

**Soluzioni tratte dall'esperienza  
intercomunale francese**

Seminario



*Il presente documento è frutto della collaborazione fra l'Unione della Bassa Romagna e la società Poleis, ed ha come oggetto il confronto comparativo con le esperienze di gestione associata tra comuni esistenti a livello europeo, con particolare riferimento alla esperienza francese in quanto simile a quella della Regione Emilia Romagna.*

*Il dott. Andrea Piazza (Poleis) è autore del primo capitolo sulle Unioni di Comuni; la dott.ssa Marzia De Donno (Università di Ferrara – SPISA) del secondo capitolo sull'intercomunalità in Francia; le Conclusioni sono firmate da entrambi.*

## L'Unione di Comuni della Bassa Romagna: alcuni spunti dalla comparazione con il sistema francese

Il contenuto di questa terza parte si focalizzerà sui principali nodi messi in evidenza dal documento *Proposte operative per la nuova governance dell'Unione dei Comuni della Bassa Romagna*, elaborato fra il luglio 2016 e il febbraio 2017 a seguito del percorso di partecipazione rivolto ad amministratori locali e *stakeholder* della Bassa Romagna. In particolare, in questa sede, l'analisi del modello francese verrà declinata e messa al servizio dei principali aspetti problematici rilevati, al fine di individuare l'esistenza di possibili soluzioni provenienti dal sistema straniero e praticabili all'interno dell'Unione di Comuni della Bassa Romagna.

Gli stessi risultati delle attività di indagine svolte, del resto, identificano come siano prioritari gli obiettivi tesi al rafforzamento democratico dell'Unione medesima, tramite, in particolare, l'adeguata rappresentanza di tutti Comuni al suo interno; il rafforzamento delle sedi di coordinamento, raccordo e partecipazione sia a livello politico, nella definizione degli indirizzi dell'ente associativo, che amministrativo; nonché il miglioramento del rapporto dell'Unione con gli *stakeholders* ed i cittadini.

### 1. Le soluzioni provenienti dal sistema francese. Una ricognizione

Come emerge dalla disamina sinora compiuta, la disciplina italiana delle Unioni di comuni italiane risulta, per una pluralità di ragioni, assai differente rispetto al modello degli *Établissement public de coopération intercommunale* (EPCI) francesi. In particolare, ciò emerge con evidenza soprattutto in relazione al diverso sistema della *governance* degli organi intercomunali.

In Francia, come visto, la tecnica di composizione di questi ultimi si impernia attorno ai Consigli comunali e intercomunali, tanto nella formazione del Consiglio dell'EPCI, al momento delle elezioni comunali, quanto nella designazione del suo Presidente e dei componenti del *Bureau*, scelti all'interno del Consiglio dell'EPCI medesimo<sup>1</sup>. Per contro, e come in parte si è già messo in evidenza, la *governance* delle Unioni di comuni italiane appare – con un certo grado di astrazione – tendenzialmente sovrapponibile al modello definito per il periodo transitorio (in senso stretto) della *Commune nouvelle* (CN), il nuovo ente istituito tramite aggregazione. In questo senso, infatti, la composizione dei diversi organi della *Commune nouvelle* (*Maire, Adjoints, Conseil, Conférence municipale*) rispecchia molto più fedelmente la composizione degli organi dei Comuni di partenza, come accade, *mutatis mutandis*, per le Unioni italiane (rispettivamente: Sindaco di uno dei Comuni; tutti gli *Adjoints* dei Comuni di partenza, cui si aggiungono quelli scelti dal *Conseil* della CN tra i propri componenti; tutti i Consiglieri comunali dei Comuni di origine; cui possono aggiungersi, per delibera prefettizia, anche Sindaci e *Adjoints* dei Comuni di origine; Sindaco della *Commune nouvelle* e Sindaci dei *Communes déléguées* (CD)).

Fatte pertanto le dovute distinzioni e tenuto a mente che, in alcuni casi, si tratta di soluzioni già sperimentate dalla stessa Unione di Comuni della Bassa Romagna – emblematici sembrano, a questo proposito, i casi della Giunta plenaria e dei Coordinamenti tematici degli Assessori previsti nel Decalogo della *governance*, nonché le previsioni sulle forme di raccordo tra Consiglio dell'Unione e Consigli comunali contenute nel Regolamento sul funzionamento del Consiglio dell'Unione –, appare interessante soffermarci, in questa sede, sulle soluzioni previste dall'ordinamento francese rispettivamente per a) i Comuni componenti di un EPCI e b) le *Communes déléguées*.

