo una modifica dello Statuto, quindi in questa fase siamo ancora senza province.

Abbiamo la Regione, abbiamo i comuni, poi abbiamo le comunità di montagna nel territorio montano. Le comunità di montagna sono 6, i comuni montani e parzialmente montani sono 84 per una popolazione di 5 milioni 200 mila abitanti. Parliamo quindi di aree piuttosto depresse dal punto di vista economico ma anche demografico, un po' come succede in tutta Italia. Le comunità che abbiamo ricostituito adesso ricalcano un po' le precedenti comunità montane e le aree fanno riferimento a delle zone montane omogenee che sono state individuate negli anni scorsi, parliamo di una legge del 2002, per cui abbiamo una comunità di montagna di 28 comuni, una di 8, una di 12, due di 15, una di 6 comuni, una di 15. Questo è l'inquadramento generale della situazione.

Intervento di Barbara Zanessi, Regione FVG

Io vi racconterò le vicende che hanno interessato le comunità montane fino ad arrivare a oggi. La regione Friuli Venezia Giulia, in applicazione della propria potestà legislativa esclusiva in materia di ordinamento degli enti locali, aveva disciplinato le comunità montane con la legge regionale 33/2002. Lo scopo era quello di disciplinare l'attività di tutte le comunità montane, quindi il tema della salvaguardia, della valorizzazione del territorio montano, dello sviluppo sociale economico e le funzioni che prevalentemente erano attribuite alle comunità montane erano nella materia della tutela boschiva, della forestazione, della difesa del suolo e in materia di agricoltura.

La legge finanziaria del 2008, quindi per la necessità di adeguarsi alle disposizioni della Legge statale finanziaria per il 2008, la 244 del 2007 che imponeva la revisione delle comunità montane, insieme

alla necessità di far fronte alle difficoltà dei comuni montani che spesso non riuscivano ad erogare adeguati livelli essenziali di prestazione ai cittadini, hanno originato quella che è stata poi l'approvazione della legge regionale 14 del 2011 recante l'ordinamento delle unioni montane. Sulla base di queste indicazioni del legislatore statale cui anche la regione Friuli-Venezia Giulia doveva adeguarsi, nel 2009 le comunità montane che erano quattro all'epoca, sono state commissariate e sulla base di una concertazione fra la Regione e i comuni appartenenti alle comunità montane è stato dato avvio al superamento delle comunità montane per l'istituzione di questi nuovi enti che avrebbero dovuto supportare meglio e seguire meglio il fine dello sviluppo dei territori montani e delle popolazioni ivi residenti. Quindi con questa legge regionale 12/2009 è stato dato avvio al superamento, le comunità montane sono state commissariate e ai commissari conferiti i poteri dei disciolti organi delle comunità montane. La legge 14 del 2011 prevedeva dapprima 8 unioni montane nei territori delle ex comunità montane che poi sono state ridotte a 7 con successive modifiche legislative e queste unioni montane avevano non solo il compito dello sviluppo del territorio montano, ma erano state loro attribuite anche l'esercizio di determinate funzioni comunali e sovracomunali e sarebbero subentrate alle comunità montane che erano commissariate e la legge prevedeva che le decisioni in seno alle unioni montane sarebbero state prese con il sistema del voto ponderato.

L'articolo 4 della legge 14 del 2011 (legge che non ha mai avuto attuazione) chiarisce il tipo di funzioni che sarebbero state attribuite alle comunità; quindi non solo le funzioni amministrative delegate alle CM, ma anche quelle legate alla realizzazione di alcune politiche di sviluppo del territorio:

- a) elaborano piani di sviluppo del territorio al fine di valorizzare le zone montane e coordinano la loro attuazione;
- b) esercitano in via esclusiva le funzioni amministrative già attribuite o delegate alle Comunità montane alla data del commissariamento di cui all' articolo 12, comma 53, della legge regionale 12/2009;
- c) esercitano, a titolo di funzioni proprie, le funzioni di valenza sovracomunale relative alla programmazione territoriale, definizione e realizzazione delle politiche energetiche, fatte salve le competenze di altri soggetti, espressamente previste dalla legge;
- d) esercitano altresì, a titolo di funzioni proprie, le funzioni amministrative di valenza sovracomunale in materia di turismo, iniziative e attività culturali e di valorizzazione dei beni culturali, opere pubbliche, fatte salve le competenze di altri soggetti, espressamente previste dalla legge;
- e) provvedono alla gestione associata obbligatoria dei servizi pubblici locali dei Comuni compresi nel proprio territorio e in particolare alla organizzazione e gestione dei seguenti servizi: attività produttive, diritto allo studio, edilizia scolastica, organizzazione e gestione dei servizi scolastici, compresi gli asili nido e fino all'istruzione secondaria di primo grado, servizi finanziari, contabili e tributari, personale, sistemi informatici e informativi anche territoriali, espropri;

- f) esercitano le ulteriori funzioni amministrative a esse conferite dai Comuni, dalla Provincia e dalla Regione;
- g) attuano gli interventi speciali per la montagna stabiliti dall'Unione europea nonché, nei territori di insediamento della minoranza linguistica slovena, gli interventi previsti dall' articolo 20 della legge regionale 16 novembre 2007, n. 26 (Norme regionali per la tutela della minoranza linguistica slovena).

Come organi, le unioni montane avevano questa caratteristica, ossia avrebbero dovuto essere prive di un organo esecutivo, mentre gli organi principali erano l'assemblea, il presidente e il vicepresidente. Il presidente svolgeva le funzioni residuali che nel nostro TUEL sono quelle che competono alla Giunta, laddove non siano attribuite dallo statuto a soggetti diversi. Si era pensato di creare una ponderazione di voto sulla base del rapporto territorio – popolazione, perché a fianco a comuni che hanno un territorio vastissimo e popolazione irrisoria, c'erano i comuni più popolosi con un territorio molto ridotto e ciascuna di queste tipologie di comuni rivendicava un peso nelle decisioni delle unioni, per cui è stato deciso di prevedere una ponderazione dei voti da stabilire all'interno dello statuto in cui nessuno dei due parametri non poteva pesare meno del 25% e più del 75%.

Oltre a questo, la Legge prevedeva che il 90% dei voti fosse espresso dai sindaci che sono componenti di diritto dell'assemblea, il 10% dei voti invece dai rappresentanti delle minoranze consiliari, cioè eletti nell'ambito di un'assemblea delle minoranze consiliari dei comuni costituenti l'unione. Le unioni montane non hanno mai visto la luce perché la legge 14 del 2011 le istituiva, ma prevedeva che la loro costituzione avvenisse dalla data della pubblicazione sul bollettino ufficiale della Regione di ciascuno statuto delle unioni montane. Siamo arrivati al 2013 con il cambio di governo della Regione per cui si è passati dalla giunta Tondo che aveva proposto la Legge Regionale 14 del 2011 alla giunta Serracchiani e il procedimento di costituzione delle unioni montane, a un anno e mezzo dal Varo della legge 14 del 2011, era in fase di stallo, nel senso che nessuna delle unioni aveva approvato il proprio statuto.

