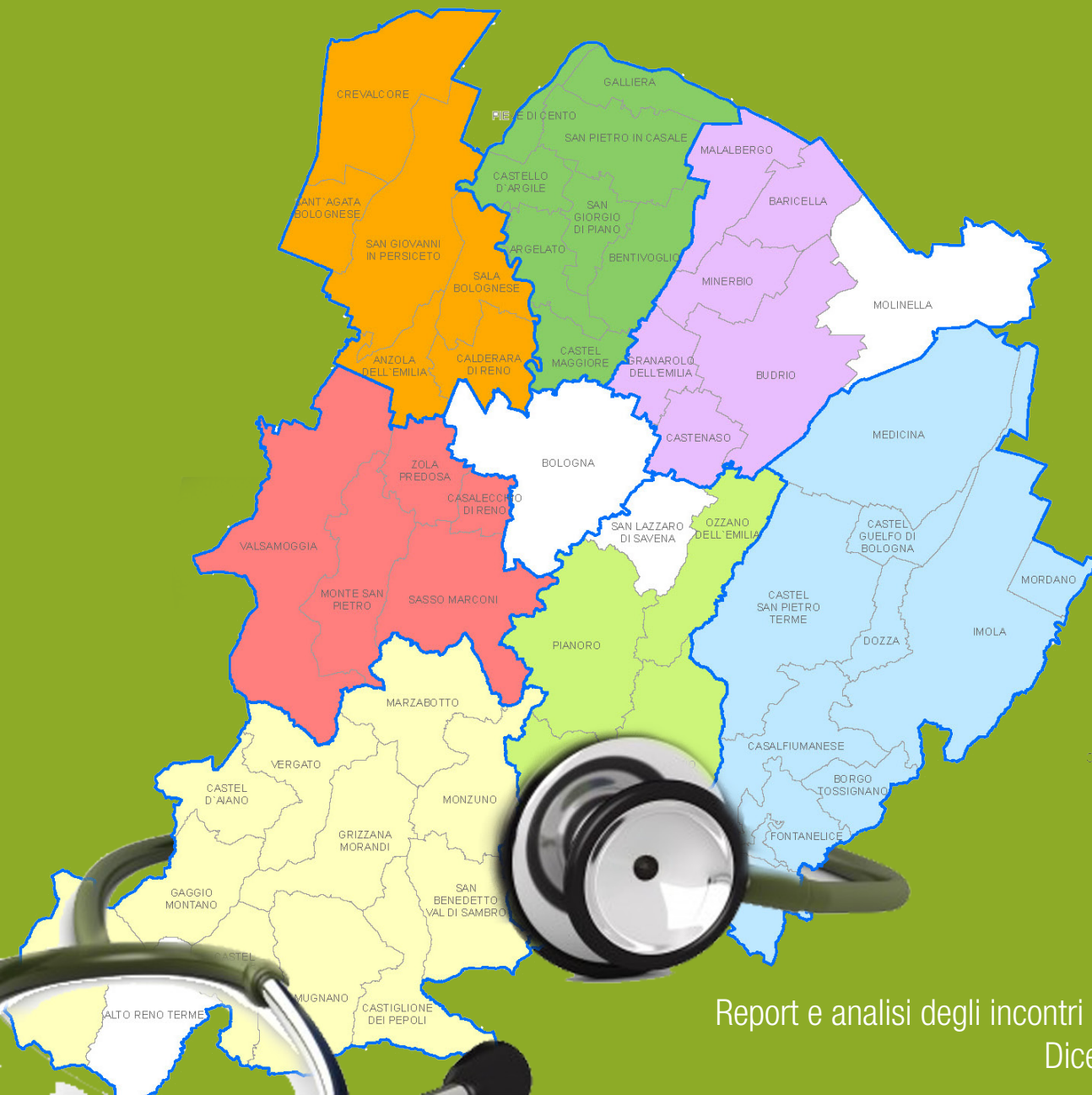


LE UNIONI DI COMUNI DELL'AREA METROPOLITANA BOLOGNESE

Lo stato di salute



Report e analisi degli incontri sul territorio
Dicembre 2018

LE UNIONI DI COMUNI DELL'AREA METROPOLITANA BOLOGNESE. LO STATO DI SALUTE

Report e analisi degli incontri sul territorio

Approvato dalla Conferenza metropolitana il 23 novembre 2018
(fase istruttoria in Ufficio di Presidenza 9 novembre 2018)

CURATO DA

Barbara Magli e Francesco Tentoni

Servizio Innovazione istituzionale e amministrativa Città metropolitana di Bologna
Marcello Mirfakhraie collaboratore ANCI per progetto Metropoli strategiche

IN COLLABORAZIONE CON

Maria Cristina Martinelli Servizio Innovazione Istituzionale e amministrativa,
Grazietta Demaria Servizio comunicazione, **Fabio Boccafogli** Direzione generale

CON LA SUPERVISIONE DI

Giacomo Capuzzimati Direttore Generale Città metropolitana di Bologna

SI RINGRAZIANO

I **Presidenti delle Unioni** per il prezioso contributo e i loro **Direttori e Segretari Generali** per aver partecipato attivamente alla fase di consultazione e predisposizione del Report



INDICE

	pag.
Premessa	7
Introduzione	9
• Metropoli strategiche Il progetto della Città metropolitana di Bologna	11
• Il territorio dell'area metropolitana	13
• La vision di Unione	16
• La governance e l'assetto organizzativo	21
• I rapporti tra le Unioni e la Regione	27
• Funzioni	30
• Relazioni istituzionali tra le Unioni e la Città metropolitana	38
• Conclusioni	41
• ALLEGATI	43

Premessa

È necessario conoscere lo stato di salute delle nostre Unioni per individuare i loro punti di forza e di criticità. Le Unioni stanno vivendo una stagione istituzionale delicata, nella quale sembra che alcuni Comuni non credano nel valore aggiunto che gli Enti sovracomunali possono offrire.

Il modello di governance bolognese è caratterizzato da un certo indebolimento. Non vi è dubbio che si riscontra un modello di governo basato sulla cooperazione ancora radicato nella tradizione amministrativa bolognese che, tuttavia, sembra aver esaurito la sua forza espansiva ed in alcuni casi tende a regredire.

Occorre quindi ridelineare i vantaggi che vengono dalle gestioni associate e convincere coi fatti gli amministratori dell'efficacia di questi. Per farlo occorre cercare una maggiore sintonia con le politiche di governo territoriale della Regione e nel rapporto, ancora non pienamente maturo, con la stessa Città metropolitana.

Quindi, se il modello non risulta malato, ma solo indebolito, occorre intervenire tempestivamente prima che la situazione deteriori.

Per questo il progetto di ANCI “Metropoli strategiche” rende possibile un intervento in questo senso e un affiancamento concreto della Città metropolitana di Bologna alle Unioni comunali. I prossimi passi prevedono una proposta di miglioramento, consolidamento e sviluppo in linea con gli aspetti di criticità emersi nel rapporto.

Fin da subito verrà avviata una attività di informazione e formazione non solo a favore dei dipendenti degli enti locali dell'area metropolitana, ma anche degli amministratori per evidenziare i punti di forza del modello di governance bolognese basato sulla cooperazione interistituzionale.

Virginio Merola

sindaco della Città metropolitana di Bologna

Luca Lelli

consigliere metropolitano delegato agli Affari istituzionali,
Politiche di semplificazione amministrativa,
Modelli aggregativi di funzioni e servizi

Introduzione

“La Città metropolitana di Bologna è una *federazione* di Comuni che al centro deve avere il protagonismo delle Unioni dei Comuni per quanto riguarda la gestione dei servizi necessari ai nostri cittadini”. Questo è il presupposto delle linee di mandato 2016-2021 del Sindaco metropolitano di Bologna. Il modello di Governance per Unioni di Comuni, nato e fortemente voluto dalla Provincia di Bologna tramite esperienze molto avanzate di gestione unitaria sovracomunale, si è consolidato nella Città metropolitana. Lo Statuto dell'Ente, infatti, all'art. 19 specifica che, oltre al Comune capoluogo, le Unioni comunali rappresentano il riferimento prioritario per l'articolazione territoriale delle politiche e azioni della Città metropolitana.

Le Unioni devono diventare il punto e il nodo forte della filiera istituzionale, il riferimento per proporre azioni di innovazione istituzionale, centri decisionali su priorità, risorse nonché punti di coprogettazione e di diffusione delle azioni della Città metropolitana.

Con l'approvazione del Piano strategico metropolitano 2.0 a luglio 2018, in coerenza con le disposizioni di legge e dello Statuto, è stata condivisa l'intenzione di rafforzare il ruolo di coordinamento degli Enti locali dell'area metropolitana e le collaborazioni istituzionali in un'ottica di innovazione finalizzata all'efficacia, all'economicità dell'azione amministrativa e al miglioramento del rapporto con le imprese e i cittadini del territorio. Il documento è stato il frutto di un lungo percorso di confronto e condivisione degli intenti anche con gli Enti locali e ha confermato la volontà di perseguire alcuni obiettivi in linea con il progetto Metropoli strategiche promosso da ANCI e dal Dipartimento della Funzione Pubblica nell'ambito PON GOVERNANCE, 2014-2020:

- la realizzazione di un assetto capace di governare politiche di area vasta
- l'omologazione delle regole in settori strategici
- l'aggregazione delle funzioni locali che trovano nella Città metropolitana l'ambito territoriale ottimale di esercizio
- il rafforzamento delle Unioni e la promozione delle fusioni.

Metropoli strategiche Il progetto della Città metropolitana di Bologna

L'obiettivo principale di Metropoli strategiche è di accompagnare le Città metropolitane nel processo di innovazione istituzionale, supportandole nei cambiamenti organizzativi e nello sviluppo delle competenze necessarie alla piena realizzazione di politiche di governo di scala metropolitana.

In riferimento all'area tematica gestione associata dei servizi, la Città metropolitana di Bologna ha presentato la proposta di sperimentazione locale - La Città metropolitana di Bologna al servizio delle Unioni: un rapporto di crescita e rafforzamento bi-direzionale - relativamente al tema della governance metropolitana imperniata nel ruolo delle Unioni comunali.

Il percorso complessivo di lavoro è diviso in tre fasi:

- analisi dello "stato di salute" delle Unioni comunali (fine 2018);
- avanzamento di una proposta di miglioramento e sviluppo del sistema di governance e relativa applicazione (2019);
- monitoraggio e valutazione (2020 fine progetto).

Esse rappresentano i principali interlocutori della Città metropolitana di Bologna, i soggetti con cui si definiscono e si adottano le politiche di scala metropolitana. In tal modo dunque si persegue un duplice obiettivo, poiché potenziando le gestioni associate e le collaborazioni istituzionali, ne deriva anche un consolidamento della Città metropolitana stessa.

Si cercherà di individuare, inoltre, linee generali esportabili e replicabili, con i necessari adattamenti, anche in altri territori nazionali, per formulare una proposta di miglioramento della governance locale.

Perché lo "stato di salute"

Lo scopo principale del presente lavoro è dunque quello di restituire una fotografia di "come stanno" le Unioni bolognesi.

Le Unioni comunali bolognesi stanno vivendo una "stagione" istituzionale delicata, nella quale sembra che alcuni Comuni non credano, in modo così deciso come in passato, nel *quid pluris* che gli Enti sovramunicipali possono offrire; appare all'orizzonte una stagione di ritorno al "municipio". Occorre in tal senso ridelineare le prospettive di vantaggio delle gestioni associate e convincere gli amministratori dell'efficacia ed efficienza della tradizione bolognese.

La Regione Emilia-Romagna sostiene le forme associative con incentivi finanziari legati al loro consolidamento e sviluppo. Per accedere a tali risorse le Unioni devono onorare alcuni requisiti legati all'incremento delle funzioni, alle modalità del loro svolgimento e alla costruzione di un'organizzazione efficace.

Per affrontare tale sfida, le Unioni e la Città metropolitana devono conoscere con chiarezza le condizioni di partenza.

Si vuole focalizzare l'attenzione sia sui casi di Unione in cui si riscontra consolidamento e sviluppo sia, al contrario, su quelli in cui si riscontra una certa involuzione, dovuta al ritiro di funzioni da parte dei Comuni o a ipotesi di recesso da parte di alcuni di essi dalla forma associativa.

Lo strumento

È stato elaborato un questionario rivolto alle Unioni di Comuni dell'area metropolitana di Bologna (allegato 1). Il questionario prevede in premessa una parte compilativa informativa riguardo i dati sulla logistica, demografici, finanziari, istituzionali e sul personale impiegato nelle attività dell'Unione. Seguono poi tre sezioni con domande relative alle funzioni e ai servizi conferiti all'Unione, alla governance e all'assetto organizzativo ed infine alle relazioni con la Città metropolitana.

Il metodo di analisi

Il questionario è stato inviato alle Unioni prima di un colloquio di approfondimento tra un gruppo di lavoro della Città metropolitana e dell'Anci nazionale con i vertici politici e amministrativi delle stesse. Gli incontri, calendarizzati nei mesi di settembre e ottobre 2018, hanno avuto luogo presso ciascuna sede istituzionale delle Unioni di Comuni. Sulla base delle risposte e delle discussioni intercorse, è stato elaborato il presente documento che affronta trasversalmente e complessivamente i punti di forza e le criticità di ciascun contesto visitato secondo le seguenti matrici:

- la vision di Unione
- la governance e l'organizzazione
- il rapporto con la Regione Emilia-Romagna
- le funzioni conferite
- le relazioni istituzionali tra Unioni e Città metropolitana

I contenuti del presente lavoro rappresentano il punto di vista del gruppo di lavoro sul contesto bolognese senza alcuna pretesa o presunzione di assolutezza.

Il territorio dell'area metropolitana di Bologna

Il territorio metropolitano di Bologna si estende su una superficie di 3.702,3 kmq con una densità media di abitanti pari a 273,2 ab./kmq.

I Comuni della Città metropolitana di Bologna sono 55. La maggior parte di essi si è costituita in 7 Unioni. Non fanno parte di alcuna forma associativa, oltre a Bologna, tre Enti locali: Molinella, San Lazzaro e Alto Reno Terme.

Al 1° gennaio 2018 risiedono nel territorio metropolitano bolognese 1.011.291 persone, di cui 487.207 maschi e 524.084 femmine. Di questi, hanno cittadinanza straniera l'11,8% della popolazione complessiva.

La popolazione legale, definita dal Censimento generale della popolazione del 2011, è pari a 976.243 unità.

In base alle leggi regionali n. 19/1994 e n. 21/2012 l'area metropolitana è stata suddivisa in distretti socio-sanitari e in ambiti territoriali.

I distretti socio-sanitari sono articolazioni territoriali, organizzative e funzionali delle Aziende USL. Ad essi è affidata la gestione delle strutture e dei servizi ubicati nel territorio di competenza e destinati all'assistenza sanitaria di base e specialistica di primo livello, nonché l'organizzazione dell'accesso dei cittadini residenti ad altre strutture e presidi; questo processo avviene anche avvalendosi delle farmacie pubbliche e private in base a uno schema-tipo di convenzione predisposto dalla Regione. I Distretti svolgono altresì le attività socio-assistenziali di base delegate dagli Enti locali all'Azienda sanitaria locale, assicurandone l'integrazione con le attività di assistenza sanitaria.