In particolare, quindi,

---

<sup>1</sup> Si rammenta che per regola di diritto comune, in Francia, tanto nei Comuni che negli EPCI gli organi esecutivi (*Maire, President e Bureaux*) non sono eletti direttamente dai cittadini ma vengono scelti dal *Conseil* tra i propri componenti. E' solo dunque quest'ultimo a ricevere un'investitura diretta (*Conseil municipal*) o semidiretta tramite il meccanismo del *fléchage* (*Conseil communautaire*). Tutti gli organi restano sempre in carica sei anni.

a) dall'esperienza della cooperazione intercomunale, oltre alla disciplina descritta *supra*, si richiamano le seguenti soluzioni e prassi di **raccordo, coordinamento, coinvolgimento e partecipazione dei Comuni**:

- creazione di Commissioni con competenze specifiche e con rappresentanza di tutti i Comuni, definita proporzionalmente in base alla popolazione di ciascuno di essi. Il Presidente è individuato dal Presidente dell'EPCI tra i componenti del Consiglio (unico vincolo);
- creazione di Commissioni (obbligatorie o facoltative, in base al numero di abitanti complessivi dell'EPCI) con funzioni consultive in materia di gestione di servizi pubblici;
- obbligo annuale del Presidente dell'EPCI di inviare a tutti i Sindaci dei Comuni una relazione sulle attività svolte; più in generale, rafforzamento della comunicazione discendente anche tramite l'ausilio dei mezzi di informazione locale e il *web*;
- previsione di momenti di confronto tra il Presidente della *Communauté* e i Sindaci direttamente nei singoli Comuni;
- previsione di obblighi di consultazione dei Sindaci da parte del Presidente dell'EPCI sia su richiesta del Consiglio intercomunale che su richiesta di un terzo dei Sindaci dei Comuni (in materia di tributi);
- predisposizione condivisa, tra Consiglio dell'EPCI e Consigli comunali, di alcuni atti organizzativi, come lo *schéma de mutualisation des services publics*;
- previsione di alcuni oggetti su cui devono pronunciarsi, con deliberazioni concordanti, sia il Consiglio dell'EPCI che i singoli Consigli comunali;
- istituzione di nuovi organi collegiali che fungano da raccordo tra i due livelli:
  - Conferenze dei Sindaci;
  - Commissioni aperte ai Consiglieri comunali senza limiti di partecipazione;
  - sessioni dei *Bureaux* degli EPCI cui possono prendere parte i Sindaci e i Vicesindaci dei Comuni membri;
  - sulla falsariga della *governance* metropolitana, istituzione di *Conseils de territoire* dislocati su tutto il territorio intercomunale.

Per quanto riguarda le **esigenze di coordinamento tra gli apparati amministrativi** dei Comuni e dell'Unione, anche in questo caso, le soluzioni sperimentate in Francia sono:

- previsione di momenti di coordinamento tra i vertici delle strutture amministrative e, in particolare, tra il Dirigente della *Communauté* e i singoli Segretari comunali;
- istituzione, con deliberazioni concordanti dei Consigli comunali e del Consiglio dell'EPCI, di Commissioni amministrative e di Comitati tecnici, con funzioni di gestione delle risorse umane.

Infine, per ciò che concerne **la partecipazione e il coinvolgimento dei cittadini e degli stakeholders**, nonché le **esigenze di prossimità, di coordinamento e semplificazione dei servizi** (comunali e intercomunali), i suggerimenti che provengono dall'attuale esperienza francese mirano a:

- creare sedi di confronto permanenti tra gli organi intercomunali e i vari attori socio-economici. In tal senso, si rammenta l'istituzione dei *Conseil de développement* nelle *Métropoles* e negli EPCI con più di 20.000 abitanti, composti oltre che da alcuni rappresentanti dell'EPCI anche dagli esponenti delle forze economiche, sociali, culturali, educative, scientifiche e dal mondo delle associazioni operanti sul territorio;
- impiegare tutti gli strumenti classici della democrazia partecipativa (consultazioni, referendum, etc.);
- garantire le esigenze di prossimità e curare l'accessibilità dei servizi che rispondono alle esigenze più immediate e quotidiane della popolazione, anche attraverso una piattaforma di servizi il più possibile comuni;
- garantire la coesione e la solidarietà tra i territori, tramite forme di decentramento delle strutture e dei servizi gestiti a livello centrale dall'EPCI.

b) quanto invece all'esperienza delle *Communes nouvelles*, per le ragioni anzidette alcune indicazioni potrebbero provenire soprattutto dalle soluzioni previste per il coinvolgimento delle *Communes déléguées*. In particolare, si rammenta che:

