



***I Comuni e l’Unione:  
innoviamo la comunità locale***

Faenza, 20 marzo 2019

**“Il modello organizzativo e di governance istituzionale dell’Unione della Romagna Faentina”**

**Giovanni Malpezzi**

Presidente Unione della Romagna Faentina

# Giovanni Malpezzi

## *"Il modello organizzativo e di governance istituzionale dell'Unione della Romagna Faentina"*

L'Unione della Romagna Faentina è nata il 01.01.2012 per allargamento della preesistente Unione Montana che già esisteva fra i Comuni di Brisighella, Casola Valsenio e Riolo Terme, costituita nel 2009 per trasformazione della Comunità Montana dell'Appennino Faentino, come previsto dalla Legge Regionale 10/2008.

L'Unione della Romagna Faentina ha avuto un'esperienza antesignana: quando nel 1975 la Regione deliberò l'istituzione dei Comprensori, quali ambiti unitari di programmazione di servizi sovra-comunali; l'anno successivo il nostro territorio costituì il Comprensorio faentino, di cui facevano parte gli stessi 6 Comuni dell'attuale Unione, insieme ad altri 2 Comuni in Provincia di Forlì, ricompresi nel nostro bacino orografico. L'esperienza dei comprensori tramontò, purtroppo, 7 anni dopo, venendo soppressi per Legge nel 1983.

Quell'esperienza dimostrò comunque la capacità di questo territorio di condividere le proprie politiche di sviluppo, facilitato dall'essere per sua natura un Ambito ottimale, coincidente fra l'altro con l'area del Distretto Sanitario e con un Sistema Locale del Lavoro, così come definito dall'ISTAT.

Ma veniamo ai giorni nostri.

La decisione di sviluppare questa Unione, non è stata determinata da esigenze di *spending review*, ma è frutto di una meditata scelta politico strategica:

- Non per spendere meno MA per spendere meglio;
- Per realizzare servizi più efficienti, creando un territorio omogeneo, più vasto.

E abbiamo recepito, in questo, anche le sollecitazioni delle parti sociali (Associazioni di categoria e Sindacati), avanzate fin dal 2009 in occasione della Conferenza Economica Comprensoriale e ribadite anche successivamente con la firma del Patto per lo sviluppo nel gennaio 2017.

10 anni fa, i nostri 6 Comuni ragionavano ancora solamente su forme di collaborazione intercomunale basate su Convenzioni di gestione associata su singoli servizi, con capofila il Comune di Faenza.

Già dal 2002 gestivamo in forma associata i Servizi Sociali.

Segui poi una Convenzione per la gestione dell'Ufficio di Piano per redazione associata del PSC (concluso nel 2010)

Esisteva anche una Convenzione per la gestione associata di alcuni servizi di Polizia Municipale.

Ma questo modello organizzativo non ci bastava. Non realizzava appieno - a 360 gradi - quel coordinamento politico nella programmazione dei servizi e la loro gestione unitaria, omogenea ed efficiente.

Nella primavera 2010 i 6 Sindaci del comprensorio hanno condiviso la necessità di attuare un modello organizzativo più robusto: non una semplice convenzione di gestione, ma il conferimento della titolarità dei servizi ad un Ente di 2° livello, gestore di tali servizi per conto dei Comuni conferenti.

Dopo un anno di discussioni politiche, si arrivò alla definizione di un documento di indirizzi, poi approvato dai Consigli Comunali, che costituì la base per la redazione dell'Atto Costitutivo dell'attuale Unione, approvato nel novembre 2011 con decorrenza 01.01.2012.

Non c'è dubbio che l'omogeneità politica delle 6 amministrazioni comunali ha facilitato questo percorso, comunque non semplice e scontato.

Non era scontato, perchè l'ingresso dei tre Comuni della pianura nella preesistente Unione Montana non doveva snaturare, comprimendole, le specificità territoriali dei singoli Comuni. Si consideri che la popolazione residente nei 3 Comuni della pianura rappresenta oltre l'81% della popolazione dell'Unione. E Faenza, da sola, rappresenta i 2/3 del tutto.

La presenza di un grosso Comune (59.000 abitanti) costituiva al tempo stesso un problema ed una opportunità. Da un lato, i piccoli Comuni temevano di essere schiacciati e di perdere la loro capacità di rappresentanza dei rispettivi territori, dall'altra l'esistenza di un Comune più strutturato, dotato di Dirigenza, consentiva di dare maggior slancio allo sviluppo organizzativo del progetto.

