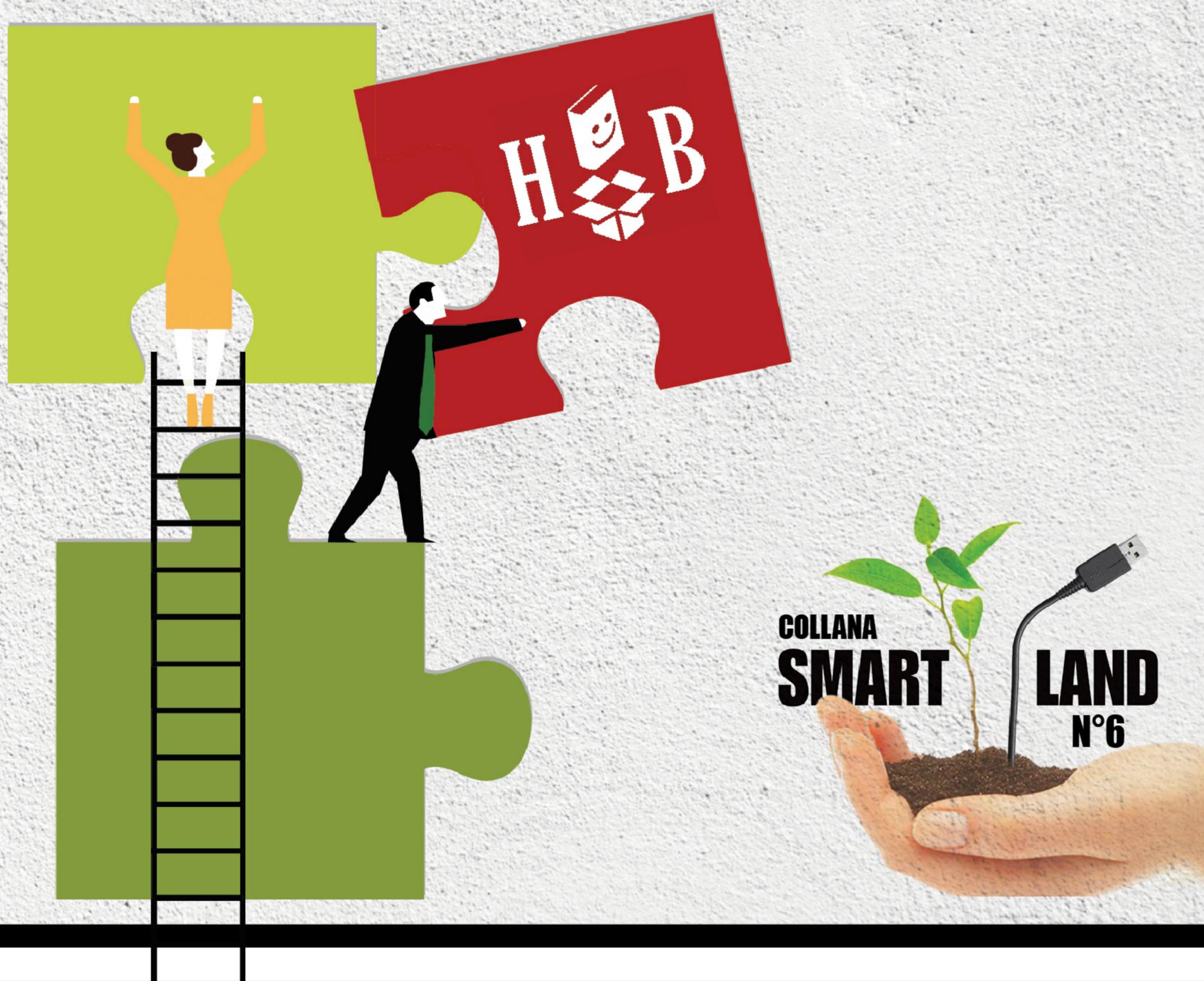


Cristina Gianfelici

LE UNIONI DEI COMUNI

Il conferimento delle funzioni per una ricerca di maggiore efficienza ed efficacia dei servizi



Cristina Gianfelici

Le Unioni dei Comuni

*Il conferimento delle funzioni
per una ricerca di maggiore efficienza
ed efficacia dei servizi*

Collana Smart Land n°6



La ricerca è stata realizzata grazie
all'impegno e al contributo di

F O N D A Z I O N E
GIOVANNI DALLE FABBRICHE

Le Unioni dei Comuni

Il conferimento delle funzioni

per una ricerca di maggiore efficienza ed efficacia dei servizi

© 2018 Homeless Book

www.homelessbook.it

ISBN: 978-88-3276-045-3 (brossura)

978-88-3276-046-0 (eBook)

© Fondazione Giovanni Dalle Fabbriche, 2018

www.fondazionealledallefabbriche.it

Pubblicato a settembre 2018

A mia sorella Arduina

Indice

| | |
|---|-----------|
| Presentazione | 7 |
| | |
| Il background dottrinale, normativo e istituzionale | 9 |
| Il quadro teorico-concettuale | 9 |
| L'evoluzione normativa in Italia | 17 |
| Efficienza ed efficacia delle Unioni di Comuni | 22 |
| | |
| Le Unioni di Comuni nella Regione Emilia-Romagna | 25 |
| Il quadro normativo | 25 |
| Il conferimento delle funzioni | 33 |
| | |
| Il conferimento in Unione della funzione lavori pubblici | 39 |
| Finalità, contenuti, perimetro e metodologia della ricerca | 39 |
| Requisiti preliminari al conferimento in Unione | 40 |
| La rappresentatività politica dell'Unione | 42 |
| La gestione delle attività e delle spese correnti | 44 |
| Il rischio di sussidiazione incrociata | 47 |
| La gestione degli investimenti | 48 |
| La proprietà dei beni patrimoniali | 48 |
| Le coperture assicurative | 49 |
| Il monitoraggio dell'efficienza e dell'efficacia | 49 |

| | |
|-----------------------|-----------|
| Conclusioni | 53 |
| Bibliografia | 57 |
| Ringraziamenti | 63 |

Presentazione

Le funzioni istituzionali, le attività e i servizi dei Comuni sono fattori fondamentali per la qualità di vita dei cittadini e lo sviluppo delle imprese, da sempre imprescindibili catalizzatori di crescita economica e sociale delle comunità locali. Le relative modalità di gestione, però, hanno assunto crescente rilevanza nel dibattito dei politici, dei tecnici, degli studiosi (giuristi, economisti pubblici, aziendalisti) e dell'opinione pubblica soprattutto negli ultimi trent'anni, quando i noti vincoli alla spesa pubblica imposti dall'Unione Europea hanno reso inevitabile interrogarsi su come i Comuni possano continuare a erogare servizi essenziali sempre più complessi e numerosi a fronte di risorse (finanziarie e umane) sempre più scarse.

L'Unione di Comuni rappresenta uno degli strumenti giuridico-istituzionali che il legislatore nazionale ha introdotto e promosso via via con maggiore enfasi proprio in risposta a questa problematica: in caso di risorse insufficienti, l'unione di capitali, strumenti, persone, conoscenze, procedure, ecc. potrebbe consentire ai Comuni di svolgere maggiori e migliori attività e servizi di quanto sarebbe possibile in caso di parcellizzazione.

L'uso del condizionale, però, è d'obbligo. Accanto al dato meramente contabile della spesa, le tante realtà comunali italiane si caratterizzano per numerose e rilevanti peculiarità territoriali e geomorfologiche, demografiche, storico-culturali, sociali ed economiche, che necessitano di risposte mirate. L'efficienza e l'efficacia dei servizi, infatti, si misurano non solo attraverso l'entità delle spese, ma anche attraverso la qualità, la tempestività e la concreta capacità di rispondere adeguatamente alle differenziate

esigenze delle comunità locali. Per queste ragioni, non è possibile considerare l'Unione di Comuni come una soluzione sempre e aprioristicamente valida; i criteri e le modalità impiegate per la costituzione e la gestione sono elementi imprescindibili per il successo (o l'insuccesso) dell'iniziativa.

Date le premesse, questo lavoro vuole fornire un contributo al dibattito scientifico in corso sull'efficienza e sull'efficacia delle Unioni di Comuni, nella prospettiva economico-aziendale. Ma anche rappresentare un ausilio per i politici e gli amministratori locali, che nel conferire in Unione una o più funzioni non possono ignorare, accanto ai vantaggi, anche le possibili criticità di tale soluzione.

Ad un esame iniziale del background dottrinale, normativo e istituzionale, segue un approfondimento specifico sulla gestione delle Unioni di Comuni nella Regione Emilia-Romagna). I risultati di una ricerca empirica sul conferimento in Unione della funzione "Lavori pubblici" consentono poi di cogliere le complessità che caratterizzano il passaggio delle attività in Unione, a fronte di molteplici criticità e specificità che puntualmente si presentano. Concludono il lavoro alcune considerazioni sui punti di forza e di debolezza delle Unioni di Comuni, emerse dall'approfondimento bibliografico ma, soprattutto, attraverso la ricerca empirica e le interviste ai politici e agli amministratori locali, che con questi temi quotidianamente si misurano sul campo.

Cristina Gianfelici

aprile 2018

Il background dottrinale, normativo e istituzionale

Il quadro teorico-concettuale

Caratteri distintivi dei servizi pubblici locali

I servizi pubblici locali presentano alcune caratteristiche peculiari che ne condizionano profondamente la gestione.

Innanzitutto, il carattere pubblico, tipico di servizi indispensabili, la cui erogazione si intreccia con la tutela e la promozione di diritti umani fondamentali quali la salute, la sicurezza, l'istruzione, la mobilità, la lotta alla povertà, lo sviluppo economico-sociale, ecc. Frequentemente, si tratta pertanto di servizi universali (Antonioli e Fazioli, 2002; Direttiva 2002/22/CE; Napolitano, 2000; Pericu, 2001; Rossi, 1997), che entro il perimetro di determinati standard minimali devono essere resi accessibili a tutti i cittadini, compresi coloro che non hanno le possibilità economiche per pagare un prezzo “di mercato”, pienamente remunerativo dei costi di gestione. Si pensi, ad esempio, al servizio idrico, o al trasporto pubblico locale.

L'aggettivo “pubblico” implica spesso anche i caratteri di non rivalità e non escludibilità dei consumi (Delbono e Zamagni, 1997; Pericu, 2001). Si consideri, ad esempio, lo spazzamento delle strade. Non rivalità significa che la quantità di servizio

consumata da un soggetto (nell'esempio, l'utilizzo di una strada pulita) non diminuisce la quantità disponibile per gli altri (che nella stessa misura possono usufruire della medesima strada pulita) e, conseguentemente, può risultare difficile o economicamente non conveniente escludere dalla fruizione coloro che non pagano alcun prezzo (es. i cittadini che evadono la tassa sui rifiuti).

Non di rado, inoltre, si tratta di servizi in condizioni di monopolio naturale (Bosi, 2000; Delbono e Zamagni, 1997; Fazioli, 1995), dove i meccanismi di mercato soccombono innanzi all'evidenza di una produzione che è più efficiente se viene gestita da un solo soggetto piuttosto che da più fornitori in competizione fra loro. Dal lato dell'offerta, questa condizione può scaturire dalla necessità di ingenti investimenti in capitali fissi (si pensi, ad esempio, alle infrastrutture del servizio idrico), a cui consegue che, a fronte di un costo variabile del servizio sostanzialmente costante, l'incremento dei volumi di produzione determina una progressiva riduzione sia del costo marginale, sia del costo medio (economie di scala). Dal lato opposto, il carattere "locale" del mercato di riferimento e la conseguente impossibilità di addivenire a una sua ulteriore espansione favorisce la sostanziale coincidenza fra le dimensioni ottimali dell'impianto di un singolo fornitore e le infrastrutture necessarie a soddisfare tutta la domanda, anche potenziale.

In altri casi, la possibilità di affidare un servizio alle condizioni di fornitura del libero mercato è esclusa da alcune caratteristiche peculiari che sostanzialmente impediscono una gestione imprenditoriale, quali la non rilevanza economica (es. servizi sociali), che non assicura la copertura dei costi attraverso i correlati proventi, o la natura istituzionale (es. servizio anagrafe), che ne impone l'erogazione a prescindere da una domanda specifica.



Privatizzazione e cooperazione interistituzionale nella gestione dei servizi pubblici locali

Alla luce delle peculiari caratteristiche sinteticamente richiamate nel paragrafo precedente, che variamente si combinano in capo ai servizi pubblici locali, il tema della gestione efficiente ed efficace di tali servizi appassiona gli economisti, gli aziendalisti e i politologi di tutto il mondo fin dagli anni Sessanta.

A partire dai primi anni Novanta e per quasi un ventennio, tale dibattito si è particolarmente focalizzato sul tema della privatizzazione¹. Per lungo tempo, numerosi studiosi, politici e operatori del settore hanno ritenuto che il trasferimento della gestione dei servizi pubblici locali dal settore pubblico alle imprese private potesse rappresentare la migliore risposta alle sfide dettate dalla globalizzazione, dallo sviluppo tecnologico e dalle conseguenti sempre più numerose e costose esigenze e istanze collettive, a fronte di risorse pubbliche sempre più insufficienti.

