



Presidente

CONVEGNO
"PERCORSI E ORIZZONTI DELLE UNIONI
2001 – 2011 –2021"

Spilamberto, 2 dicembre 2011

DOCUMENTO DI SINTESI

Versione del 3 Dicembre 2011

Elaborazione a cura del Presidente F. Lamandini

INDICE

1. Il quadro, complesso, del governo del territorio (elenco non esaustivo)

- a) Regione e aziende USL,
- b) consorzi di bonifica, servizio tecnico di bacino (regione) + AIPO,
- c) provincia e conferenze provinciali,
- d) prefettura, e uffici decentrati dello stato: INPS, Ag.Entrate, Sovrintendenze, Ag.Territorio, etc.
- e) sicurezza: PS, Carabinieri, GdF, CFS, VdF, etc.
- f) istruzione: direzione regionale e provinciale, scuole dell'obbligo, scuole superiori, università, etc.
- g) camera di commercio,
- h) fondazioni bancarie e fondazioni,
- i) ex municipalizzate e ATO,
- j) parchi,
- k) unioni di comuni + comunità montane,
- l) distretto socio sanitario + comitato di distretto, ASP,
- m) comuni.

2. Modello o Modelli di Unione? Cosa mettere assieme? E Come?

- a) **servizi alla persona** (servizi scolastici, nidi, servizi sociali, rete della non autosufficienza, politiche per la famiglia, i giovani e l'immigrazione, etc.),
- b) **sicurezza** (polizia municipale, protezione civile, etc.),
- c) **uffici di staff** (direzione generale, affari generali, personale, CED, ragioneria, gare, etc.),
- d) **territorio** (ambiente, agricoltura, PSC, tutela idrogeologica, sismica, etc.)
- e) **economia** (industria, ricerca, agricoltura, turismo, commercio, valorizzazione dei centri storici, formazione, SUAP, etc.),

- f) **coordinamento su politiche o progetti di area** (dimensionamento e qualificazione del sistema scolastico locale, tecnopoli, poli della sicurezza, canili intercomunali, viabilità sovra comunale, sanità, cultura e valorizzazione territoriale, servizio rifiuti urbani, servizio idrico integrato, programmazione fabbisogno e accreditamento servizi socio – sanitari, convenzioni con le scuole parificate, etc.),
- g) **investimenti** (opere comunali, opere di unione, coordinamento investimenti servizio idrico integrato, etc.),

3. Governo delle Unioni:

- a) ruolo dei sindaci e carichi di responsabilità;
- b) rapporto della giunte dell'unione con le giunte dei comuni e numero degli assessori;
- c) rapporto del consiglio dell'unione con i consigli comunali;
- d) prossima riduzione del numero dei consiglieri Unioni/Comuni.
- e) **Altri Punti:**
 - I. elezioni amministrative e cambio dei sindaci. Chi garantisce la continuità?
 - II. Unioni allargate a ex CM con oltre 6/7 comuni. Rapporto pianura – montagna, rapporto comuni medi o grandi con i comuni piccoli.

4. Quale futuro per le Unioni?

Abbiamo una finestra storica per rimodellare la PA. Responsabilità e autonomia.

Riordino territoriale: le nostre proposte alla Regione.

1. Il quadro, complesso, del governo del territorio.

Troppi livelli decisionali, quindi costi aggiuntivi.

Pur con tutti i limiti di una esperienza fortemente innovativa come quella delle unioni, lanciata in un terreno che alla fine degli anni 90 era ancora inesplorato, **possiamo dire che le ragioni dello stare insieme dei primi anni del 2000 non solo sono le stesse nel 2011** ma anzi sono aumentate.

E questo all'interno di un disegno, sia nazionale che regionale, che da una parte punta sempre di più all'accorpamento delle Autonomie locali stesse o delle loro funzioni, nella logica della riduzione dei costi, ma dall'altro denota la totale assenza di misure organiche che diano peso agli enti locali e alla loro capacità di intervento, che si chiamino federalismo municipale, demaniale e fiscale o in altro modo purché siano praticabili, chiare negli obiettivi e nelle responsabilità da rendicontare ai cittadini.

Senza dimenticare, all'interno del quadro di crisi internazionale, la particolarità della crisi italiana dovuta dall'alto debito pubblico.