- Il *Conseil* della CD ha funzioni consultive ed esprime pareri nei confronti degli organi della *Commune nouvelle*. In particolare, il *Conseil* della CD deve esprimere un parere obbligatorio:
  - su tutte le deliberazioni della CN, la cui esecuzione, in tutto o in parte, deve avvenire nella CD;
  - sull'ammontare delle sovvenzioni che la CN intende erogare ad associazioni che operano sul territorio della CD o a favore dei suoi abitanti;
  - sul piano regolatore e su interventi di riqualificazione urbanistica, nella misura in cui essi riguardino il territorio della CD.
- Il *Conseil* della CD nomina i rappresentanti della CN in seno ad organismi che operano sul proprio territorio;
- Il *Conseil* della CD può vedersi delegata la gestione delle strutture (*équipements de proximité*) aventi finalità educativa, sociale, culturale, sportiva e di informazione della vita pubblica locale, nonché di altri servizi e funzioni della CN.
- Il Sindaco della CN può essere sentito, su sua richiesta, dal Consiglio della CD;
- Il *Conseil* della CD può avanzare al Sindaco della CN richieste relative a qualsiasi questione concernente la CD.

## 2. Alcune proposte. L'autonomia organizzativa delle Unioni di comuni italiane alla prova della legge n. 56/2014

Se si volessero cogliere le suggestioni provenienti dall'esperienza francese per calarle nel differente contesto italiano e dell'Unione di comuni della Bassa Romagna in particolare, sembrano necessarie alcune precisazioni preliminari, atte a definire i margini di intervento di cui l'Unione potrebbe effettivamente disporre alla luce dell'attuale quadro normativo vigente.

Come noto, la l. 56/2014, intervenendo, fra l'altro, anche sull'art. 32 del TUEL, ha inteso riaffermare e valorizzare la potestà statutaria delle Unioni di comuni, precedentemente compressa con gli interventi che si erano via via succeduti a partire dal 2010.

Ancorché resti tutt'ora insuperata l'originaria formulazione dell'art. 32, che rimetteva alle scelte statutarie sia l'individuazione degli organi che le modalità per la loro costituzione, sia pure nei limiti della necessaria previsione di un Presidente e di «altri organi...formati da componenti delle giunte e dei consigli», la l. 56 cerca di attenuare, almeno in parte, alcune delle rigidità introdotte con i decreti legge nn. 78/2010, 138/2011 e 95/2012.

Affidando innanzitutto allo Statuto la determinazione del numero dei Consiglieri secondo criteri che tornino ad assicurare la rappresentanza di ciascun Comune oltre al rispetto delle minoranze, viene corretta una delle principali storture della disciplina previgente, che in nome della *spending review* aveva infatti eccessivamente sacrificato il principio di democraticità della struttura intercomunale.

La scarsa rappresentatività di tutte le comunità assicurata dal modello previgente aveva portato non a caso molti Statuti delle Unioni italiane a prevedere ulteriori organi assembleari accanto al Consiglio: tipico è il caso dell'Assemblea dei Sindaci<sup>2</sup>.

Ma la potestà statutaria dell'Unione risulta ulteriormente irrobustita anche per altri aspetti. Innovando l'art. 32, infatti, la l. 56 ha ora affidato allo Statuto l'ulteriore compito di regolare le modalità di funzionamento degli organi e di disciplinarne i rispettivi rapporti, norma che possiede indiscutibilmente un certo peso nel riconoscere all'autonomia statutaria il governo degli equilibri politici tra tutti i Comuni membri.

<sup>2</sup> Sul punto si rinvia alla Parte a cura del dott. Andrea Piazza.

La l. 56 ribadisce, invece, i limiti alla potestà statutaria derivanti, da un lato, dai principi previsti dalla legislazione statale per l'ordinamento dei Comuni, con particolare riguardo allo *status* degli amministratori, all'ordinamento finanziario e contabile, al personale e all'organizzazione (art. 1, comma 105), e, dall'altro, dai principi di organizzazione e di funzionamento (oltre alle soglie demografiche minime e agli ambiti territoriali) previsti dalla legislazione regionale (art. 1, comma 106).

Queste ultime disposizioni, in particolare, nel richiamare la normale collocazione dello Statuto nella gerarchia delle fonti, risultano tuttavia non essere del tutto scontate, e di fatto si risolvono in una precisazione delle competenze legislative regionali in un momento connotato da forte incertezza sulle stesse.

Fermi dunque tali limiti inderogabili, la l. 56/2014 torna espressamente a riconoscere alle Unioni ampia autonomia – statutaria e regolamentare – su tutti gli aspetti più delicati del patto associativo tra i Comuni membri dell'Unione e di importanza cruciale per l'effettivo funzionamento dell'ente sovracomunale.

Ciò, del resto, risulta coerente anche con il disegno territoriale complessivamente emergente dalla legge Delrio. Nell'ottica di una riduzione delle complessità amministrative, la l. 56 ha puntato infatti al superamento del c.d. *millefeuille territoriale* tramite la creazione di un modello di *governance* territoriale integrata, che pone al centro delle relazioni politiche e istituzionali locali i Comuni. Tale modello, come noto, è stato realizzato, da un lato, attraverso l'introduzione dell'elezione di secondo grado per gli organi politici delle Province (e delle neo-istituite Città metropolitane), e, dall'altro, attraverso meccanismi di coordinamento e di cooperazione interistituzionale a livello sub-provinciale, in particolare proprio attraverso la valorizzazione delle Unioni di comuni.