Oggi, però, sappiamo che non è così: le evidenze empiriche dimostrano che la gestione affidata a imprese private non è automaticamente né più efficiente, né più efficace della gestione pubblica (Bel e Warner, 2008a; Bel, Fageda e Warner, 2010) e molto spesso non soddisfa le aspettative (Bel e Warner, 2008b).

Innanzitutto, i Comuni restano comunque responsabili nei confronti dei propri cittadini per le condizioni di erogazione dei servizi pubblici essenziali; in una prospettiva integrata, gli oneri relativi alle procedure di gara e alle attività di indirizzo e controllo delle amministrazioni pubbliche sul gestore privato possono anche condurre a un incremento del costo complessivo del servizio a carico delle comunità locali, piuttosto che a una riduzione (Bel e Miralles, 2003; Brown e Potoski, 2005). Inoltre,

1 Sulla privatizzazione dei servizi pubblici locali nelle varie forme possibili e anche per i relativi riferimenti bibliografici, si rinvia a Gianfelici (2008).

l'esternalizzazione dei servizi determina un ridimensionamento organizzativo, strutturale e conoscitivo dei Comuni, che pertanto facilmente si trovano a indirizzare e controllare i gestori senza avere né le risorse né le competenze necessarie, a scapito dell'efficacia sia dell'azione di monitoraggio, sia dei servizi.

Infine, soprattutto nelle realtà più piccole, dove l'esiguità della domanda non consente di raggiungere e sfruttare appieno le dimensioni produttive ottimali e le marginalità sono conseguentemente risicate, può talvolta risultare difficile o addirittura impossibile trovare un gestore privato disponibile a farsi carico di un determinato servizio (Bel, 2006; Bel e Fageda, 2011; Bel e Miralles, 2003; Warner, 2006; Warner e Hefets, 2003).

Nella consapevolezza che né la gestione "pubblica" né la gestione "privata" garantiscono aprioristicamente efficienza ed efficacia, torna quindi al centro del dibattito contemporaneo un tema che gli aziendalisti e i politologi avevano individuato come fondamentale fin dagli anni Sessanta (Dixit, 1973; Donahue, 1989; Mirrless, 1972; Oates, 1972; Ostrom, Tiebout e Warren, 1961): quale è la dimensione territoriale e istituzionale ottimale per la fornitura dei servizi pubblici locali?

Rispetto al dibattito sulla privatizzazione, si tratta di un approccio più olistico al tema della gestione dei servizi pubblici locali, perché riguarda non solo quelli suscettibili di esternalizzazione, ma anche i servizi gestiti in house dalle amministrazioni comunali, i servizi privi di rilevanza economica e quelli che presentano natura più spiccatamente istituzionale.

Inoltre, è una questione di grande interesse anche sotto il profilo operativo. Fin dal dopoguerra, infatti, numerosi Paesi europei ed extra-europei hanno affrontato e continuano ad affrontare il problema dell'inadeguatezza dei capitali disponibili rispetto alla qualità e alla quantità dei servizi richiesti dalle comunità locali attraverso la promozione della cooperazione fra le



amministrazioni comunali, finalizzata a creare una massa critica di risorse strutturali, finanziarie e umane idonea alla erogazione di servizi che gli enti più piccoli, da soli, non riuscirebbero a garantire. Talvolta si tratta di vere e proprie fusioni fra amministrazioni comunali, con conseguente riduzione del loro numero: è il caso, ad esempio, dell'Olanda (Bel, Dijkgraaf, Fageda e Gradus, 2010), della Svizzera (Steiner, 2003), del Giappone (Hirota, 2007; Miyashita e Nakazawa, 2009; Weese, 2008) e di diversi Paesi dell'Est Europa (Bird, Ebel e Wallich, 1995; Hermann, Horvath, Péteri e Ungvári, 1998; Hulst e van Montfort, 2007). In Occidente, invece, appaiono più frequenti le cooperazioni interistituzionali (Kelly, 2007; Swianiewicz, 2011), attraverso le quali più enti limitrofi uniscono le proprie risorse e competenze per la fornitura congiunta di uno o più servizi specifici, senza però rinunciare alla propria identità e autonomia giuridica e istituzionale; talvolta, come in Spagna, la gestione congiunta è affidata a una autorità sovracomunale, dove ciascuno degli enti componenti è rappresentato (Agranoff, 2010), mentre in altri casi, come negli Stati Uniti, la gestione congiunta è delegata a un Comune capofila (Holzer e Fry, 2011), solitamente quello più rilevante per dimensione territoriale, numerosità della popolazione, competenze specifiche, risorse investite, ecc.

I benefici e i rischi della gestione sovracomunale

Al pari della privatizzazione, anche la cooperazione fra amministrazioni comunali per l'erogazione dei servizi pubblici mostra, al contempo, punti di forza e di debolezza, come ben dimostrato da importanti contributi dottrinali e, ormai, anche da numerose esperienze empiriche. Si ritiene essenziale che gli amministratori locali siano informati di tali potenziali benefici e rischi prima di intraprendere il percorso della cooperazione o della fusione con

le realtà comunali limitrofe, affinché le loro scelte non siano condizionate da immotivati pregiudizi, positivi o negativi, o da irragionevoli aspettative, come in passato troppe volte è accaduto in materia di privatizzazione, esternalizzazione o gestione in house.

Non esiste una soluzione universalmente ottimale ed è importante sottolinearlo subito. Esistono però diverse possibili soluzioni per la gestione dei servizi pubblici locali in presenza di risorse scarse, che possono dare risultati più o meno soddisfacenti anche in funzione della sussistenza o meno di specifiche condizioni, di cui gli amministratori locali devono essere consapevoli.

È ormai evidente che la cooperazione fra Comuni si pone quale alternativa alla privatizzazione nel raggiungimento di un ambito dimensionale e gestionale quanto più possibile ottimale (Ostrom, Tiebout e Warren, 1961; Warner e Hebdon, 2001), che favorisce la realizzazione di opportune economie di scala e il conseguente contenimento dei costi di produzione dei servizi pubblici locali (Bel e Costas, 2006). Diversi studi dimostrano che questa soluzione appare particolarmente fruttuosa quando i mercati di riferimento sono scarsamente concorrenziali e i Comuni necessitano di fare massa critica per strappare al gestore pressoché monopolista condizioni di fornitura più vantaggiose (Hefetz e Warner, 2012), o con riferimento ai Comuni più piccoli, che individualmente non hanno né le competenze, né il potere contrattuale per trattare in modo conveniente con un fornitore privato (Bel e Mur, 2009; Warner e Hefetz, 2002).

Tuttavia, anche la cooperazione fra amministrazioni comunali non è immune da problematiche e rischi.

Innanzitutto, determina specifici costi di transazione, che si sommano ai costi di produzione e possono essere più o meno consistenti in funzione delle caratteristiche dei servizi, dei Comuni e, soprattutto, dell'organizzazione sovracomunale che viene istituita per la gestione congiunta. Infatti, laddove non



interviene una vera e propria fusione fra enti, con conseguente unificazione giuridica e organizzativa, la cooperazione aggiunge ai Comuni già esistenti un nuovo ente sovracomunale.

Tale ente necessita di infrastrutture, organismi di governance, personale e altre risorse specifiche, talvolta aggiuntive rispetto a quelle dei Comuni aderenti, rischiando così facilmente di appesantire i costi della gestione, anziché ridurli (Feiock, 2007; Frederickson e Smith, 2003; Garrone, Grilli e Rousseau, 2013; Sørensen, 2007). Inoltre, a differenza del Sindaco e dei Consiglieri comunali, gli organi di governo dell'ente sovracomunale non sono eletti direttamente dai cittadini: questa circostanza fa sorgere qualche dubbio non solo sulla loro legittimità in termini di rappresentatività democratica, ma anche sulla loro effettiva capacità di cogliere e soddisfare le istanze delle comunità locali. È evidente, infatti, che la maggiore lontananza dai cittadini riduce la capacità e anche l'urgenza di soddisfarne le esigenze e, al contempo, il fatto di dovere rendere conto a una "proprietà" spesso frammentata (fra tanti piccoli Comuni) e poco coesa abbatte, anziché promuovere, gli incentivi a presidiare l'efficienza e l'efficacia della gestione. Laddove, peraltro, nell'organismo sovracomunale è presente un Comune capofila, che detiene la maggioranza, la situazione rischia di non essere migliore: è facile, infatti, che le realtà comunali più piccole e le relative peculiari esigenze non vengano adeguatamente rappresentate, considerate e soddisfatte. Per questo motivo, parte della dottrina raccomanda quale fattore critico di successo per le cooperazioni sovracomunali l'omogeneità dei Comuni aderenti (LeRoux, Brandenburger e Pandey, 2010; Marotta, 2015; Miyazaki, 2013), con riguardo non solo alla dimensione territoriale e demografica, ma anche alle caratteristiche geografiche e morfologiche del territorio, alla composizione e alla capacità contributiva della popolazione, all'entità e alla qualità delle risorse disponibili (in termini di

capitale naturale, infrastrutturale e tecnologico, umano, intellettuale e conoscitivo, organizzativo e finanziario), ecc.

Infine, un altro aspetto cruciale riguarda la natura pubblica o privata del gestore o dei gestori a cui l'organismo sovracomunale decide di affidare uno o più servizi. Alla luce dei numerosi studi econometrici che dimostrano come non sussistano sistematiche e significative differenze di costi a favore della gestione pubblica o della gestione privata, entrambe le opzioni appaiono degne di attenzione, nella consapevolezza che la scelta incide non solo sul tipo di procedure che è necessario attivare per l'affidamento, ma anche sui risultati che, al verificarsi di specifiche condizioni, è possibile conseguire. Ad esempio, diversi contributi dottrinali evidenziano come la cooperazione fra Comuni finalizzata alla gestione pubblica di uno o più servizi offra i migliori risultati in termini di riduzione dei costi a vantaggio degli enti più piccoli (Carr, LeRoux e Shrestha, 2009; Hefetz, Warner, Vigoda-Gadot, 2012), che solo attraverso una gestione aggregata possono ambire al conseguimento delle economie di scala, e soprattutto quando il mercato di riferimento è poco concorrenziale (Hefetz e Warner, 2012) e conseguentemente il vantaggio monopolistico o oligopolistico dei gestori privati diventa difficile da contrastare (Bel e Fageda, 2011). Inoltre, anche su questo fronte i migliori risultati sembrano emergere quando gli enti "associati" sono abbastanza omogenei, ovvero presentano obiettivi simili o almeno compatibili (Brown, 2008) e analoghe strategie e linee di azione (Emerson, Nabatchi e Balogh, 2012), che consentono l'instaurazione di un migliore rapporto di fiducia e reciproca collaborazione rispetto a quello che potrebbe crearsi con un gestore privato (Lamothe e Lamothe, 2012), inevitabilmente meno empatico nella condivisione delle finalità e degli intenti.



L'evoluzione normativa in Italia

In Italia, il tema delle Unioni dei Comuni è introdotto per la prima volta agli inizi degli anni Novanta, quando il legislatore nazionale, a fronte degli accordi di Maastricht e degli obblighi assunti in sede europea, si trova costretto a confrontarsi in modo rigoroso con il problema del sovra-indebitamento e le conseguenti, improrogabili misure di razionalizzazione della spesa pubblica, che inevitabilmente impattano anche sulle amministrazioni locali (Citroni, Lippi e Profeti, 2013).

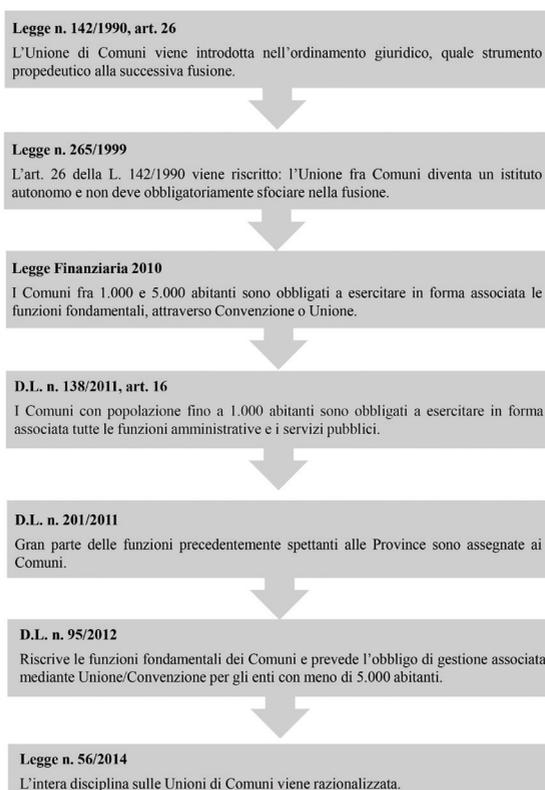


Tavola 1: Principali passaggi normativi sulle Unioni di Comuni

In verità, l'articolo 26 della Legge n. 142/1990 introduce l'Unione dei Comuni non come istituto autonomo, ma quale strumento per giungere alla definitiva fusione delle amministrazioni locali, allo scopo di abbattere le diseconomie derivanti dalla loro eccessiva frammentazione. Tale strategia, però, non produce i risultati sperati: nel 2000, a dieci anni dalla entrata in vigore della legge che ne promuoveva la riduzione, in Italia si contano 8.101 Comuni, a fronte degli 8.100 Comuni del 1991 (dati Istat). Il tradizionale attaccamento degli italiani al proprio "campanile", che rappresenta un vero e proprio elemento di identificazione sotto i profili sociale, economico e culturale, unitamente a una certa ostilità della classe politica, che vede nella diffusione capillare delle proprie strutture organizzative un fondamentale punto di forza, scoraggiano drasticamente le fusioni (De Angelis e Pellegrini, 2005).