In questo quadro, regionale, nazionale ed internazionale, dove anche i territori più scettici, nei riguardi delle forme associative, hanno dovuto adeguarsi, **la scelta di unione rappresenta certamente un plusvalore a livello gestionale ed economico e con conseguenze positive sul livello quali -quantitativo delle risposte ai cittadini**, anche e soprattutto dentro una logica di riduzione delle risorse a disposizione dei comuni.

E se ancora si sentono giudizi critici sul fallimento delle unioni legati a presunte inutili e dispendiose sovrastrutture occorrerebbe l'onestà intellettuale di chiarire a cosa ci si riferisce e fornire l'elenco di presunti costi di queste presunte inefficienze.

Il quadro che abbiamo noi è un altro: non esiste un livello politico di unione retribuito. Non esistono servizi o funzioni che rimangono sia sull'unione che sul comune. Spesso i dirigenti sono a scavalco con i comuni.

Inoltre esistono articolati documenti che certificano i risparmi dovuti alle sinergie prodotte dall'unione (in particolare ufficio personale, nidi, PM, CED, SSP, etc.).

Infine ci sarà pure un motivo se la scelta di unione è stata suffragata sia dal centro sinistra al governo in Emilia Romagna con la legge 10/2008 che dal centro destra con il DL 138/2011 convertito nella Legge 148/2011.

Però alcuni temi come la realizzazione di un quadro chiaro e certo delle competenze sul territorio (chi fa cosa) non sono state affrontate né in modo complessivo né in modo coerente.

Come pure il quadro della ripartizione delle risorse.

L'urgenza maggiore che viene segnalata è proprio l'assenza di un quadro nazionale delle Autonomie locali che chiarisca i livelli di responsabilità ed eviti le sovrapposizioni.

E' quindi urgente la nuova Carta delle Autonomie.

2. Modello o Modelli di Unione? Cosa mettere assieme?

E Come?

Mentre aspettiamo la nuova Carta delle Autonomie, ci dobbiamo chiedere anzitutto qual è il ruolo o il nuovo ruolo del sindaco oggi.

Deve governare solo entro i confini amministrativi del territorio dove è stato eletto o deve assumersi anche delle co-responsabilità di governo dell'area vasta (unione, distretto, provincia, etc.) dove il suo comune è compreso?

Da questa risposta cambia completamente anche il disegno istituzionale che lo Stato e le Regioni devono scrivere.

Sicuramente in Emilia Romagna parliamo di un modello in cui i sindaci vengono chiamati ad una co-responsabilità di area vasta, e parliamo di modelli di area vasta flessibili.

Non possiamo infatti, sia in Italia che in Emilia Romagna, per le problematiche geografiche dei nostri territori e per la storia di molti nostri comuni pensare ad un modello identico per la pianura, per la costa, per l'alto Appennino. Bisogna invece fissare alcune linee guida a cui le diverse realtà territoriali devono tendere adattando le regole alle proprie caratteristiche.

Occorre partire quindi da una certezza: solo trasferendo veramente le funzioni all'unione si ottengono delle reali efficienze.

Occorre poi fissare un elemento base come **l'unificazione di tutti i servizi di staff e il passaggio dei dipendenti all'unione per le funzioni trasferite** (direzione generale, affari generali, personale, CED, ragioneria, gare, etc.) in quanto i risparmi e le efficienze sono certe e facili, come pure il miglioramento delle competenze e delle professionalità dei dipendenti.

Vanno poi scelte i servizi da trasferire all'Unione (sicurezza, istruzione, politiche per la prima infanzia e nidi, politiche sociali e socio sanitarie, rete della non autosufficienza, etc.), individuando parimenti le forme di gestione più economiche e più efficaci. Oltre ad altri temi da affrontare come: l'economia, l'urbanistica (PSC?), i lavori pubblici, la viabilità, la cultura, lo sport, etc.

Occorre poi individuare le nuove dimensioni ottimali (abitanti e km² del territorio) alla luce delle evoluzioni storiche degli ultimi 150 anni dei comuni partecipanti all'unione attraverso le possibili fusioni: 10-15.000 abitanti in montagna? 30-40.000 in pianura? 150-250 km² in montagna? 80-150 km² in pianura?

E' però evidente che l'organizzazione, gli obiettivi e il ruolo delle unioni deve necessariamente essere declinata dentro un riordino delle autonomie locali in cui si individuano i compiti esclusivi e le competenze di ogni livello di governo.