Ne è derivata una ristrutturazione del sistema caratterizzata da un'ascesa verso l'alto degli enti comunali, chiamati a sedere in luoghi decisionali sempre più ampi.

In questo quadro, dunque, le Unioni di comuni dovrebbero rappresentare precisamente la soluzione strutturata ed organica, duratura e stabile per l'esercizio in forma congiunta di una pluralità di funzioni amministrative, e, al tempo stesso, assurgere a luogo istituzionale di sintesi e coagulo degli interessi degli enti di base, facendosi quindi promotrici delle istanze locali nelle diverse e più ampie arene istituzionali (innanzitutto, Province e Città metropolitane, ma in prospettiva anche con le Regioni, specialmente qualora siano istituiti organi di raccordo bilaterali, come nel caso dell'Emilia-Romagna con il proprio "Comitato dei Presidenti").

In questa fase, allora, le Unioni dovrebbero divenire realmente consapevoli del ruolo che sono state chiamate a svolgere e mettere in campo tutti gli strumenti e gli spazi di autonomia organizzativa di cui dispongono per compierlo al meglio. E certamente gli obiettivi di rafforzamento democratico e di rappresentanza dell'Unione della Bassa Romagna, nonché di potenziamento, valorizzazione e implementazione dei già esistenti momenti di raccordo e coordinamento tra il livello intercomunale e il livello comunale, così come quelli tesi al miglioramento dei rapporti dell'Unione con i cittadini e gli attori economico-sociali vanno esattamente in questo senso.

È in tale prospettiva che pertanto si segnaleranno di seguito alcune possibili soluzioni, tratte dalle previsioni normative e dalle buone pratiche relative agli EPCI e alle *Communes nouvelles* francesi illustrate in precedenza.

La necessaria operazione di adeguamento delle stesse allo specifico contesto dell'Unione dei comuni della Bassa Romagna richiede tuttavia alcune precisazioni di metodo e di merito.

L'analisi condotta sullo Statuto, sul Regolamento sul funzionamento del Consiglio dell'Unione e sul Decalogo della *governance* - approvato dal Consiglio dell'Unione il 27 aprile 2016 - mettono in chiara luce l'esistenza di soluzioni istituzionali e prassi che già rispecchiano alcune delle tecniche sperimentate oltrelpe. Il riferimento è, con ogni evidenza, innanzitutto ai meccanismi di raccordo e coordinamento tra gli esecutivi unionali e comunali. Nella selezione delle *best practices* francesi si è perciò preferito focalizzare l'attenzione su possibili soluzioni che possano investire i rapporti tra gli organi consiliari. Si tratta di soluzioni che, soprattutto se viste con le lenti cui oggi il legislatore statale ci ha abituato – quelle della razionalizzazione e della semplificazione delle procedure –, potrebbero anche apparire come un appesantimento, ma è un appesantimento che, a nostro avviso, torna a salvaguardare la democraticità e la trasparenza dell'azione amministrativa dell'Unione e degli stessi Comuni. È dunque in una scala di valori discrezionalmente definita da chi scrive che si formulano le successive proposte.

Nell'ottica di un **rafforzamento dei rapporti tra l'Unione e i Comuni**, dell'informazione degli organi comunali sulla vita istituzionale e sull'attività amministrativa dell'Unione, nonché di maggiore partecipazione degli stessi alle scelte strategiche compiute al livello sovracomunale, si propone di:

1) ad integrazione delle previsioni di cui all'art. 13 del Regolamento sul funzionamento del Consiglio dell'Unione, relative alla Conferenza dei Capigruppo, formalizzare la prassi già attuata nel Decalogo della governance della **Capigruppo dell'Unione allargata ai Capigruppo consiliari dei Comuni**. La prassi sperimentata nell'ultimo anno prevede l'invito dei Capigruppo comunali, che partecipano ai lavori con diritto di parola, ma non di voto. Si suggerisce inoltre di prevedere uno specifico obbligo dei Capigruppo consiliari dei Comuni di riferire al proprio Gruppo consiliare di provenienza sull'attività dell'Unione, al fine di mantenere tutti i Consiglieri comunali aggiornati sull'attività dell'ente, così come discusse nella Capigruppo allargata.