La successiva Legge n. 265/1999, pertanto, interviene per correggere l'obiettivo: si ritiene indispensabile non la riduzione del numero dei Comuni, bensì una maggiore efficienza ed efficacia della loro azione. In quest'ottica, l'art. 26 della Legge n. 142/1990 (dal 2000 confluito nell'art. 32 del Testo Unico degli Enti Locali – TUEL) viene completamente riscritto e l'Unione diventa un istituto autonomo, che vuole supportare i Comuni nell'esercizio congiunto delle funzioni di loro competenza ma non necessariamente deve sfociare nella fusione. A fronte del nuovo assetto normativo e di taluni incentivi statali, e talvolta regionali, a maggio 2011 si contano 337 Unioni, tra oltre 1.663 Comuni per circa 6 milioni di cittadini. Si tratta certamente di un risultato migliore rispetto a quello prodotto dalla precedente normativa (prima del 1999, le Unioni erano soltanto 16), ma ancora insufficiente, se si pensa che nello stesso periodo l'Italia si compone di 8.092 Comuni, di cui poco meno di un quarto (n. 1.948) con meno di 1.000 abitanti (Fondazione IFEL, 2011).



Per questo motivo, il legislatore nazionale interviene nuovamente e ripetutamente, con l'intento chiaro, ma spesso confusamente perseguito, di obbligare i piccoli Comuni ad associarsi, almeno per la gestione delle funzioni fondamentali.

La Legge Finanziaria 2010 (D.L. n. 78/2010) obbliga i Comuni con popolazione compresa fra i 1.000 e i 5.000 abitanti a esercitare in forma associata, attraverso Convenzione o Unione, le funzioni fondamentali elencate dalla Legge n. 42/2009. Un successivo Decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri dovrebbe specificare tempi e modalità attuative, ma prima della sua promulgazione altre leggi intervengono a modificare l'impianto normativo. In particolare, ai sensi dell'art. 16 del D.L. n. 138/2011 (convertito nella Legge n. 148/2011), i Comuni con popolazione fino a 1.000 abitanti sono obbligati a esercitare in forma associata tutte le funzioni amministrative e i servizi pubblici di loro competenza e possono farlo attraverso una speciale tipologia di Unione, diversa da quella regolata dall'art. 32 del TUEL; in alternativa, i Comuni interessati possono anche optare per la Convenzione, ma solo se riescono a dimostrare entro il 30 settembre 2013 di avere gestito in maniera efficiente ed efficace tutte le funzioni previste.

Successivamente, altre importanti disposizioni si susseguono, quali in particolare:

- il D.L. 201/2011, convertito in Legge n. 214/2011, che riassegna ai Comuni gran parte delle funzioni precedentemente spettanti alle Province;
- il D.L. 95/2012, convertito in Legge n. 135/2012, che riscrive le funzioni fondamentali dei Comuni, prevedendone l'obbligo di gestione associata mediante Unione o Convenzione per gli enti con popolazione inferiore a 5.000 abitanti, o inferiore a 3.000 abitanti se già appartenenti a Comunità montane. Per garantire una effettiva

ma graduale adesione a questo modello, la norma impone la gestione congiunta di almeno tre funzioni fondamentali entro il 1 gennaio 2013 e delle restanti funzioni fondamentali entro il 1 gennaio 2014; successivamente, però, diverse proroghe intervengono a modificare le scadenze originariamente previste;

- la Legge n. 56/2014, che razionalizza l'intera disciplina, facendo cadere le due tipologie di Unione a favore di un modello soltanto (quello disciplinato dall'art. 32 TUEL), semplificando le procedure costitutive e l'organizzazione delle Unioni, eliminando i compensi per gli amministratori che ne fanno parte e prevedendo incentivi specifici per le fusioni. L'obiettivo del nuovo quadro normativo è evidentemente quello di incentivare il raggiungimento a breve di forme stabili di associazionismo tra Comuni, dove la fusione, ancorché non obbligatoria, rappresenta indubbiamente la soluzione maggiormente auspicata.

A marzo 2017, la normativa vigente prevede che i Comuni con popolazione inferiore a 5.000 abitanti, o fino a 3.000 abitanti se appartenenti o appartenuti ad una comunità montana, abbiano adempiuto entro il 31/12/2016 (art. 4, c. 4, del D.L. 30 dicembre 2015, n. 210, convertito in Legge 25 febbraio 2016, n. 21) all'obbligo di gestione associata di tutte le funzioni fondamentali (elencate all'art. 14, c. 27, del D.L. n. 78/2010, fatta eccezione solo per la lettera l), attraverso modalità operative definite in modo specifico dalle singole Regioni. Complessivamente, sul territorio nazionale si contano n. 535 Unioni, che coinvolgono n. 3.105 Comuni e oltre 12 milioni di abitanti (Tavola 2).



| Regione | Numero Unioni di Comuni | % di Unioni rispetto al totale nazionale | N. Comuni | N. abitanti |
|---------------------|-------------------------------|---|-----------|-------------|
| Valle d'Aosta | 8 | 1,50% | 73 | 93.521 |
| Piemonte | 110 | 20,56% | 785 | 1.381.543 |
| Lombardia | 76 | 14,21% | 271 | 645.615 |
| Veneto | 43 | 8,04% | 227 | 1.147.218 |
| Liguria | 23 | 4,30% | 107 | 158.127 |
| Emilia Romagna | 42 | 7,85% | 270 | 2.523.132 |
| Trentino | 1 | 0,19% | 3 | 2.951 |
| Friuli V. Giulia | 18 | 3,36% | 146 | 940.218 |
| Toscana | 22 | 4,11% | 143 | 895.088 |
| Marche | 19 | 3,55% | 118 | 426.148 |
| Umbria | 1 | 0,19% | 8 | 39.272 |
| Lazio | 20 | 3,74% | 100 | 203.846 |
| Abruzzo | 12 | 2,24% | 67 | 235.967 |
| Campania | 15 | 2,80% | 90 | 470.261 |
| Molise | 8 | 1,50% | 54 | 98.415 |
| Basilicata | 2 | 0,37% | 16 | 60.048 |
| Puglia | 23 | 4,30% | 113 | 1.042.743 |
| Calabria | 10 | 1,87% | 52 | 153.073 |
| Sicilia | 47 | 8,79% | 178 | 824.147 |
| Sardegna | 35 | 6,54% | 284 | 702.715 |
| Totale | 535 | 100,00% | 3.105 | 12.044.048 |

Tavola 2 – Le Unioni di Comuni in Italia a marzo 2017 (Anci, 2017)

Efficienza ed efficacia delle Unioni di Comuni

Alla luce dell'argomento di studio, il primo quesito che è stato necessario porsi riguarda le modalità di misurazione e valutazione dell'efficienza e dell'efficacia delle Unioni dei Comuni.

Confrontandosi con gli operatori che si occupano direttamente di Unioni, a livello regionale o locale, è però emerso fin da subito che, salvo sporadiche eccezioni, la risposta non può essere positiva, almeno per tre ragioni principali.

In primo luogo, la misurazione dell'efficienza e dell'efficacia implica la possibilità di confrontare validamente le funzioni e i servizi espletati dalle Unioni, in termini di qualità e quantità, rispetto alle funzioni e ai servizi analoghi precedentemente espletati dai Comuni aderenti. Questo confronto, però, non può essere concretamente effettuato, non solo perché i dati relativi alle gestioni pregresse sono spesso incompleti, ma soprattutto perché le Unioni sono entrate a far parte del quadro giuridico-istituzionale italiano in un momento storico di enormi tagli alla spesa pubblica: pertanto, qualsiasi eventuale confronto fra funzioni e servizi similari per contenuti ma espletati in epoche storiche e condizioni economico-finanziarie profondamente diverse non può essere significativo. Anzi, gli operatori hanno dichiarato che, al di là degli obblighi giuridici, le Unioni sono spesso indispensabili proprio per unire le poche risorse (finanziarie, umane, tecnologiche, ecc.) a disposizione e garantire così l'espletamento di funzioni e servizi essenziali che, altrimenti, diventerebbe impossibile assicurare.

Un secondo problema riguarda la moltiplicazione degli enti territoriali che deriva dall'Unione: se, prima della sua costituzione, su un dato territorio insistevano n Comuni, dopo la sua nascita sul medesimo territorio insistono $n+1$ enti territoriali: gli n Comuni di partenza e l'Unione. Anche se gli organi



dell'Unione (Presidente, Giunta, Consiglio) sono composti dagli amministratori in carica nei Comuni associati, che non percepiscono alcun compenso aggiuntivo per il nuovo incarico, e anche il personale dell'Unione coincide con quello dei Comuni aderenti, è evidente che in termini strettamente gestionali la presenza di un livello istituzionale aggiuntivo accresce la complessità e conseguentemente riduce l'efficienza dell'azione: a livello politico, decisionale e operativo, inevitabilmente aumenta il numero degli incontri, degli atti, delle comunicazioni, ecc. e si rallentano le procedure, perché per agire a livello di Unione è necessario che, a monte, tutti i Comuni aderenti, attraverso i loro rappresentanti, trovino un accordo sugli obiettivi e le priorità da perseguire, le soluzioni da attuare, le risorse da utilizzare, le operazioni da implementare.

Come ben evidenziato dalla Corte dei Conti (2015, 2014), la costituzione dell'Unione di per sé non garantisce alcuna razionalizzazione della spesa pubblica: nelle fasi iniziali, al contrario, la moltiplicazione dei livelli istituzionali può addirittura provocare degli incrementi di spesa, validamente superabili solo quando l'Unione diventa effettiva, ovvero si evolve in una gestione congiunta e collaudata pressoché di tutte le funzioni, o si concretizza in una vera e propria fusione. Questa rappresentazione sembra suggerire che, come auspicato dal legislatore anche attraverso specifici incentivi economici, la strada che i Comuni dovrebbero preferire per potenziare l'efficienza e l'efficacia della propria azione sia quella della fusione, piuttosto che dell'Unione. Per quale motivo, allora, le Unioni sono ancora decisamente prevalenti rispetto alle fusioni (Tavola 3)?

| Anno | Numero Fusioni di Comuni | N. Comuni interessati |
|-----------|--------------------------|-----------------------|
| 1995-2011 | 9 | 24 |
| 2014 | 24 | 57 |
| 2015 | 7 | 17 |
| 2016 | 29 | 75 |
| 2017 | 14 | 31 |

Tavola 3 – Le Fusioni di Comuni in Italia dal 1995 al 2017 (Fonti: www.tuttitalia.it; Tasso, 2015)

L'ultimo ma cruciale problema riguarda la dimensione ottimale dell'ambito territoriale di riferimento, su cui costruire l'Unione o la fusione. Spesso l'ambito territoriale è troppo ampio e, soprattutto, include aree molto diverse sotto i profili geografico, morfologico, ambientale e talvolta anche demografico e storico-culturale, che presentano problemi specifici e necessitano di soluzioni peculiari, difficili da definire e realizzare quando la gestione è centralizzata sotto un unico ente territoriale. È evidente che in questi casi l'Unione viene comunque realizzata, sia per ottemperare a un obbligo di legge, sia per cercare di porre rimedio alla cronica carenza di risorse, ma la fusione è accuratamente evitata. Come suggerito dalla letteratura e già precedentemente illustrato, condizione essenziale affinché una Unione o una fusione possa essere gestita con successo è l'omogeneità dei Comuni aderenti, con riferimento sia alle caratteristiche geografiche, demografiche, socio-economiche, strutturali e organizzative, sia conseguentemente alle esigenze, gli obiettivi, alle priorità e alle modalità di azione.