La giunta Serracchiani si è trovata con questa crisi ordinamentale e in più con indicazioni da parte del legislatore statale che, ricordiamo, con il decreto legge 78 del 2010 obbligava la gestione associata delle funzioni fondamentali dei comuni da parte dei comuni con meno di 5000 abitanti in pianura e quelli con meno di 3000 abitanti in montagna. Inoltre nel 2014, quindi subito dopo che la giunta Serracchiani si è insediata, è stata approvata la legge Delrio, la quale cominciava a svuotare di funzioni le province in vista del loro definitivo superamento, cosa non avvenuta in esito alla bocciatura del referendum costituzionale. In conformità alle linee guida adottate dalla giunta regionale, con le quali è stato delineato il percorso da adottare per la rivisitazione ordinamentale delle autonomie locali del FVG, la scelta è stata quella di riorganizzare il sistema istituzionale del Friuli Venezia Giulia su due pilastri: la Regione e il comune. Arriviamo, così, all'approvazione della legge n.26 del 2014.

Il problema del FVG è che è una regione di comuni molto eterogenei tra loro, per cui abbiamo molti comuni sotto i 5000 abitanti, pochi comuni di medie dimensioni e rarissimi comuni di dimensioni grandi; per cui dobbiamo fare i conti con necessità e problematiche variegate anche in un piccolo territorio come quello della nostra Regione.

Sulla base quindi dell'eliminazione del livello intermedio di governo, avevamo le 4 comunità montane che erano ancora commissariate dal 2009; con la legge 26/2014 sono state individuate 18 aree territoriali ottimali, disegnate sul modello degli ambiti socio assistenziali con i quali i comuni erano già abituati a collaborare. Sono state così istituite le unioni territoriali intercomunali che erano enti locali dotati di personalità giuridica ed erano il modello associativo preposto all'area ottimale. La legge 26/2014 definiva, inoltre, il modello ordinamentale delle UTI che avrebbero dovuto svolgere alcune delle funzioni che con la medesima legge 26 erano state sottratte alle province, analogamente a quello che aveva fatto la legge Delrio con le province d'Italia, e riallocate in parte in capo alla Regione e in parte in capo alle UTI. A queste si aggiungevano quelle che dovevano svolgere obbligatoriamente (le funzioni fondamentali dei comuni) e le funzioni appartenenti alle comunità montane (per le UTI che ricalcavano i territori delle ex comunità montane).

Quindi, primo requisito: le unioni erano obbligatorie, cioè tutti i comuni a prescindere dalla loro dimensione sono stati obbligati ad entrare nelle unioni territoriali intercomunali. Le 18 unioni erano state strutturate in modo che ci fosse almeno un comune con dimensioni tali da garantire il supporto allo svolgimento delle funzioni associate. Questo obbligo pressante ha fatto sì che nascessero dei contenziosi all'interno delle unioni un po' perché i comuni piccoli non volevano essere fagocitati dai grandi e i grandi non volevano assolutamente cedere la loro supremazia. Ciò ha dato adito al fatto che 50 comuni si sono rifiutati di entrare in UTI con un contenzioso che ha comportato tantissime modifiche alla legge 26/2014 e una crisi istituzionale all'interno della Regione che è stata parzialmente superata con il cambio di governo nel 2018.

Dalle 4 comunità montane che sono rimaste commissariate dal 2009 abbiamo avuto le UTI, che sono state operative dal 2016 perché le comunità montane del Friuli Venezia Giulia sono state sostituite dalle UTI a decorrere dal 1° agosto 2016 fino al 31/12/2020 in cui hanno continuato a svolgere le funzioni attribuite alle comunità montane.

Quando è salita al governo la giunta Fedriga la prima cosa che è stata fatta è stata togliere l'obbligatorietà di gestione associata delle funzioni comunali in capo alle UTI, per cui i comuni che lo desideravano potevano riappropriarsi dell'esercizio delle proprie funzioni comunali; è stata prevista anche la possibilità di scioglimento di alcune UTI, ad eccezione di quelle insistenti nel territorio montano e le 4 UTI in cui insistevano i comuni capoluogo di provincia. In area montana si è ritenuto di non consentire lo scioglimento delle UTI, in quanto essendoci del patrimonio e del personale alle dirette dipendenze di questi enti e intendendo riformare anche la governance del territorio montano,

non aveva senso sciogliere le UTI insistenti in territorio montano per poi procedere alla ricostituzione e al conferimento del patrimonio in capo ai nuovi enti.

È stata poi approvata la Legge 21 del 2019 che in questo momento costituisce il testo unico delle forme collaborative fra gli enti locali del FVG, per cui ha previsto il riordino istituzionale funzionale delle aree montane, l'avvio per la ricostituzione di un livello di governo intermedio (enti regionali preposti allo svolgimento delle ex funzioni provinciali di spettanza delle UTI) e il definitivo superamento delle UTI.

Le forme associative previste dalla legge regionale 21/2019 sono: le convenzioni, che sono forme di accordi tra comuni per la gestione associata di funzioni comunali; le comunità che sono enti locali dotati di personalità giuridica per lo svolgimento in forma associata di funzioni comunali; e le comunità di montagna che sono enti locali obbligatori a cui i comuni individuati devono appartenere per lo svolgimento delle funzioni già spettanti alle comunità montane, delle funzioni che verranno conferite della Regione, e per lo svolgimento facoltativo, a seconda di ciò che decideranno i comuni, delle funzioni e dei servizi comunali.

Le comunità di montagna hanno potestà normative, quindi sono dotate di proprio statuto e regolamento. Per quanto concerne la disciplina delle comunità di montagna e quella delle comunità, è la medesima; gli organi sono l'assemblea, che è composta da tutti i sindaci dei comuni aderenti, il presidente che è il legale rappresentante della comunità eletto dall'assemblea tra i cittadini in possesso dei requisiti per accedere alla carica di consigliere comunale, e lo stesso dicasi per il comitato esecutivo. Per questi organi è prevista un'indennità.

La legge prevede che la gestione della comunità sia affidata ad un organo amministrativo di vertice, che può essere alternativamente, o il presidente o il Direttore generale, oppure il segretario di uno dei comuni con funzioni di Direttore generale. Quanto alla disciplina finanziaria, abbiamo una legge sulla finanza locale che è la legge regionale 18/2015, e alle comunità di montagna l'articolo 24 della legge 21/2019 prevede che si applichi l'ordinamento finanziario contabile dei comuni con popolazione superiore ai 5000 abitanti. Quanto all'organo di revisione si può scegliere se avere un revisore, oppure la comunità di montagna può avvalersi dell'organo di revisione di uno dei comuni della comunità stessa.

Quanto ai trasferimenti alle comunità di montagna, sono assicurati dalla Regione trasferimenti per circa 9.700.000 euro per l'attività istituzionale e per l'esercizio delle proprie funzioni. Nel passaggio da UTI a Comunità di montagna, atteso che nelle UTI con competenza di CM vi erano anche comuni non montani, i trasferimenti in precedenza spettanti sono stati rideterminati con riferimento ai seguenti criteri: popolazione, territorio montano, numero di comuni partecipanti. Riguardo i trasferimenti alle comunità di montagna vi faccio un cenno sulla concertazione per lo sviluppo, che è

una forma di incentivazione finalizzata; non è un trasferimento ordinario ma è una forma di incentivazione per lo sviluppo dei territori che la Regione attua su tutto il territorio regionale. Viene stanziato un fondo, nella legge di stabilità di ogni anno, con cui la Regione concerta annualmente con gli enti locali (i Comuni in forma singola o associata, le Comunità di montagna e la Comunità Collinare del Friuli) le politiche di sviluppo del Sistema integrato Regione-Autonomie locali, per favorirne il coordinamento e promuovere un sistema di governance tra le amministrazioni locali mediante il finanziamento di investimenti di carattere sovracomunale e di interesse strategico regionale. Le procedure di concertazione, le tipologie di quote del fondo e gli interventi finanziabili e le modalità di presentazione delle proposte di investimento sono disciplinate con Delibera di Giunta.