2) premettendo che le convenzioni adottate dai Comuni della Bassa Romagna in merito al conferimento di alcuni servizi di particolare rilevanza - ad esempio tributi ed urbanistica - prevedono già esplicitamente ampie casistiche riservate agli organi politici comunali nonostante il conferimento in Unione della relativa funzione, si suggerisce di ampliare tale casistica e di **regolamentare l'obbligo di sottoporre alcune ulteriori materie conferite all'Unione al previo indirizzo dell'organo comunale competente**. In tale caso, è importante sottolineare che le modalità con cui si articolerà l'espressione dell'indirizzo a livello comunale non dovranno ingessare o bloccare il funzionamento dell'ente, né generare incertezze sulle procedure da seguire. Si suggerisce quindi l'espressione di un parere obbligatorio da parte degli organi comunali (favorendo dunque la conoscenza ed il dibattito sulle scelte dell'Unione anche al livello di base, e portando ad una presa di posizione politica sui servizi gestiti dall'Unione), ma non vincolante (essendo la funzione conferita all'Unione, l'ultima parola non può che spettare agli organi sovracomunali: il Consiglio dell'Unione e la Giunta dell'Unione). In definitiva, l'estensione dell'utilizzo dell'indirizzo obbligatorio ma non vincolante porterà l'Unione ad essere condizionata al rispetto di tale indirizzo sul piano della necessaria coesione politica fra i Comuni membri dell'ente. Fondamentale sarà quindi la definizione in maniera tassativa delle casistiche soggette a tale "indirizzo rafforzato" da parte dei Comuni, per evitare il rischio di possibili incertezze su quali atti siano da sottoporre preventivamente ai Consigli e alle Giunte dei Comuni.

3) ad integrazione delle previsioni di cui all'art. 15 in materia di costituzione e composizione delle Commissioni consiliari permanenti (Bilancio, contabilità e tributi; Affari istituzionali, controllo e garanzia), nonché delle disposizioni di cui agli artt. 17, comma 6 e 19 sulla partecipazione di soggetti esterni alle sedute delle Commissioni, si suggerisce l'integrazione delle due Commissioni permanenti con ulteriori **Commissioni con riferimento alle materie principali delegate all'Unione (Area Territorio ed Area Welfare)**. Sul modello di quanto suggerito per la Capigruppo allargata, si potrebbe **riconoscere ai Consiglieri comunali componenti delle Commissioni comunali lo specifico status di osservatori con diritto di parola e senza diritto di voto alle sedute e ai lavori delle Commissioni istituite presso il Consiglio dell'Unione**. La regolamentazione di tale forma di partecipazione potrebbe non incontrare limiti numerici nella partecipazione dei Consiglieri comunali alle Commissioni sovracomunali oppure, in caso contrario (per esempio due Consiglieri per ogni Comune), tali limitazioni dovrebbero garantire il rispetto delle minoranze. Resta inteso che la partecipazione di soggetti esterni alle sedute non altera le modalità previste per il calcolo del quorum strutturale dell'organo collegiale (art. 17, comma 4).

4) **in alternativa, prevedere la costituzione di Conferenze miste (composte da Consiglieri comunali e Consiglieri dell'Unione) su specifici oggetti inerenti la gestione associata e con funzioni consultive**, che potrebbero portare tuttavia ad una maggiore informazione e condivisione riguardo alle scelte strategiche dell'ente. In particolare può meritare una valutazione la possibilità di creare Conferenze miste riguardo ai settori di attività dell'Unione non coperti dalle Commissioni permanenti o dalla Capigruppo.



5) ad integrazione delle disposizioni di cui all'art. 37 del Regolamento, si potrebbe **prevedere che il Presidente dell'Unione possa essere interpellato per iscritto da parte dei Consigli Comunali** in merito a specifiche questioni attinenti la gestione associata.

## 2.2. Riprodurre il meccanismo elettorale del *fléchage*

Una trattazione a parte merita la comparazione tra il sistema francese del *fléchage* e l'elezione indiretta degli organi intercomunali italiani.

Come da più parti auspicato nella dottrina italiana, infatti, l'introduzione di un meccanismo analogo a quello previsto oltralpe potrebbe rappresentare una buona soluzione nella direzione di un **rafforzamento democratico delle Unioni e di una maggiore coesione tra i due livelli di amministrazione**.

L'incertezza provocata dalla sentenza n. 50/2015 della Corte costituzionale a proposito del riparto di competenze legislative in materia di forme associative, in generale, e di Unioni di comuni, in particolare, certamente non contribuisce a chiarire quali possano essere i margini di manovra di cui possono disporre attualmente le Regioni per introdurre soluzioni di questa portata. D'altra parte, non può non essere richiamato anche il titolo competenziale di cui all'art. 117 comma 2 lett. p) della Costituzione, che attribuisce, come noto, allo Stato la potestà legislativa esclusiva in materia di legislazione elettorale dei Comuni. E certamente, dunque, una "replica" del modello francese del *fléchage* richiederebbe, dopo la sentenza 50, una legge statale.