Le Unioni di Comuni nella Regione Emilia-Romagna

Il quadro normativo

Le gestioni associate attraverso Unioni e Convenzioni

All'interno della cornice normativa dettata dal legislatore nazionale, le modalità concrete per la gestione associata delle funzioni da parte dei Comuni sono disciplinate a livello regionale. La Regione Emilia-Romagna, in particolare, rende più severo il quadro normativo imponendo che tutti i Comuni di ciascun ambito territoriale, a prescindere dalla loro dimensione demografica, al più tardi dal 1 gennaio 2015, gestiscano in modo associato almeno 4 funzioni fra quelle elencate dalla L.R. n. 21/2012, art. 7, c. 3, primo periodo. La Regione Emilia-Romagna, inoltre, prevede che all'interno di ciascun ambito territoriale ottimale, come definito dalla stessa Regione, possa essere istituita una sola Unione di Comuni, composta da almeno 10.000 abitanti; la soglia demografica minima si abbassa ad almeno 8.000 abitanti se l'Unione è composta prevalentemente da Comuni montani (L.R. 21/2012, art. 7, c. 5). In assenza di disposizioni più precise, si ritiene applicabile il criterio generale stabilito dal TUEL secondo cui la popolazione legale è quella risultante dall'ultimo censimento generale, ovvero, ad oggi, la popolazione rilevata dal

censimento del 9 ottobre 2011, i cui risultati sono stati pubblicati in *Gazzetta Ufficiale* n. 294 del dicembre 2012.

Fatto salvo l'ovvio requisito della pluralità, non è richiesto un numero minimo di Comuni partecipanti per la costituzione di una Unione; è evidente, però, che successivamente alla costituzione dell'Unione fra alcuni Comuni, gli altri Comuni del medesimo ambito territoriale, qualora desiderino associarsi, devono necessariamente aderire all'Unione esistente, non potendo costituirne un'altra all'interno dello stesso ambito. Qualora, invece, i Comuni optino per la gestione in forma associata delle funzioni attraverso la Convenzione, nessuna soglia demografica minima e nessun numero minimo di amministrazioni aderenti sono previsti, in quanto l'area adeguata è identificata nell'intero ambito territoriale ottimale (L.R. 21/2012, art. 7, c. 1).

Il principio cardine su cui poggia il quadro normativo regionale, pertanto, stabilisce che la cornice entro cui si svolgono le gestioni associate, obbligatorie o facoltative, in Convenzione o in Unione, è necessariamente l'ambito ottimale definito dalla Regione medesima; pertanto, sono illegittime sia eventuali Unioni a cavallo di più ambiti, sia eventuali Convenzioni fra due o più Comuni appartenenti ad ambiti diversi. Per l'adempimento degli obblighi di gestione associata delle funzioni fondamentali si presentano conseguentemente tre possibili soluzioni:

1. negli ambiti dove non è costituita alcuna Unione, i Comuni obbligati alla gestione associata possono stipulare tra tutti un'unica Convenzione; solo al verificarsi di particolari condizioni in relazione alle specificità del contesto territoriale, i Comuni possono anche esercitare alcune funzioni in Convenzione tra alcuni soltanto di loro;
2. qualora un ambito territoriale ottimale includa una Unione, i Comuni che ne fanno parte possono conferire le funzioni all'Unione medesima o anche stipulare una



Convenzione con gli altri Comuni del medesimo ambito territoriale che non aderiscono all'Unione; i Comuni non appartenenti all'Unione, dal canto loro, possono convenzionarsi con l'Unione stessa (fatta salva la possibilità di aderirvi, anche in un momento successivo) o, per funzioni non conferite dai Comuni aderenti all'Unione, stipulare una Convenzione fra tutti i Comuni obbligati (o solo alcuni, qualora particolari condizioni correlate al contesto territoriale giustifichino questa scelta) per una o più funzioni fondamentali;

3. infine, laddove l'ambito territoriale ottimale coincide con l'Unione, i Comuni possono conferire le funzioni fondamentali all'Unione medesima e, per le funzioni non conferite, associarsi in Convenzione. Anche in questo caso, la Convenzione può coinvolgere anche solo alcuni Comuni dell'ambito, purché questa scelta risulti appropriata in funzione delle particolari condizioni del contesto territoriale di riferimento.

Conformemente alle disposizioni nazionali, le Convenzioni devono avere almeno durata triennale (D.L. 78/2010, art. 14, c. 31-bis e ss.mm.), mentre nessun limite temporale è assegnato alle Unioni. Su questo secondo fronte, però, interviene ancora una volta la normativa regionale, imponendo che la durata dei conferimenti all'Unione non possa essere inferiore a 5 anni, fatti salvi eventuali termini più ampi (ma non più brevi) fissati dallo Statuto dell'Unione medesima (L.R. n. 21/2012, art. 19, c. 4). Più precisamente, ai fini dell'accesso ai contributi regionali, l'art. 34, c. 6, della L.R. 21/2012 stabilisce che la durata del conferimento deve essere almeno di 5 anni per i Comuni che aderiscono facoltativamente alla gestione associata e a tempo indeterminato per i Comuni obbligati dalla normativa vigente;

questi ultimi possono anche decidere di recedere dall'Unione, ma comunque non prima che siano trascorsi almeno 5 anni dal momento dell'adesione.

Le funzioni oggetto di gestione associata

Come specificato nel capitolo precedente, l'obbligo di gestione associata imposto dalla normativa nazionale ai Comuni con popolazione inferiore a 5.000 abitanti (o fino a 3.000 abitanti, se appartenenti o appartenuti ad una comunità montana) non riguarda tutte le attività di loro competenza, ma solo le seguenti funzioni fondamentali, elencate all'art. 14, c. 27, del D.L. n. 78/2010, ad eccezione della lettera l (art.14, comma 28, del D.L. n. 78/2010 e ss.m.):

- a) organizzazione generale dell'amministrazione, gestione finanziaria e contabile;
- b) organizzazione dei servizi pubblici di interesse generale di ambito comunale, ivi compresi i servizi di trasporto pubblico comunale;
- c) catasto, ad eccezione delle funzioni mantenute allo Stato dalla normativa vigente;
- d) pianificazione urbanistica, edilizia di ambito comunale e partecipazione alla pianificazione territoriale di livello sovracomunale;
- e) attività, in ambito comunale, di pianificazione di protezione civile e di coordinamento dei primi soccorsi;
- f) organizzazione e gestione dei servizi di raccolta, avvio, smaltimento e recupero dei rifiuti urbani e riscossione dei relativi tributi;
- g) progettazione e gestione del sistema locale dei servizi sociali ed erogazione delle relative prestazioni ai cittadini, secondo quanto previsto dall'art. 118, c. 4, della Costituzione;



- h) edilizia scolastica (per la parte non attribuita alla competenza delle Province), nonché organizzazione e gestione dei servizi scolastici;
- i) polizia municipale e polizia amministrativa locale;
- l) registri di stato civile e di popolazione e compiti in materia di servizi anagrafici nonché in materia di servizi elettorali, nell'esercizio delle funzioni di competenza statale;
- j-bis) servizi in materia statistica.

La più stringente normativa regionale, invece, prevede che tutti i Comuni appartenenti a ogni ambito territoriale ottimale, a prescindere dalla dimensione demografica, devono esercitare in forma associata con tutti gli altri Comuni del medesimo ambito le attività inerenti ai sistemi informatici e alle tecnologie dell'informazione (come definiti dall'art. 14, c. 28, ultimo periodo, del D.L. n. 78/2010) e almeno tre tra le seguenti sette funzioni:

- funzioni previste dall'articolo 14, c. 27, lettere d), e), g) ed i) del D.L. n. 78/2010;
- funzioni di gestione del personale;
- funzioni di gestione dei tributi;
- sportello unico telematico per le attività produttive (SUAP) di cui agli articoli 2 e 3 della L.R. n. 4/2010.

Ma quali sono, concretamente, le attività soggette all'obbligo di gestione associata? È evidente che le funzioni non incluse negli elenchi sopra richiamati (ovvero, non menzionate né dalle disposizioni nazionali, né dalla disciplina regionale), come ad esempio le funzioni relative alla cultura e alla gestione dei beni culturali, non sono vincolate all'obbligo di gestione associata e possono restare in capo ai singoli Comuni. Con riferimento alle funzioni richiamate dal quadro normativo vigente, invece, la situazione può talvolta presentarsi nebulosa, perché alcune di esse si prestano a interpretazioni diverse, che possono estenderne o restringerne i contenuti.

Ad esempio, quali attività rientrano nell'organizzazione generale dell'amministrazione?

In mancanza di una delimitazione precisa dei contenuti delle funzioni da parte del legislatore nazionale, sussiste evidentemente una certa flessibilità attuativa, che la Regione Emilia-Romagna ha cercato di circoscrivere fornendo un orientamento interpretativo per le funzioni di propria competenza (<http://autonomie.regione.emilia-romagna.it>). Più precisamente, la Regione Emilia-Romagna:

- include fra le funzioni di cui alla lett. a) “organizzazione generale dell'amministrazione, gestione finanziaria e contabile e controllo” almeno la gestione del personale, gli affari generali (organi, segreteria, ecc.), la ragioneria e il controllo di gestione;
- riconduce tra le funzioni ricomprese nella lett. d) “pianificazione urbanistica, edilizia di ambito comunale e partecipazione alla pianificazione territoriale di livello sovramunicipale” tutti i livelli di pianificazione urbanistica;
- riconosce fra le funzioni di cui alla lett. g) “progettazione e gestione del sistema locale dei servizi sociali ed erogazione delle relative prestazioni ai cittadini” tutte le funzioni sia di programmazione, sia di regolazione e committenza.

Ai sensi della L.R. n. 21/2012, la gestione associata delle funzioni fondamentali, sia in Unione, sia in Convenzione, deve sempre rispettare il principio della integralità: la funzione deve essere affidata alla gestione associata in modo globale e, pertanto, in capo al singolo Comune non deve restare alcuna competenza residua. Conseguentemente, non è ammessa la frammentazione delle funzioni e per ciascuna funzione associata deve essere individuato un unico responsabile.



In caso di Unione, ovviamente, i Comuni sono tenuti a conferire, accanto alle funzioni, anche le risorse umane e strumentali necessarie al loro espletamento (TUEL, art. 32, c. 5). In particolare, con riferimento al personale, fermi restando gli altri vincoli previsti dalla normativa vigente, in sede di prima applicazione la spesa sostenuta dall'Unione non può comportare il superamento della somma delle spese per il personale sostenute precedentemente dai singoli Comuni aderenti; a regime, inoltre, la normativa richiede che si realizzi anche un progressivo risparmio di spesa, non solo per il personale ma con riferimento a tutte le voci inerenti alla gestione delle funzioni conferite, grazie a specifiche misure di razionalizzazione organizzativa e programmazione dei fabbisogni (D.L. n. 78/2010, art. 14). Per l'esercizio delle funzioni e dei servizi affidati, le Unioni operano prevalentemente con personale distaccato, comandato o trasferito dai Comuni ed eventualmente con personale direttamente assunto o impiegato attraverso le specifiche tipologie contrattuali previste per il settore pubblico (L.R. n. 21/2012, art. 19, c. 6); per l'accesso ai contributi, però, la disciplina regionale (L.R. n. 21/2012, art. 24, c. 5) esige che il personale comunale sia effettivamente trasferito all'Unione.

I controlli ministeriali e regionali

Le soluzioni della Convenzione e dell'Unione, ancorché entrambi previste dalla normativa vigente per la gestione associata delle funzioni fondamentali, non sono perfettamente equivalenti, non solo, come evidente, sotto gli aspetti procedurali e organizzativi, ma anche sotto il profilo giuridico. La predilezione del legislatore per la soluzione più stabile, ovvero l'Unione, è evidente. Innanzitutto, gli incentivi statali e regionali vengono assegnati solo alle Unioni, non alle Convenzioni. L'assegnazione di tali

incentivi è gestita dalla Regione, che allo scopo assume anche il ruolo di supervisore in merito alla sussistenza dei presupposti, ovvero il rispetto degli obblighi relativi la gestione associata delle funzioni fondamentali previsti sia dalla normativa statale, sia dalla più stringente L.R. n. 21/2012.

Inoltre, i Comuni obbligati alla gestione associata che scelgono lo strumento della Convenzione sono sottoposti a specifici controlli in merito al conseguimento di significativi livelli di efficienza e di efficacia della gestione e, qualora tali controlli diano esito negativo, devono proseguire la gestione associata mediante Unione (D.L. n. 78/2010, art. 14, c. 31-bis e ss.m.); al contrario, nessun controllo di efficienza ed efficacia è previsto qualora le funzioni fondamentali siano gestite attraverso l'Unione.

I controlli sulle Convenzioni vengono effettuati dal Ministero dell'Interno, secondo le modalità stabilite da un apposito decreto (D.M. 11 settembre 2013), decorsi 3 anni di gestione associata. Ai sensi dell'art. 4 del suddetto decreto, l'attestazione dell'efficienza si fonda sui dati contabili di bilancio relativi ai valori della spesa corrente: in particolare, al termine del triennio di osservazione, i dati desunti dalla contabilità finanziaria dovranno dimostrare un risparmio complessivo di spesa corrente degli enti convenzionati di almeno il 5% rispetto alle spese sostenute nell'esercizio finanziario precedente alla gestione associata mediante convenzione (con l'esclusione delle entrate correnti per contributi di amministrazioni pubbliche aventi destinazione finalizzata al finanziamento di funzioni comunali, delle entrate per rimborsi all'ente per le spese gestite in convenzione e delle entrate riferite a servizi precedentemente non attivati).