Gli ambiti territoriali ottimali costituiscono l'estensione territoriale adeguata per l'esercizio in forma associata sia delle funzioni fondamentali comunali, sia delle ulteriori funzioni conferite ai Comuni dalla legge regionale. L'ambito è definito sulla base di una procedura prevista dalla legge regionale. La proposta di delimitazione è deliberata dai Consigli comunali, tenuto conto dell'articolazione geografica e delle condizioni socio-economiche del territorio di riferimento e viene recepita con delibera della Giunta regionale.

Normalmente, gli ambiti territoriali sono coincidenti con i distretti socio-sanitari. Per l'area metropolitana bolognese ciò è vero ad eccezione del caso del distretto Pianura est, dove sia gli ambiti che le Unioni sono due. In tutti gli altri casi per ogni ambito è stata costituita un'Unione.

L'unica parte del territorio in cui in un ambito esistevano due Unioni era l'ambito Appennino bolognese, dove oltre all'Unione appennino vi era l'Unione Alto Reno (che associava i Comuni di Lizzano in Belvedere, Camugnano e Alto Reno Terme). Nel mese di febbraio 2017, l'Unione Alto Reno è stata sciolta; in seguito i Comuni di Camugnano e Lizzano in Belvedere hanno deciso di aderire all'Unione Appennino. Il Comune di Alto Reno Terme, invece, ad oggi non ha ancora deliberato nulla in ordine all'esercizio associato delle funzioni.

L'articolazione dell'area metropolitana è stata recepita nei vari Programmi di Riordino Territoriale (di seguito PRT) succedutisi negli anni ed è rimasta tale anche in quello vigente per il triennio 2018/2020.

Lo Statuto e gli strumenti di programmazione della Città metropolitana impegnano a proporre e supportare processi di innovazione istituzionale e coordinamento strategico delle fusioni di Comuni sul territorio. Relativamente alla promozione dei percorsi di fusione, nel PSM 2.0 è indicata la necessità di effettuare un coordinamento strategico metropolitano secondo i criteri di aggregazione stabiliti dalla Regione Emilia-Romagna che tengono conto delle geografie territoriali ottimali.

Le fusioni compiute ad oggi sono state due: il 1[^] gennaio 2014 è nato il Comune di Valsamoggia dall'aggregazione di cinque Comuni: Bazzano, Castello di Serravalle, Crespellano, Monteveglio e Savigno. Il 1[^] gennaio 2016, invece, è stato istituito il Comune di Alto Reno Terme dalla fusione dei Comuni di Granaglione e Porretta Terme.

Tre sono state le proposte di fusione i cui referendum hanno avuto esito negativo: nell'ambito del Nuovo Circondario Imolese tra i Comuni di Borgo Tossignano, Fontanelice e Casalfiumanese, nell'ambito dell'Unione terre di Pianura tra i Comuni di Baricella e Malalbergo e quella tra i Comuni di Castenaso e Granarolo.

La Città metropolitana di Bologna mette a disposizione un'area funzionale con le professionalità necessarie a supportare, in modo coordinato e complementare con i servizi messi a disposizione dalla Regione, i percorsi di fusione, la realizzazione dello studio di fattibilità e la redazione degli strumenti amministrativi del Comune derivante dalla fusione.

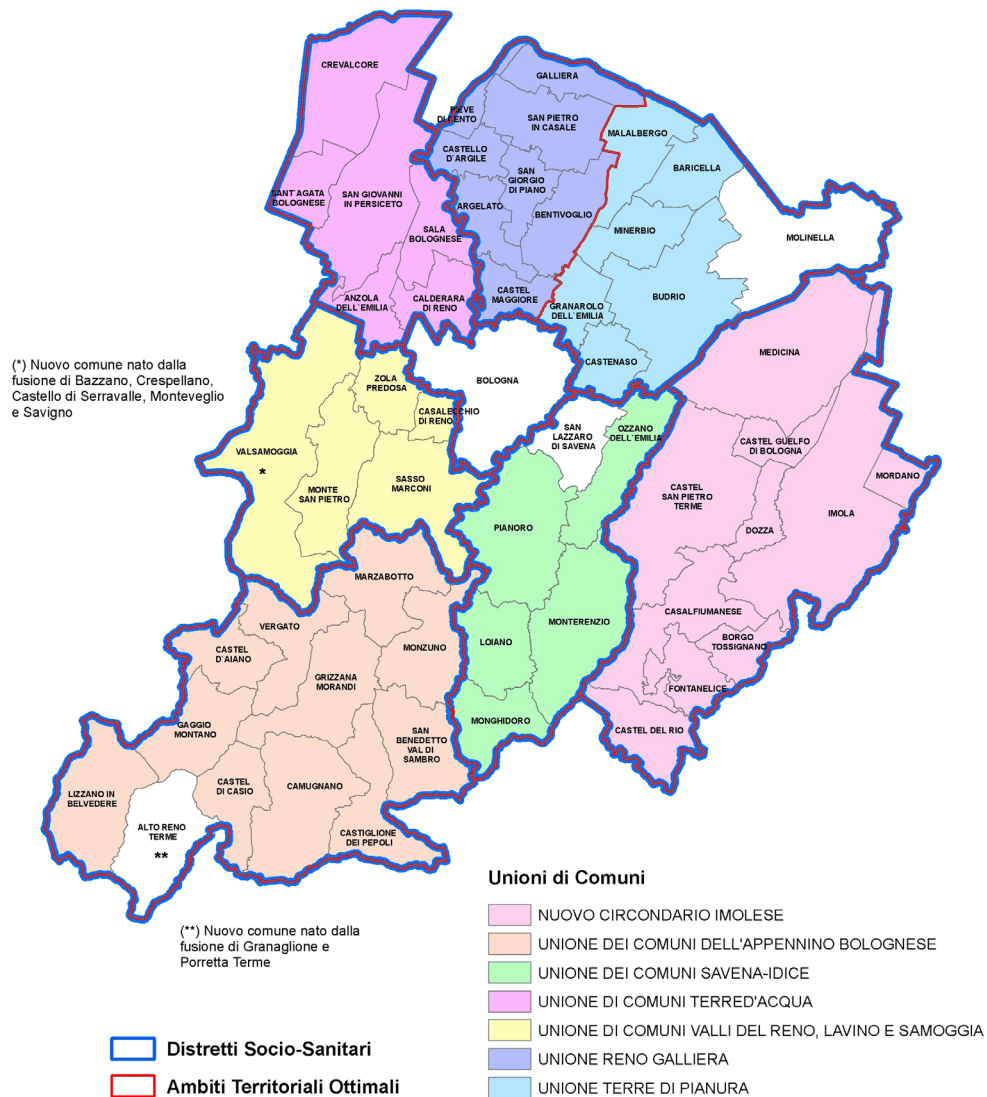
Nella tabella 1 si riepilogano distretti, ambiti e Unioni.

	Unione Terre d'acqua (6 Comuni)	Unione Reno Galliera (8 Comuni)	Unione dei Comuni Terre Pianura (6 Comuni)	Nuovo Circondario Imolese (10 Comuni)	Unione Savena - Idice (5 Comuni)	Unione dei Comuni Valle del Reno, Lavino e Samoggia (5 Comuni)	Unione dei Comuni Appennino Bolognese (11 Comuni)
Abitanti (al 01/01/2018)	82.904	73.996	70.712	133.205	44.987	110.608	49.246
Superficie	375	296	333	787	378	404	742
Unione Montana	NO	NO	NO	SI	SI	SI	SI
L'Unione coincide con l'ambito ottimale - ATO	SI	SI	NO (manca Molinella)	SI	NO (manca San Lazzaro di Savena)	SI	NO (manca Alto Reno Terme)
L'Unione coincide con il Distretto	SI Pianura Ovest	NO Pianura Est (+ U.Terre di Pianura)	NO Pianura Est (+ U. Reno Galliera)	SI Imola	SI San Lazzaro di Savena	SI Casalecchio di Reno	SI Porretta Terme
Subambiti attivi	NO	NO	SI (Castenaso, Budrio, Granarolo)	NO	SI (Loiano, Monghidoro, Monterenzio, Pianoro)	NO	SI (Castel d'Aiano, Monzuno, Marzabotto, Vergato)
Fusioni concluse	NO	NO	NO	NO	NO	SI Valsamoggia (2014)	SI Alto Reno Terme (2016)

Tabella 1. Principali caratteristiche delle Unioni e corrispondenze con distretti e ambiti (2018)

Nella cartina che segue è raffigurato il territorio metropolitano bolognese suddiviso per Unioni. Inoltre sono presenti alcune info relative agli organi di governo della Città metropolitana.

Città metropolitana di Bologna



Organi di governo metropolitano

- il SINDACO della Città metropolitana di Bologna è il Sindaco del Comune capoluogo
- la CONFERENZA METROPOLITANA, è un organo propositivo e consultivo, è composta dal Sindaco metropolitano e da tutti i Sindaci dell'area metropolitana
- il CONSIGLIO è l'organo di indirizzo e controllo, composto da 18 Consiglieri eletti tra i Sindaci e i Consiglieri dell'area metropolitana, dagli stessi amministratori di tutti i Comuni del territorio, con sistema elettorale di secondo grado
- l'UFFICIO DI PRESIDENZA è un organo previsto dallo Statuto della Città metropolitana di Bologna a supporto dei lavori della Conferenza metropolitana, è composto dal Sindaco e dai Presidenti delle Unioni di Comuni

La vision di Unione

Nel corso dell'analisi è emerso che non è semplice tentare l'astrazione di veri e propri modelli istituzionali e organizzativi di Unione. Ciò sarebbe stato utile per poter comparare punti di forza e di debolezza, facilitando le eventuali possibilità di esportazione in altri contesti istituzionali. Risultano, tuttavia, due “visioni” di Unione diverse, metaforicamente individuabili quali Unione “di cristallo” e Unione “di marmo”.

La prima, quella “di cristallo”, non si vede; il caso si riscontra nell'Unione Valli del Reno, Lavino e Samoggia. Il Comune rimane il punto di riferimento del cittadino e dell'utente. I servizi sono erogati tendenzialmente presso le sedi dei Comuni. L'immagine dell'Unione non appare: non vi sono cartelli ai confini, non vi è comunicazione istituzionale che evidenzi o promuova l'esistenza dell'Unione. Gli uffici e i servizi creati sono a supporto dei Comuni, con l'obiettivo di potenziare l'apparato amministrativo e individuare ambiti di omogeneizzazione di regole, procedure, prassi e tecnologie.

Le identità comunali rimangono al centro del contesto territoriale, ogni Comune tendenzialmente mantiene un assessore competente nelle materie delegate all'Unione che rimane portatore delle istanze politiche del territorio e definisce l'agenda delle priorità in relazione orizzontale con gli assessori comunali competenti nella stessa materia.

L'Unione ratifica, in via finale, le decisioni adottate dai Comuni, supportandoli e affiancandoli nella fase di implementazione e controllo delle politiche. L'Unione in tal senso è funzionale a rilanciare il ruolo dei Comuni, che rimangono protagonisti delle decisioni politiche, organizzative e di governance.

L'Unione “di marmo” costituisce, invece, una mera modalità di riorganizzazione dei servizi di competenza degli Enti locali. È il caso dell'Unione Reno Galliera.

L'immagine dell'Unione, a differenza della visione precedente, appare visibilmente: la comunicazione istituzionale evidenzia e promuove l'esistenza dell'Unione come entità distinta dai Comuni. Gli uffici creati in una o più sedi dell'Unione, ben riconoscibili dalla cittadinanza, erogano direttamente servizi agli utenti.

L'obiettivo è quello di fornire ulteriori prestazioni, di migliorare le performance esistenti, nonché di individuare standard di servizio a livello d'ambito.

L'istanza politica, anche in tale caso, rimane tuttavia di derivazione comunale; l'Unione è punto di sintesi politico-amministrativa e definizione delle priorità, che dà luogo ad una organizzazione di 221 dipendenti a servizio dei Comuni. Forte la volontà di creazione di una comunità di 74.000 abitanti dell'Unione e di un'identità territoriale, geografica, sociale ed economica.

In entrambe le visioni, come si vedrà meglio in seguito, l'integrazione organizzativa fra Unione e Comuni è data dalla tecnologia (applicativi gestionali unici per quanto attiene alle funzioni conferite), dalle regole e dalle prassi comuni, nonché da luoghi di coordinamento organizzativo dei vertici politici e amministrativi.

Entrambi i modelli mantengono e valorizzano le autonomie dei propri Comuni rimarcando la netta distinzione fra unione e fusione. In altre parole, i conferimenti di funzioni non limitano i Comuni delle proprie prerogative politiche e istituzionali, ma hanno lo scopo esclusivo di raggiungere livelli ottimali, o comunque migliorativi, dei servizi a beneficio esclusivo della cittadinanza.

Le quattro Unioni cosiddette “montane”, succedute in tutto o in parte ad una comunità montana, non costituiscono un modello indipendente, ma sono caratterizzate da alcune specificità istituzionali e dalla conformazione territoriale totalmente o parzialmente montana. A tali Unioni è confermata la delega dalla Regione di funzioni specifiche svolte dalle Comunità montane fino al 2008, anno della loro soppressione ad opera della Legge Regionale Emilia-Romagna n. 10/2008. Tale aspetto risulta spesso problematico in ragione dei criteri di finanziamento definiti dalla Regione. In queste Unioni è maggiormente influente

il problema della conformazione territoriale che rende più difficilmente raggiungibili le varie sedi fra di loro e, nel caso dell'Unione Appennino bolognese, manca anche la copertura integrale della fibra ottica. Tali fattori sono, come si vedrà, ostativi al consolidamento della forma associativa. Salvo caratteristiche comuni, queste Unioni non hanno una vision distintiva e si avvicinano in modo diverso alle due visioni precedenti. Il Nuovo Circondario imolese tende "al marmo", l'Unione Appennino al "cristallo", le restanti non si posizionano ancora chiaramente o non hanno ancora elaborato una propria vision.

Anche le altre Unioni di pianura non manifestano la consapevolezza di una vision. Al contrario, è evidente un diverso posizionamento strategico fra i Comuni rispetto all'idea di Unione ed una diffidenza reciproca fra amministratori dovuta anche alle diverse appartenenze politiche. Si registrano realtà istituzionali pensate nel passato come particolarmente forti e innovative e con best practice di rilievo. Tuttavia permangono o si accentuano fattori avversi al consolidamento e sviluppo: assenza di strategie condivise, limiti organizzativi, conferimenti di funzioni parziali o a geometria variabile, arretramenti in termini di ritiro di funzioni. Queste Unioni risultano indebolite o, quanto meno, non sono più caratterizzate da una spinta propulsiva allo sviluppo.

La geografia politica dell'area metropolitana, come emerge dalla cartina a pagina 14, certamente risulta più diversificata rispetto al passato, data la presenza di liste civiche, liste di centro destra e movimento 5stelle che hanno recentemente espresso il Sindaco in diversi Comuni e la maggioranza nei relativi Consigli. Nuovi amministratori a cui occorre far conoscere la storia di un territorio divenuto esempio nazionale per soluzioni amministrative e innovazione istituzionale. La ventennale tradizione bolognese, basata sulle forme associative e la cooperazione istituzionale sostenuta dalla ex Provincia in forma volontaria, è un'opportunità da raccontare anche alle nuove forze politiche che si affacciano sul territorio. Va spiegato che la qualità del modello prescinde dall'omogeneità politica di un territorio e che una soluzione amministrativa vincente, sostenuta da una forza politica, non necessariamente deve essere sovvertita in seguito al cambiamento politico.