La peculiarità, anche temporale, della pronuncia del Giudice costituzionale e la sua stretta funzionalizzazione alla riforma rigettata nel *referendum* dello scorso 4 dicembre inducono ad ogni modo a circoscrivere gli effetti di quelle statuizioni, sicché non è da escludere *tout court* né la potestà legislativa della Regione<sup>3</sup> né che queste possano sperimentare soluzioni differenti, che pure si ispirino alla medesima *ratio* e alle stesse finalità insite nel *fléchage*.

Si segnala, a questo proposito, che proprio a simili sperimentazioni si possono ascrivere alcune previsioni contenute nella l.r. Toscana n. 68/2011, *Norme sul sistema delle autonomie locali*, come modificata dalla l.r. 22/2015.

La legge prevede infatti una composizione di diritto del Consiglio dell'Unione che si basa precisamente sulle risultanze delle elezioni amministrative comunali. In particolare, essa si applica nell'ipotesi in cui i Consigli comunali non eleggano i propri rappresentanti entro il termine fissato dallo Statuto (v. art. 29).

In tal caso, ogni Comune sarà rappresentato oltre che dal Sindaco da uno o più Consiglieri di maggioranza e di minoranza, i quali saranno individuati esattamente nel Consigliere comunale di maggioranza che ha riportato nelle elezioni comunali la maggiore cifra individuale e nel Consigliere comunale di minoranza con il maggior numero di suffragi e la cui lista abbia riportato il maggior numero di voti. In caso di parità di voti tra più Consiglieri, è individuato il Consigliere più anziano di età.

Di primo acchito, dunque, la disciplina toscana sembra definire semplicemente un meccanismo sostitutivo per il caso di inerzia degli organi comunali nella (obbligatoria) composizione degli organi dell'Unione. Tuttavia, ad un'attenta lettura delle disposizioni (v. in particolare art. 27, comma 8 lett. a), emerge che la composizione di diritto del Consiglio dell'Unione sin qui sommariamente descritta costituisca, in realtà, anche un'opzione statutaria che il legislatore regionale ha inteso lasciare alle Unioni.

Laddove infatti le Unioni toscane decidano di non prevedere nel proprio Statuto il termine entro cui i Comuni debbano eleggere i propri rappresentanti, opera direttamente la disciplina di cui all'art. 29 della l.r. 68/2011.

Un primo esempio di *fléchage* all'italiana, dunque, che ben potrebbe costituire un modello anche per le Unioni di comuni dell'Emilia-Romagna.

In tale prospettiva, si suggerisce pertanto di:

<sup>3</sup> Vale qui richiamare le sentenze della Corte costituzionale nn. 244/2005, 456/2005 e 397/2006.



1) **prevedere nella legislazione regionale un meccanismo di designazione che rafforzi la legittimazione del Consiglio dell'Unione, introducendo, in particolare, un automatismo in forza del quale i Consiglieri di maggioranza e di minoranza delle Unioni siano nominati dai Consigli Comunali in ordine di scorrimento secondo la cifra elettorale individuale più alta conseguita durante le elezioni comunali.** In questo modo si potrà raggiungere una maggiore riconoscibilità dei rappresentanti nell'organo assembleare di secondo livello (i Consiglieri più votati), parallelamente all'attuale presenza nelle Giunte dell'Unione dei vertici degli esecutivi comunali (i Sindaci eletti). Una precisa disposizione regionale in tal senso potrebbe indurre tutte le Unioni ad un sollecito adeguamento statutario, pur nella loro autonomia, in prospettiva garantendo un maggiore coinvolgimento dei Consiglieri comunali nell'organo assembleare delle Unioni. **Tale sollecitazione si può rivolgere a maggior ragione al legislatore nazionale,** qualora si palesi la necessità di rivedere a livello complessivo il sistema delle autonomie locali, così come assestatosi dopo la legge Delrio. Si suggerisce quindi un'introduzione esplicita del meccanismo del *fléchage* quale possibile criterio di nomina per i membri del Consiglio o in subordine la previsione di un'autonoma disciplina regionale di dettaglio in merito alla composizione dei Consigli delle Unioni, nel rispetto dei principi definiti dalla Costituzione, dal Testo Unico degli Enti Locali e dalla legge Delrio.