Dall'altra parte, ai sensi dell'art. 5, il conseguimento di un significativo livello di efficacia deve essere dimostrato dagli enti attestando di aver raggiunto un migliore livello di servizi nella



gestione in Convenzione rispetto all'esercizio finanziario precedente alla gestione associata per almeno 3 delle seguenti attività:

- a) organizzazione e gestione dei servizi di raccolta, avvio, smaltimento e recupero dei rifiuti urbani;
- b) edilizia scolastica;
- c) servizio di polizia municipale e amministrativa locale;
- d) gestione delle entrate tributarie e servizi fiscali;
- e) erogazioni prestazioni sociali;
- f) ufficio tecnico, lavori pubblici, edilizia privata;
- g) asilo nido;
- h) mensa scolastica.

Il conferimento delle funzioni

Lo scenario al 31/12/2016

Come anticipato nel paragrafo precedente, la Regione Emilia Romagna monitora le funzioni conferite dai propri Comuni in Unione ai fini della erogazione dei contributi statali e regionali. In particolare, nel 2016 – ultimo anno per il quale, alla data in cui si scrive, le attività di monitoraggio e finanziamento sono state completate – i contributi sono stati assegnati sulla base dei criteri previsti dall'apposito Piano di Riordino Territoriale (PRT), ovvero:

- a) appartenenza di più Comuni a una Unione;
- b) numero di funzioni conferite;
- c) popolazione, ampiezza territoriale e numero di Comuni coinvolti;
- d) effettività economica dell'Unione, rappresentata da due indicatori: % Unione Spese Correnti, dato dal rapporto

fra il totale delle spese correnti dell'Unione e la somma delle spese correnti di tutti i Comuni appartenenti all'Unione, e % Unione Spese per il Personale, dato dal rapporto fra il totale delle spese per il personale sostenute dall'Unione e la somma delle spese per il personale sostenute da tutti i Comuni appartenenti all'Unione.

Con riferimento al requisito b), è importante sottolineare che non tutte le funzioni conferite in Unione sono rilevanti ai fini del monitoraggio condotto dalla Regione, ma solo le 14 funzioni esplicitamente individuate dal PRT 2016 come finanziabili, ovvero:

1. Sistemi informativi associati (SIA);
2. Gestione del personale;
3. Gestione dei tributi;
4. Polizia municipale;
5. Protezione civile;
6. Servizi sociali;
7. Urbanistica (ufficio di piano);
8. SUAP (sportello unico attività produttive);
9. Istruzione pubblica;
10. Sismica;
11. Lavori pubblici;
12. Centrale Unica di Committenza (CUC);
13. Servizi finanziari;
14. Controllo di gestione.

Dai risultati del monitoraggio condotto dalla Regione (Er-
vet, 2017), al 31/12/2016 in Emilia-Romagna si contano n.
44 Unioni conformi alla L.R. n. 21/2012, a cui aderiscono
290 Comuni, pari all'87% del totale. Come evidenziato dalla
Tavola 4, le funzioni più frequentemente gestite dalle Unioni
(più precisamente, gestite da oltre il 75% delle Unioni) sono



i Servizi informativi associati (funzione che secondo la legge regionale deve essere obbligatoriamente conferita per l'ottenimento dei contributi), Protezione civile, Polizia municipale, Servizi sociali e SUAP. All'opposto, le funzioni per le quali il livello di copertura da parte delle Unioni è ancora molto basso (non superiore al 20%) sono i Lavori pubblici (1 Unione), i Servizi finanziari e l'Istruzione Pubblica (6 Unioni), il Controllo di gestione (7 Unioni) e l'Urbanistica (9 Unioni).

Un trend sostanzialmente analogo riguarda inevitabilmente anche la numerosità dei Comuni che hanno conferito le diverse funzioni in Unione (Tavola 5). Le funzioni che la maggior parte dei Comuni (almeno il 60%) gestisce in forma associata sono i Sistemi informativi associati, la Polizia municipale, la Protezione civile, i Servizi sociali e il SUAP, ovvero gli stessi servizi che fanno riscontrare più frequentemente una gestione in capo alle Unioni. Specularmente, meno del 20% dei Comuni hanno conferito Urbanistica, Istruzione pubblica, Lavori pubblici, Servizi finanziari e Controllo di gestione, ovvero le medesime funzioni per le quali la gestione associata in capo alle Unioni appare più rara.

| | Totale Unioni che esercitano la funzione associata | | | % Unioni con funzione associata sul totale delle Unioni (n. 44) | | |
|--|--|------|------------|---|------|------------|
| | 2016 | 2015 | Differenza | 2016 | 2015 | Differenza |
| Sistemi informativi associati (SIA) | 42 | 42 | 0 | 95% | 95% | 0% |
| Gestione del personale | 28 | 27 | 1 | 64% | 61% | 2% |
| Gestione dei tributi | 11 | 9 | 2 | 25% | 20% | 5% |
| Polizia municipale | 34 | 33 | 1 | 77% | 75% | 2% |
| Protezione civile | 40 | 40 | 0 | 91% | 91% | 0% |
| Servizi sociali | 33 | 29 | 4 | 75% | 66% | 9% |
| Urbanistica (servizio di piano) | 9 | 9 | 0 | 20% | 20% | 0% |
| SUAP (sportello unico attività produttive) | 33 | 32 | 1 | 75% | 73% | 2% |
| Istruzione pubblica | 6 | 6 | 0 | 14% | 14% | 0% |
| Sismica | 11 | 11 | 0 | 25% | 25% | 0% |
| Lavori pubblici | 1 | 1 | 0 | 2% | 2% | 0% |
| Centrale unica di committenza (CUC) | 29 | 26 | 3 | 66% | 59% | 7% |
| Servizi finanziari | 6 | 3 | 3 | 14% | 7% | 7% |
| Controllo di gestione | 7 | 4 | 3 | 16% | 9% | 7% |

Tavola 4 – Funzioni conferite alle Unioni di Comuni (Ervet, 2017)

| | Totale Comuni che esercitano la funzione associata | | | % Comuni con funzione associata sul totale (n. 334) | | | % Comuni con funzione associata sul totale dei Comuni associati* | | |
|--|--|------|------------|---|------|------------|--|------|------------|
| | 2016 | 2015 | Differenza | 2016 | 2015 | Differenza | 2016 | 2015 | Differenza |
| Sistemi informativi associati (SIA) | 279 | 275 | 4 | 84% | 82% | 2% | 96% | 96% | 0% |
| Gestione del personale | 167 | 162 | 5 | 50% | 49% | 1% | 58% | 57% | 1% |
| Gestione dei tributi | 73 | 65 | 8 | 22% | 19% | 3% | 25% | 23% | 2% |
| Polizia municipale | 206 | 200 | 6 | 62% | 60% | 2% | 71% | 70% | 1% |
| Protezione civile | 265 | 261 | 4 | 79% | 78% | 1% | 91% | 91% | 0% |
| Servizi sociali | 218 | 193 | 25 | 65% | 58% | 7% | 75% | 67% | 8% |
| Urbanistica (servizio di piano) | 63 | 63 | 0 | 19% | 19% | 0% | 22% | 22% | 0% |
| SUAP (sportello unico attività produttive) | 218 | 210 | 8 | 65% | 63% | 2% | 75% | 73% | 2% |
| Istruzione pubblica | 38 | 38 | 0 | 11% | 11% | 0% | 13% | 13% | 0% |
| Sismica | 90 | 90 | 0 | 27% | 27% | 0% | 31% | 31% | 0% |
| Lavori pubblici | 3 | 3 | 0 | 1% | 1% | 0% | 1% | 1% | 0% |
| Centrale unica di committenza (CUC) | 182 | 158 | 24 | 54% | 47% | 7% | 63% | 55% | 8% |
| Servizi finanziari | 37 | 21 | 16 | 11% | 6% | 5% | 13% | 7% | 5% |
| Controllo di gestione | 41 | 21 | 20 | 12% | 6% | 6% | 14% | 7% | 7% |

* I Comuni associati sono 286 nel 2015 e 290 nel 2016. I dati del 2015 sono stati ricondotti al numero di 334 Comuni per consentirne la comparazione nel tempo.

Tavola 5 – Funzioni conferite dai Comuni (Ervet, 2017)

Le funzioni non conferite: alcune considerazioni

L'analisi dei dati sinteticamente riportati nelle Tavole 4 e 5 fa sorgere un quesito in merito alle funzioni meno frequentemente conferite in Unione: perché i Comuni tendono a mantenere la gestione autonoma proprio di quelle funzioni e non di altre?

La ridotta numerosità delle Unioni e ancor più delle Unioni che hanno in gestione le suddette funzioni (1 Unione per i Lavori pubblici, 6 Unioni per i Servizi finanziari e l'Istruzione pubblica, 7 Unioni per il Controllo di gestione e 9 Unioni per l'Urbanistica) non consente di applicare utilmente gli strumenti statistici. Ogni tentativo di indagare eventuali correlazioni fra il conferimento delle suddette funzioni e la complessità delle Unioni in termini di popolazione, ampiezza del territorio, numero di Comuni coinvolti, ecc., si è infatti scontrato con l'esiguità del campione, producendo risultati contrastanti e poco significativi.

In particolare, se per la funzione "Lavori pubblici" è evidente che l'unico caso di conferimento riguarda la più piccola Unione dell'Emilia Romagna per dimensione territoriale in kmq (Unione Terra di Mezzo), e anche una delle meno articolate per popolazione e numerosità dei Comuni aderenti, con riferimento alle



altre funzioni (Servizi finanziari, Istruzione pubblica, Controllo di Gestione e Urbanistica) il conferimento in Unione è avvenuto indifferentemente con riguardo a Unioni piccole, medie e grandi (per territorio, popolazione e numero di Comuni aderenti). Pertanto, accantonati gli strumenti statistici, in questo caso scarsamente efficaci, per comprendere le ragioni del poco frequente conferimento di talune funzioni si è scelto di optare per l'analisi qualitativa e, più precisamente, per le interviste dirette ai Sindaci, Segretari, Dirigenti, ecc. di alcune Unioni di Comuni.

Dalle interviste effettuate sono emerse due principali motivazioni. La prima riguarda la natura strategica di alcune funzioni, quali ad esempio istruzione e lavori pubblici, che i cittadini percepiscono come essenziali, o i servizi finanziari, da cui dipendono la capacità di spesa e le modalità di riparto delle risorse disponibili fra alcuni piuttosto che altri interventi ritenuti prioritari. Con riferimento a queste funzioni, i Sindaci tendenzialmente si mostrano più restii al conferimento in Unione, posto che la loro responsabilità di fronte ai cittadini-elettori in merito alle modalità di espletamento rimane immutata e dai risultati conseguiti dipende la costruzione del consenso politico.

La seconda motivazione, invece, concerne la definizione del concetto di omogeneità. Pressoché la totalità degli intervistati conferma che il conferimento in Unione di una funzione è indubbiamente più facile laddove i Comuni aderenti hanno caratteristiche ed esigenze simili. In relazione alla natura e ai contenuti delle funzioni e dei servizi, però, il requisito essenziale di omogeneità può riguardare aspetti diversi. Ad esempio, con riferimento ai lavori pubblici, l'adesione all'Unione da parte di Comuni che hanno dimensioni territoriali e caratteristiche geomorfologiche diverse può rappresentare un ostacolo: i Comuni ad alta quota registrano una significativa domanda per alcuni servizi che nei Comuni di pianura hanno rilevanza inferiore o

addirittura nulla (es. in inverno, pulizia delle strade dalla neve) e viceversa. Tuttavia, con riferimento ad altre funzioni per le quali le caratteristiche territoriali hanno rilevanza nulla o del tutto marginale, gli stessi Comuni possono attuare il conferimento in Unione con successo: si pensi, ad esempio, ai servizi informatici, per i quali l'omogeneità si misura principalmente non sulle condizioni geomorfologiche del territorio, ma sulle caratteristiche dei sistemi hardware e software utilizzati. In sintesi, pertanto, il tardivo o il mancato conferimento di talune funzioni all'interno di Unioni comunque già consolidate o con un gran numero di funzioni condivise non devono stupire, ma piuttosto indurre a indagare le ragioni che ne sono alla base, talvolta di natura politica, talvolta di natura operativa.



Il conferimento in Unione della funzione lavori pubblici

Finalità, contenuti, perimetro e metodologia della ricerca

Alla luce delle considerazioni sviluppate in chiusura del capitolo precedente in merito alla necessità di indagare le cause politiche e/o operative che possono rallentare il conferimento in Unione di talune funzioni, questa ricerca si è particolarmente focalizzata sulla funzione “Lavori pubblici”, che in Emilia-Romagna al 31/12/2016 è oggetto di un solo conferimento in Unione.

Per indagare le cause di complessità di questa funzione, che verosimilmente ne rallentano i conferimenti in Unione, sono state condotte interviste semi-strutturate presso 3 Unioni di Comuni dove i lavori pubblici sono stati conferiti o sono in fase di conferimento. Si tratta di tre Unioni abbastanza omogenee in termini di popolazione, estensione territoriale e numerosità dei Comuni aderenti, ubicate in due diverse Regioni italiane. Le interviste sono state rivolte ai rappresentanti delle Unioni maggiormente coinvolti nella gestione della funzione in esame, ovvero:

- in due casi il segretario generale e nel terzo caso il direttore generale;
- in tutti i tre casi, il responsabile della funzione lavori pubblici;
- in un caso, il responsabile del servizio finanziario.