Peraltro, è da rimarcare che la disomogeneità politica non è necessariamente un fattore ostativo. Nell'Unione Valle Savena Idice i due Comuni (su cinque) di diversa appartenenza politica non hanno mai messo in discussione l'adesione all'Unione.

Secondo la maggioranza degli interlocutori, non emergono conflitti circa la permanenza dei Comuni nella forma associativa; sono invece frequenti posizioni diverse relative al consolidamento e sviluppo della stessa.

In un solo caso è stata espressa la volontà, anche tramite gli organi di stampa, di recedere: è il caso del Comune di Imola nei confronti del Circondario imolese.

D'altra parte, non sembra che il colore politico omogeneo influenzi la decisione di entrare a far parte di una forma associativa. Vi sono infatti tre Comuni dell'area che rimangono fuori dai rispettivi contesti associativi, pur avendo un colore politico uniforme alla maggioranza degli altri Comuni dell'ambito. Di questi, al momento Molinella e Alto Reno permangono nella volontà espressa di non aderire. San Lazzaro, pur risultando aderente all'Unione Savena Idice in base all'atto costitutivo, non ha dato seguito al conferimento di funzioni per ragioni economiche e per resistenze al trasferimento di proprio personale; si trova comunque nello stato giuridico per poter formalizzare i conferimenti di funzioni in ogni momento.

In definitiva, in nessun senso pare che l'omogeneità politica fra i Comuni di un determinato ambito sia una variabile determinante nei percorsi di consolidamento e sviluppo delle gestioni associate.

È comunque importante interrogarsi sulla tenuta complessiva del modello nel prossimo futuro, anche in vista delle prossime elezioni amministrative, e sulle possibilità giuridiche di recedere, valutando le eventuali penali ipotizzate a garanzia della tenuta nel tempo del modello.

La Legge regionale Emilia-Romagna n. 21/2012 all'art. 19, comma 3, prevede che ogni statuto indichi:

- le procedure per il recesso
- gli effetti sanzionatori e risarcitori
- le garanzie per la continuità dello svolgimento delle funzioni e dei rapporti di lavoro
- la ripartizione delle quote residue dei prestiti accesi.

Tendenzialmente gli statuti prevedono che:

- per recedere occorra la maggioranza qualificata prevista dal TUEL per le modifiche statutarie;
- il recesso possa avvenire solo in caso di passaggio ad altra Unione o in altri ipotesi previste dalla legge;
- in caso di recesso, il Comune ritorni nella piena titolarità delle funzioni e dei servizi conferiti alle Unioni, perdendo il diritto a riscuotere qualsiasi quota dei trasferimenti pubblici maturati dall'Unione;
- il Comune recedente si accolli le quote residue di competenza dei prestiti eventualmente accesi
- il Comune recedente si accolli le risorse umane e/o strumentali nonché le attività e/o passività che risulteranno non adeguate rispetto all'ambito ridotto, da valutarsi per ciascun servizio o funzione.

L'Unione Terre d'Acqua prevede, inoltre, a carico del Comune che delibera di recedere dal 50% delle funzioni e servizi svolti in Unione – in assenza di contestuale deliberazione di recesso dall'Unione – la decadenza dalla stessa.

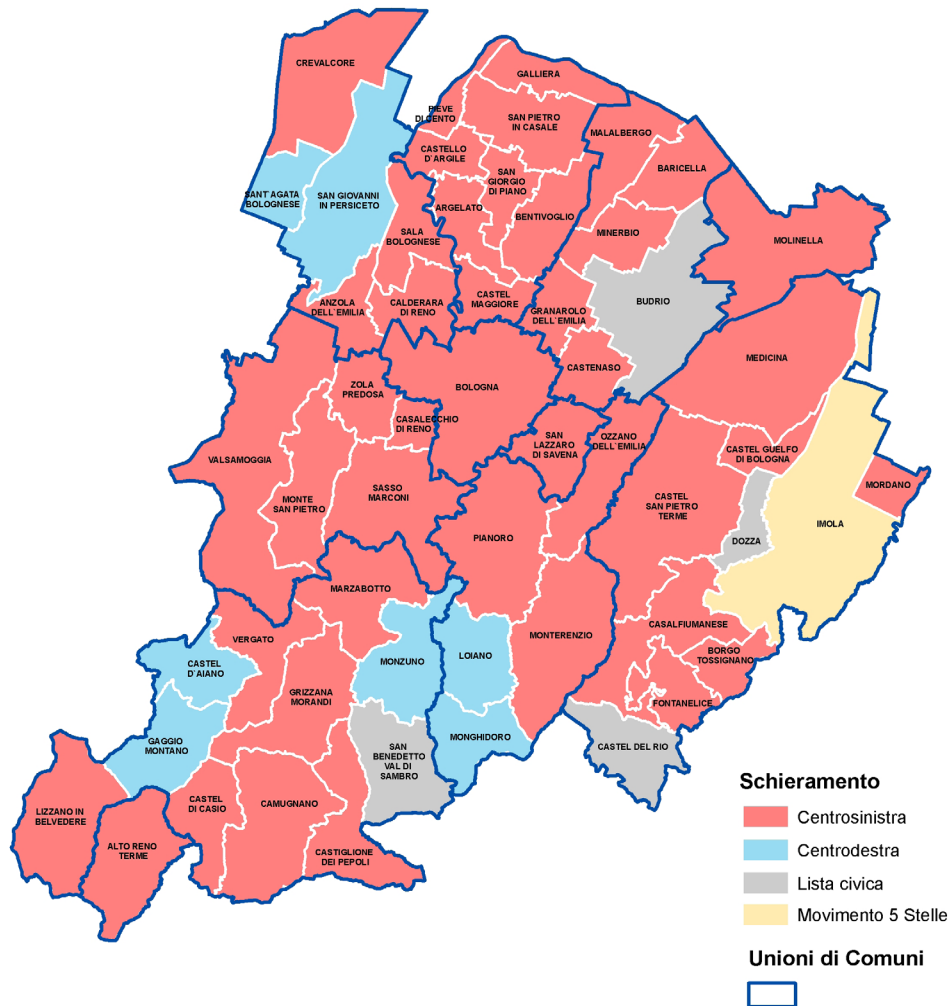
Riguardo il patrimonio costituito con i contributi statali e regionali, in tutti i casi è prevista la rinuncia a qualunque diritto.

Per quanto attiene invece al patrimonio costituito con i contributi dei Comuni aderenti, è prevista la rinuncia a qualunque diritto in Unione Reno Galliera, Appennino e Unione Reno Lavino Samoggia.

In Terre d'Acqua, Savena Idice e in Terre di Pianura, ove il patrimonio non sia frazionabile, è riconosciuta una quota pari al valore stimato sulla base di una valutazione tecnico ed economica o del Consiglio dell'Unione.

Solo il Nuovo Circondario imolese prevede specificamente all'art. 2 dello Statuto il divieto di recesso, ma questa disposizione sta destando contrasti all'interno dell'Unione in ragione della già richiamata volontà del Comune di Imola di non fare più parte della forma associativa. In un solo caso (Unione Appennino bolognese) è emersa la volontà – seppur in forma embrionale – di modificare in senso maggiormente restrittivo le possibilità di recesso stabilite dallo Statuto.

Nella cartina che segue, è raffigurata l'area metropolitana divisa per Comuni. I colori rappresentano gli schieramenti politici che hanno vinto le ultime elezioni amministrative. Inoltre, sono delimitate le Unioni di Comuni.



La vision di Unione in sintesi

Non ci sono modelli > 2 vision di Unione > di **crystallo** e di **marmo**

CRISTALLO > non visibile > a supporto dei Comuni > focus sulla tecnostruttura
procedure > omogeneità efficienza
bottom-up: Comuni protagonisti.

MARMO > visibile > centrata sull'erogazione di servizi in modo più efficiente
identità > nuova comunità > sede.

IN ENTRAMBE

- rispetto delle prerogative politiche e dell'autonomia dei Comuni Unioni montane: specificità territoriali e funzionali; non hanno un modello o una vision unitaria, si posizionano diversamente fra le due vision precedenti.

NEGLI ALTRI CASI > assenza di visione, debolezza.

Il panorama politico locale tende ad una diversificazione

- è necessario promuovere il modello cooperativo alle nuove forze politiche e rafforzare gli strumenti giuridici a tutela del modello.

La governance e l'assetto organizzativo

Si riscontrano esperienze di governance e assetti organizzativi diversificati per i seguenti aspetti:

1. organi di governo
2. integrazione organizzativa
3. logistica
4. gestione del personale
5. relazioni sindacali

1. Organi di governo

Tutte le Unioni presentano l'articolazione degli organi di Governo prevista dal TUEL: Presidente, Consiglio e Giunta. Le Giunte delle Unioni, alla luce degli incontri svolti, rappresentano l'organo dove vengono deliberate le decisioni gestionali strategiche. Tutti gli statuti prevedono che le decisioni vengano assunte con la maggioranza dei presenti; tuttavia in quasi tutte le Unioni si riscontra che le decisioni sono assunte in concreto sempre all'unanimità.

In taluni casi (ad esempio Terre d'Acqua e Nuovo Circondario) non si raggiunge più l'unanimità su tutti gli argomenti all'ordine del giorno, ma le decisioni sono comunque assunte. Non si rilevano dunque reali punti di veto.

Nel Circondario imolese è previsto un meccanismo in base al quale la funzione di indirizzo e governo è esercitata da due organi statutari: la Giunta e la Conferenza dei Sindaci. La prima, composta dal Presidente del Circondario e da altri due componenti con il ruolo di Vicepresidenti, adotta gli atti di programmazione, gestionali e organizzativi dell'Ente, previo parere obbligatorio e vincolante della Conferenza dei Sindaci; quest'ultima è composta da tutti i dieci Sindaci del Circondario.

È presente in tutte le Unioni un vertice amministrativo con funzioni direttive e di coordinamento.

Tre Unioni su sette (Terre di Pianura, Terre d'Acqua, Reno Galliera) prevedono un Segretario generale scelto dal Presidente, con apposito atto, tra i Segretari dei singoli Comuni. In due casi (Terre d'Acqua e Reno Galliera), il Segretario è affiancato anche da un profilo professionale con funzioni di coordinamento manageriale dell'Ente e dei responsabili apicali. Negli altri quattro Enti associativi, invece, (Unione Savena Idice, Valli del Reno, Lavino e Samoggia, Appennino bolognese e Nuovo Circondario imolese), la figura del Segretario è svolta da un soggetto terzo rispetto ai Segretari dei Comuni, anche con funzioni direttive e di coordinamento. Occorre segnalare, inoltre, che nei casi in cui l'Unione abbia un Segretario individuato tra quelli degli Enti costitutivi, molto spesso egli esercita le proprie funzioni in più Enti locali, in forza di una convenzione.

2. Integrazione organizzativa

L'integrazione organizzativa fra Unione e Comuni di riferimento avviene mediante la creazione di organismi di coordinamento, l'unificazione anche informatica delle procedure e la programmazione unificata. Per quanto riguarda il primo aspetto, si segnalano alcune soluzioni: nell'Unione Valli del Reno, Lavino e Samoggia, all'art. 49 dello Statuto vengono istituiti organismi di coordinamento tra Unione e Comuni. Negli "Indirizzi per la governance dei rapporti istituzionali tra i Comuni e l'Unione dei Comuni Valli del Reno, Lavino e Samoggia", ai sensi dell'art. 49 dello Statuto, sono disciplinate le forme di raccordo sia tra organi tecnici e politici nell'Unione, sia tra organi dei Comuni e dell'Unione. I Consiglieri

comunali possono assistere alle Commissioni consiliari dell'Unione e hanno diritto a ricevere l'ordine del giorno; all'interno dei Consigli comunali sono periodicamente iscritte informazioni sugli atti adottati dal Consiglio dell'Unione. Inoltre, si prevede la possibilità di convocare simultaneamente tutte le Giunte e i Consigli comunali, con l'intento di esaminare congiuntamente i relativi atti di competenza.

Sono poi formalmente istituiti i forum tematici e le conferenze. Nei primi, convocati settimanalmente, siedono i componenti della Giunta dell'Unione e gli Assessori comunali competenti nella stessa materia. Nelle Conferenze si riuniscono ogni due settimane i Dirigenti o i Responsabili dei Comuni e dell'Unione, per trattare in forma congiunta le questioni gestionali rilevanti.

Anche l'Unione Terre d'Acqua ha disciplinato nel proprio Statuto una forma di raccordo con i Comuni. Si tratta di tavoli tematici relativi ai servizi indicati dallo Statuto; in questo caso la loro composizione è mista, poichè ad essi siedono sia i referenti politici sia quelli tecnici, per la sintesi contestuale dell'indirizzo politico e delle soluzioni tecnico gestionali. Nel rispetto di un preciso onere informativo, si prevede poi che i Sindaci delegati per materia riferiscano periodicamente all'organo consiliare dell'Unione l'andamento dei lavori dei tavoli.

L'Unione Reno Galliera non presenta forme di raccordo tra gli organi tecnici e politici di Unione e Comuni codificate nello Statuto o nell'apparato regolamentare. I Segretari comunali si incontrano in base alle esigenze del caso e senza una cadenza specifica: ad esempio si riuniscono per confrontarsi sugli adempimenti in materia di trasparenza e di prevenzione della corruzione. Anche per i Dirigenti e i Responsabili le riunioni sono solo episodiche.

Nell'Unione Appennino bolognese le norme non prevedono forme di raccordo nè tra gli organi politici nè tra quelli tecnici con i Comuni, tuttavia sulla base di specifiche esigenze si svolgono le riunioni tra i responsabili apicali.

Nelle altre Unioni il coordinamento con i Comuni non è formalizzato ed avviene episodicamente (nel Nuovo Circondario succede solo per i dirigenti) o è del tutto assente. In tutte le Unioni risulta di fondamentale importanza come strumento di integrazione organizzativa l'utilizzo di applicativi informatici unici almeno per l'esercizio delle funzioni conferite; nell'Unione Savena Idice sono utilizzati applicativi unici anche per funzioni non conferite. Nelle Unioni con sistemi di integrazione più avanzati si riscontra un unico applicativo per la gestione finanziaria (Reno Galliera) anche se la funzione "servizi finanziari" non è integralmente conferita. È altresì riscontrato l'utilizzo di un sistema di protocollo unico per Unione e Comuni utilizzabile per l'esercizio di tutte le funzioni comunali e di Unione. Ciò consente la possibilità di protocollare istanze in qualunque punto del territorio a prescindere dalla competenza.

La programmazione condivisa quale strumento di integrazione non è ampiamente praticata. L'Unione Terre di Pianura ha deliberato, quale scelta strategica, di adottare il PTPTC - Piano Triennale per la prevenzione della corruzione unico e integrato per tutti i Comuni.

Nelle altre forme associative, con riferimento non solo al PTPTC, ma anche alla programmazione integrata e coordinata dei bilanci, al DUP, al piano della performance integrati fra Unione e Comuni, non sono avviati percorsi concreti. Solo l'Unione Valli del Reno, Lavino e Samoggia è in procinto di adottare un piano della performance unificato comprendente anche le funzioni non conferite in Unione.

L'Unione Appennino bolognese valuta difficoltosa la programmazione condivisa soprattutto a causa di significative differenze in termini di personale, risorse e adempimenti diversamente obbligatori tra i singoli Comuni.