Per tutelare i Comuni più piccoli, fu allora affermato nell'Atto Costitutivo il principio di differenziazione, in base al quale nell'attuazione dei programmi l'Unione avrebbe dovuto tener conto della diversificazione territoriale e della specificità dei Comuni Montani.

Dalla nascita dell'Unione allargata, seguirono 3 anni di progettazione organizzativa, rallentati da incertezze applicative, poi sciolte anche grazie ad interventi normativi della nostra Regione (vedi la LR 21 del dicembre 2012). Nel frattempo, iniziarono a condividersi determinati servizi, gestiti inizialmente in rete, come la Stazione Unica appaltante e il coordinamento dei servizi finanziari.

Dal 1° gennaio 2015 in quattro anni sono state conferite tutte le funzioni e tutti i servizi, trasferendo all'Unione anche tutti i dipendenti (oggi l'organico dell'Unione conta circa 510 addetti, mentre i Comuni sono rimasti privi di organico di ruolo).

Si tratta dunque di uno dei pochi casi in Italia di Unioni totalitarie.

L'accelerazione data in questi 4 anni ai conferimenti è stata determinata da una constatazione evidente: il mantenimento di alcune funzioni nella titolarità dei singoli Comuni determinava inefficienze organizzative, complicazioni procedurali, disomogeneità nella produzione dei servizi.

Il mantenimento presso i singoli Comuni di funzioni come la gestione dei servizi trasversali (segreterie, archivio, contenzioso, contratti, patrimonio, ecc.) determinava anche diseconomie nella gestione del personale, sottraendo tempo, risorse umane ed economiche altrimenti utilizzabili per l'erogazione di servizi al cittadino. Considerate solo il problema di gestire 7 Contratti decentrati di lavoro, con tutti gli adempimenti connessi. Considerate la complicazione di gestire dipendenti distaccati per frazioni orarie su due enti (il Comune e l'Unione).

La gestione unitaria del personale ha consentito e consentirà di recuperare risorse, utilizzabili diversamente e meglio.

Questa è stata la visione strategica che ha spinto i 6 Sindaci a promuovere un'Unione totalitaria.

Sono tutte rose e fiori ?

No di certo. Ci sono tuttora importanti problemi sia di tipo organizzativo-gestionale, sia sul fronte della rappresentanza istituzionale.

## **PROBLEMI dal punto di vista organizzativo e gestionale**

soffriamo tuttora di un aggrovigliamento di prassi vecchie e ridondanti, residuo dell'organizzazione mutuata dai diversi Enti, in particolare nella gestione delle Ragionerie, degli Affari Istituzionali, del Provveditorato e dei Servizi cimiteriali. Su questi aspetti il cantiere è aperto e le criticità non sono piccole, acute dal problema della ritardata sostituzione del turn over, problema accresciuto dalle recenti Leggi del Governo Conte. L'obiettivo è comunque di accorpate i procedimenti omogenei presso un unico centro di responsabilità.

Inoltre, manca ancora un effettivo sistema di controllo di gestione, che possa documentare oggettivamente i benefici ottenuti grazie all'Unione. Ci stiamo lavorando.

Noi Sindaci sappiamo benissimo come erano strutturati i nostri Comuni fino al 2014 (prima dei conferimenti di funzioni), e sappiamo benissimo come vengono erogati oggi i servizi dall'Unione (con quali problemi e quali opportunità).

Ma non siamo in grado di dire come sarebbero oggi i nostri Comuni se non fosse esistita l'Unione. Lo possiamo immaginare ma non lo possiamo documentare.

Negli ultimi 10 anni il mondo della Pubblica Amministrazione è profondamente mutato.

Un recentissimo studio ANCI-IFEL evidenzia come a partire dal 2011 il comparto dei Comuni ha assicurato un rilevante contributo al risanamento della finanza pubblica: nel complessivo 12,6 miliardi, fra i tagli ai trasferimenti e gli ingenti accantonamenti al Fondo crediti di dubbia esigibilità. Un taglio subito dai Comuni pari a circa il 7,5% della spesa pubblica, a fronte di un debito pubblico riferito ai Comuni pari a solo il 2% circa del debito complessivo della P.A.

In questo contesto, il personale in organico ai Comuni e all'Unione della Romagna Faentina si è ridotto in 10 anni di circa il 15% (con oltre 3,5 mln l'anno di minor spesa, ma con anche pesanti impatti sui carichi di lavoro redistribuiti); contemporaneamente i trasferimenti dallo Stato si sono notevolmente ridimensionati (negli ultimi 10 anni solo il Comune di Faenza ha subito un taglio dallo Stato di quasi 4 mln di Euro dei contributi annui, corrispondenti a circa il 10 % delle nostre entrate correnti).