Attraverso le interviste si è cercato di indagare non solo le maggiori criticità che la funzione lavori pubblici presenta nella prospettiva di una gestione associata, ma anche le possibili soluzioni empiriche che, allo stato dell'arte, appaiono più ragionevoli ed efficaci. In particolare, i principali aspetti che si è ritenuto opportuno indagare attraverso le interviste semi-strutturate o che sono emersi durante i colloqui riguardano:

1. le condizioni preliminari per il conferimento in Unione di una funzione;
2. la rappresentatività politica dell'Unione;
3. la gestione delle attività e delle spese correnti, in un'ottica di collaborazione fra Comuni e Unione;
4. il rischio di sussidiazione incrociata;
5. la gestione degli investimenti;
6. la proprietà dei beni patrimoniali;
7. le coperture assicurative;
8. il monitoraggio dell'efficienza ed efficacia delle Unioni.

A ciascuno degli aspetti in elenco è dedicato, di seguito, uno specifico paragrafo.

Requisiti preliminari al conferimento in Unione

La prima domanda posta agli intervistati è in verità molto semplice: “Quando i Comuni aderenti possono ritenersi pronti per conferire in Unione la funzione lavori pubblici (o un'altra funzione)?”.

A riguardo, si configurano due possibili soluzioni “estreme”:

- da una parte, la scelta di effettuare il conferimento giuridico-formale della funzione non appena sussiste la volontà politica e solo successivamente attivarsi per la co-



- struzione concreta della funzione unificata sotto i profili organizzativo e procedurale, amministrativo e operativo;
- dal lato opposto, la scelta di effettuare il conferimento giuridico-formale solo dopo avere affrontato e risolto tutte le questioni organizzative, amministrative e gestionali che il conferimento in Unione porta con sé.

Le risposte degli intervistati, però, hanno evidenziato con chiarezza come entrambe le suddette ipotesi siano in realtà meramente teoriche. Le soluzioni concrete devono necessariamente collocarsi a un livello intermedio, eventualmente leggermente più spostate verso l'uno o verso l'altro estremo in relazione ai valori, all'esperienza e alla sensibilità delle persone (politici e tecnici) coinvolte. Il conferimento solo formale della funzione, demandando a una fase successiva la messa a punto degli aspetti organizzativi e operativi, appare del tutto irragionevole, in quanto il conferimento di una funzione in Unione è giuridicamente e operativamente rilevante per gli enti coinvolti solo se è reale, ovvero quando produce effetti concreti.

Dal lato opposto, la scelta di attendere che tutti gli aspetti amministrativi, organizzativi e procedurali siano perfezionati prima di effettuare il conferimento rischia facilmente di ostacolare la concreta realizzazione del progetto, protraendolo all'infinito. Tutti gli intervistati, infatti, si sono dimostrati d'accordo sul fatto che solo attraverso la gestione concreta del servizio in Unione è possibile perfezionare l'organizzazione e le procedure, mentre è sostanzialmente impossibile creare a priori un sistema di gestione unificata totalmente efficiente ed efficace. Alla luce delle suddette considerazioni, tutti gli intervistati hanno pertanto convenuto che la soluzione più ragionevole consiste nel definire organizzazione e procedure prima del conferimento del servizio, accertandosi però che il progetto e la convenzione alla base del

conferimento mantengano un discreto grado di flessibilità. In questo modo, le basi per avviare la gestione unificata sono poste prima del conferimento, affinché sia chiaro a tutti quali sono le attività conferite in Unione, chi sono le persone coinvolte, chi è responsabile delle diverse funzioni e come lo svolgimento delle mansioni al servizio dell'Unione si concilia, in termini temporali e operativi, con le mansioni che i dipendenti eventualmente continuano a svolgere presso il Comune di provenienza. In questo modo, la gestione in Unione può trovare attuazione fin dal primo momento del conferimento della funzione, pur nella consapevolezza che inevitabilmente si tratterà di un progetto sub-ottimale, a cui in itinere è possibile e doveroso apportare tutti i necessari aggiustamenti.

La rappresentatività politica dell'Unione

Il secondo tema saliente emerso durante la ricerca riguarda il fatto che le Unioni sono organismi territoriali di secondo livello, i cui organi non vengono eletti dai cittadini, a differenza del Sindaco e dei Consiglieri comunali. Ne consegue il rischio che il conferimento in Unione di talune funzioni possa spogliare i Sindaci e i Consiglieri comunali di competenze che invece spettano loro per legge, rendendo l'azione dell'Unione non del tutto legittima dal punto di vista della rappresentatività democratica. Alla luce di queste considerazioni, i rappresentanti di una delle Unioni coinvolte nella ricerca si sono interrogati sulla eventuale necessità di mantenere le competenze relative ad alcune materie e ad alcuni ambiti in capo agli amministratori comunali, al contempo ponendo però importanti dubbi su come questa opzione possa conciliarsi con la necessità di evitare una moltiplicazione degli atti (delibere, determine, ecc.), che inevitabilmente andreb-



be a scapito dell'efficienza e dell'efficacia della gestione unificata.

I rappresentanti delle altre due Unioni, che hanno un'esperienza più lunga e consolidata in merito alla gestione unificata della funzione lavori pubblici, si sono espressi sul tema in modo molto chiaro e preciso: l'Unione di Comuni, per funzionare in modo efficiente ed efficace, necessita di una struttura verticistica. Con riferimento a ciascuna funzione conferita è indispensabile identificare un unico responsabile a livello di Unione, che sia capace di conciliare le diverse aspettative, priorità, procedure, prassi, ecc. dei Comuni coinvolti e, in caso di controversie insanabili, abbia l'autorità e l'autorevolezza per prendere una decisione valevole per tutti.

Eventualmente, la funzione conferita in Unione può anche essere organizzata per sub-aree, laddove talune attività appaiano più omogenee e possano essere gestite in modo più efficiente ed efficace all'interno di sub-ambiti, non necessariamente coincidenti (anzi, auspicabilmente non coincidenti) con i singoli Comuni. L'approccio più ragionevole appare quello di una delega "spinta", dove di fatto un unico dirigente a livello di Unione (o, in mancanza della dirigenza, un unico responsabile) sovrintende a tutte le attività operative e, delegato più o meno formalmente dagli amministratori dei singoli Comuni, prende anche larga parte delle decisioni che richiedono specifiche competenze tecniche. Una gestione decentrata, che nonostante l'Unione esiga costantemente tanti pareri, delibere, consensi, interventi, ecc. quanti sono i Comuni aderenti, deve necessariamente essere esclusa, perché incompatibile con il buon funzionamento dell'Unione e con le sue stesse finalità.

L'unica decisione che permane in capo ai singoli Comuni ha natura squisitamente strategica e riguarda l'approvazione del piano triennale dei lavori pubblici: attraverso questa deliberazione, i Consiglieri di ciascun Comune identificano i lavori pubblici

prioritari per la realtà territoriale e i cittadini che rappresentano, da realizzarsi nel triennio successivo.

La gestione delle attività e delle spese correnti

L'organizzazione della gestione quotidiana delle funzioni conferite in Unione rappresenta indubbiamente la parte più sfidante e impegnativa. Partendo da n Comuni, che svolgevano separatamente una funzione, come è possibile addivenire a una gestione centralizzata, senza interruzione dei servizi essenziali, evitando che il personale coinvolto si senta penalizzato e viva con ostilità il cambiamento e, conseguentemente, presidiando la qualità e la quantità dei servizi offerti, puntando ove possibile a una maggiore efficienza ed efficacia?

L'iter sembra abbastanza chiaro e simile nell'esperienza di tutte le Unioni di Comuni interpellate. Le principali fasi propedeutiche alla gestione accentrata hanno ad oggetto:

- la definizione delle competenze conferite in Unione;
- la definizione dei sub-ambiti;
- la definizione dell'organizzazione, delle procedure, delle funzioni e delle responsabilità.

La definizione di un elenco preciso delle competenze che fin da subito vengono conferite all'Unione e delle competenze residuali che invece restano in capo ai Comuni, anche solo per un periodo transitorio, è indispensabile per evitare fraintendimenti e interruzioni di attività essenziali. Infatti, sotto la medesima etichetta "Lavori pubblici", Comuni diversi possono includere attività diverse. Pertanto, almeno nella fase iniziale, la gestione in Unione riguarda solitamente solo le attività che vengono svolte da tutti i Comuni o da alcuni Comuni che costituiscono un



sub-ambito omogeneo. In momenti successivi, altre attività possono poi essere gradualmente conferite in Unione.

Un altro aspetto fondamentale riguarda la definizione dei sub-ambiti, normalmente più ampi rispetto ai territori comunali. La logica da seguire, infatti, non è quella dei campanilismi, ma dell'efficienza e dell'efficacia: per ciascuna attività conferita in Unione dovrebbero essere delineati uno o più sub-ambiti corrispondenti all'area o alle aree che consentono di ottimizzare i risultati della gestione.

Infine, occorre organizzare concretamente la “macchina operativa”. Come già anticipato, è necessaria una struttura verticistica, con un dirigente o responsabile capace di conciliare le diverse prospettive, aspettative e priorità dei Comuni aderenti e dei loro amministratori, che sappia risolvere i conflitti e che goda di una certa autonomia decisionale e operativa, per coordinare le attività in modo abbastanza fluido. Inoltre, è indispensabile omogeneizzare le procedure, gli strumenti (es. software), la documentazione e le pratiche a tutti i livelli – direzionale, amministrativo-contabile e operativo – per evitare che differenze e peculiarità ascrivibili alle vecchie gestioni comunali possano appesantire e rallentare la gestione unificata, annullandone i possibili vantaggi.

Con riguardo alla gestione del personale, occorre poi definire con precisione “chi fa cosa”. Nell'esperienza delle due Unioni che, alla data delle interviste, già gestivano in modo unificato i lavori pubblici, la scelta più opportuna è parsa quella di trasferire fin dall'inizio tutti i dipendenti in dotazione organica all'Unione.

Concretamente però, per non rendere il cambiamento traumatico, nella fase iniziale tutti i dipendenti hanno continuato a lavorare nel proprio ufficio comunale di provenienza, spostandosi solo all'occorrenza. Il dirigente/responsabile della funzione lavori pubblici, ad esempio, si sposta quasi tutti i giorni, per coordinare le diverse attività che, al servizio dell'Unione, vengono

svolte negli uffici dei diversi Comuni.

La parola chiave è “specializzazione”: ogni dipendente svolge una specifica attività per tutti i Comuni dell’Unione o del sub-ambito (poniamo, Comuni A, B e C), anche se fisicamente il suo ufficio si trova presso uno solo dei Comuni (ad esempio, il Comune A). L’attività è centralizzata grazie alla presenza di un unico server, che consente a ogni dipendente di lavorare da qualsiasi postazione, autenticandosi e avendo sempre a disposizione tutto il suo materiale e i medesimi software.

I dirigenti e responsabili intervistati hanno riconosciuto che questa soluzione è senz’altro subottimale, perché raggruppare nello stesso ufficio tutte le persone che lavorano per la funzione lavori pubblici renderebbe la gestione più semplice e proficua, grazie alla possibilità di un confronto continuo e diretto dei dipendenti sia fra di loro, sia con il dirigente/responsabile. Tuttavia, anche se tutti ritengono auspicabile e possibile che nel tempo l’organizzazione venga perfezionata in questo senso, anche attraverso lo spostamento fisico della sede di lavoro di alcuni dipendenti, nella fase iniziale questa soluzione si è sempre dimostrata impraticabile. Da una parte, sarebbe vissuta in modo ostile dai dipendenti, con inevitabili rischi per l’efficienza e l’efficacia della gestione accentrata in Unione. Dall’altra, non è infrequente che, soprattutto nei piccoli Comuni, le stesse persone svolgano più attività; in tali casi, è indispensabile che le persone coinvolte restino nella sede di provenienza, per continuare a svolgere, accanto alle attività al servizio dell’Unione, anche le altre attività al servizio del proprio Comune, almeno fino a quando, di solito in una fase avanzata del percorso di gestione accentrata, l’Unione non realizza una riprogettazione e ri-attribuzione delle attività a livello micro, proprio per potenziare la specializzazione ed evitare dannose commistioni e sovrapposizioni.

Per le attività specifiche, il personale in dotazione organica



dell'Unione è rimandato ai Comuni per quota oraria.

Evidentemente, le problematiche sopra descritte riguardano soprattutto il personale amministrativo. Per quanto riguarda, invece, le attività operative, le Unioni di Comuni indagate si sono dotate di una squadra unica di operai e mezzi, attiva su tutto il loro territorio.