Nessuna Unione ha adottato un documento di programmazione strategica di sviluppo come previsto e premiato dal PRT, ma tutte lo ritengono un'opportunità da sviluppare in futuro.

3. Logistica

Le Unioni utilizzano, per l'esercizio delle loro funzioni, un numero vario di locali messi a disposizione dai Comuni e dislocati sul territorio. Non si registra nessun caso in cui l'Unione usufruisca di una sola sede autonoma e di proprietà.

Solo l'Unione Reno Galliera presenta un unico edificio che ospita la maggioranza dei servizi erogati, anche se qualche funzione è rimasta integralmente nelle sedi comunali (informatica e servizi sociali); inoltre esistono sportelli decentrati per l'erogazione dei servizi.

La maggior parte delle Unioni ha vissuto la dislocazione in differenti edifici come una situazione immediatamente successiva alla costituzione dell'Ente, che avrebbe favorito la vicinanza dell'istituzione ai territori. Non si è però, in seguito, registrata una strategia concreta di individuazione di una sede unica, riconoscibile, funzionale.

Vero è che, per l'erogazione dei servizi, la presenza di sedi decentrate nei Comuni aderenti è una scelta strategica di presidio e vicinanza.

Viceversa, quanto meno per l'esercizio delle funzioni direzionali e di staff, la maggior parte delle Unioni ritengono che sarebbe più funzionale ai fini dell'integrazione organizzativa e dell'efficienza complessiva della gestione individuare una sede che possa contenere il maggior numero di uffici.

Si segnala anche che qualche Unione (ad esempio Terre d'Acqua) aveva avviato l'individuazione di un'unica sede, ma l'obiettivo non è stato raggiunto prevalentemente per ragioni economiche e a causa di atteggiamenti ostativi dei dipendenti. Tali atteggiamenti sono esponenziali soprattutto nei territori montani, dove gli spostamenti sono più difficoltosi e onerosi (ad esempio Appennino bolognese).

4. Gestione del personale

Ogni Unione può avere in forza:

- personale dipendente proprio
- personale comunale trasferito
- personale comunale comandato
- personale flessibile.

Si riporta in tabella 2 il riepilogo delle tipologie di personale presente nelle varie Unioni.

Tabella 2. Tipologie di personale per Unione (unità), 2018.

	Unione Terre d'acqua (6 Comuni)	Unione Reno Galliera (8 Comuni)	Unione dei Comuni Terre Pianura (6 Comuni)	Nuovo Circondario Imolese (10 Comuni)	Unione Savona - Idice (5 Comuni)	Unione dei Comuni Valle del Reno, Lavino e Samoggia (5 Comuni)	Unione dei Comuni Appennino Bolognese (11 Comuni)
Personale dipendente proprio	86		16	161	17	16	44
Personale comunale trasferito		221	52		1	28	61
Personale comunale comandato	2		3		24	54	19
Personale flessibile (interinali)				8			22
Incaricati di posizione organizzativa	6 ^(a)	15 ^(b)	6 ^(c)	13 ^(c)	4 ^(d)	9 ^(c)	17 ^(c)
Dirigenti		4 ^(b)		3 ^(c)	1 ^(c)	1 ^(c)	1 ^(c)
Totale	88	221	71	169	42 ^(e)	98	146

(a) unità comprese nel personale proprio

(b) unità comprese nel personale trasferito

(c) unità comprese nelle voci precedenti

(d) 2 unità comprese nel personale proprio; 1 nel comandato; 1 in convenzione

(e) a cui si aggiungono 12 unità distaccate

Generalmente il personale trasferito o comandato proviene dai Comuni di maggiori dimensioni. Gli altri Comuni (nelle Unioni Appennino, Valle Savena Idice, Terre d'acqua per la Centrale Unica di Committenza (di seguito Cuc) non hanno conferito unità di personale ovvero ne hanno conferite in misura minore.

Si riscontra che una gestione del personale efficace ed efficiente favorisce nel tempo il corretto funzionamento dell'apparato tecnico-gestionale, anche in presenza di cambiamenti di amministrazione, e conseguentemente il consolidamento e lo sviluppo dell'Unione. Il successo nella gestione del personale è dato tendenzialmente dalla capacità dell'Unione di attrarre nuovi dipendenti anche di altri Enti, di mantenere quelli in forza – specie se eccellenti – ed infine di creare un buon clima organizzativo.

I fattori di successo riscontrati nella gestione del personale sono: la stabilità dello stato giuridico dei dipendenti, la creazione di un senso di appartenenza alla nuova istituzione, la condivisione con i dipendenti della visione dell'Unione e delle strategie ed infine un livello di incentivi economici soddisfacente.

Il passaggio definitivo in Unione dei dipendenti comunali e l'assunzione di personale proprio, rispetto ai comandi, comporta un netto miglioramento del clima organizzativo ed una semplificazione dell'amministrazione del personale. Nell'Unione Reno Galliera, ad esempio, tutti i dipendenti sono stati trasferiti integralmente (per un totale di 221 unità) in due momenti diversi (2009 e 2014). Nell'Unione Valli del Reno, Lavino e Samoggia sono la maggior parte i dipendenti trasferiti definitivamente e i comandi sono relativi alla Polizia Municipale ma vi è comunque l'obiettivo di costituire un Corpo unico, procedendo al trasferimento definitivo.

Nelle altre Unioni la situazione non è omogenea, ma in generale si è riscontrato un ampio ricorso agli istituti del comando e del distacco. Accade anche che il numero dei comandi sia superiore a quello del personale con rapporto stabile.

La creazione di un senso di appartenenza del personale alla nuova istituzione è data innanzitutto dalla capacità degli amministratori e del management di spiegare la mission della nuova istituzione e i benefici che questa potrà realizzare nella comunità amministrata. Fondamentale è la motivazione del personale, che si realizza in ogni caso tramite la condivisione con i dipendenti sia della visione dell'Unione che delle strategie.

In linea di massima, il livello di incentivi economici, se soddisfacente, risulta meno determinante dei precedenti fattori.

Infine, come si dirà in seguito, relazioni sindacali con delegazioni trattanti di parte privata non ostative al modello risultano determinante fattore di successo nella gestione del personale.

5. Relazioni sindacali

In tutte le Unioni dell'area l'andamento delle relazioni sindacali è risultato strategico e condizionante il processo di costruzione, consolidamento e sviluppo delle gestioni associate.

Anche se tutti gli Enti sovracomunali gestiscono in forma associata la funzione del personale, le relazioni sindacali di livello territoriale d'ambito si occupano esclusivamente del personale trasferito e solo in pochi casi, o per taluni aspetti, di quello comunale. Vi sono casi in cui quando le trattative riguardano personale comandato in Unione, presenziano anche rappresentanze del livello comunale.

In altre parole, la costituzione e lo sviluppo delle forme associative ha portato tendenzialmente a svolgere le trattative sindacali in Unione solo per ciò che concerne il personale e le funzioni trasferite; tuttavia non ha generato automaticamente relazioni di carattere territoriale che mirino alla sottoscrizione di documenti di “ambito” applicabili anche al personale dei Comuni ricompresi. In tutte le Unioni si riscontra, dunque, l'esistenza di un contratto decentrato per il

proprio personale, ma in nessun caso è dichiarata l'intenzione di tendere alla sottoscrizione di un unico decentrato di ambito.

Non mancano tuttavia i casi in cui la forma associativa si è fatta promotrice della sottoscrizione almeno di un accordo “quadro” di ambito territoriale (Unione Valle del Reno, Lavino, Samoggia) ove comunque, costruita la cornice, determinate materie rimangono di competenza esclusiva dei tavoli comunali. Anche nell'Unione dei Comuni dell'Appennino bolognese le relazioni sindacali sono gestite a livello territoriale in ordine ad alcune materie. Nel Nuovo Circondario imolese la ricerca di un'omogeneità territoriale delle condizioni di lavoro avviene con la partecipazione della direzione del personale dell'Unione a tutti i tavoli di trattativa dei singoli Comuni; tuttavia in questo caso non vi è la volontà di addivenire ad un accordo quadro.

Non risulta rinunciabile l'autonomia nella costituzione dei fondi, prerogativa indispensabile delle relazioni comunali, allo scopo di valorizzare il personale dei singoli Comuni.

Nei citati casi di Unioni promotrici di accordi quadro territoriali, ma anche in altri casi (Unione Savena Idice e Terre d'Acqua), l'Unione negozia col sindacato i criteri per la ripartizione dei fondi dei Comuni, senza tuttavia incidere sulla definizione del loro ammontare. Ciò spesso cristallizza la disomogeneità della retribuzione integrativa sia fra Comuni dello stesso ambito sia fra il personale dei Comuni e quello dell'Unione. Si fissa inoltre il cosiddetto “differenziale ostativo”, vale a dire quel margine economico di vantaggio che scoraggia (o quanto meno non incentiva) il trasferimento del personale in Unione o la mobilità intercomunale per coprire i reali fabbisogni.

In taluni casi, invece (Unione Terre di Pianura, Reno Galliera), la creazione di un forte senso di appartenenza e l'elaborazione trasparente di una visione strategica da parte degli amministratori e del *management*, come già evidenziato in generale nel paragrafo precedente, hanno costituito un valore aggiunto per il personale, anche rispetto all'incremento economico. Tale senso di appartenenza ha addirittura generato una volontà ferma del personale di rimanere in Unione.

Nel caso del ritiro di alcune funzioni da parte dei Comuni (Unione Terre di Pianura), si sta prospettando invece una vertenza da parte del personale chiamato al rientro. Tale vertenza, però, non è supportata da alcun diritto sostanziale: infatti, al momento dei trasferimenti delle funzioni e del relativo personale alle Unioni, le rappresentanze sindacali hanno imposto la presenza di clausole di garanzia con diritto di rientro “alla base”, ma mai hanno promosso forme di tutela contraria; ad esempio, il diritto di rimanere in Unione anche in caso di ri-trasferimento parziale o totale della funzione.

Nel caso dell'Unione Savena Idice, si riscontra la decisione di ritirare l'esercizio associato della funzione di gestione del personale, con efficacia dal primo gennaio 2019. Ciò è avvenuto in ragione di una dinamica centrifuga legata alla tutela di interessi sindacali particolari, totalmente avulsi da strategie sindacali e istituzionali di insieme. In tal caso è infatti è stato riscontrato un atteggiamento sindacale non ostativo all'esternalizzazione della funzione di gestione economica del personale valutata come alternativa possibile rispetto alla gestione associata.

Mancano ancora, in generale, le basi per la costituzione di una comunità professionale in cui vi siano identità e senso di appartenenza rispetto all'ambito territoriale, o metropolitano, anziché quello comunale.

Le rappresentanze sindacali nei percorsi di gestione associata sono dunque maggiormente tese alla tutela dello status di dipendente comunale piuttosto che alla ricerca di un nuovo livello di tutela metropolitano o di ambito. Paradossalmente, non sembra apparire vantaggiosa la ricerca di una massa critica più ampia ed un livello di rappresentanza più evoluto, equo ed efficiente rispetto al mantenimento delle prerogative fissate a livello di singolo Comune. Non si ravvisa lo sforzo di tendere, salvo i casi menzionati, alla costruzione di una piattaforma a livello territoriale d'ambito.

Le OO.SS. Cgil, Cisl e Uil sono state firmatarie¹ dell'Accordo con la Regione Emilia-Romagna, e la Città metropolitana avente ad oggetto la verifica del percorso di attuazione dell'Intesa generale Quadro tra la Regione Emilia-Romagna e la Città metropolitana, sottoscritta in data 13 gennaio 2016 e la prosecuzione del confronto con le OO.SS. per l'attuazione del riordino istituzionale ai sensi della Legge regionale n. 13 del 2015 - in attuazione del Decreto legge 56 del 2014 - avviato con la sottoscrizione del Verbale dell'incontro del 12 gennaio 2016. In tale ambito, le sigle sindacali confederali hanno condiviso la strategia di rafforzamento delle gestioni associate e del modello di governance bolognese attraverso l'incremento delle funzioni comunali da conferire in Unione. Hanno poi stabilito la necessità di garantire la permanenza dei Comuni in Unione con meccanismi disincentivanti l'uscita. Tenendo conto degli assunti già richiamati e contenuti nel Piano strategico a cui le sigle confederali hanno dato ampio contributo partecipativo, è pertanto possibile che, con un radicale cambiamento di rotta, siano sostenuti maggiormente anche a livello di relazioni sindacali comunali, i percorsi di rafforzamento e sviluppo delle Unioni.

La governance e l'assetto organizzativo in sintesi

- Governance prevista dal TUEL; forme innovative di integrazione tra organi tecnici e politici Unione/Comuni
- programmazione strategica di Unione e programmazione unica tendenzialmente non presenti
- gestione del personale e relazioni sindacali --> determinanti nel consolidamento e sviluppo dell'Unione;
- fattori di successo nella gestione del personale: stabilità dello stato giuridico dei dipendenti, senso di appartenenza, condivisione della visione e delle strategie, trattamento economico non svantaggioso;
- relazioni sindacali: incentrate sul livello comunale --> non presente una volontà forte di istituire piattaforma a livello d'ambito o metropolitano;
- logistica: mancanza sede unica Unione --> utile almeno per gli uffici direzionali e di staff

Rapporto tra le Unioni e la Regione Emilia-Romagna

La Regione Emilia-Romagna tradizionalmente ha promosso e sostenuto i percorsi di associazionismo tra Comuni.

Lo strumento specifico che la Regione ha individuato per perseguire concretamente gli obiettivi di riordino istituzionale e promozione di gestioni associate è il Programma di Riordino Territoriale - PRT. Il PRT ha valenza triennale, viene aggiornato annualmente e individua i criteri e le modalità per incentivare le gestioni associate di funzioni e servizi a livello sovracomunale.

Per il triennio 2018/2020 è stato adottato un programma parzialmente diverso rispetto ai precedenti. Le Unioni esistenti vengono distinte in tre tipologie: mature, in sviluppo e avviate in base al numero di funzioni (previste dal piano in specifici aggregati), alla presenza di funzioni trasversali e all'effettività dell'esercizio – vedi per una sintetica illustrazione del PRT l'allegato 2 (Schede descrittive nuovo PRT 2018-2020).

La costruzione del PRT è avvenuta convocando preventivamente i rappresentanti delle Unioni che, tuttavia, lamentano generalmente un basso livello di condivisione. In particolare, le Unioni rimarcano l'assenza di un luogo di confronto costruttivo con l'Ente regionale, in cui siano valorizzate le Amministrazioni efficaci.

Con riferimento ai criteri del PRT, le Unioni rilevano che la "valutazione" delle gestioni associate è effettuata con parametri descrittivi troppo rigidi, che non permettono di valutare la concreta effettività dei conferimenti secondo criteri di efficacia ed efficienza dell'azione amministrativa.

Viene rilevato, inoltre, che la previsione di tali criteri da un lato incentiva una logica di mero adempimento senza stimolare un'evoluzione critica, dall'altro non tiene conto di innumerevoli specificità e peculiarità presenti da tempo sui territori.

Il PRT sostanzialmente concepisce un modello unico gestionale di Unione, mentre la realtà dell'area bolognese (vedi paragrafo sulla vision) è fatta di diverse realtà istituzionali e organizzative, valorizzabili solo con criteri specifici ed elastici.

Inoltre, la piena premialità per il conferimento di una funzione viene riconosciuta solo in presenza di un set di adempimenti analitici che non tiene conto di alcune specificità di gestione ugualmente o maggiormente indicative dell'efficacia-efficienza dell'azione amministrativa.