Se i nostri 6 Comuni avessero continuato a gestire da soli i propri servizi, come sarebbero oggi senza l'Unione?

Posso dire che, nonostante questi sacrifici, i nostri uffici continuano ad erogare tutti i servizi che erogavano in precedenza, in un quadro normativo di accresciuta complessità, con leggi e procedure sempre più pesanti da rispettare (vedi le norme in materia di trasparenza, anticorruzione, appalti, ecc.).

Inoltre, il nuovo assetto organizzativo, grazie all'accentramento di servizi interni (quelli non rivolti al cittadino) ha consentito e consentirà in futuro di dedicare personale per lo sviluppo di nuovi modelli di erogazione dei servizi, come gli Sportelli Polifunzionali, presenti in tutte le sedi municipali. Non dimentichiamo, poi, che la nostra Unione in questi anni ha dedicato proprio personale per gestire funzioni in precedenza gestite da altri enti, vedi il Giudice di Pace, l'Archivio di Stato, il Servizio Autorizzazioni Sismiche, l'Ente Parco.

### **PROBLEMI dal punto di vista della governance e della rappresentanza istituzionale**

La L.R. 21/2012, art. 24, ha imposto il principio di integralità dei conferimenti di funzioni, obbligando i Comuni a trasferire all'Unione non solo la titolarità della gestione delle funzioni conferite, ma anche i relativi poteri deliberativi. Tale disposizione venne recepita nell'art. 7 dello Statuto dell'Unione del 2012, attribuendo agli organi collegiali e monocratici dell'Unione la competenza decisionale su tutte le materie conferite.

Questa applicazione letterale (vorrei dire, radicale) del principio di integralità del conferimento, ha provocato un progressivo, parziale svuotamento dei compiti e dei ruoli degli organi dei Comuni, quelli eletti direttamente dai cittadini.

E' pur vero che i Consigli e le Giunte Comunali hanno mantenuto il ruolo di indirizzo politico sui principali atti sottoposti all'approvazione dell'Unione, ma ciò non è bastato ad evitare l'emergere di un deficit di rappresentanza istituzionale dei Comuni, in particolare per gli atti riguardanti esclusivamente il territorio di un solo Comune.

Dopo essersi a lungo confrontati politicamente, e anche grazie al qualificato supporto del Prof. Sabino Cassese, è stata valutata la necessità di introdurre significative modifiche ai nostri Statuti, riportando in capo agli Organi Comunali quelle competenze deliberative riguardanti esclusivamente il rispettivo territorio, a condizione che i relativi atti siano conformi agli strumenti di pianificazione o ai regolamenti dell'Unione, ferma restando la necessaria copertura finanziaria che deve fornire il Comune deliberante.

Quindi il principio di integralità fissato dalla Legge Regionale è stato interpretato ed applicato nel senso che la competenza gestionale è e resta interamente in capo alla struttura amministrativa dell'Unione, mentre la competenza deliberativa è ripartita fra Comuni e Unioni a seconda se gli atti riguardano un solo Comune o una pluralità di essi.

Nel luglio scorso i 6 Consigli Comunali, sulla base delle considerazioni emerse, hanno approvato un articolato progetto di riordino istituzionale, disponendo l'attuazione di una significativa modifica dello Statuto dell'Unione e, specularmente, dei rispettivi Statuti Comunali, al fine di recepire le istanze di maggior rappresentanza istituzionale avanzate dai territori.

E' stata così attivata una Commissione speciale per la revisione dello statuto, con il coinvolgimento di tutte le forze politiche presenti nei 6 Consigli Comunali, al fine di giungere ad una revisione statutaria il più possibile condivisa

Conclusi i lavori della Commissione speciale, il nuovo Statuto dell'Unione - approvato lo scorso 30 gennaio - all'art. 8 ha definito una precisa mappatura delle competenze decisionali, ripartendole in:

- decisioni esclusive degli Organi dell'Unione (su aspetti organizzativi interni all'Ente)
- decisioni esclusive dell'Unione, assunte previ indirizzi degli Organi dei Comuni (su atti di pianificazione, programmazione sovracomunale, regolamenti di settore, investimenti dell'Unione)
- decisioni esclusive degli Organi dei Comuni (sul funzionamento degli organi comunali, la gestione del patrimonio comunale, le entrate tributarie ed extra tributarie)
- decisioni degli Organi dei Comuni (che siano conformi al quadro programmatico e regolamentare dell'Unione).