Le Direzioni Centrali competenti per materia gestiscono concessione, erogazione, monitoraggio dell'attuazione e rendicontazione degli interventi finanziati. Per il triennio 2021-23 sono stati stanziati per la concertazione circa 160 milioni di Euro dei quali il 25% per interventi concertati con le Comunità di montagna e la Comunità Collinare del Friuli (un altro ente associativo obbligatorio che insiste in un ambito collinare, dove in precedenza c'era un consorzio nel quale i comuni collaboravano da 50 anni) relativamente alle materie dell'ambiente e della viabilità.

Per quanto riguarda la gestione associata a geometria variabile delle funzioni comunali, a differenza da quanto previsto dalla Lr 26/2014 per le UTI, le funzioni comunali possono essere esercitate dalle Comunità e dalle Comunità di montagna secondo il modello della geometria variabile, ossia, solo per taluni dei Comuni partecipanti e optando per 2 modalità distinte: mediante conferimento e mediante convenzione. Dal monitoraggio interno effettuato, risultano sia funzioni conferite che convenzionate e difficilmente accade che tutti i comuni operino le medesime scelte. Mediante il conferimento delle funzioni i comuni demandano agli organi delle comunità di montagna le decisioni in ordine alle modalità di esercizio delle funzioni comunali conferite, mentre con le convenzioni le decisioni in ordine alle funzioni comunali esercitate dalla Comunità o dalla CdM sono assunte dagli organi dei Comuni.

Quanto alla delimitazione geografica delle unioni, prima della Legge 21/2019 ci sono stati degli incontri sui territori montani ed è stata valutata la necessità di ridefinire quello che era ed è ancora l'allegato A della LR 33/2002 (istitutiva delle vecchie comunità montane del FVG) ridefinendo le zone montane omogenee che delimitano i confini delle Comunità di montagna. È stato quindi sostituito questo Allegato A sulla base delle valutazioni in esito agli incontri con i sindaci dei comuni montani, e sono state individuate 5 zone montane omogenee. Per non creare il problema di liquidare enti, costituire nuovi enti, la Legge 21/2019 all'art. 28 ha previsto una disciplina transitoria per consentire la trasformazione delle UTI montane in comunità di montagna. Il processo è stato il seguente: alcune unioni montane avevano al loro interno comuni anche non montani; quindi, comuni che attualmente non sono ricompresi nelle attuali comunità di montagna.

Quindi l'art 28 ha previsto, prima l'obbligatorio recesso dalle UTI montane dei comuni non ricompresi nelle comunità di montagna, poi l'approvazione dello statuto della comunità di montagna da parte dei comuni che erano rimasti (quindi quelli che la legge individuava come partecipanti alla comunità di montagna), prima da parte dei singoli comuni e poi dall'assemblea della Comunità di montagna. La legge prevedeva così la trasformazione ex legge delle UTI in comunità di montagna. In questo modo abbiamo potuto garantire una continuità sia dal punto di vista patrimoniale che dal punto di vista dei rapporti giuridici pendenti perché l'UTI si trasformava in comunità ma tutto ciò che era in UTI si è trovato in comunità evitando procedure liquidatorie e di ricostituzione di nuovi enti.

Le Comunità di montagna inizialmente erano 5, però in esito alle istanze dei territori è stata approvata la lr 19/2020 e nell'area montana omogenea della destra Tagliamento e Dolomiti friulane sono state costituite due Comunità di montagna: la Magnifica Comunità di montagna Dolomiti Friulane, Cavallo e Cansiglio e la Comunità di montagna delle Prealpi Friulane Orientali. In questa legge si è prevista non la trasformazione delle due UTI insistenti in quel territorio in comunità di montagna perché i territori erano molto eterogenei: una delle due UTI era da 6 comuni, l'altra da 27 e bisognava definire i confini delle due nuove comunità di montagna. All'art. 2 della lr 19/2020 è stata anche disciplinata una procedura per gli accordi circa il subentro dei nuovi enti ai vecchi enti ed è disciplinata la possibilità, laddove non fossero stati raggiunti degli accordi, dell'attivazione di un arbitrato sulla base del quale poi è stata definita la ripartizione del personale, dei beni, dei rapporti giuridici pendenti presso una delle due UTI. Riguardo alle funzioni delle comunità di montagna, è in fase di valutazione un riordino anche delle funzioni che la Regione potrebbe conferire alle comunità, per cui non abbiamo un censimento definitivo delle funzioni trasferite.

Sulla base di questo ragionamento, l'Art. 20 della legge 21/2019 prevede l'istituzione del Consiglio delle Autonomie montane (CAM), quale sezione del CAL. Si esprime in ordine alle politiche di sviluppo dei territori montani, ha funzioni concertative e consultive su proposte di legge, programmi e fondi afferenti alla montagna. In considerazione della recente costituzione delle 2 Comunità di montagna nella zona montana omogenea della Destra Tagliamento e Dolomiti Friulane e in attesa del completamento del riordino normativo per il conferimento alle Comunità di montagna di ulteriori funzioni regionali, il CAM non è ancora stato costituito.

Question time

Domande dei partecipanti

1. Noi abbiamo un tema che è quello del personale delle comunità montane, a suo tempo assunto in virtù di una contrattualistica di ente locale; quindi ciascuna comunità montana aveva assunto personale sulla base di un concorso o altre modalità previste dal TUEL. Nella fase di trasformazione, conferimento come è stato trattato da voi il discorso del personale? Sono diventati dipendenti di questa nuova forma giuridica e che contrattualistica applicano?

Risposta relatori

Posto che in quanto regione dotata di potestà legislativa esclusiva in materia di ordinamento degli enti locali e anche di disciplina del relativo personale, ancora nel 98 abbiamo un nostro comparto di contrattazione unico che comprende gli enti locali e la Regione. Quindi da un certo punto in poi abbiamo iniziato ad adottare i nostri contratti di comparto, e sostanzialmente il contratto dei comuni è lo stesso delle comunità montane che dopo sono diventate UTI e che adesso sono diventate comunità di montagna. Tra l'altro, nello specifico, l'ultimo contratto di lavoro del personale non dirigente aveva delle norme rivolte in particolare alle UTI che affrontavano alcuni aspetti specifici di questi enti, incluso il tema dell'eventuale trasferimento del personale dai comuni alle UTI. La riforma UTI era stata accompagnata anche da una disciplina del personale, prevedendo appunto che, visto che le funzioni venivano trasferite dai comuni alle UTI, anche il personale veniva trasferito e poi nel contratto si teneva conto per certi aspetti di questi passaggi di personale. Fatta questa cornice, adesso con la nuova trasformazione delle UTI in comunità c'è stato il passaggio del personale dalle UTI alle comunità. Per la prima trasformazione da UTI a comunità il personale è stato trasferito automaticamente. Solo quest'anno, dove si è trattato in qualche modo di staccare una UTI, c'è stato il coinvolgimento dei sindacati.