Occorrerebbe quindi che la Regione intervenisse per le proprie responsabilità ma anche con un ruolo propositivo a livello nazionale proponendo un modello emiliano romagnolo basato sulla decennale esperienza di servizi alla persona, servizi scolastici, modelli gestionali efficienti e esperienze di gestione associata o di unione che sono presenti qui da noi

3. Governo delle Unioni

Il governo delle unioni è complesso e faticoso soprattutto per i sindaci di piccoli e medi comuni che devono presidiare quotidianamente il proprio comune senza poter contare su uffici adeguatamente attrezzati e spesso su giunte con assessori part time, quando non sia a part time lo stesso sindaco, e dall'altra dovrebbero presidiare con la propria specifica delega tutti gli altri comuni dell'unione (in alcuni casi anche 8-9 o più).

Come si dirà poi anche per il numero dei consiglieri, per il numero degli assessori occorre osservare l'illogicità del comma 5, art. 32 del TUEL che recita: "*... il numero dei componenti degli organi non può comunque eccedere i limiti previsti per i comuni di dimensioni pari alla popolazione complessiva dell'ente.*"; e della Legge Regionale 10/2008, art. 14, comma 4 .

In questo quadro invece diventa fondamentale la possibilità di affiancare ai sindaci, nella giunta dell'unione, alcuni assessori a tempo pieno. Ovviamente compensandoli con la riduzione di assessori comunali. Occorre evitare inoltre di assegnare ad assessori comunali deleghe trasferite all'unione. Come occorre evitare le unioni a geometria variabile; creano solo difficoltà e quindi costi.

Nel lavoro di squadra possono poi essere utili se non necessarie periodici incontri delle conferenze degli assessori comunali coordinati da un sindaco/assessore dell'unione. Come può essere utile se nelle giunte dell'unione, come semplice uditore, accanto e di supporto al sindaco partecipi un assessore comunale.

Il consiglio dell'unione dovrebbe essere allargato come numero, contemplando almeno 4-5 consiglieri per ogni comune. Occorrerebbe poi pensare a sedute plenarie di tutti i consiglieri comunali in occasioni fondamentali come l'elezione del presidente, l'approvazione del programma di mandato, il bilancio di previsione, il rendiconto del bilancio o il bilancio sociale, etc. Come pure occorrerebbe che le commissioni consiliari dell'unione e dei comuni venissero convocate in modo congiunto, in particolare sul bilancio (previsione e rendiconto).

Infatti sottolineiamo come la partecipazione democratica di tutti i Gruppi Consiliari comunali al Consiglio dell'Unione e la forma di governo dell'Unione non sono ancora state affrontate in modo chiaro (soprattutto rispetto ad una lettura sostanziale e non formale dell'art. 32, comma 3 del TUEL), anzi, gli ultimi provvedimenti che ridurranno il numero dei Consiglieri comunali e conseguentemente anche i Consiglieri dell'Unione nel 2014, del 20%, vanno nella direzione opposta (Legge 42/2010, art. 1, comma 2, che integra e modifica la Legge 191/2009, art. 2, commi 183-187. Mentre il DL 138/2011, art.16, comma 17, riduce ulteriormente i consiglieri nei Comuni sotto i 10.000 abitanti).

Come poi si è detto anche per le giunte occorre osservare l'illogicità del comma 5, art. 32 del TUEL.

E il motivo è molto semplice, non si può trattare una unione di comuni come un comunicato unico. Occorre prevedere un numero maggiore di consiglieri nel Consiglio dell'unione per permettere una rappresentanza completa dei vari gruppi presenti nei Consigli comunali.

E quindi se da una parte viene ridotto il numero dei consiglieri comunali dall'altra dovrebbe essere aumentato il numero dei consiglieri dell'unione.

Altri Punti:

Deve essere prevista la figura del direttore generale a tempo pieno. Come deve essere organizzata una segreteria dell'unione in grado di gestire la transizione dei primi mesi.

Nel rapporto pianura pedemontana e collina/bassa montagna esiste il problema della convivenza delle problematiche della montagna con le problematiche della pianura. Potrebbe essere utile un quadro normativo regionale che aiuti ad inserire le specificità dei comuni montani, anche legislative, geografiche, demografiche ed economiche dentro ad un quadro unitario di unione per la valorizzazione reciproca, per esempio turistica e ambientale.