In tal senso non risultano riconosciuti integralmente dalla Regione i conferimenti relativi ai Servizi sociali, poichè l'Unione esercita solo funzioni di programmazione e monitoraggio tramite un Ufficio di Piano, mentre l'erogazione del servizio è affidata ad Aziende speciali o Istituzioni.

La funzione Gestione del personale prevede una serie di requisiti che in taluni casi non sono rispettati, non per una volontà attuale delle istituzioni, ma per patti pregressi non rinunciabili nell'immediato: per esempio, la necessità di prevedere in Unione il Nucleo di valutazione, senza tenere conto di accordi pregressi pluriennali che stabilivano Nuclei condivisi solo fra alcuni Comuni.

L'aggregato di funzioni "Governo del territorio", che comprende la Pianificazione urbanistica, il Sue/Suap e la Sismica, i Lavori pubblici, l'Ambiente e l'Energia, appare troppo ampio e disomogeneo, lontano dalla realtà degli attuali conferimenti, delle esigenze del territorio e degli assetti comunali.

I rappresentanti delle Unioni esprimono perplessità relative alla cultura "adempimentale" del PRT, che può produrre l'effetto perverso di scoraggiare i Comuni a procedere con ulteriori conferimenti. L'Unione Valli del Reno, Lavino e Samoggia esercita la funzione di pianificazione urbanistica in forma associata in seguito all'istituzione dell'Ufficio di Piano per la predisposizione tecnica degli atti di programmazione per la successiva adozione

da parte dei Comuni. Tale iter non pare più conforme ai criteri di cui al PRT e alla Legge regionale in materia di urbanistica (n. 24/2017). Infatti, se la funzione è conferita all'Unione, questa deve anche adottare nei propri organi di indirizzo gli atti pianificatori.

Nel PRT, infine, non è ritenuto parimenti premiante l'esercizio di funzioni amministrative non specificamente contemplate, come ad esempio la cultura e il turismo.

Altri parametri di virtuosità previsti per le Unioni in sviluppo non vengono ritenuti realmente fattivi e realizzabili nel breve periodo. Si ritiene per esempio l'adozione di atti di programmazione integrata a livello di Unione, come il DUP o il Piano della performance, un'azione che presenta ancora complessità determinanti per le differenze fra organizzazione e dotazioni organiche dei vari Enti.

Si reputa infine non funzionale inserire il budget per l'esercizio delle funzioni montane all'interno del Programma, per la specificità del loro esercizio e per il calcolo delle risorse finanziarie necessarie al loro svolgimento che deve comunque tendere, a prescindere, ad un criterio di parallelismo.

In secondo luogo, sempre relativamente alle funzioni montane, il PRT non contempla i casi di Unioni che svolgono le funzioni delegate anche per Comuni al momento fuori dall'Unione e che, dunque, non ne sopportano integralmente i costi.

La Città metropolitana ha provato a fare sintesi delle posizioni delle Unioni convocando una seduta dell'Ufficio di Presidenza del 7 settembre 2018 a cui hanno partecipato gli uffici competenti della Regione. In tale seduta è emerso che la Regione è aperta a un dialogo volto ad aggiornare in futuro i criteri del PRT, per adattare le proprie politiche di valorizzazione delle forme associative alle esigenze della realtà bolognese. È emersa altresì complessivamente la necessità che la Città metropolitana si ponga come interlocutore forte nei confronti della Regione e che sappia farsi portatrice, con una "massa critica" di maggiore mole, delle esigenze dell'area bolognese.

Il rapporto tra le Unioni e la Regione Emilia-Romagna in sintesi

Le Unioni mostrano perplessità sul nuovo PRT 2018/2020 > carenza reale condivisione criteri:

Limiti:

- cultura adempimentale, poco elastica e non tesa a misurare il livello di efficienza
- accorpamenti di funzioni non rispondenti al contesto istituzionale attuale
- parametri di virtuosità difficilmente realizzabili in breve tempo e non speculari al contesto organizzativo ed istituzionale attuale
- Cm > luogo di sintesi e proposta alla Regione di individuazione e aggiornamento criteri PRT

Funzioni

Si riporta nella tabella 3 un prospetto sinottico delle funzioni conferite alle Unioni ad oggi secondo la classificazione operata dal PRT 2018/2020. Per conferimento integrale, si intende il conferimento di tutte le funzioni dell'aggregato previste dalla Regione. In caso di conferimento effettuato solo da parte di alcuni Comuni dell'Unione, ne viene specificato il numero.

Tabella 3. Funzioni conferite alle Unioni secondo la classificazione operata dal PRT 2018/2020 (2018).

	Unione Terre d'acqua (6 Comuni)	Unione Reno Galliera (8 Comuni)	Unione dei Comuni Terre Pianura (6 Comuni)	Nuovo Circondario Imolese (10 Comuni)	Unione Savena - Idice (5 Comuni)	Unione dei Comuni Valle del Reno, Lavino e Samoggia (5 Comuni)	Unione dei Comuni Appennino Bolognese (11 Comuni)
Servizi informatici	integrale	integrale	integrale	integrale	integrale	integrale	integrale
Gestione del personale	integrale	integrale	integrale	integrale	Ritirata dal 1/1/2019	integrale	integrale
Polizia municipale	integrale	integrale	integrale (3, ma dal 1/1/2019 2)	integrale	-	integrale (3)	integrale (4)
Protezione civile	integrale	integrale	integrale	integrale (delegata da tutti ma non operativa)	integrale	integrale	integrale (12, perchè esercitata anche per il Comune di Alto Reno Terme, fuori dall'Unione)
Servizi sociali	-	integrale	-	integrale	integrale	integrale	integrale (12, perchè esercitata anche per il Comune di Alto Reno Terme, fuori dall'Unione)
Governo del territorio (pianificazione urbanistica, sismica, SUE-SUAP, lavori pubblici, ambiente ed energia)	-	parziale	-	parziale (10 per pianificazione urbanistica; 10 più Molinella per sismica; 3 per SUE-SUAP ambiente ed energia)	parziale	parziale	parziale
Istruzione pubblica	-	integrale	-	parziale (4)	-	-	integrale
Centrale Unica di committenza	parziale (4)	integrale	integrale	integrale (8)	integrale	integrale	integrale (13, perchè esercitata anche per il Comune di Alto Reno Terme, fuori dall'Unione e per il comune di Montese - MO)
Servizi finanziari (controllo di gestione, tributi, servizi finanziari).	-	parziale	parziale (4, ma dal 1/1/2019)	parziale (8)	parziale	-	parziale (5)

Si veda altresì la slide n.4 All. 2

Servizi informatici

Si tratta, per la maggior parte degli interlocutori, di una funzione non meramente tecnica, ma fortemente condizionante lo sviluppo del modello di Unione nonché l'efficacia e l'efficienza dell'azione amministrativa, per due motivi:

- l'informatizzazione dei servizi migliora il rapporto con i cittadini specie se consente l'accesso da tutti i punti del territorio;
- le procedure informatiche e gli applicativi gestionali omogenei a livello di Unione, come visto, sono un elemento fondamentale dell'integrazione organizzativa.

Tutte le Unioni svolgono in forma associata questa funzione e lo fanno per tutti i Comuni.

Nella maggioranza dei casi i compiti esercitati attengono all'*help desk*, alla manutenzione e gestione degli applicativi, raramente esternalizzate. In taluni casi gli acquisti degli hardware sono mantenuti in capo ai Comuni. La funzione tendenzialmente è comprensiva anche delle politiche di *e-government*.

Le Unioni il cui territorio si sviluppa in zone montane (Unione Appennino) segnalano gravi difficoltà nell'utilizzo della fibra ottica, principale causa del *digital divide*. Ciò impedisce lo sviluppo di soluzioni informatiche condivise in Unione e l'omogeneizzazione degli applicativi gestionali. Le sedi comunali e dell'Unione sono ad oggi connesse con dei ponti radio che durante l'inverno subiscono seri problemi di funzionamento.

L'Unione Valli del Reno, Lavino e Samoggia risulta particolarmente all'avanguardia nell'esercizio di queste funzioni. Tutti gli Uffici usufruiscono di una piattaforma Cloud e ciò rende possibile produrre e consultare documenti informatici ovunque si trovino gli operatori. Anche le restanti forme associative presentano comunque applicativi gestionali unici relativamente alle funzioni esercitate in forma associata.

Gestione del personale

Ad oggi tutte le Unioni esercitano tale funzione.

Dal 1[^] gennaio 2019 saranno solo sei su sette. L'Unione Savena Idice non eserciterà più tale funzione. La scelta è dovuta a relazioni sindacali improduttive unite a resistenze dei dipendenti al passaggio definitivo all'Unione (passaggio previsto da un protocollo sindacale, sottoscritto da tutti i Comuni e dall'Unione).

Nell'Unione Terre d'Acqua è stato dichiarato che l'organico del Servizio personale associato risulta insufficiente con scarse performance organizzative (tempi dilatati per le procedure di reclutamento). Ciò probabilmente è dovuto anche all'impiego a tempo parziale del responsabile di servizio, situazione che pare tuttavia in corso di risoluzione.

Servizi finanziari

Questo aggregato è costituito dalle seguenti funzioni: servizi finanziari, controllo di gestione e tributi.

Nessuna Unione lo svolge integralmente. Si rileva infatti che:

- l'Unione Appennino bolognese esercita solo la riscossione coattiva dei tributi, per conto di cinque Comuni su undici;
- l'Unione Savena Idice e Unione Reno Galliera esercitano il controllo di gestione per conto di tutti i Comuni;
- il Nuovo Circondario imolese esercita la gestione dei tributi per conto di tutti i Comuni; tre su dieci hanno conferito anche il controllo di gestione e i servizi finanziari;
- l'Unione Terre di Pianura gestisce i tributi per quattro Comuni su sei. Dal 1[^] gennaio

2019 il Comune di Budrio revocherà la funzione. L'Unione sottolinea che la gestione della funzione, è particolarmente complessa in relazione alla tutela dell'autonomia impositiva dei singoli Comuni.

Nessuna Unione esercita per tutti i Comuni la funzione dei servizi finanziari intesa in senso stretto. L'Unione Reno Galliera fa presente che è in essere uno studio di fattibilità per il conferimento della gestione dei tributi. I Comuni dell'Unione Appennino che ancora non esercitano in forma associata la gestione dei tributi stanno approfondendo la possibilità di conferirla integralmente.

Centrale unica di committenza

La funzione risulta esercitata da tutte le Unioni bolognesi, ma occorrono alcune precisazioni. Nell'Unione Terre d'Acqua su sei Comuni solo tre hanno conferito la funzione integralmente. Il Comune di Crevalcore ha conferito solo parzialmente la funzione per gli acquisti sopra-soglia poichè si avvale della Cuc di Centro per gli acquisti legati al post-sisma 2012. Sant'Agata Bolognese e San Giovanni in Persiceto ritengono che la Cuc dell'Unione non sia adeguatamente strutturata per le loro esigenze e che non possa essere rinforzata con trasferimenti di proprio personale; per tale ragione usufruiscono della Centrale unica del Comune di Cento.

Gli amministratori e i tecnici incontrati ritengono che la Cuc dell'Unione in esame rappresenti purtroppo "un'opera" compiuta solo in parte. Infatti, se almeno un altro Comune avesse conferito la funzione, probabilmente la Regione l'avrebbe finanziata nell'annualità 2017 e il numero di conferimenti effettuati avrebbe potuto far sì che, con il nuovo PRT, la Regione classificasse l'Unione come in sviluppo anzichè come avviata.

Le altre Unioni non vantano problematicità specifiche; in un caso (Unione Appennino bolognese) la Cuc svolge attività anche a favore del Comune di Alto Reno Terme e del Comune di Montese (Modena)

Polizia municipale

Tutte le forme associative (a parte l'Unione Savena Idice), esercitano la funzione per conto dei Comuni, ma in taluni casi non per tutti:

- per l'Appennino bolognese si tratta di un conferimento effettuato da solo quattro Comuni su undici
- per l'Unione Valli del Reno, Lavino e Samoggia da solo tre Comuni.
- per l'Unione Terre di Pianura solo per tre Comuni. Tuttavia eserciterà la funzione solo per due Comuni su sei a far data dal 1^a gennaio 2019. Il Comune di Budrio, infatti, ha ritirato la funzione.

Nelle Unioni Terre d'Acqua, Reno Galliera e nel Nuovo Circondario imolese, sono stati costituiti Corpi unici di Polizia Municipale. Anche l'Unione Valli del Reno, Lavino e Samoggia ha proceduto in tal senso, tuttavia il Corpo unico² è stato costituito solo da tre Comuni ma si riscontra tuttavia la volontà di costituirlo per tutto l'ambito. L'Unione Appennino bolognese non esclude di istituire un Corpo unico in futuro, mantenendo presidi territoriali per ovviare alle diverse esigenze e alle distanze fra i centri abitati, come peraltro segnalato da altre Unioni.

Nell'Unione Terre d'Acqua sono emerse significative difficoltà nella definizione di un criterio

² Ai sensi degli artt. 13-bis e 14, l.r. n. 24/2003 e ss.mm.ii., sono tali le strutture intercomunali il cui ambito territoriale coincide con uno o più ambiti territoriali ottimali, purchè contermini, di cui all'art. 6, l.r. n. 21/2012, fatto salvo quanto previsto dalla lett. b).

univoco di riparto dei proventi derivanti dalle sanzioni amministrative, con particolare riferimento agli artt. 142 e 208 del Codice della Strada. La convenzione attualmente vigente che prevede un criterio di riparto in base al numero di abitanti, è stata approvata da cinque Comuni su sei.

Protezione civile

Risulta integralmente conferita da tutti i Comuni a tutte le Unioni. Il Nuovo Circondario imolese, non ha reso ancora operativo l'esercizio della funzione: non è infatti disponibile personale comunale anche se si può contare su una rete di associazioni radicata nel territorio che lavora autonomamente.

Governo del territorio

Questa materia prevista dal PRT 2018-2020 è costituita da un accorpamento di diverse funzioni: pianificazione urbanistica, Suap - Sue e Sismica, lavori pubblici - ambiente - energia.

Nessuna Unione esercita l'intero accorpamento. Di seguito, in sintesi, la situazione attuale:

- Unione Appennino bolognese: svolge la funzione della Sismica e del Suap per tutti i Comuni. Inoltre esercita alcune funzioni, in tema di difesa del suolo e lavori pubblici, non incentivate dalla Regione.
- Unione Valli del Reno, Lavino e Samoggia: svolge la funzione della Sismica, del Suap (non ancora attivato);
- Unione Terre d'Acqua: non ha effettuato conferimenti. Gli Enti dell'Unione specificano che valuteranno se compiere in un immediato futuro il conferimento della sismica, in quanto dal 1 gennaio 2019 la funzione cesserà di essere esercitata dalla Regione ex art. 21, comma 3, Legge regionale n. 13/2015;
- Unione Savena Idice: svolge le funzioni Suap e Sismica; segnala che, ai fini della presentazione della domanda di contributo regionale per l'anno 2019, candiderà anche il Sue. Per questo l'Unione sta svolgendo uno studio di fattibilità in merito.
- Unione Reno Galliera: svolge le funzioni di pianificazione urbanistica, Suap e Sismica per tutti i Comuni.
- Nuovo Circondario imolese: esercita le funzioni di pianificazione urbanistica e Sismica per tutti i Comuni. La sismica è svolta anche in convenzione per il Comune di Molinella e di prossimo avvio con l'Unione Romagna Faentina, mentre quelle del Suap-Sue (Imola svolge la funzione tramite Area Blu), lavori pubblici, ambiente ed energia per solo tre Comuni.
- Unione Terre di Pianura ha conferito integralmente solo la funzione del Suap

Riepilogando, a parte la sismica, nessuna funzione dell'accorpamento è svolta da tutte le Unioni. Infatti:

- il Suap è svolto da tutte tranne Terre d'acqua; il Nuovo Circondario imolese la svolge solo per tre Comuni.
- è svolto dal Nuovo Circondario imolese per tre Comuni
- la pianificazione territoriale solo da due Unioni (Circondario e Reno Galliera)
- i lavori pubblici da nessuna Unione nelle modalità previste dal PRT.