Domande dei partecipanti

La prima domanda per il Friuli. Questi enti si basano soltanto sui finanziamenti regionali o hanno anche altre linee di finanziamento?

La seconda domanda è: siccome voi avete avuto anche un'esperienza senza esecutivo, ed è un aspetto questo su cui non abbiamo a lungo riflettuto, le chiedo, se c'è un pericolo di scarsa operatività se manca l'organo esecutivo.

La terza: con l'attribuzione di funzioni così ampie, prevista soprattutto in una delle proposte di legge, come hanno reagito i comuni? Sono stati favorevoli o si sono sentiti "commissariati"?

La quarta è sempre legata alle funzioni. Con l'obbligo di forma associata delle funzioni come andava? Meglio o peggio rispetto alle funzioni solo ai Comuni?

Risposta relatori

Per quanto riguarda i finanziamenti della Regione sono contributi ordinari annuali e poi ci sono questi interventi specifici attraverso la procedura della concertazione. Le comunità possono autofinanziarsi attraverso i comuni, nel senso che questo finanziamento, nella filosofia della riforma, è destinato alle spese di funzionamento generali e alle funzioni di sviluppo del territorio montano. Le funzioni comunali dovrebbero essere autofinanziate dai comuni, perché la filosofia della legge regionale 21 è opposta a quella della legge precedente, quindi non si prevede alcuna forma di incentivazione delle forme associative, si finanziano i comuni, quindi i finanziamenti precedentemente erogati alle UTI di pianura perché quelle di montagna sono rimaste, sono confluiti nel fondo ordinario che viene

distribuito ai comuni e quindi i comuni si sono visti un incremento e quindi gli viene detto se vuoi costituire una comunità “volontari” la puoi costituire, puoi conferire le funzioni che vuoi, con le modalità che vuoi e te le finanzia e questo vale anche per le comunità di montagna, rispetto alle funzioni fondamentali comunali.

Domande dei partecipanti

Quindi i 9.600.000 mila euro di cui parlava prima la Dott.ssa Zanessi possono essere utilizzati per le spese di funzionamento, quindi anche per gli stipendi, per il personale e anche per gestire eventuali funzioni insieme tra comuni?

Risposta relatori

Sono contributi ordinari che non devono rendicontare. Essendo una regione speciale finanziamo tutti gli enti locali, anche i comuni, quindi è al pari del contributo ordinario che viene assegnato ai comuni a inizio anno.

Domande dei partecipanti

A prescindere dal personale transitato dalle UTI, sa se queste comunità montane hanno assunto del personale loro o hanno preso del personale dai comuni che partecipano alla comunità di montagna?

Risposta relatori

Le comunità di montagna avevano del personale che poi è diventato personale dell'UTI e poi le UTI hanno assunto e acquisito personale nuovo, nel periodo in cui hanno funzionato, anche per effetto dei pensionamenti avuti in quegli anni. Il personale delle UTI è transitato nelle comunità di Montagna. Adesso le comunità di montagna continueranno ad assumere.

Domande dei partecipanti

Le vostre comunità di montagna hanno acquisito i patrimoni dei vecchi enti? Ed eventuali debiti.

Risposta relatori

1. Sì, hanno acquisito tutto.
2. Per quanto riguarda le domande fatte dalla dott.ssa Monaco potrei rispondervi sull'esecutivo. La legge 14 del 2011 sulle unioni montane prevedeva l'assenza dell'esecutivo, ma non ha mai avuto applicazione. Quindi in realtà sulle eventuali criticità derivate dal fatto di non avere un organo esecutivo non sono in grado di rispondere. Questa è la prima cosa. Sull'obbligatorietà dell'esercizio delle funzioni, venendo dall'esperienza della legge 26/2014, mi vien da dire che non è stato fatto un adeguato processo di condivisione delle scelte, ma comunque obbligare i comuni a gestire tutte le funzioni; quindi, già prevenendoli in legge e con chi diceva la legge, non è stata una scelta vincente perché avere 50 comuni su 216 che si sono rifiutati di ottemperare alle norme di legge che prevedevano.

Il loro ingresso in UTI e che loro facessero gestire le loro funzioni fondamentali dall'UTI mi sembra abbastanza significativo sulle criticità connesse al fatto di prevedere degli obblighi. Sulle funzioni, ogni comune ha le proprie criticità.

Domande dei partecipanti

Sul medesimo territorio possono esserci sia unioni di comuni ordinari, sia comunità di montagna? Oppure le vostre disposizioni regionali prevedono che si può aderire all'Unione di comuni o alternativamente alla comunità di montagna? Cioè che un comune non può partecipare a entrambe.

Risposta relatori

1. Un comune non può partecipare a entrambe; i comuni delle comunità possono partecipare o alla comunità o alla comunità di montagna, possono convenzionarsi per lo svolgimento delle funzioni comunali con altri enti. Questa è una legge che lascia ampia libertà sulle modalità di gestione delle funzioni comunali.
2. Se posso aggiungere da noi non ci sono le unioni di comuni. Noi con la legge 21 abbiamo disciplinato le forme collaborative. Le nostre comunità sono sostanzialmente delle unioni di comuni in generale, le comunità volontarie perché in pianura i comuni possono costituire delle unioni di comuni che da noi si chiamano comunità. L'unico vincolo che la legge pone è che ciascun comune può appartenere a una sola comunità.

Domande dei partecipanti

Avete un meccanismo di incentivazione anche per le comunità in pianura? Oppure l'incentivazione la date soltanto alla comunità di montagna?

Risposta relatori

1. La filosofia di questa legge è quella di non incentivare le forme associative. Le comunità di montagna non sono incentivate, ma sono finanziate in quanto enti locali. C'è un contributo per il loro funzionamento, ma non sono previsti degli incentivi in relazione alle funzioni esercitate. Le comunità di pianura si autofinanziano. E' prevista un'unica forma di finanziamento per le spese istituzionali per la costituzione dell'ente e l'organo amministrativo di vertice, destinati a coprire quelle spese in più che l'ente deve assumere in quanto ente locale autonomo.

Domande dei partecipanti

Un comune montano deve necessariamente partecipare ad una comunità di montagna?

Risposta relatori

1. È incluso ex lege. Nella legge 21 abbiamo definito le aree montane omogenee stabilendo quali erano i comuni che appartenevano a ciascuna area. Per ogni area montana omogenea abbiamo

previsto una comunità di montagna, tranne per l'area montana omogenea del Friuli occidentale che successivamente la possibilità di costituire due comunità.