Il rischio di sussidiazione incrociata

La gestione delle attività e delle spese correnti impone alle Unioni di prevenire i rischi di sussidiazione incrociata: posto che non si tratta di fusioni, non è ammissibile che la gestione unificata comporti il trasferimento di risorse finanziarie da un Comune ad un altro. Allo scopo, tutte le Unioni intervistate si sono munite di sistemi idonei a tracciare, attraverso specifici subcapitoli, le risorse in entrata e le spese attribuibili a ciascun Comune.

Pertanto, se i Comuni A, B e C mettono a disposizione 10, 20 e 30 sul bilancio dell'Unione per la manutenzione del verde, potranno usufruire di servizi relativi al verde pubblico rispettivamente pari a 10, 20 e 30; questo anche se eventualmente il servizio di manutenzione del verde è appaltato dall'Unione a un unico fornitore e, pertanto, la fattura di acquisto è unica e complessiva. Solo le spese trasversali e indivisibili, quali ad esempio le spese per il personale, sono normalmente ripartite in parti uguali fra tutti i Comuni aderenti.

La gestione degli investimenti

La gestione degli investimenti segue evidentemente finalità e logiche diverse rispetto alle spese correnti. Le spese per gli investimenti, infatti, sono correlate al piano dei lavori pubblici e pertanto, come il piano, restano ancorate ai capitoli del bilancio dei singoli Comuni. Le scelte di investimento e i relativi atti sono di responsabilità del singolo Comune, nei confronti del quale il fornitore emette fattura. E questo nonostante gli uffici tecnici facciano capo all'Unione e pertanto, come previsto dalla specifica Convenzione, il dirigente o responsabile dei lavori pubblici abbia ampia autonomia e responsabilità e, pertanto, gestisca gli atti in nome e per conto di ciascun Comune aderente.

La proprietà dei beni patrimoniali

Un altro tema interessante riguarda la possibilità di trasferire all'Unione i beni patrimoniali dei Comuni. La gestione centralizzata del patrimonio potrebbe generare significative economie di scale e di scopo e, soprattutto, con riguardo alla manutenzione del patrimonio medesimo.

Tuttavia, fino ad oggi, nessuna delle Unioni intervistate ha intrapreso questa strada. In particolare, l'Unione che da più anni gestisce la funzione lavori pubblici in maniera accentrata ha escluso in maniera categorica di muoversi in questa direzione, in quanto il conferimento in Unione del patrimonio dei Comuni è una procedura costosa, che richiede specifiche perizie di valutazione e piani di fattibilità.

E soprattutto, è una procedura irreversibile, che sostanzialmente porta a una fusione: se poi la fusione in termini giuridici non avviene e si creano tensioni interne, il percorso inverso di



ri-conferimento dei beni ai singoli Comuni è assai difficile e assolutamente antieconomico.

Le coperture assicurative

La tutela degli interessi patrimoniali dell'Unione e dei singoli Comuni esige anche idonee coperture assicurative. Una delle Unioni coinvolte nella ricerca lamenta che le compagnie assicurative spesso si dimostrano poco preparate o poco allineate nel gestire situazioni in cui le responsabilità sono condivise fra l'Unione e uno o più Comuni. Le altre due Unioni, con maggiore esperienza in materia di gestione unificata dei lavori pubblici, hanno affrontato il tema come segue. Innanzitutto, in fase di primo conferimento della funzione lavori pubblici in Unione hanno condotto le diverse polizze assicurative stipulate dai Comuni alla stessa scadenza, in alcuni casi attraverso proroghe delle polizze e in altri casi attraverso il recesso anticipato dal contratto. Successivamente, è stato fatto un appalto unico per il servizio di brokeraggio assicurativo, conseguendo un notevole risparmio rispetto alla gestione separata da parte dei singoli Comuni. Infine, sono state stipulate le polizze: a livello di Unione per gli aspetti di responsabilità sovracomunale (es. con riferimento al personale dipendente) e in capo ai singoli Comuni laddove le responsabilità restano decentrate (es. con riferimento alla manutenzione delle strade, rimaste di proprietà comunale).

Il monitoraggio dell'efficienza e dell'efficacia

Un ultimo tema di grande interesse, che ha anche ispirato il titolo di questa ricerca, è il monitoraggio dell'efficienza e dell'ef-

ficacia della gestione affidata alle Unioni rispetto alla precedente gestione attuata dai Comuni. Poiché la nascita delle Unioni sottende proprio l'obiettivo di realizzare una gestione "migliore" rispetto a quella dei Comuni, è naturale chiedersi se lo scopo risulta effettivamente conseguito.

Purtroppo però, come anticipato nel primo capitolo, questo legittimo quesito è destinato a rimanere in larga parte senza risposta. I dati che gran parte delle Unioni monitorano, anche per ottenere gli incentivi delle Regioni, sono rappresentati dal numero di atti e delibere e dall'ammontare delle spese correnti e per investimenti relativi a ciascun anno, a partire dalla data in cui l'Unione è stata costituita.

Tuttavia, mentre un numero non troppo elevato e possibilmente decrescente di atti e delibere appare inequivocabilmente sintomatico di una Unione via via sempre più integrata ed effettiva, i dati relativi alle spese appaiono difficilmente interpretabili. Innanzitutto, i dati relativi alle gestioni comunali ante-Unione sono spesso incompleti e disomogenei e non consentono il confronto.

Inoltre, le Unioni sono state introdotte nell'ordinamento giuridico-istituzionale italiano in un periodo storico di enormi tagli alla spesa pubblica, che rendono le loro attività e i loro servizi assolutamente non comparabili con quanto realizzato dai Comuni in tempi e condizioni economico-finanziarie completamente differenti. Anzi, al di là degli obblighi giuridici, le Unioni sono spesso indispensabili proprio per raggruppare le poche risorse a disposizione (finanziarie, umane, tecnologiche, ecc.), fare "massa critica" e sfruttare tutte le possibili economie di scale e di scopo per garantire l'espletamento di funzioni e servizi essenziali che, altrimenti, diventerebbe impossibile assicurare. Ad esempio, laddove un piccolo Comune aveva un solo operaio che eseguiva la manutenzione delle strade e in caso di



ferie o malattia nessuno poteva sostituirlo, ora attraverso l'Unione si è formata una squadra di almeno 3-4 operai e il servizio è sempre garantito. Ancora, mentre il piccolo Comune gestiva in autonomia i servizi informatici, con il rischio concreto che un semplice temporale provocasse l'allagamento degli scantinati e rovinasse il server, ora l'Unione di Comuni può permettersi servizi informatici e un server centralizzati, di migliore qualità e gestiti in ambiente più sicuro; è evidente che questa soluzione comporta un aumento delle spese correnti per le attività di manutenzione, ma a fronte di un servizio molto più affidabile e, nel lungo periodo, anche di una notevole riduzione delle ben più ingenti spese che invece precedentemente si rendevano sistematicamente necessarie quando il server doveva essere riparato o sostituito. È evidente che il mero dato contabile, specie se di breve periodo, non può cogliere queste sfaccettature, che però sono ben chiare agli amministratori e ai tecnici che ogni giorno combattono la sfida di espletare funzioni e erogare servizi essenziali nonostante la scarsità delle risorse disponibili.

Un secondo problema che rende poco significativa l'analisi dell'efficienza e dell'efficacia riguarda la moltiplicazione degli enti territoriali che le Unioni portano con sé: agli n Comuni preesistenti si aggiunge un nuovo organismo sovracomunale.

Di solito la numerosità di atti, procedure e delibere e l'entità delle spese sono direttamente proporzionali alla numerosità degli enti coinvolti nei processi decisionali. Pertanto, come ben evidenziato dalla Corte dei Conti (2015, 2014), la creazione di una Unione di per sé non garantisce la razionalizzazione della spesa pubblica: nelle fasi iniziali, al contrario, può addirittura provocare degli incrementi di spesa, validamente superabili solo quando l'Unione diventa effettiva, ovvero si evolve in una gestione congiunta e collaudata pressoché di tutte le funzioni, o si concretizza in una vera e propria fusione.

Infine, l'ultimo nodo è la configurazione ottimale dell'ambito territoriale di riferimento, su cui costruire l'Unione o la fusione. Come suggerito dalla letteratura (cfr. capitolo 1), condizione essenziale affinché una Unione o una fusione possano risultare concretamente efficienti ed efficaci è l'omogeneità dei Comuni aderenti, con riferimento sia alle caratteristiche geografiche, demografiche, socio-economiche, strutturali e organizzative, sia conseguentemente alle esigenze, gli obiettivi, alle priorità e alle modalità di azione. Spesso, invece, le Unioni di Comuni sono troppo ampie o includono aree troppo diverse; tali aree hanno problemi specifici e necessitano di soluzioni peculiari, che però una gestione accentrata difficilmente riesce a realizzare.



Conclusioni

Andando oltre all'incontrovertibile dato giuridico e istituzionale sull'esistenza delle Unioni di Comuni e sugli obblighi relativi alla loro costituzione, questa ricerca ha voluto contribuire al più che mai attuale dibattito sui punti di forza e di debolezza di tale ente territoriale.

Le ragioni che hanno portato alla nascita delle Unioni di Comuni sono evidenti e largamente condivise: la necessità di continuare a svolgere funzioni e a erogare servizi essenziali pur in presenza di risorse scarse, sfruttando al meglio le economie di scala e di scopo che la collaborazione fra enti limitrofi può generare. Le esperienze indagate hanno concretamente evidenziato come, unendo le proprie "forze", i Comuni hanno a disposizione più risorse e riescono a creare "massa critica", condizioni indispensabili, ad esempio, per ottenere appalti più vantaggiosi, per attrarre dirigenti migliori (perché pagati meglio), per continuare a erogare servizi che altrimenti dovrebbero essere ridimensionati o aboliti, per introdurre nuovi servizi o migliorarne la qualità, ecc. Inoltre, le Unioni portano il vantaggio della specializzazione: laddove il personale complessivo è più numeroso rispetto a quello riferibile ai singoli Comuni, ciascuno può accrescere la propria professionalità e le proprie conoscenze focalizzandosi su una o poche attività specifiche, a beneficio sia della gratificazione personale, sia dell'efficienza e dell'efficacia del lavoro svolto.

Gli innegabili punti di forza delle Unioni, però, devono purtroppo fare i conti con una lunga serie di rischi e difficoltà.

Tali criticità devono essere attentamente analizzate, gestite e

monitorate dalle amministrazioni comunali coinvolte con riferimento alle concrete specificità, per evitare che possano comprimere, annullare o addirittura sovrastare i benefici dell'Unione.

I segretari, i dirigenti e i responsabili di funzioni intervistati condividono l'opinione secondo cui è relativamente semplice creare e riempire di contenuti una Unione di Comuni, in quanto nuova entità. La vera difficoltà consiste nell'adeguare le n amministrazioni comunali aderenti alla nuova situazione, che a titolo esemplificativo ma non esaustivo implica una riorganizzazione delle risorse e delle attività alla luce del nuovo riparto di funzioni, la costante necessità di conciliare n procedure e prassi, spesso profondamente diverse, il coinvolgimento e la formazione del personale (affinché si adegui alla nuova logica della specializzazione, all'eventuale cambiamento della sede o delle sedi di lavoro, a un contesto organizzativo diverso, dove possono variare superiori, colleghi, obiettivi, procedure, attività, ecc.), la ricerca di soluzioni equilibrate e concrete alle esigenze e priorità espresse dai diversi amministratori comunali, talvolta anche in conflitto fra loro, ecc.

Date queste problematiche, gran parte dei segretari, dirigenti e responsabili di funzioni intervistati ritiene che l'Unione dovrebbe essere solo una fase transitoria verso la definitiva fusione dei Comuni. In termini strettamente operativi, infatti, solo la fusione consentirebbe di superare definitivamente il problema della moltiplicazione delle strutture e di addivenire a un reale snellimento delle procedure, con conseguente riduzione dei costi e miglioramento dell'efficienza della gestione.

Dall'altra parte, però, quasi sempre manca la volontà politica di procedere alla fusione, un passo tendenzialmente irreversibile che difficilmente convince sia i cittadini, sia i loro rappresentanti nelle amministrazioni comunali. E, a parere di chi scrive, occorre prestare grande attenzione e rispetto anche a



questo profilo del problema: etichettarlo semplicemente come una strenua difesa di inutili campanilismi sarebbe quanto meno riduttivo. Spesso, infatti, dietro ai campanilismi sussistono concrete peculiarità territoriali, geomorfologiche, sociali, economiche, culturali, che determinano problematiche ed esigenze particolari e necessitano di soluzioni specifiche. Laddove una fusione aggrega indistintamente realtà territoriali profondamente disomogenee, è altamente probabile che tale complessità non venga percepita o adeguatamente gestita dalla nuova gestione accentrata. E, in una simile ipotesi, il nuovo ente territoriale, pur guadagnando efficienza, perderebbe efficacia, ovvero la capacità di cogliere, rappresentare e soddisfare adeguatamente le concrete esigenze dei propri cittadini. Quali sono, dunque, i possibili scenari futuri? Ovviamente non esiste una risposta certa e univoca, ma qualche riflessione è doverosa.