Inoltre, alcune difficoltà si sono rinvenute circa la funzione Suap – Sue e Sismica, con particolare riferimento al Sue. L'Unione Reno Galliera specifica che per procedere al conferimento i Comuni dovrebbero digitalizzare tutti gli archivi e unificare gli Uffici tecnici,

passaggio oneroso da un punto di vista finanziario e per i tempi di lavoro necessari. L'accorpamento di funzioni Governo del territorio richiede la conformità a criteri oggettivamente definiti e può escludere una parte significativa del lavoro svolto nel corso degli anni. E' possibile infatti che alcune modalità di conferimento effettuate dalle forme associative restino escluse dal finanziamento regionale. L'Unione Valli del Reno, Lavino e Samoggia sottolinea che in passato ha istituito un Ufficio di Piano urbanistico che potrebbe non essere valutato conforme a quanto previsto dal PRT. L'Unione Appennino bolognese svolge alcune mansioni in materia di difesa del suolo e di lavori pubblici, ma sulla base della classificazione operata dal Programma regionale tali funzioni non sono ammesse a finanziamento.

Servizi sociali

Questa funzione è svolta da cinque Unioni su sette in forma integrale. Non esercitano la funzione l'Unione Terre d'Acqua e l'Unione Terre di Pianura.

Nei casi di Appennino bolognese, Valli del Reno, Lavino e Samoggia e Nuovo Circondario imolese, l'Unione svolge la funzione di programmazione e monitoraggio tramite un Ufficio di Piano, in collaborazione con il Distretto socio-sanitario. Sono poi state costituite Istituzioni o Aziende speciali per l'erogazione dei servizi socio-assistenziali e sanitari

Anche se le Istituzioni e le Aziende rispetto all'Unione hanno un proprio bilancio e, nel caso delle Aziende, personalità giuridica, la Regione ha comunque riconosciuto e finanziato la funzione dei Servizi sociali nei casi sopra elencati.

Nelle Unioni Savena Idice e Reno Galliera i servizi sociali sono esercitati direttamente, senza ricorrere alla costituzione di soggetti terzi. In tal caso va osservato che il conferimento di tale funzione comporta il trasferimento della quota maggioritaria di personale in forza all'Unione.

Nell'Unione Terre d'Acqua due Comuni su sei hanno conferito la materia ad una Azienda speciale istituita dai Comuni. L'Unione esercita esclusivamente le funzioni di programmazione e monitoraggio tramite l'Ufficio di Piano. La funzione non è stata però presentata ai fini degli incentivi previsti dal PRT.

Terre di Pianura non ha istituito un Ufficio di Piano e non esercita alcuna funzione-attività in materia di servizi socio-assistenziali.

Istruzione pubblica

Tre Unioni svolgono questa funzione che comprende: trasporto scolastico, servizio pre e post scuola, refezione e assistenza al pasto, servizi integrativi al modulo.

L'Unione appennino svolge integralmente la funzione per tutti i Comuni; inoltre svolge il coordinamento pedagogico per il Comune di Alto Reno.

L'Unione Reno Galliera esercita integralmente la funzione per tutti gli otto Comuni.

Il Nuovo Circondario imolese svolge il solo trasporto scolastico per quattro Comuni. L'Ente inoltre ha istituito un Centro integrato scuola servizi/territorio, che si occupa di compiere formazione agli operatori scolastici e di mantenere i rapporti fra scuola, Enti locali e mondo imprenditoriale attraverso un tavolo ad hoc.

Attività regolamentare e censimento dei procedimenti amministrativi

Con riferimento ai regolamenti approvati dalle Unioni, la situazione si presenta diversificata. Si segnala che nei casi di mancata adozione è sempre prevista, negli Statuti, una clausola secondo la quale si applicano i regolamenti di uno dei Comuni facenti parte dell'Unione.

Su alcuni temi di carattere trasversale la maggior parte delle Unioni hanno adottato i

relativi regolamenti: funzionamento degli organi di governo, uffici e servizi, organizzazione, contabilità e controllo interno. L'Unione Reno Galliera è l'unica ad avere adottato un regolamento sul procedimento amministrativo e sull'amministrazione digitale.

Vi sono poi regolamenti che disciplinano le funzioni conferite in Unione:

- regolamento sulla centrale unica di committenza: adottato dalle Unioni Appennino Bolognese, Valli del Reno, Lavino e Samoggia e Reno Galliera (adottato da tre Unioni su sette);
- regolamento sui servizi sociali: approvato dalle Unioni Appennino bolognese, Reno Galliera, Savena Idice (adottato da tre Unioni su cinque che esercitano la funzione);
- regolamento sui concorsi: approvato dalle Unioni Valli del Reno, Lavino e Samoggia e Savena Idice (adottato da due Unioni su sette che esercitano la funzione);
- regolamento in materia di Polizia municipale: adottato dalle Unioni Reno Galliera, Terre d'Acqua e Terre di Pianura (adottato da tre Unioni su sei che esercitano la funzione);
- regolamento sulla gestione delle biblioteche comunali (Unione Reno Galliera);
- regolamenti per la costituzione della commissione intercomunale di vigilanza sui locali di pubblico spettacolo e intrattenimento in forma associata, sulle pari opportunità e la valorizzazione del benessere dei lavoratori (Unione Savena Idice);
- regolamenti in materia di riscossione coattiva ed entrate, nonché in materia di istituti deflattivi del contenzioso tributario e di sanzioni tributarie (Unione Terre di Pianura).

Infine, vi sono regolamenti che disciplinano attività non specificamente conferite in Unione:

- regolamento sull'erogazione di contributi, sovvenzioni e sostegni economici, adottato dalle Unioni Valli del Reno, Lavino e Samoggia, Appennino bolognese, Reno Galliera e dal Nuovo Circondario imolese;
- regolamento in materia di incarichi extra-istituzionali al personale, approvato dalle Unioni Reno Galliera, Terre d'Acqua e Nuovo Circondario imolese;
- regolamento sugli alloggi ERP, adottato dalle Unioni Reno Galliera, Savena Idice e Appennino bolognese.

L'Unione Reno Galliera vanta una vasta gamma di regolamenti, oltre a quelli sinora illustrati: in tema di commercio su area pubblica, noleggio con conducente e taxi, sale giochi e social media, etc. L'Unione Savena Idice, invece, ha approvato regolamenti sul risparmio energetico ed uso delle fonti rinnovabili.

In definitiva l'attività regolamentare non pare correlata all'esercizio di determinate funzioni e in nessun caso frutto di una strategia complessiva pianificata ma operata sulle esigenze concrete via via riscontrate.

Per quanto riguarda il censimento dei procedimenti amministrativi, la situazione è eterogenea. Due Unioni hanno compiuto una rilevazione dei procedimenti in ragione dell'entrata in vigore del GDPR (Reg. UE 2016/679): si tratta dell'Unione Appennino bolognese e dell'Unione Valli del Reno, Lavino e Samoggia. Altre tre forme associative (Unione Terre d'Acqua, Reno Galliera e Terre di Pianura) hanno dato seguito a tale adempimento a prescindere dal GDPR conferendogli una adeguata forma di pubblicità. L'Unione Terre d'Acqua, infatti, ha proceduto pubblicando all'albo pretorio due deliberazioni di Giunta: una del 2016 e una del 2018, ricognitive dei procedimenti. Le Unioni Terre di Pianura e Reno Galliera, invece, ne hanno pubblicato l'elenco sulla sezione Amministrazione trasparente del sito internet istituzionale. Infine, il Nuovo Circondario imolese non ha svolto in tempi recenti alcun censimento, mentre l'Unione Savena Idice sta provvedendo.

Altre funzioni/attività delle Unioni

Si è riscontrato che vi sono altre funzioni o attività - non previste dal PRT e dunque non finanziate dalla Regione - esercitate dall'Unione o conferite da tutti i Comuni o esercitate dall'Unione in base a convenzioni con uno o più Comuni. Si riportano alcuni casi significativi:

- Servizi assicurativi: ricorre l'esigenza di avere professionalità specialistiche in Unione (l'Unione Appennino Bolognese ad esempio svolge la funzione per otto Comuni);
- Funzione di comunicazione istituzionale e stampa (Unione Appennino bolognese per dieci Comuni);
- Sistema museale: valorizzazione del patrimonio storico, artistico e architettonico dei territori (Unione Terre d'Acqua);
- Polo catastale: sportello di sola consultazione per la cittadinanza con personale misto proveniente dagli Enti locali e dall'Agenzia del Catasto (Unione Terre d'Acqua);
- Supporto trasversale agli affari generali: l'Unione Appennino Bolognese esercita alcune attività, tra le quali, per esempio, produzione di schemi di regolamenti e atti, adempimenti in materia di trasparenza e anticorruzione e relativa formazione; Terre di Pianura svolge le funzioni di trasparenza, prevenzione corruzione e controlli interni in forma associata;
- Servizi culturali, sportivi e turistici (Unione Savena Idice, Unione Reno Galliera, Unione Appennino Bolognese);
- Interventi per animali d'affezione traumatizzati/assistenza zoiatrica (Unione Appennino bolognese e Nuovo Circondario imolese);
- Sicurezza nei luoghi di lavoro (Unione Savena Idice);
- CUG Comitato unico di garanzia (Unione Savena Idice);
- Vigilanza sui locali di pubblico spettacolo (Unione Savena Idice);
- Ufficio statistico associato (Unione Reno Galliera, Unione Terre di Pianura);
- Formazione professionale: servizio svolto dall'Unione Appennino anche per Alto Reno, Ente Gestione dei Parchi e i Comuni di Fanano e Sestola (Provincia di Modena).

Considerazioni sull'esercizio associato delle funzioni

Relativamente al tema delle funzioni si riscontra generalmente che la realtà tende a scostarsi dalle rigidità degli impianti normativi e programmatori vigenti.

Anche le funzioni che risultano integralmente conferite necessitano di un'azione di consolidamento per l'ottenimento del "livello avanzato" di punteggio come previsto dal PRT.

Inoltre, le funzioni amministrative, per quanto decritte normativamente, scontano l'assenza di un perimetro chiaro e univoco di esercizio, definito sia negli *output* che negli standard di *performance*. Ogni Comune, nell'esercizio di una determinata funzione, ha storicamente e tradizionalmente sedimentato una modalità di esercizio fatta di attività peculiari, prassi, servizi aggiuntivi, etc.. In ogni ambito i vari Comuni mostrano situazioni profondamente disomogenee, non solo per scelta, ma anche per tradizione, caratteristiche e vocazione territoriale, dimensione demografica e personale impiegato.

L'esercizio associato necessariamente richiede la definizione di uno standard mediano in termini di prodotto, servizio nonché qualità e performance. Ricondurre ad unità le attività svolte precedentemente dai Comuni in Unione comporta per il cliente interno ed esterno uno scostamento al rialzo ma anche al ribasso. In quest'ultimo caso si genera una resistenza locale o un'azione di *voice* o *exit*. Si riscontra che per le funzioni di *line* con servizi ai cittadini è pertanto sempre necessario comunque mantenere sportelli di front-office dislocati sul territorio che erogano i servizi secondo "le tradizioni dei luoghi". Condizionano poi fortemente le gestioni associate le diverse situazioni organizzative dei Comuni in termini di dotazione organica e anzianità del personale.

Per questi motivi non sono infrequenti gestioni associate cosiddette a geometria variabile. Ciò accade non solo per i Comuni che sono parte dell'Unione e non conferiscono ad essa le stesse funzioni ma anche per Comuni che non ne fanno parte. L'Unione Appennino bolognese esercita, in base ad una specifica convenzione le funzioni di protezione civile, servizi sociali, Centrale unica di committenza e formazione professionale anche per il Comune di Alto Reno Terme che non è parte dell'Unione.

Si riscontra poi una certa flessibilità nella concezione concreta degli ambiti territoriali che in alcuni casi non coincidono più con le reali modalità di esercizio delle funzioni; ciò avviene sia perchè alcuni Comuni si avvalgono di strutture di istituzioni appartenenti ad altri ambiti (è il caso dei Comuni dell'Unione Terre d'Acqua che si avvalgono della Cuc del Comune di Cento), sia, al contrario, perchè le istituzioni dell'ambito svolgono funzioni o servizi a istituzioni fuori dal medesimo. Si pensi al caso del Nuovo Circondario imolese che svolge la funzione Sismica anche per il Comune di Molinella (fuori dall'Unione) e in collaborazione con l'Unione Romagna Faentina, in forza di una specifica convenzione. Inoltre l'Unione Appennino bolognese esercita le funzioni di centrale unica di committenza e formazione professionale anche per tre Comuni della Provincia di Modena (Fanano, Sestola, Montese) e per l'Ente di gestione dei parchi.

In questo senso sembrano predominare logiche di mercato (mi affido al più "bravo" e a quello che costa meno) piuttosto che dirigiste e di sistema (mi affido all'Unione di un determinato ambito come previsto dalla norma, dalla programmazione e dagli incentivi).

Relazioni istituzionali tra le Unioni e la Città metropolitana

Le relazioni istituzionali fra Città metropolitana e Enti locali dell'area si sviluppano essenzialmente mediante due strumenti di governance: l'Ufficio di Presidenza e la Conferenza metropolitana.

L'Ufficio di Presidenza, composto dal Sindaco metropolitano e dai Presidenti delle 7 forme associative intercomunali, è previsto dallo Statuto della Città metropolitana e svolge funzioni di supporto ai lavori della Conferenza metropolitana con particolare riferimento alle collaborazioni e alle sinergie istituzionali. Nel 2018 le sedute dell'Ufficio di Presidenza sono state dodici.

Le collaborazioni istituzionali sono previste da una specifica Convenzione quadro e si sviluppano tramite i relativi accordi attuativi nelle materie previste dalla Convenzione stessa. Le forme della collaborazione sono l'avvalimento degli uffici metropolitani, la costituzione di uffici comuni e altre forme più o meno strutturate. A partire dal 2015 sono stati sottoscritti 23 accordi attuativi.

La Conferenza metropolitana, oltre alle competenze previste dalla legge, svolge un ruolo di orientamento sulle politiche dell'area metropolitana e di parere su diverse tematiche di interesse comune. Tale ruolo è stato ereditato dalla Provincia di Bologna che l'aveva istituita in forma volontaria. Nel 2018 le sedute della Conferenza metropolitana sono state sette.