2. La partecipazione alla comunità di montagna è obbligatoria per i comuni, ma solo a Quelle funzioni sovracomunali o regionali o di interesse sovracomunale; per cui i comuni Montani restano liberi di o associarsi tra loro, quindi fare delle semplici convenzioni, per gestire tra di loro in maniera associata le funzioni o eventualmente, anche se è paradossale ma la legge lo consente, un comune montano potrebbe dire io per la funzione dei tributi mi convenziono con la comunità di pianura y e lo può fare perché per le sue funzioni comunali il comune decide liberamente se farle da solo, se farsele fare da una comunità di pianura o da un'altra comunità di montagna. Sulle funzioni comunali i comuni sono liberi, quindi l'obbligatorietà di partecipazione alla comunità montana inerisce solo quelle funzioni che hanno a che fare con lo sviluppo del territorio montano, con le politiche europee, con le norme che regolamentano funzioni di rilievo sovracomunale o comunque di più ampio respiro che afferiscono quella zona montana omogenea.

Domande dei partecipanti

Quindi nel momento in cui alcuni comuni nel passaggio UTI comunità di montagna sono usciti fuori, non hanno più avuto la possibilità, una volta ricostituita la comunità di montagna, di rientrare perché appunto non erano comuni di montagna e hanno poi fatto altre convenzioni per altri servizi con altri comuni al di fuori della comunità di montagna.

Risposta relatori

È andata esattamente così. Sono usciti, poi alcuni hanno stipulato delle convenzioni; in una realtà specifica hanno costituito effettivamente una comunità, cioè da una UTI precedente che era metà montagna e metà si pianura, i comuni di montagna sono stati aggregati stati a una comunità di montagna, i comuni di pianura hanno costituito una comunità di pianura. Abbiamo questo processo, per evitare lo scioglimento e la costituzione di un nuovo ente siamo riusciti a prevedere la trasformazione di quell' UTI in comunità di pianura. Poi altre due UTI si si sono trasformate in comunità con un numero di comuni diversi, una inferiore e una forse superiore. Gli altri comuni fanno convenzioni.

Domande dei partecipanti

Quindi per la definizione di comune montano che debba aderire alla comunità di montagna avete una definizione altimetrica?

Risposta relatori

1. È una definizione che tiene conto del dato altimetrico, perché parliamo di comuni montani, però ci sarà comuni montani parzialmente montani è nell'ultimo allegato c'è anche qualche comune poco

montano, ma sono comuni che stanno a margine. Se facessimo riferimento al dato altimetrico dell'ISTAT per definire cos'è un territorio montano, probabilmente non tutti i nostri comuni soddisferebbero tutti i requisiti, ma sono stati inclusi.

2. L'allegato A della legge 33 dice nome cognome dei comuni montani e parzialmente montani senza distinguerli, dopodiché nella parte B di questo allegato ci sono questi comuni suddivisi tra le cinque zone montane omogenee nelle quali sono state istituite le comunità di montagna tranne in una che ha visto nascere due comunità di montagna.

Altri materiali prodotti (slide di presentazione) sono riportati nell' Allegato 1.

CONTRIBUTO REGIONE EMILIA-ROMAGNA AL TAVOLO DELLE REGIONI

1. Esistono forti differenze in Italia rispetto alla diffusione del fenomeno associativo nei diversi contesti regionali. Qual è oggi il quadro regionale in termini di presenza di Unioni di Comuni, Comunità Montane, Fusioni, etc.? E quali dinamiche si sono osservate negli ultimi decenni? (Aumento? Diminuzione?)

Nell'ambito del sistema di governance locale i Comuni sono interessati da processi di fusione di comuni e di gestione associata delle funzioni fondamentali attraverso le Unioni di comuni. Questi processi hanno in questa Regione una lunga e rilevante storia: le politiche di sviluppo dell'associazionismo tra i Comuni e di collaborazione stabile tra le municipalità sono ultraventennali e sono state sostenute dalla Regione mettendo a disposizione degli enti locali ingenti risorse, per concorrere allo sviluppo dei territori affrontando fragilità e disomogeneità, offrendo pari opportunità a tutti i cittadini della regione.

I riferimenti normativi per il processo di riordino territoriale della Regione Emilia-Romagna sono la LR21/2012 e la LR13/2015, che definiscono il modello di governo territoriale delle funzioni amministrative a livello regionale.

La Legge regionale 21/2012 è il riferimento normativo a livello regionale per assicurare la regolamentazione del governo territoriale delle funzioni amministrative secondo i principi di sussidiarietà, differenziazione ed adeguatezza e individua:

- la dimensione territoriale ottimale e omogenea per area geografica per lo svolgimento in forma associata delle funzioni fondamentali comunali, salvaguardando per quanto possibile le esperienze associative già esistenti e promuovendone l'aggregazione in ambiti di più vaste dimensioni (ATO);
- le Unioni di Comuni, anche montane, come "strumenti" privilegiati per l'esercizio associato delle funzioni fondamentali da parte dei Comuni, riconoscendole priorità di accesso ai finanziamenti previsti da leggi e regolamenti di settore, ed individuando specifiche funzioni comunali che

devono essere esercitate in forma associata fra tutti i Comuni appartenenti all'ambito territoriale ottimale;

- le fusioni, come massimo livello raggiungibile di riorganizzazione amministrativa.

La Legge identifica come strumento di supporto alla politica di riordino territoriale il **Programma di Riordino Territoriale** di durata triennale, che stabilisce criteri e modalità per la concessione di incentivi per la gestione associata delle funzioni.

La **Legge Regionale 13/2015**, che trova origine nella legge nazionale n. 56/2014 (Delrio), riforma il sistema di governo regionale e locale e dà disposizioni su Città Metropolitana di Bologna, Province, Comuni e loro Unioni. Con la sua approvazione la Regione ha posto le premesse per un nuovo modello di governo territoriale fondato sull'istituzione di enti di area vasta chiamati a gestire attribuzioni di impatto sovra-provinciale. In tale contesto emerge il ruolo strategico della Città metropolitana di Bologna, riferito non solo all'area metropolitana bolognese, ma all'intero territorio regionale. Con la prospettiva di un complessivo efficientamento, la legge 13/2015 incentiva le fusioni di comuni per razionalizzare l'impiego di risorse pubbliche, valorizzando al contempo le Unioni di comuni come vero e proprio perno dell'organizzazione dei servizi di prossimità al cittadino, attribuendo loro il ruolo di ente di governo dell'ambito territoriale ottimale e di interlocutore privilegiato della Regione.

L'obiettivo è realizzare una incisiva semplificazione dei sistemi di gestione dell'attività amministrativa in grado di generare sempre maggiori economie di scala, attraverso la razionalizzazione delle competenze e delle sottostanti strutture organizzative, e di assicurare una stabile integrazione tra distinte entità di governo. Questo nell'intento di incrementare la certezza, la qualità e le garanzie nell'offerta dei servizi e nell'erogazione delle prestazioni pubbliche.

Lo stato dell'arte

Ad oggi in Emilia-Romagna le **Unioni di Comuni** conformi alla LR 21/2012 sono **39**, di cui **37 attive**, e comprendono complessivamente **256** Comuni, pari **all'78%** dei Comuni in Emilia-Romagna. In essi vive una popolazione di oltre **2,27** milioni di abitanti pari al **51%** di quella regionale. Se si esclude la popolazione residente nei capoluoghi di provincia tale valore sale **all'80%**, evidenziando un ruolo di particolare rilevanza nella gestione di funzioni e servizi per famiglie e imprese.