2) per quanto riguarda l'Unione, ad integrazione delle possibili modifiche statutarie e regolamentari prima proposte ed a fronte dell'ampia dimensione dei Consigli dell'EPCI di pari taglia rispetto alla Bassa Romagna, si è preso in esame il numero dei Consiglieri dell'Unione attualmente presenti in Unione (31 membri, di cui 9 di opposizione). Va osservato che la legge dello Stato, con la riduzione del numero dei Consiglieri Comunali (l. 148/2011 e l. 56/2014), va in direzione opposta ad un aumento del numero dei membri degli organi elettivi. Allo stesso modo, nella quasi totalità delle Unioni della Regione Emilia-Romagna si è stabilito in sede statutaria un numero di consiglieri inferiore a quello dell'Unione della Bassa Romagna: in media sono 22 i membri dei Consigli dell'Unione, e su 37 Unioni studiate solo 9 non vedono fra i Consiglieri di maggioranza più della metà dei sindaci dei Comuni, come al contrario avviene invece in Bassa Romagna dove siedono nel Consiglio solamente tre Sindaci, garantendo quindi che principalmente siano presenti i Consiglieri comunali nell'assemblea sovracomunale. Anche fra le Unioni di maggiore dimensione, con più di 8 enti aderenti, si registrano in media 25 Consiglieri dell'Unione, come si può verificare nella tabella allegata. Questo esito è frutto di una sempre maggiore difficoltà nel funzionamento di organi assembleari che risultano troppo affollati, con problemi nel poter assicurare il numero legale per la validità della seduta e per l'immediata eseguibilità delle delibere, come insegna anche l'esperienza delle Associazioni Intercomunali spesso pre-esistenti alle Unioni. Ragion per cui, anche se si potrebbe prendere in considerazione un adeguamento statutario prevedendo un leggero aumento del numero dei Consiglieri, si può affermare che una semplice e diretta trasposizione della numerosità dell'organo presente in Francia (48 membri) non risponda a criteri di efficacia, date le specificità dell'ordinamento italiano e la sempre maggiore complessità delle compagini consiliari, che non troverebbero piena rappresentanza nemmeno in un Consiglio di dimensioni più ampie.

### 2.3. Incentivare il ruolo degli apparati amministrativi e degli stakeholders

Con specifico riferimento alle esigenze di **raccordo degli apparati amministrativi** e di **coordinamento e semplificazione dei servizi** intercomunali, nonché di valorizzazione del **confronto con gli stakeholders**, l'esperienza francese potrebbe fungere da utile insegnamento per rafforzare prassi già invalse presso l'Unione di Comuni della Bassa Romagna. In tal caso, pertanto, si suggerisce di:

1) **Prevedere momenti di coordinamento tra i vertici delle strutture amministrative dei Comuni e dell'Unione,** e in particolare tra il Segretario e i Dirigenti dell'Unione e i Segretari comunali, come previsto dal documento sulle azioni migliorative per la Bassa Romagna. Il Comitato di direzione nei territori (con riunioni periodiche del Comitato in Comuni diversi, alla presenza della relativa Giunta e del Segretario) e gli incontri periodici fra la Conferenza dei Segretari ed il Comitato di Direzione o singoli dirigenti potranno rappresentare la scadenza

periodica di confronto fra il livello comunale e quello unionale. Da prendere in considerazione anche l'opportunità di realizzare eventi partecipativi rivolti alla struttura tecnica, con la presenza di facilitatori che favoriscano il dialogo e l'identificazione di linee di azioni comuni fra i due livelli di gestione amministrativa.

2) **Mantenere e valorizzare le sedi di confronto permanenti tra gli organi intercomunali e i vari attori socio-economici**, il Tavolo delle imprese e il Tavolo per il sociale. In particolare potrà rappresentare un'opportunità di miglioramento l'implementazione del Tutor delle imprese e l'identificazione di una struttura dedicata all'analisi del contesto economico e alla promozione del marketing territoriale (anche attraverso contributi provenienti direttamente dagli operatori del settore).

3) **Garantire la prossimità e curare l'accessibilità dei servizi che rispondono alle esigenze più immediate e quotidiane della popolazione**, aspetto che non potrà non passare da una riorganizzazione e valorizzazione del ruolo svolto dagli Uffici Relazioni con il Pubblico presenti nel territorio dei nove Comuni. Parallelamente al necessario potenziamento delle funzioni specialistiche in capo all'Unione, specialmente per le procedure complesse, non può parallelamente venire meno un rapporto tempestivo ed uniforme con i cittadini residenti sul territorio per quelle necessità più frequenti. In questo senso, è opportuno mettere in campo una particolare attenzione alla gestione delle risorse umane, alle esigenze di formazione, all'analisi dei processi in grado di identificare specifiche ipotesi migliorative (opportunità di smistare l'attività di centralino durante l'apertura dell'URP a sportello) e all'identificazione di un livello minimo di omogeneità fra gli URP dislocati sul territorio. Questo ambito è coerente con l'impegno n. 6 previsto nel Decalogo della *governance*.