4. Quale futuro per le Unioni?

In conclusione, se vogliamo delineare alcune linee di discussioni sul futuro delle unioni, credo vadano affrontati e risolti alcuni nodi:

a) **Elezione diretta del consiglio dell'unione insieme alle elezioni comunali? O conferma di ente di secondo livello ma allargato?**

O si chiarisce definitivamente che l'unione è un ente di secondo livello e viene mantenuto così oppure l'unione va legittimata con l'elezione diretta da parte dei cittadini. (Cfr. anche il DL 138/2011 convertito nella Legge 148/2011 che, all'art. 16, comma 11, prevede la possibilità dell'elezione diretta del consiglio delle unioni formate da comuni con meno di 1.000 abitanti.)

Deve avere, inoltre, un numero di consiglieri più alto di quello dei consigli dei comuni con pari abitanti.

b) **L'unione deve coincidere puntualmente con il distretto** socio sanitario e scolastico, facendo così coincidere il comitato di distretto socio sanitario e la conferenza scolastica distrettuale con la giunta dell'unione.

Non può accadere che un comune appartenente ad una unione o a una comunità montana non faccia parte del distretto socio sanitario che comprende la sua unione/CM. (cfr. la Legge Regionale 10/2008 art. 11, comma 4).

c) **Unione di comuni e fusione di comuni non sono modelli alternativi**, ma complementari.

Molte unioni/CM non possono trasformarsi in un comune unico per l'eccessivo numero di comuni (8-9 o più) e per le eccessive dimensioni (oltre i 250-300 km²). Ma più ragionevolmente in unioni di 3/4 comuni di dimensioni più grandi delle attuali.

Ricordando sempre però che i processi di fusione sono processi sempre molto delicati ai quali non si possono applicare regole rigide, ma piuttosto favorendo le realtà che per ragioni storiche, culturali, economiche e geografiche sono più pronte per affrontare questo percorso.

d) **Il ruolo delle province** non viene meno anche a fronte di una ipotetica riduzione degli attuali 47 comuni.

Infatti a fronte anche di una radicale riduzione dei comuni nel territorio provinciale avremo comunque sempre presenti dentro le 7-8 unioni/comunità montane, almeno 20-25 comuni oltre al comune capoluogo di provincia.

Le unioni non portano alla soppressione dei comuni di conseguenza un compito di coordinamento provinciale resta necessario. Infatti il policentrismo (scelta chiara della nostra provincia) per non scadere in anarchia va governato.

Sicuramente nei settori ambiente, territorio e mobilità.

Quindi nei campi del servizio idrico integrato, del servizio rifiuti urbani, della gestione dei parchi, degli interventi sui corsi d'acqua, della pianificazione urbanistica, della pianificazione scolastica dell'istruzione superiore, della viabilità provinciale, dell'agricoltura, etc.

- e) **Le funzioni che i comuni e le unioni dovranno gestire** dovranno evitare tutte le attuali frammentazioni e sovrapposizioni.

Nella logica che le risposte ai cittadini ed alle imprese non venga duplicato su più livelli di governo.

E quindi occorre un quadro legislativo dell'intero sistema di governo che l'Italia vuole avere.

- f) **Non possono più esistere unioni a geometria variabile**, ci vuole omogeneità delle funzioni trasferite dai comuni, ma occorre aiutare i comuni più deboli.

L'unione non è un service o un supermercato, tutti i comuni devono avere le stesse funzioni trasferite per raggiungere tutte le economie di scala ottenibili.

Anche se esiste un problema (da affrontare sia in sede legislativa che in accordi politici) del rapporto all'interno della stessa unione di comuni sotto i 5.000 abitanti con altri oltre i 15-20.000. E del rapporto tra comuni di montagna o di alta collina con comuni di pianura o di pedemontana.

In sintesi è il tema di comuni che condividono gli stessi servizi con diverse capacità di finanziamento e i criteri di solidarietà territoriale.

- g) **La giunta dell'unione non può essere composta solo da sindaci.**

Occorrerebbe prevedere alcuni assessori a tempo pieno (3-4, non di più) che possano presidiare il territorio ampio e possano riferire ai sindaci ed alle commissioni consiliari comunali.

- h) **Indicatori regionali: premi e penalità.**

La regione dovrebbe individuare degli indicatori per poter misurare in modo certo e trasparente i costi/benefici che i trasferimenti di funzioni alle unioni e quindi le gestioni associate producono. Solo così si possono superare gli scontri ideologici che prescindono dai dati puntuali.

Ovviamente con un meccanismo premiale o penalizzante se si rispettano o no gli standard individuati.