UNIONI COMUNI Il quadro in Emilia-Romagna



39 Unioni

256 Comuni in Unione

2,27 Mln popolazione
(51% del totale regionale)
vive in territori con
funzioni gestite in forma
associata

17 Unioni coincidono con
ATO e Distretto Socio-
Sanitario

11 Unioni coincidono solo
con ATO



Il percorso verso il raggiungimento di una dimensione ottimale per la gestione dei servizi è in fase avanzata: 17 Unioni di Comuni hanno raggiunto la coincidenza con l'Ambito Ottimale ed il Distretto socio-sanitario, alle quali si aggiungono 11 Unioni che coincidono con l'Ambito Ottimale.

Il percorso di riordino territoriale negli ultimi anni ha evidenziato una tendenziale polarizzazione del "sistema" Unioni, con pochi allargamenti di Unioni, lo scioglimento di alcune Unioni e dei recessi, ma con un incremento quantitativo e qualitativo delle gestioni associate svolte ed un loro complessivo miglioramento.

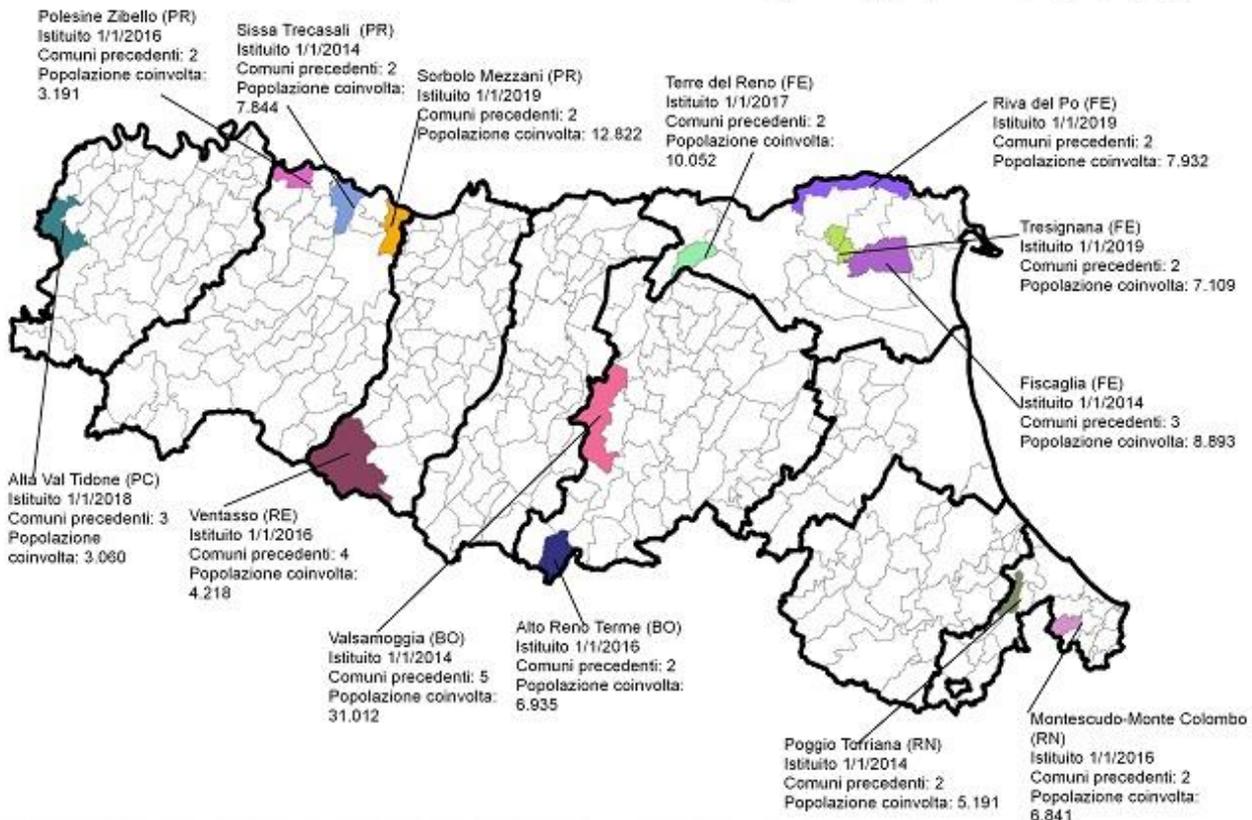
Per ciò che riguarda i processi di fusione, **le fusioni di Comuni** finora concluse in Regione sono **13** e hanno portato alla soppressione di **33 Comuni**: dal 1° gennaio 2014 sono istituiti i 4 Comuni di Valsamoggia (BO), Fiscaglia (FE), Poggio Torriana (RN), Sissa Trecasali (PR), con soppressione di 12 preesistenti Comuni; dal 1° gennaio 2016 sono nati i 4 Comuni di Ventasso (RE), Alto Reno Terme (BO), Polesine Zibello (PR), Montescudo – Monte Colombo (RN), subentrati a 10 preesistenti Comuni; dal 1° gennaio 2017 è istituito il Comune di Terre del Reno (FE), subentrato a 2 Comuni; dal 1° gennaio 2018 è stato istituito il Comune di Alta Val Tidone (PC) che è subentrato a 3 Comuni; dal 1° gennaio 2019 sono stati istituiti i Comuni di Sorbolo Mezzani (PR), Riva del Po (FE) e Tresignana (FE) subentrati a 6 preesistenti Comuni.

I percorsi di fusione che si sono interrotti, dal 2014, sono 14, in quanto la volontà è sempre stata quella di garantire la più ampia condivisione e consapevolezza sui progetti di fusione, ritenendoli processi democratici, non imposti dall'alto e necessariamente maturati all'interno delle amministrazioni e delle comunità di riferimento.

Complessivamente il numero dei Comuni dell'Emilia-Romagna è diminuito dai **348** Comuni del 2013 ai **330** attuali (dopo il passaggio dalle Marche di Montecopiolo e Sassofeltrio dalle Marche) conseguendo la soppressione di 20 Comuni.

LE FUSIONI

Processi di fusione conclusi in Emilia-Romagna



2. Quali sono i principali obiettivi delle politiche di riordino territoriale adottate dalla Regione? Quali i punti fondamentali su cui si basa il sistema di incentivazione all'associazionismo intercomunale? (es: differenze nel grado di maturità delle Unioni, tipologia di servizi da associare, etc.). Ci sono elementi rilevanti di scostamento rispetto alla normativa nazionale, adottati perché più confacenti alla realtà regionale?