Il Tavolo di coordinamento amministrativo, composto dai Segretari generali/Direttori delle Unioni, è un organismo tecnico di confronto sui temi giuridici amministrativi rilevanti per i vertici gestionali delle Unioni. Attua gli obiettivi statutari della Città metropolitana relativi all'omogeneizzazione delle regole, delle prassi e dei comportamenti amministrativi dell'area, attraverso il confronto giuridico e la condivisione delle *best practices*. Esprime parere in ordine a modelli di Regolamenti prodotti dalla Città metropolitana che possono essere adottati dai Comuni o Unioni dell'area, con finalità di uniformare i diritti dei cittadini e i comportamenti amministrativi delle varie amministrazioni dell'area metropolitana.

Il rapporto istituzionale fra Città metropolitana e Unioni di Comuni è giudicato mediamente in modo positivo dagli interlocutori.

Gli amministratori lamentano alcuni ritardi nell'erogazione dei servizi a gestione diretta della Città metropolitana (manutenzione strade, scuole e sfalci), spesso evidenziando una scarsa conoscenza delle competenze e delle responsabilità gestionali da parte dei cittadini e dunque la necessità di rendere maggiormente riconoscibili, nel bene e nel male, gli ambiti di intervento della Città metropolitana.

Non ancora metabolizzata nelle sue specificità è la figura del Consigliere delegato in rapporto al "vecchio" ruolo di Assessore provinciale, rispetto al quale si evidenzia una minore possibilità materiale di esercitare la carica nei tempi ritenuti necessari e un diversa prospettiva relazionale rispetto alla complessità del territorio.

A parere pressochè unanime risulta che la Città metropolitana di Bologna svolge funzioni di supporto e affiancamento ritenuti utili alle Unioni e ai Comuni; tuttavia, permangono difficoltà soprattutto legate all'individuazione di un modello di collaborazione che consenta una reale partecipazione.

Gli amministratori interessati, in base alla legge vigente, svolgono la propria carica nel Comune in cui sono stati eletti, nell'ambito dell'Unione e presso la Città metropolitana. Risulta pertanto complessa la possibilità di partecipare a tutte le riunioni istituzionali convocate e garantire una partecipazione fattiva e sostanziale.

Per tale ragione, si suggeriscono strumenti innovativi per garantire la partecipazione tramite delega o in remoto (es. videoconferenza).

Vista l'eterogeneità dei temi da trattare, occorre inoltre una maggiore specializzazione o un

migliore raccordo tecnico.

L'Ufficio di Presidenza è riconosciuto come fondamentale strumento di governance. Sono evidenziate tuttavia alcune problematiche.

Ai Presidenti delle Unioni viene riconosciuto dalla Città metropolitana un ruolo di mediazione forte nei confronti degli amministratori dei Comuni. Questo “onere di mediazione” è segnalato come problematico dai Presidenti a causa della carenza di forze per esercitarlo. Si richiama, in tal senso, l'opportunità di un rapporto diretto della Città metropolitana con i Comuni, esercitato in via preliminare alle sedute dell'Ufficio di Presidenza, specie per l'allocatione di risorse derivanti da bandi nazionali o regionali e per la definizione delle priorità territoriali nell'assegnazione di premialità. Si sottolinea comunque la difficoltà ad informare e aggiornare periodicamente gli altri membri della Giunta dell'Unione e ponderare conseguentemente determinate decisioni in ragione dei tempi di convocazione.

L'Ufficio di Presidenza è chiamato alla ratifica di decisioni già assunte in altre sedi. Inoltre, esse sono frutto di approfondimenti tecnici non condivisi con le tecnostrutture delle Unioni, ciò crea un ritardo istruttorio.

Si evidenzia, in tal senso, che il Tavolo di coordinamento non viene utilizzato quale strumento istruttorio preliminare alla discussione degli oggetti posti all'attenzione dell'Ufficio di Presidenza e, dunque, si lamenta una mancata specularità e simmetria nel funzionamento dei due organismi.

Il ruolo dell'Ufficio di Presidenza è spesso visto come eccessivamente settoriale, mentre le Unioni valutano necessario equilibrare le politiche metropolitane attraverso un ruolo più incisivo dell'organismo. In tale sede dovrebbero definirsi la vision metropolitana, le strategie complessive e l'agenda politica.

I Presidenti richiedono di poter proporre argomenti ed oggetti all'attenzione dell'Ufficio di Presidenza e di consentire la partecipazione degli Assessori delle Unioni nei casi di trattazione di oggetti che richiedono specializzazione settoriale.

Durante le interviste, sono state svolte alcune riflessioni sul ruolo del Tavolo tecnico di coordinamento amministrativo, ritenuto organismo di confronto tecnico-giuridico e strategico, ma scarsamente utilizzato nonostante le sue potenzialità.

Il tema più ricorrente è la necessità di favorire la partecipazione dei componenti, tenendo conto della difficoltà per i vertici amministrativi di spostamento e gestione del tempo in un momento di forte contrazione delle risorse umane disponibili ed un aumento progressivo dei carichi di lavoro. Si richiede in tal senso una programmazione delle sedute cadenzata e condivisa, convocazioni effettuate con largo anticipo e tramite l'utilizzo di strumenti innovativi per la partecipazione in remoto.

Le principali finalità del tavolo vengono individuate:

- nella concertazione di alcuni standard minimi di diritti relativamente ai servizi da erogare;
- nell'armonizzazione dei regolamenti attraverso schemi tipo che fissino le linee guida adattabili tuttavia alle esigenze locali;
- nella costruzione di maggiore integrazione con i lavori dell'Ufficio di Presidenza per un miglior rapporto fra istruttorie tecniche e orientamenti politici.

Si propone altresì l'istituzione di tavoli dei Segretari-Direttori dei Comuni in ogni Unione, sì da creare a cascata un passaggio più strutturato delle informazioni, delle decisioni e delle soluzioni elaborate a livello metropolitano.

Relativamente alle collaborazioni istituzionali, le Unioni formulano un giudizio nel complesso positivo dell'impianto della Convenzione quadro e dei relativi Accordi attuativi. Lamentano una carenza di personale (soprattutto specializzato) e risorse e, dunque, valutano positivamente la creazione di sinergie. Tuttavia non vi è concretamente la possibilità per le Unioni di conferire proprio personale alle varie forme di collaborazione metropolitana. Richiedono di individuare il supporto necessario in modo più partecipato e condiviso,

anche tenendo conto – nella sottoscrizione degli accordi – del diverso assetto delle funzioni esercitate e di quelle rimaste in capo ai Comuni.

Le Unioni ritengono che il livello metropolitano sia quello ottimale per l'esercizio, in particolar modo, delle funzioni di staff, quali ad esempio concorsi unici per l'assunzione di personale e procedimenti disciplinari, etc.

Evidenziamo inoltre all'unanimità, l'esigenza di istituire un Ufficio a livello metropolitano che si occupi di monitorare i possibili finanziamenti (europei, statali e regionali), divulgandone l'esistenza e le relative scadenze alle Unioni. In particolare si ritiene che il suddetto Ufficio potrebbe già svolgere una pre-istruttoria a favore degli Enti sovracomunali.

Emerge la necessità di sentirsi maggiormente rappresentati presso i livelli di governo superiori, presidiando determinati processi nei confronti della Regione e dello Stato. Si ritiene che la Regione debba riconoscere un ruolo maggiormente incisivo e aggregatore alla Città metropolitana, per esempio coinvolgendola nella predisposizione del Programma di riordino territoriale quale Ente portatore in modo sintetico delle esigenze delle Unioni.

Alla Città metropolitana, le Unioni chiedono un supporto tecnico di analisi e studio per il conferimento di nuove funzioni, per migliorare i propri indici di effettività ed i parametri di virtuosità previsti dal PRT, e altresì l'aiuto a strutturare un efficace sistema di controllo di gestione dell'Unione e ad effettuare analisi organizzative dei servizi gestiti (Nuovo Circondario imolese). Manifestano altresì il bisogno di un supporto nei seguenti ambiti: analisi delle funzioni non conferite, promuovendo standard di gestione finalizzati al successivo conferimento all'Unione (Appennino, Reno Galliera, Valli del Reno Lavino Samoggia e Terre d'Acqua); definizione di un modello di Unione confacente alle specifiche esigenze territoriali; diffusione delle best practice e soluzioni di problemi; analisi delle procedure e dei flussi informatici, nonché omogeneizzazione dei modelli in chiave di semplificazione (Unione Appennino); esercizio delle funzioni regolamentari e di segreteria generale attraverso, ad esempio, la redazione di schemi di piani e programmi come il PTPTC (Unione Savena-Idice).

Non sono invece ritenute apprezzabili azioni di programmazione o di impulso nei confronti degli Enti locali dirette a nuovi conferimenti, ma in talune situazioni di difficoltà è richiesto un impulso e un supporto anche da parte della Città metropolitana (Unione Terre d'Acqua). Da tutte le Unioni è richiesta formazione tecnico-giuridica specialistica, gestita e organizzata a livello metropolitano e rivolta ai propri tecnici (es. Urp e Servizi finanziari). E' valutato positivamente il servizio di informazione giuridica unificato gestito dalla Città metropolitana e si ritiene che anche un sistema formativo gestito centralmente possa favorire l'omogeneità delle prassi e dei comportamenti amministrativi. Ciò favorirebbe inoltre la creazione di un'unica comunità professionale a livello di area metropolitana, come previsto dal Piano strategico.

Infine, è valutata strategica la formazione non solo per i dipendenti, ma anche per gli amministratori, con particolare riguardo a percorsi inerenti la governance, le gestioni associate e il conferimento di funzioni. In tal modo si valorizzerebbe e consoliderebbe il patrimonio di cultura amministrativa sviluppatosi negli ultimi venti anni nell'area bolognese e lo si tramanderebbe a tutti i giovani amministratori, al netto dell'appartenenza politica; ciò a maggior ragione in vista della prossime elezioni amministrative che coinvolgeranno la maggior parte degli Enti locali dell'area.

Relazioni istituzionali tra le Unioni e la Città metropolitana - in sintesi

- Relazioni giudicate in modo positivo dagli interlocutori --> necessità di relazione più diretta fra Città metropolitana e Comuni;
- necessità di integrazione attività decisionale dell'Ufficio di Presidenza e del Tavolo Tecnico di coordinamento amministrativo per trovare soluzioni condivise sul piano politico e tecnico;
- necessità di incentrare maggiormente il ruolo dell' Ufficio di Presidenza su decisioni strategiche e non di ratifica;
- rafforzamento delle collaborazioni istituzionali su funzioni trasversali individuate in modo più partecipato dalle Unioni;
- rilancio del TAC quale luogo di coordinamento tecnico e di omogeneizzazione delle regole e delle prassi amministrative;
- esigenza costituzione di un Ufficio metropolitano di monitoraggio dei canali di finanziamento a favore delle forme associative --> svolgimento pre-istruttoria progetti;
- riconoscimento di un ruolo alla Cm per la costruzione e definizione del PRT, rapportandosi con le Unioni;
- formazione unica metropolitana per tecnici e amministratori.

Conclusioni

In definitiva lo stato di salute delle Unioni è caratterizzato da un certo indebolimento. Il corpo è sano, ma il cambiamento di clima ha influito sull'invecchiamento.

Fuor di metafora non vi è dubbio che, come detto in premessa, si riscontra un modello di governo basato sulla cooperazione ancora radicato nella tradizione amministrativa bolognese; tuttavia tale modello sembra aver esaurito la sua *vis expansiva* ed in alcuni casi tende a regredire. Tale indebolimento è dovuto ad alcuni arretramenti riscontrati nelle gestioni associate di funzioni comunali, ad una minor sintonia con le politiche di governo territoriale della Regione e al rapporto ancora non pienamente maturo con la Città metropolitana.

Dal primo punto di vista si riscontra che una sola Unione è forte ma non ancora "matura" per i parametri del PRT. Una sola Unione è inoltre realmente in fase di crescita e sviluppo: essa ricerca, con efficacia, attraverso la sua vision di "cristallo" un antidoto ai tentativi di "ritorno" alla municipalità. Le altre Unioni, non solo non tendono allo sviluppo ma sono claudicanti nel consolidamento. Ciò non deriva o non deriva principalmente dai nuovi equilibri politici presenti nell'area metropolitana, ma da una cultura amministrativa e delle relazioni sindacali complessivamente indebolita, piegata alle logiche del breve periodo, dunque più propensa alla tattica che alla strategia.

Le relazioni con la Regione tendono ad un modello *top-down*. Ciò, insieme ad una cultura adempimentale poco propensa alla misurazione dell'efficacia e dell'efficienza dell'azione amministrativa, rischia di inficiare i risultati delle politiche regionali di incentivazione delle gestioni-associate tradizionalmente all'avanguardia nel panorama nazionale.

La Città metropolitana non è ancora metabolizzata dagli altri Enti locali e soprattutto dalle Unioni come strumento concreto espressivo di tutte quelle potenzialità stabilite dalla legge.

La differenza con il ruolo che giocava la soppressa Provincia non è stata ancora realizzata. Si cerca ancora nel nuovo Ente un antico riferimento provinciale, esclusivamente di carattere decisionale oppure si pretende la qualità della gestione diretta di alcuni servizi (strade ed edilizia scolastica). Non si valutano invece e non si sfruttano in pieno le enormi potenzialità del nuovo Ente in termini di programmazione, coordinamento, supporto e collaborazione. Gli amministratori nell'esercizio di tutte le cariche (comunali, di Unione e metropolitane) che si cumulano nei modelli di governo di secondo livello, necessitano di supporti tecnici adeguati, scontando tempi di lavoro non consoni alle responsabilità ed ai carichi di lavoro. Anche le tecnostutture, tuttavia, soffrono di organici non adeguati per i blocchi dei *turn-over* che si sono succeduti negli anni e per l'invecchiamento complessivo del personale. Ciò favorisce la cultura tattica e non si investono tempi e risorse adeguati per la ricerca di sinergie istituzionali efficaci.

Se il modello non è malato, ma solo indebolito, occorre comunque agire in fretta con gli adeguati "ricostituenti" prima che intervenga la malattia e che questa si faccia seria. È necessaria una proposta di intervento, coerente con la presente analisi, che si sviluppi in termini di consulenza, formazione, *tutorship*, *network* e comunicazione e che sia condivisa e fortemente sostenuta da tutti gli amministratori metropolitani. Ma questa è già la cura...