Anche a prescindere dall'obbligo normativo, l'assoluta insufficienza delle risorse economiche disponibili a fronte di esigenze delle comunità locali sempre più numerose e articolate rendono la gestione associata delle funzioni e dei servizi pressoché inevitabile, soprattutto per i Comuni di piccole dimensioni. Come nella ratio della Legge n. 158/2017, che ha stanziato fondi specifici per i Comuni con meno di 5.000 abitanti, si tratta non solo di garantire funzioni e servizi essenziali pur in presenza di risorse scarse, ma anche di salvare un inestimabile patrimonio territoriale, storico e culturale, quello dei piccoli borghi italiani (n. 5.585 piccoli Comuni italiani nei quali vivono oltre 10 milioni di cittadini), che in mancanza di risorse e opportunità specifiche di salvaguardia e crescita rischiano il degrado e l'abbandono.

Per le attività gestite a livello sovracomunale, si potrebbe valutare di recuperare e valorizzare il patrimonio (immobiliare, infrastrutturale, umano, conoscitivo, ecc.) delle Province, or-

mai svuotate delle loro funzioni ma mai definitivamente abolite da una riforma costituzionale rimasta incompiuta a causa della bocciatura referendaria. Al di là del “nome” che si vuole attribuire alla “nuova” realtà territoriale, si tratta di unire e riorganizzare tutte le risorse disponibili per dare vita a un ente sovracomunale concretamente capace di condurre tutte le attività, le funzioni e i servizi per i quali la gestione aggregata è più efficiente ed efficace della gestione individuale da parte dei singoli Comuni.

Contestualmente, però, i Comuni, pur svuotati delle attività che è economicamente più conveniente gestire a livello sovracomunale, rappresentano non solo un inestimabile patrimonio storico-culturale, che non può andare disperso, ma anche un irrinunciabile presidio a tutela delle esigenze delle piccole e piccolissime comunità locali. Questa fondamentale responsabilità politico-istituzionale non può affievolirsi, ma al contrario, laddove il Comune è alleggerito di tutta una serie di funzioni e attività delegate all’ente sovracomunale, il suo ruolo di promotore e garante delle istanze locali deve essere ulteriormente potenziato. Più precisamente, nell’ambito delle nuove gestioni sovracomunali, i singoli Comuni dovrebbero sempre più valorizzare la loro funzione di “Municipi”, ovvero di enti istituzionalmente garanti dei servizi di prossimità: da una parte, facendosi carico di organizzare o gestire i servizi specifici, esclusi dalla gestione sovracomunale; dall’altra parte, per le attività che riscontrano una gestione maggiormente efficiente ed efficace in ambiti territoriali più ampi, facendosi carico di rappresentare, difendere e promuovere a livello sovracomunale le peculiarità, le istanze e le esigenze locali.



Bibliografia

- Agranoff R. *Local governments and their intergovernmental networks in federalizing Spain*, McGill-Queen's University Press, Montreal e Kingston, 2010
- Antonioli B. e Fazioli R. *La riforma servizi pubblici locali. Le strategie degli enti e delle imprese dopo la Finanziaria 2002*, Il Sole 24 Ore, 2002
- Anci, *Unioni di Comuni: scheda riassuntiva nazionale*, www.anci.it, 2017
- Bel G. *Economía y política de la privatización local*, Marcial Pons, Madrid, 2006
- Bel G. e Costas A. *Do public sector reforms get rusty? Local privatization in Spain*, in *Journal of Policy Reform*, Vol. 9, pag. 1-24, 2006
- Bel G. e Fageda X. *Big guys eat big cakes: From size and contracting in urban and rural areas*, in *International Public Management Journal*, Vol. 14, pag. 4-26, 2011
- Bel G. e Miralles A. *Factors influencing the privatization of urban solid waste collection in Spain*, in *Urban Studies*, Vol. 40, pag. 1323-1334, 2003
- Bel G. e Mur M. *Inter-municipal cooperation, privatization and waste management costs: Evidence from rural municipalities*, in *Waste Management*, Vol. 29, pag. 2772-2778, 2009
- Bel G. e Warner M. *Does privatization of solid waste and water services reduce costs? A review of empirical studies*, in *Resources, Conservation and Recycling*, Vol. 52, pag. 1337-1348, 2008a

- Bel G. e Warner M. *Challenging issues in local privatization*, in Environment and Planning C: Government and Policy, Vol. 26, pag. 104-109, 2008b
- Bel G., Dijkgraaf E., Fageda X. e Gradus R. *Similar problems, different solutions: Comparing refuse collection in the Netherlands and Spain*, in Public Administration, Vol. 88, pag. 479-495, 2010
- Bel G. Fageda X. e Warner M. *Is private production of public services cheaper than public production? A meta-regression analysis of solid waste and water services*, in Journal of Policy Analysis and Management, Vol. 29, pag. 553-557, 2010
- Bird R.M., Ebel R.D. e Wallich C.I. *Decentralization of the Socialist State*, The World Bank, Washington, 1995
- Bosi P. *Teorie generali della finanza pubblica, beni pubblici e fallimenti del mercato*, in Bosi P., Corso di scienze delle finanze, Il Mulino, Bologna, pag. 47-122, 2000
- Brown T.L. *The dynamics of government-to-government contracts*, in Public Performance Management Review, Vol. 31, pag. 364-386, 2008
- Brown T.L. e Potoski M. *Transaction costs and contracting: The practitioner perspective*, in Public Performance and Management Review, Vol. 28, pag. 326-351, 2005
- Carr J. B., LeRoux K. e Shrestha M.K. *Institutional ties, transaction costs, and external service production*, in Urban Affairs Review, Vol. 44, pag. 403-427, 2009
- Citroni G., Lippi A. e Profeti S. *Remapping the State: Inter-Municipal Cooperation through Corporatization and Public-Private Governance Structures*, in Local Government Studies, Vol. 39, No. 2, pag. 208-234, 2013
- Corte dei Conti, Audizione presso la Commissione Affari Costituzionali della Camera dei Deputati sul tema *La gestione associata delle funzioni e dei servizi comunali*,



Sezione delle Autonomie, 1 dicembre 2015

- Corte dei Conti, *Relazione sulla gestione finanziaria degli enti territoriali 2013*, Sezione delle Autonomie, Deliberazione n. 29, 2014
- De Angelis M., Pellegrini M. *Piccoli Comuni e percorsi di federalismo municipale*, Ancona 23-24 settembre 2005
- Delbono F. e Zamagni S. *Microeconomia*, Il Mulino, Bologna, 1997
- Dixit A, *The optimum factory town*, in Bell Journal of Economics and Management Science, Vol. 4, pag. 637-651, 1973
- Donahue J. *The privatization decision: Private means for public ends*, Basic Books, New York, 1989
- Emerson K., Nabatchi T., Balogh S. *An Integrative Framework for Collaborative Governance*, in Journal of Public Administration Research and Theory, Vol. 22, No. 1, pag. 1-29, 2012
- Ervet, *Le Unioni di Comuni in Emilia Romagna*, 2017
- Fazioli R. *Dalla proprietà alle regole. L'evoluzione dell'intervento pubblico nell'era delle privatizzazioni*, FrancoAngeli, Milano, 1995
- Feiock R.C. *Rational choice and regional governance*, in Journal of Urban Affairs, Vol. 29, pag. 47-63, 2007
- Fondazione IFEL, *I Comuni italiani 2011*, Roma, 2011
- Frederickson G.H. e Smith K.B. *The public administration theory primer*, Boulder, Westview, 2003
- Garrone P., Grilli L. e Rousseau X. *Management discretion and political interference in municipal enterprises. Evidence from Italian utilities*, in Local Government Studies, Vol. 39, No. 4, pag. 514-540, 2013
- Gianfelici C. *I servizi pubblici locali in outsourcing. Le funzioni di indirizzo e controllo dei Comuni*, FrancoAngeli, Milano, 2008

- Hefets A., Warner M.E. *Contracting or public delivery? The importance of service, market and management characteristics*, in *Journal of Public Administration Research and Theory*, Vol. 22, pag. 289-317, 2012
- Hefetz A., Warner M. e Vigoda-Gadot E. *Privatization and inter-municipal contracting: The US local government experience 1992–2007*, in *Environment and Planning C: Government and Policy*, Vol. 30, pag. 675–692, 2012
- Hermann Z., Horvath T.M., Péteri G. e Ungvári G. *Allocation of Local Government Functions: Criteria and Conditions. Analysis and Policy Proposals for Hungary*, Washington, 1998
- Hirota H. *Verification of Municipal Incorporation with Discrete Choice Model*, in *Planning Administration*, Vol. 30, No. 4, pag. 75-81, 2007
- Holzer M. e Fry J. *Shared services and municipal consolidation. A critical analysis*, Public Technology Institute, Alexandria, 2011
- Hulst R. e van Montfort A. *Inter-municipal cooperation in Europe*, Springer, Dordrecht, 2007
- Kelly J. *The curious absence of inter-municipal cooperation in England*, in *Public Policy and Administration*, Vol. 22, pag. 319-334, 2007
- Lamothe M. e Lamothe S. *To trust or not to trust? What matters, in local government-vendor relationships?* in *Journal of Public Administration Research and Theory*, Vol. 22, pagg. 867-892, 2012
- LeRoux K., Brandenburger P.W. e Pandey S.K. *Interlocal service cooperation in US cities: A social network explanation*, in *Public Administration Review*, Vol. 70, pag. 268-278, 2010
- Marotta M. *Quante Unioni, quali Unioni. Studio sulle Unioni di Comuni in Italia*, in *Atti del XXIX Convegno*



della Società Italiana di Scienza Politica, Arcavata di Rende, 10-12 settembre 2015

- Mirrless J.A. *The optimum town*, in Swedish Journal of Economics, Vol. 74, pag. 114-135, 1972
- Miyashita T. e Nakazawa K. *Empirical analysis of cost for consensus building*, in ZaiseiKenkyu, Vol. 5, pag. 254-275, 2009
- Miyazaki T. *Municipal consolidation and Local Government behavior: Evidence from Japanese voting data on merger referenda*, Discussion Paper Series No. 588, Institute of Economic Research, Hitotsubashi University, Kunitachi, 2013
- Napolitano G. *Il servizio universale e i diritti dei cittadini utenti*, in Mercato, Concorrenza, Regole N. 2/2000, pag. 429-455, 2000
- Oates W. *Fiscal federalism*, Harcourt Brace Jovanovich, New York, 1972
- Ostrom V., Tiebout C.M. e Warren R. *The organization of government in metropolitan areas: A theoretical inquiry*, in American Political Science Review, Vol. 55, pag. 831-842, 1961
- Pericu A. *Impresa e obblighi di servizio pubblico: l'impresa di gestione dei servizi pubblici locali*, Giuffrè, Milano, 2001
- Rossi G. *I servizi pubblici locali*, in Rivista Giuridica Quadrimestrale dei Servizi Pubblici, CERSAP, pag. 11-22, 1997
- Sørensen R.J. *Does dispersed public ownership impair efficiency? The case of refuse collection in Norway*, in Public Administration, Vol. 85, pag. 1045-1058, 2007
- Steiner R. *The causes, spread and effect of inter-municipal cooperation and municipal mergers in Switzerland*, in Public Management Review, Vol. 5, pag. 551-571, 2003
- Swianiewics P. *Working together. Inter-municipal cooperation in five central European countries*, Open Society Institute, Budapest, 2011
- Tasso D. *Le fusioni di Comuni*, www.accademiaautonomia.it, 2015

- Warner M.E. *Market-based governance and the challenge for rural governments: US trends*, in *Social Policy and Administration*, Vol. 40, pag. 612-631, 2006
- Warner M.E. e Hefetz A. *Applying market solutions to public services: An assessment of efficiency, equity and voice*, in *Urban Affairs Review*, Vol. 38, pag. 70-89, 2002
- Warner M.E. e Hefetz A. *Rural-urban differences in privatization: Limits to the competitive state*, in *Environment and Planning C: Government and Policy*, Vol. 21, pag. 703-718, 2003
- Warner M.E. e Hebdon R. *Local government restructuring: Privatization and its alternatives*, in *Journal of Policy Analysis and Management*, Vol. 20, pag. 315-336, 2001
- Weese E. *Political Mergers as Coalition Formation: Evidence from Japanese Municipal Amalgamations*, in *Global COE Hi-Stat Discussion Paper Series 017*, 2008



Ringraziamenti

Nel licenziare alle stampe questo lavoro, desidero rivolgere un sentito ringraziamento a tutte le istituzioni e a tutte le persone che, a vario titolo, ne hanno consentito la realizzazione. Grazie alla Fondazione Giovanni dalle Fabbriche e alla BCC Credito Cooperativo Ravennate e Imolese, per avere promosso e sponsorizzato la ricerca. Particolarmente doveroso e sentito è il ringraziamento ai funzionari della Regione Emilia-Romagna e ai Sindaci, Segretari, Dirigenti e altri operatori dei Comuni che, con pazienza e tempestività, mi hanno consentito di effettuare le interviste e di raccogliere le informazioni necessarie alla realizzazione dell'indagine empirica.