Le politiche di riordino territoriale adottate dalla Regione Emilia-Romagna da molto tempo e soprattutto con l'attuale legge di riferimento per l'associazionismo intercomunale (l.r.21/2012) e la normativa in materia di fusioni di comuni **perseguono una pluralità di obiettivi; quelli principali sono:**

1. Il superamento della fragilità dimensionale e strutturale (organizzativa per carenza di risorse e di personale) di una parte dei comuni emiliano-romagnoli, con l'obiettivo preminente di garantire a tutti i territori servizi di qualità

2. La creazione di un sistema, di una rete di enti associativi (solo Unioni di comuni e quindi è stata realizzata per es. la soppressione in due fasi di tutte le Comunità montane), che fossero interlocutori privilegiati per la Regione nei diversi territori regionali
3. La creazione di una rete di enti strutturati e stabili, sebbene volontari e quindi nel massimo rispetto dell'autonomia comunale, in luogo di precedenti esperienze di aggregazioni tra comuni più flessibili ma anche meno stabili, non più adeguate alle sfide contemporanee
4. Il coinvolgimento anche dei comuni medio grandi (esclusi i capoluoghi), con un ruolo spesso di traino e di stimolo all'interno del gruppo dei comuni associati
5. Più recentemente si è puntato anche ad attribuire un ruolo più politico e non solo gestionale alle Unioni, ossia un ruolo di governo del territorio sovracomunale attraverso strumenti quali il piano strategico d'Unione
6. Non si è mai perso di vista anche l'obiettivo di fronteggiare meglio a livello locale i periodi di riduzione della spesa pubblica
7. Le politiche regionali sono state in sintonia con le previsioni nazionali di obblighi di gestione associata delle funzioni comunali posti a carico dei comuni di minori dimensioni demografiche, ma sempre più svuotate di coerenza, per effetto delle proroghe annuali di tali obblighi
8. Adesso si punta sulle Unioni o quantomeno su una parte di esse anche per l'attuazione del PNRR

I punti fondamentali su cui si basa, in Emilia-Romagna, il sistema di incentivazione dell'associazionismo intercomunale si possono riassumere così:

1. Incentivazione solo delle Unioni di comuni
2. Incentivazione delle Unioni a condizione che le stesse svolgano un numero minimo di funzioni comunali per conto di tutti i comuni aderenti (tra cui l'ICT-Agenda digitale obbligatoriamente)
3. Definizione di criteri, parametri e modalità di incentivazione, oltre che di obiettivi, differenziati per categorie di unioni, categorie determinate sulla base dello sviluppo delle unioni e del numero e livello di consolidamento delle funzioni gestite
4. La differenziazione di approcci e di soluzioni per le diverse categorie di unioni negli ultimi due programmi pluriennali di incentivazione (PRT) si è concretizzata nell'elaborazione di strumenti e incentivi specifici per alcune Unioni (come accordi tra Regione e Unioni per realizzare piani di sviluppo di funzioni associate); inoltre si è integrato il PRT con ulteriori risorse messe a disposizione delle Unioni per avvalersi di figure professionali esperte esterne che possano contribuire all'incremento, alla riorganizzazione e al miglioramento delle funzioni gestite
5. Incentivazione di un elenco di 13 funzioni, a cui sono attribuiti punteggi differenti a seconda della rilevanza e complessità della singola funzione, tra cui alcune considerate strategiche e pertanto maggiormente incentivate (ICT-Agenda digitale, Servizi finanziari, Pianificazione urbanistica, SUAP-SUE-Sismica e LL.PP-Ambiente-Energia)
6. Incentivazione in misura proporzionale anche delle funzioni, oltre alle 4 minime tra tutti i comuni, qualora svolte da almeno l'80% dei comuni o in subambiti (articolazioni organizzative e non autonome dell'Unione)

7. Il programma di incentivazione (PRT) triennale, che disciplina le incentivazioni, pone uno specifico accento sulla cd complessità territoriale e di governance delle Unioni (presenza di piccoli o piccolissimi comuni, presenza di comuni derivati da fusione, complessità derivante da elezioni disallineate dei comuni, caratteristiche territoriali e socio-economiche specifiche, come la montanità o la presenza di aree interne, ecc.)
8. Un elemento essenziale del meccanismo di incentivazione man mano affinato dalla Regione e anche quello della valorizzazione dell'effettività economico-finanziaria, ossia il peso che hanno i bilanci dell'Unione rispetto a quelli complessivi dei comuni (per le spese correnti complessive e per quelle specifiche del personale)
9. Recentemente il PRT è stato ulteriormente arricchito con l'inserimento, per alcune funzioni considerate strategiche, di indicatori, per valutarne nel tempo l'andamento
10. Anche lo strumento denominato Carta di identità, che sintetizza i principali dati e informazioni delle gestioni associate delle singole Unioni, consentendo raffronti, dialoghi e comparazioni tra Unioni diverse, è stato migliorato ed arricchito
11. Non da trascurare anche la previsione normativa e quindi la promozione che stata fatta negli ultimi 10 anni per attribuire precedenza in graduatoria, nei vari bandi di settore a favore degli enti locali, alle Unioni.

Circa eventuali elementi di scostamento della normativa regionale di incentivazione rispetto alla normativa nazionale, perché più confacenti alla realtà regionale, oltre ad alcuni aspetti già riportati sopra, si possono aggiungere alcune caratteristiche del modello emiliano-romagnolo:

Gli enti associativi sono, per legge, il più possibile coincidenti con gli ambiti territoriali ottimali e questi il più possibile coincidenti con i distretti socio-sanitari

La previsione di una durata minima delle unioni (10 anni), per dare stabilità e quindi sempre maggiore efficienza a tali enti

Spinta all'incremento nel tempo del numero delle gestioni associate per conseguire economie di scala, risparmi nei costi di funzionamento e per spese generali; quindi, stimolo ad un efficientamento sempre maggiore

Grande attenzione e cura alla partecipazione e condivisione con le Associazioni rappresentative degli enti locali nell'elaborazione e attuazione di tutte le politiche regionali in materia di associazionismo intercomunale

Notevole impegno finanziario nel tempo, da anni, a favore delle Unioni e dei loro comuni

3. Dal punto di vista della governance interna all'amministrazione regionale, quali uffici sono coinvolti sui temi del riordino territoriale? Sono previste situazioni più o meno strutturate di raccordo con altri uffici regionali su tematiche e materie di interesse trasversale? (es: innovazione tecnologica, digitalizzazione dei servizi, promozione del territorio, politiche sociali, etc.)

I temi e le attività principali del riordino compresi quelli relativi alle fusioni di comuni, in RER, fanno capo attualmente al Servizio coordinamento delle politiche europee, programmazione, riordino

istituzionale e sviluppo territoriale, partecipazione, cooperazione, valutazione che fa parte della Direzione generale Risorse, Europa, Innovazione e Istituzioni, a cui fa capo anche la gestione del Consiglio delle Autonomie locali.

Inoltre, anche all'interno del Gabinetto del Presidente della Giunta vengono svolte attività molto importanti a favore dei Comuni e delle loro Unioni, soprattutto sul versante del supporto contabile e finanziario e di assistenza per la gestione dei bilanci e sul versante dell'elaborazione di proposte legislative in materia di enti locali e di riordino territoriale nel senso più ampio.

In particolare, sono gestiti direttamente dalla Direzione generale Risorse, Europa, Innovazione e Istituzioni bandi molto rilevanti a favore delle Unioni, come quello durante la pandemia sullo smartworking ed in materia di innovazione digitale.

Il Servizio coordinamento delle politiche europee tiene un costante rapporto con i principali settori della Regione, come appunto quello delle politiche sociali, della pianificazione territoriale e dell'innovazione digitale, dei dati e della tecnologia.

Sono attivi gruppi di lavoro stabili o temporanei tra diversi Servizi regionali per lo studio, analisi, approfondimento di specifiche questioni di interesse dei comuni e delle Unioni o per la condivisione e sviluppo di proposte normative, di bandi o di atti di indirizzo e di linee guida destinati alle Unioni.