ALLEGATI

1. Questionario

2. Schede descrittive PRT 2018-2020

Allegato 1. Questionario

UNIONE _____

Gestione associata dei servizi e piani di riassetto istituzionale e organizzativo dell'area metropolitana bolognese

Comuni:

Popolazione:

Superficie:

Sede:

Anno di costituzione:

Comune capofila:

Modifiche territoriali nel triennio 2015 – 2017:

Unione montana:

sub ambiti attivi:

Coincidenza con ambito ottimale:

Coincidenza con distretto sociosanitario:

Numero locali adibiti a uffici a disposizione:

Anno di approvazione dello Statuto:

Regolamenti (indicare quali sono stati approvati):

Personale

Personale impiegato	N.	categoria	T.D./T.IND	Parziale	Totale
Personale dipendente proprio					
Personale comunale trasferito					
Personale comunale comandato					
Dirigenti (specificare se proprio o altro)					
Incaricati di posizione organizzativa (specificare se proprio o altro)					
Consulenti/collaboratori					

Incarichi amministrativi di vertice

	Segretario	Direttore	Coordinatore
Unione			
Comune di _____			

Comune di _____		
Comune di _____		
Comune di _____		
Comune di _____		

Risorse finanziarie conferite dai Comuni nel triennio 2015-2017:

Risorse finanziarie conferite dalla Regione nel triennio 2015-2017:

Altre fonti di finanziamento:

Funzione associata		2015	2016	2017	2018
1	SIA	Funzione gestita per tutti requisito di accesso ai contributi soddisfatto	Funzione gestita per tutti requisito di accesso ai contributi soddisfatto	Funzione gestita per tutti requisito di accesso ai contributi soddisfatto	
2	Gestione del personale	Funzione gestita per tutti e finanziata	Funzione gestita per tutti e finanziata	Funzione gestita per tutti e finanziata	
3	Protezione civile	Funzione gestita per tutti e finanziata	Funzione gestita per tutti e finanziata	Funzione gestita per tutti e finanziata	
4	Servizi Sociali	Funzione gestita solo per alcuni comuni e finanziata	Funzione gestita solo per alcuni comuni e finanziata	Funzione gestita per tutti e finanziata	
5	SUAP	Funzione gestita per tutti e finanziata	Funzione gestita per tutti e finanziata	Funzione gestita per tutti e finanziata	
6	Sismica	Funzione gestita anche per Comuni fuori dall'Unione non oggetto di finanziamento	Funzione gestita per tutti e finanziata	Funzione gestita per tutti e finanziata	
7	CUC	Funzione gestita per tutti e finanziata	Funzione gestita per tutti e finanziata	Funzione gestita per tutti e finanziata	
8	Controllo di Gestione	Funzione gestita solo per alcuni comuni e finanziata	Funzione gestita solo per alcuni comuni e finanziata	Funzione gestita per tutti e finanziata	

QUESTIONARIO DI ANALISI

A. Funzioni e servizi conferiti all'Unione

- Nella tabella sottostante sono riportate le funzioni, individuate dalla Regione Emilia – Romagna, che i Comuni possono conferire alle Unioni. Indicare nell'apposita casella se la funzione è stata conferita nella sua complessità o solo in parte; non barrare nulla se la funzione non è stata delegata (i dati devono essere aggiornati al 2018). La voce "**Altri servizi e forme di collaborazione**" fa riferimento ad ulteriori servizi che l'Unione svolge per conto dei Comuni, non rientranti in quelli elencati, anche frutto di convenzioni tra uno o più Comuni e la forma associativa. Inserire quali sono, se presenti.

Funzione	Comuni deleganti (nomi e numero)	Conferimento integrale	Conferimento parziale
Servizi informatici			
Gestione del personale			
Polizia municipale			
Protezione civile			
Servizi sociali			

Governo del territorio (Pianificazione urbanistica, SUE – SUAP, Sismica, Lavori pubblici, Ambiente ed Energia)			
Istruzione pubblica			
Centrale unica di committenza			
Servizi finanziari (Controllo di gestione, Tributi, Servizi finanziari)			
Altri servizi e forme di collaborazione			
<i>inserire voci</i>			

2. **In termini di criticità**, quali sono le **funzioni** conferite che si sono mostrate **più complesse nella gestione**? Perché?

3. Il nuovo **PRT 2018-2020** classifica le Unioni sulla base di specifici indicatori (numero e tipo di funzioni conferite, assetto organizzativo, *etc*). **Che tipo di sostegno concreto potrebbe offrire la Cm** per strutturare in maniera efficace ed efficiente l'Unione, conseguire un maggiore consolidamento e ottenere contributi più consistenti di quelli attuali?

4. Nel dibattito è **mai stata messa in discussione la partecipazione** di uno o più Comuni **all'Unione**? In caso positivo, per quali motivi?

5. Con riferimento al citato **PRT 2018-2020**, **quale tipologia di affiancamento potrebbe sviluppare la Cm** per permettere all'Unione di conseguire il **conferimento** di una **nuova funzione** o per **raggiungere**, laddove necessario, l'**integralità** dei **conferimenti** attuali?

6. E' stato realizzato un censimento dei procedimenti amministrativi relativi alle funzioni conferite all'Unione?

7. Sono state adottate, dalla costituzione della forma associativa sino ad oggi, **modifiche statutarie o regolamentari sostanziali**? Se sì, quali e perchè si sono rese necessarie?

8. Alla luce della possibilità di conseguire premi previsti dalla nuova programmazione regionale per l'allargamento della forma associativa e la sua coincidenza con l'ATO, sono in essere ragionamenti circa l'ingresso in Unione del Comune di ____? Come sarebbe utile procedere?

B. Governance e assetto organizzativo

9. In quale organo vengono assunte le decisioni gestionali (residuali e non relative alla programmazione) relative all'esercizio associato delle funzioni?

10. Quali sono i casi in cui la Giunta delibera con la sola maggioranza senza ricorrere all'unanimità?

11. Si ritiene significativo prevedere e adottare un piano o programma unitario "strategico" circa la programmazione dell'esercizio associato delle funzioni? Inoltre, l'Unione ha sottoscritto un progetto di sviluppo del territorio coinvolgendo anche gli *stakeholders* locali?

12. L'Unione adotta regolarmente il DUP, il PTPCT e un unico Piano della *performance*? In caso negativo specificare le motivazioni.

13. Quanto incide il tema della collocazione fisica del personale dell'Unione rispetto all'efficienza della macchina amministrativa (presso la sede dell'Unione e/o presso il Comune di appartenenza)? **Potrebbe essere maggiormente funzionale** collocarlo tutto in un unico luogo?

14. Tutti i Comuni hanno conferito parte del proprio personale e le relative risorse finanziarie in capo all'Unione? Per quali ragioni ciò eventualmente non è stato fatto?

15. Le relazioni sindacali sono gestite a livello di Unione? Esiste un contratto decentrato dell'Unione?

16. E' presente una figura di coordinamento *ad hoc*? In caso negativo, **sarebbe utile prevederla e formalizzarla** con specifici compiti al fine di ottimizzare la gestione dell'Ente?

C. Relazioni con la Città metropolitana

17. Come è valutato il rapporto di collaborazione con la Cm in questi primi anni dalla sua costituzione?

18. L'Ufficio di Presidenza è un luogo effettivo di raccordo e di rappresentazione delle istanze delle Unioni? **Sussistono eventuali proposte di miglioramento** finalizzate ad una maggiore efficacia?

19. La Convenzione quadro per la collaborazione istituzionale e i relativi Accordi attuativi **hanno risposto alle esigenze di semplificazione delle Unioni?** Le forme e gli ambiti di collaborazione **previsti** dalla Convenzione risultano **idonei alle necessità amministrative delle Unioni?**

20. Si ritiene che il Tavolo tecnico di coordinamento amministrativo possa diventare un **luogo di avvio dell'iter di omologazione** dei regolamenti e delle prassi amministrative?

21. **Come potrebbe essere utile** (tematiche, modalità di realizzazione, etc) **impostare un percorso formazione** per tecnici e amministratori funzionale a sviluppare le competenze e a rafforzare la *governance* dell'Unione, nonché i rapporti istituzionali con la Cm?

22. La tabella elenca una serie di argomenti su cui è possibile svolgere l'attività di formazione. Indicare quelli di interesse, barrando la casella, e segnalarne di ulteriori se ritenuti utili.

Tematica		Amministratori	Dipendenti
Semplificazione – attuazione Riforma Madia (Sportelli unici)		Opportunità derivanti dall'applicazione di strumenti e modelli di semplificazione	Conferenza dei servizi, SCIA 1 e SCIA 2, open data management, CAD, trasparenza e corruzione
GDPR (Reg. UE 679/2016)		Approfondimenti	Aggiornamenti
Gestione associata dei servizi		Modelli di governance, focus sull'area metropolitana bolognese. Punti di forza e criticità, opportunità derivanti dalle forme di riordino territoriale	Normativa statale e regionale, gestione associata dei servizi pubblici, costruzione delle funzioni, riordino territoriale
Omologazione regole e procedimenti		Approfondimenti	Tecniche di redazione di schemi tipo di atti e regolamenti
<i>Indicare altri temi di interesse</i>			

23. Si ritiene opportuno un **supporto** da parte della **Cm** alla partecipazione a **bandi europei** da parte dell'Unione?

Allegato 2
Schede descrittive PRT 2018-2020

L.r. n.21/2012 → PRT come strumento per far «crescere» le Unioni

LR 21/2012

Capo III - Esercizio associato di funzioni e di servizi
Capo IV- Incentivi per le gestioni associate e fusioni di Comuni -

Il Programma di riordino territoriale

è lo strumento con il quale la **Regione Emilia – Romagna** definisce criteri ed obiettivi per sostenere ed incentivare la gestione associata delle funzioni e dei servizi in capo ai Comuni.

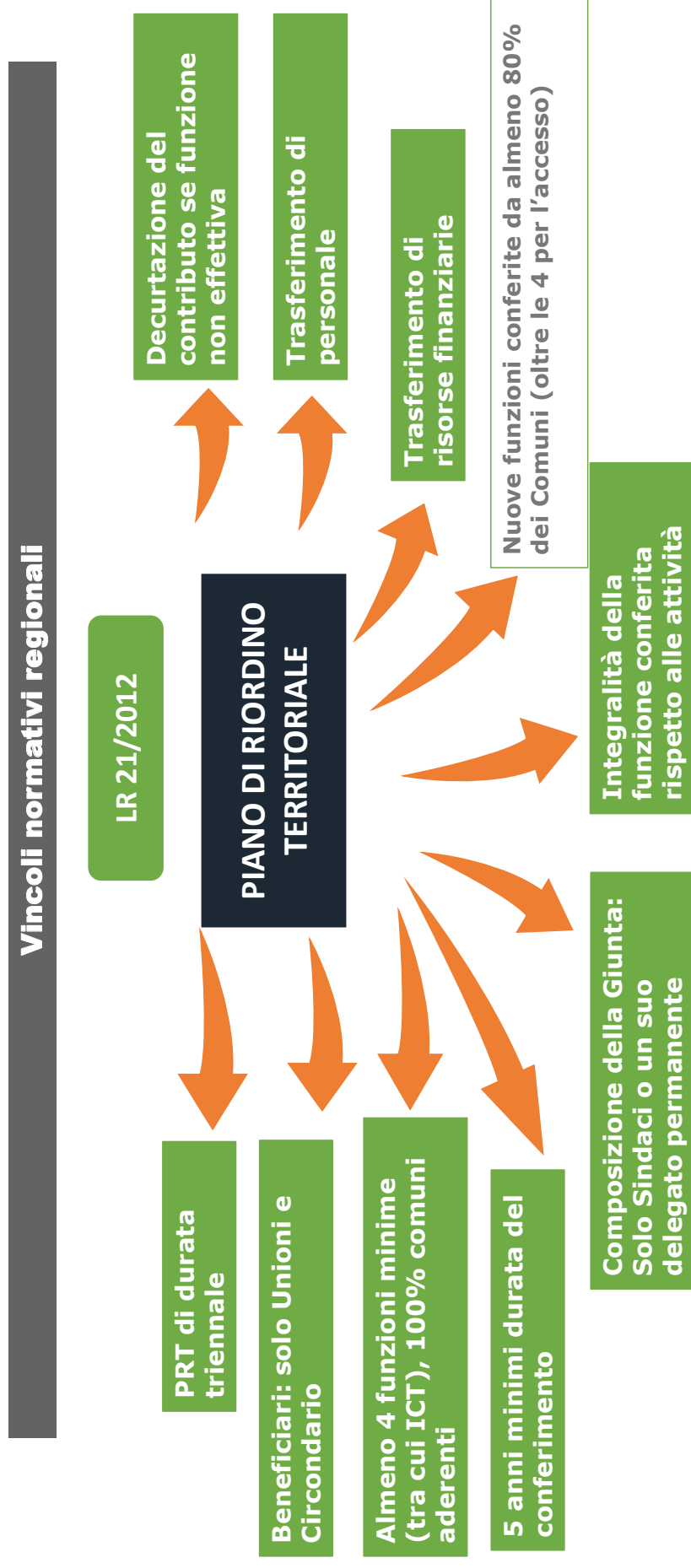
Obiettivo:

rafforzare Comuni ed Unioni sul piano organizzativo ed amministrativo per migliorare capacità di sviluppare politiche di programmazione, concorrere alle politiche di sviluppo territoriale, accedere ai finanziamenti UE 2020/2027

Fondi regionali e Fondi statali

Beneficiari: solo Unioni e Circondario

I presupposti generali per l'accesso:



Un sistema incentivante **DIFFERENZIATO**: per far crescere e rafforzare il sistema delle Unioni tenendo conto delle attuali disomogeneità, con budget specifici



Per le Unioni MATURE
Crescita e sviluppo del territorio attraverso processi di governance integrata



Per le Unioni IN SVILUPPO
Migliori performance in termini di efficacia nello svolgimento delle funzioni conferite: effettiva operatività delle funzioni, conseguimento di standard di unificazione di strutture, funzioni e servizi



Per le Unioni AVVIATE
Percorso personalizzato per la costruzione di un piano di rafforzamento organizzativo che consenta di migliorare e ampliare le gestioni associate



Per le Unioni Montane
Miglioramento delle capacità organizzative per lo svolgimento delle funzioni proprie delle Unioni montane

Le 13 Funzioni finanziabili

1. ICT (°) (*)	5	
2. Gestione del personale (°) (*)	10	
3. Polizia municipale (°)	10	
4. Protezione civile (°)	5	
5. Servizi sociali (°)	15	
Gestione unificata "Governò del territorio"	6. Pianificazione urbanistica (°)	15
	7. SUE-SUAP(°) e sismica	10
	8. Lavori pubblici – Ambiente - Energia	10
9. Funzioni di istruzione pubblica	15	
10. Centrale unica di committenza (*)	10	
Gestione unificata dei "Servizi finanziari"	11. Servizi finanziari (*)	15
	12. Controllo di gestione (*)	10
	13. Tributi (°)	10

Premialità per ogni NUOVA funzione aggiunta

+50% del punteggio associato alla funzione – 1 anno

+25% del punteggio associato alla funzione – 2 anno

+10% del punteggio associato alla funzione – 3 anno

- (°) Funzioni obbligatorie (almeno 4)
- (*) Funzioni trasversali (almeno 2)
- Alcune funzioni sono state aggregate e integrate (Sue-SUAP- Sismica/deroga 2018)

Premialità applicabili a tutte le Unioni

1. Allargamenti



- 2 quote fisse una tantum per l'annualità dell'allargamento:
- 50.000 euro in caso di allargamento dell'Unione con il raggiungimento della coincidenza con l'ATO.
 - 30.000 euro per ciascun nuovo Comune

2. Complessità Territoriale

aumenta il **punteggio** raggiunto dalla somma delle funzioni di ciascuna Unione di una % che varia **dal 5% al 20%**



Complessità del Territorio

- Popolazione totale in Unione
- Superficie totale in kmq
- Comuni che compongono l'Unione con meno di 3.000 abitanti, compresi tra 3.001 e 5.000 abitanti e > di 50.000ab. - in %
- Superficie Montana sul totale
- Unioni con Comuni terremotati (Ord. 34/2017) - in %



Complessità di Governance

- Allineamento dei Comuni alle elezioni (N Comuni che vanno ad elezioni lo stesso anno, in 2 ,3,4 anni diversi)
- N di Comuni entrati in Unione e presenza di Comuni fusi dal 2014
- N di Comuni che compongono l'Unione



Complessità derivata dallo sviluppo dei servizi a livello territoriale

- Comuni appartenenti alle AREE INTERNE (Intermedio, Periferico, Ultraperiferico) sul totale dei Comuni in Unione - in %

www.cittametropolitana.bo.it