In realtà, le modifiche statutarie apportate sono ben più numerose di queste: tuttavia l'articolazione delle competenze degli organi dei Comuni e degli organi dell'Unione rappresenta il punto cruciale dell'innovazione introdotta.

Le modifiche apportate determinano una maggiore sostenibilità politica dell'Unione in presenza di differenti maggioranze politiche nei diversi Comuni. Ciò non toglie la necessità che alla politica, in queste condizioni, sia chiesta una maggior capacità di confronto per trovare soluzioni condivise nell'interesse del territorio più ampio.

Questa nuova ripartizione delle competenze decisionali attua, infatti, una composizione armonica del principio di integralità dei conferimenti con il principio di rappresentanza istituzionale dei cittadini.

Non dimentichiamo il fatto che i cittadini eleggono i Sindaci e i Consiglieri Comunali e che, pertanto, il vero dibattito politico sulle questioni dell'amministrazione dei territori avviene nei Consigli Comunali, ancorchè la funzione sia stata conferita all'Unione.

D'altra parte, il mantenimento integrale della competenza gestionale in capo alla struttura amministrativa dell'Unione, da cui dipendono i Dirigenti e tutto il personale dipendente, assicura il conseguimento di economie di scala, l'efficacia e la qualità dei servizi, evitando frammentazioni e duplicazioni di procedimenti.

Per completare questo percorso, abbiamo avviato anche la realizzazione di un Piano strategico di Unione, finalizzato a progettare con una modalità di ampio coinvolgimento e partecipazione delle forze politiche e sociali, lo sviluppo del territorio della Romagna Faentina nei prossimi 10 anni, e a costruire con i cittadini l'identità dell'Unione.

Questo è il disegno della nuova governance dell'Unione della Romagna Faentina e dei Comuni ad essa aderenti. Il percorso di sviluppo è stato tracciato. Sulle Amministrazioni che governeranno i nostri territori nei prossimi anni graverà la responsabilità di completare e dare ulteriore slancio a questo percorso.

Al di là, delle diversità di posizioni politiche, il riordino degli enti territoriali è una strada obbligata e certamente non interrotta dalla Sentenza della Corte Costituzionale n. 33 del gennaio scorso con cui è stata cassata la norma del Decreto 78/2010 che imponeva l'obbligatorietà del conferimento in unione delle funzioni fondamentali da parte dei piccoli comuni (sotto i 5.000 abitanti).

Nonostante l'obbligatorietà sia stata dichiarata illegittima dalla Corte, ciò non toglie l'opportunità di seguire la strada delle unioni comunali per innovare la nostra pubblica amministrazione, così come sapientemente fanno altri Paesi europei, vedi Francia e Germania.

Il Sottosegretario al Ministero dell'Interno, Stefano Candiani (della Lega) ha recentemente dichiarato, riferendosi alla Linee guida che sosterranno la riscrittura del TUEL, che proporrà di eliminare le soglie demografiche obbligatorie per associarsi.



D'altra parte, lo stesso Sottosegretario, ha auspicato che *"non solo i piccoli comuni abbiano interesse a mettersi insieme ad altri piccoli comuni, ma che anche i grandi centri siano incentivati ad unirsi ai piccoli. Solo così si realizza un associazionismo virtuoso e con esso il principio di sussidiarietà."* (queste le parole del Sottosegretario Candiani).

Se il buon giorno si vede dal mattino, siamo ottimisti.

Anche a nome dei colleghi Sindaci, ringrazio tutti coloro che ci hanno supportato su questa strada, dagli organi politici dei nostri Comuni, alla struttura tecnica, i Dirigenti e i Segretari Comunali, il Coordinatore Generale dell'Unione, l'attuale, il dott. Paolo Ravaioli, ma - soprattutto - il precedente, il dott. Claudio Facchini, che ci ha guidato in tutti questi anni ed è andato in pensione a fine gennaio.

Ringrazio anche lo Studio Susio che ci ha affiancato nella progettazione organizzativa, il Dipartimento per gli Affari Regionali della Presidenza del Consiglio, in persona del Dott. Francesco Tufarelli, con cui è stato avviato un rapporto di collaborazione e, ultimo ma non ultimo, il Prof. Sabino Cassese, per il qualificato supporto giuridico che ci ha dato, nell'elaborazione della riforma statutaria.

Grazie a tutti per l'attenzione.