4. In termini di governance esterna, invece, quali azioni e strumenti adotta la Regione per recepire, nella propria strategia di riordino le istanze degli enti? (es: monitoraggio, indagini, database, etc.).

L'orientamento regionale al riordino territoriale si fonda da sempre sulla partecipazione degli enti alla definizione delle politiche di riordino e all'ascolto delle loro istanze in quanto perno dei servizi di prossimità sui territori. Questo orientamento si sostanzia nella predisposizione di numerosi servizi e attività per soddisfare le esigenze conoscitive delle Unioni e supporti operativi nel fronteggiare problematiche specifiche. In particolare, di seguito si presentano le principali attività:

1. Supporto tecnico giuridico

La Regione fornisce assistenza costante in materia contabile e organizzativa alle unioni nell'ambito dei temi riguardante la finanza locale, il controllo di gestione, la gestione del personale, l'organizzazione dei servizi. In materia contabile, fornisce supporto nelle relazioni con la corte dei conti e assiste nell'eventuale presentazione di quesiti.

2. Piattaforme a supporto delle decisioni e il benchmarking tra le Unioni

Dal 2017 è stata avviata la **Carta d'Identità delle Unioni**, uno strumento di rendicontazione sociale che prevede la presentazione sul sito delle Unioni di dati su costi e risorse impiegate sulla base di un format omogeneo per tutto il territorio regionale. Dal 2021- la Carta d'Identità integra indicatori che valorizzano anche le attività svolte in termini di qualità dei servizi offerti, innovazione e semplificazione, riduzione delle disomogeneità territoriali e sostenibilità.

Tali informazioni, attualmente in corso di pubblicazione, sono riportate in report personalizzati e in un cruscotto condiviso tra le Unioni del territorio. Gli obiettivi individuati sono:

- Rendere più trasparente la gestione delle Unioni, evidenziandone i risultati raggiunti, il contributo fornito all'offerta dei servizi e allo sviluppo del territorio.
- Creare uno strumento per meglio misurare il consolidamento delle Unioni, migliorare le future programmazioni di risorse anche favorendo un confronto tra le Unioni stesse.
- Consolidare una community di Unioni, favorendo un confronto basato su aspetti oggettivi relativo ad aspetti caratteristici della loro gestione

Facilitare il confronto con gli amministratori basando il dialogo su dati oggettivi e indicatori concordati a livello regionale

Un ulteriore strumento a supporto delle Unioni è PowerBilanci per l'analisi dei dati finanziari. La piattaforma consente in particolare di effettuare comparazioni sui bilanci dei comuni aderenti e con l'Unione stessa. Inoltre, è possibile confrontare le voci di entrata e spesa o gli indicatori finanziari previsti dalla normativa di diverse Unioni. Una specifica funzione aggrega gli enti per Unione aderente consentendo analisi delle politiche di bilancio all'interno di quella aggregazione territoriale. Questo strumento risponde quindi ad esigenze di trasparenza e accountability essendo di facile uso per tutti gli operatori interessati, anche non specializzati. Consente inoltre di analizzare le variabili di bilancio, economiche, finanziarie, patrimoniali e di correlarle ai singoli territori. L'utilizzo dei dati contabili ai fini del controllo di gestione è facilitato dalla possibilità di confrontare la spesa per missione, programma e macroaggregato. Inoltre, è possibile verificare "l'effettività" di un conferimento verificando se i capitoli di spesa e il personale sono passati nel bilancio dell'Unione.

3. Creazione di una community e dello scambio di buone pratiche

Nel corso degli anni, date le particolari caratteristiche dell'ente Unione, si è promossa la creazione di reti per socializzare e diffondere le conoscenze, le esperienze maturate e le sperimentazioni positive che sono state effettuate dalle unioni. Lo strumento utilizzato è quello del Laboratorio nell'ambito del quale le buone pratiche vengono presentate e vengono approfondite le problematiche realizzative e i risultati ottenuti in sessioni specifiche di Q&A. Ai Laboratori partecipano le Unioni del territorio, Anci e Uncem. Tale strumento ha inoltre consentito la creazione di reti di esperti per materia operanti nelle Unioni.

4. Offerta di strumenti per lo sviluppo dell'Unione

Nel corso degli anni sono state messe a bando annualmente risorse per studi di fattibilità per supportare le Unioni di Comuni nella predisposizione di assetti organizzativi e gestionali efficaci per la gestione di funzioni in forma associata o per impostare una pianificazione strategica di territorio.

Quali sono le maggiori criticità che gli enti incontrano nel percorso associativo? Si rilevano differenze, per esempio, rispetto alla tipologia di servizi?

Il percorso che conduce alla gestione in forma associata delle funzioni è sicuramente complesso e richiede una forte convinzione nella sua attuazione. Le difficoltà nel superare l'aspetto identitario del Comune anche nella gestione dei servizi e la capacità di "vedersi" come parte di un territorio più ampio sono timori ricorrenti nell'interlocuzione con gli Amministratori. A questo si collega la

necessità di confrontarsi operativamente in una governance allargata che richiede una capacità di mediazione tra gli amministratori e tra i tecnici che non è scontata e che va costruita adeguatamente. In questo percorso la presenza di strumenti che alimentino la fiducia tra i partecipanti è sicuramente importante. Tra queste La definizione di regole chiare su aspetti finanziari quali la ripartizione delle entrate, delle spese e della distribuzione dell'avanzo aiutano ad impostare rapporti basati sulla trasparenza e la fiducia. I timori nel vedere sottovalutate le esigenze locali e la perdita di servizi per la cittadinanza sono tra le preoccupazioni che più frequentemente vengono avanzate. A queste resistenze, tipiche dei processi associativi, si aggiungono quelle relative a qualunque processo di cambiamento inerenti all'organizzazione in presenza di riorganizzazioni profonde.

5. Cosa manca per accelerare definitivamente sul fronte dell'associazionismo intercomunale? Si immaginano interventi normativi o piuttosto altri tipi di azioni di interesse per le Regioni?

Nella Regione Emilia-Romagna, in cui il sistema delle Unioni di Comuni ha raggiunto un livello di sviluppo e maturità elevati, lo sforzo principale è diretto al consolidamento delle esperienze in corso, a superare specifiche difficoltà emerse negli ultimi anni in alcune realtà e ad affinare sempre di più una pluralità di strumenti di stimolo e di incentivazione al miglioramento delle gestioni associate e dei servizi resi ai cittadini e agli operatori economici e sociali.

In particolare, lo sforzo è diretto al rafforzamento amministrativo delle Unioni nei settori che più sono coinvolti nella realizzazione del PNRR e quindi all'innovazione organizzativa e tecnologica degli enti e alla selezione e crescita del loro personale.

Si sta valutando anche un intervento normativo in materia di riordino che possa tener conto delle evoluzioni istituzionali in corso, per fare funzionare al meglio l'intero sistema Regione/Enti locali.

Se si dovesse addurre qualche mancanza, si potrebbe dire che occorrerebbe una sinergia più stretta, che si sta cercando di mettere in atto però, con il livello nazionale per introdurre norme statali (o sopprimerne alcune) che potrebbero favorire l'azione delle Unioni, superando blocchi e vincoli che ne riducono grandemente l'operatività.