## Conclusioni

Dall'illustrazione dell'evoluzione e delle caratteristiche dell'intercomunalità in Francia, attraverso gli strumenti degli EPCI e della *Commune nouvelle*, si è tratta una serie di indicazioni, riportate ad un insieme di proposte migliorative del sistema Unione e Comuni attualmente in vigore nella Bassa Romagna. Le ipotesi presentate si articolano nel contesto della normativa vigente ed offrono numerosi spunti per cercare di superare le possibili criticità connesse al ruolo di ente di secondo livello di una Unione di Comuni, in uno scenario di sempre crescente complessità nei rapporti fra i diversi organi di governo del territorio. L'Unione della Bassa Romagna ha iniziato più di un anno fa un percorso di riflessione e di approfondimento in merito ai propri strumenti di governance, con l'approvazione del Decalogo della *governance*. I dieci ambiti di intervento identificati in tale delibera consigliano mantengono la loro attualità e si può suggerire una loro codificazione esplicita negli strumenti statutari e regolamentari dell'ente – in particolare per le previsioni numero 3, 4, 7 e 8 che incidono sui rapporti fra gli organi istituzionali dell'Unione (introducendone anche di nuovi, pur senza competenze dirette, come la Giunta plenaria e i Coordinamenti tematici degli Assessori), oppure che potenziano i diritti dei Consiglieri comunali e dell'Unione. Per i restanti impegni si rimanda ad una coerente implementazione delle buone pratiche previste, secondo la valutazione che per il buon funzionamento di un'Unione sia necessario un sempre maggiore sforzo di coinvolgimento e di condivisione delle informazioni.

Le proposte presentate in questo documento e tratte dall'esperienza d'oltralpe sono volte ad aumentare la coesione istituzionale e territoriale, introdurre un meccanismo affine al *fléchage* francese ed incentivare il ruolo degli apparati amministrativi e degli *stakeholders*. Assieme alle proposte già sperimentate nel Decalogo della *governance*, l'introduzione di tali innovazioni negli strumenti di governance della Bassa Romagna possono andare a definire ancora più compiutamente il ruolo e le relazioni fra le varie componenti tecniche e politiche dell'Unione e dei Comuni, contribuendo a strutturare ancora di più un'esperienza di cooperazione sovracomunale fra le più avanzate del Paese.

Allegato alla delibera del Consiglio dell'Unione della Bassa Romagna, n. 27 del 27/04/2016

### Il "decalogo della governance"

1. Gli atti di pianificazione strategica (politiche macro) dell'Unione vengono assunti a compimento di un percorso ampio e articolato di confronto con gli organi comunali e con gli stakeholder.
2. Durante il mandato vengono convocate riunioni periodiche della Conferenza dei Capigruppo dell'Unione allargata ai Capigruppo dei Comuni per approfondire i temi (politiche meso) di maggior interesse per la comunità locale, individuati dal Presidente del Consiglio d'intesa con il Presidente dell'Unione.
3. Il Presidente dell'Unione presenta le proposte di delibera di maggior rilievo (resoconto delle macro politiche) alla Giunta plenaria, composta dai componenti di tutte le Giunte comunali, con modalità tali da contemperare l'esigenza di approfondimento con quella di rispettare la tempistica data. A titolo esemplificativo la Giunta plenaria viene convocata per l'esame preventivo dello schema di bilancio triennale, corredato dal pre-consuntivo dell'anno in corso e da appositi report sui singoli servizi.
4. I Sindaci, in accordo con i dirigenti dell'Unione assumono l'impegno di convocare periodicamente i Coordinamenti tematici degli Assessori, con compiti di impulso e di verifica dei programmi, predisponendo apposito report sull'andamento del coordinamento stesso.
5. Viene assicurata una congrua presenza dei dirigenti dell'Unione nei singoli Comuni, anche tramite strumenti innovativi come l'intranet e la videoconferenza, in modo da affrontare adeguatamente le principali tematiche d'interesse comunale con il Sindaco e l'Assessore di riferimento.
6. Un'attenzione particolare viene data alla definizione degli orari di apertura degli sportelli dell'Unione nei singoli Comuni (anche con richieste personalizzate su appuntamento), nella convinzione che gli obiettivi di razionalizzazione non debbano pregiudicare un quadro corretto dei rapporti tra pubblica amministrazione e cittadini.
7. Tutti i consiglieri comunali possono accedere ai documenti dell'Unione e degli enti controllati dall'Unione, una volta perfezionati, secondo modalità conformi a quanto previsto dall'art. 43 TUEL.
8. Viene concordato di inoltrare i documenti in approvazione nel Consiglio dell'Unione anche ai Capigruppo dei Comuni non rappresentati in Unione, in modo da dare la massima informazione possibile sui servizi associati fermo restando l'obbligo di riservatezza.
9. Nei processi decisionali delle meso politiche per le materie conferite all'Unione, deve essere sempre coinvolto il Sindaco delegato, in coerenza con la legislazione vigente, e senza nulla togliere al ruolo del Sindaco del Comune così come definito dal TUEL.
10. Questo progetto deve essere periodicamente sottoposto a revisione, così come la strategia più generale del sistema Unione e Comuni. A tal fine si propone di effettuare periodicamente una mappatura precisa degli stakeholder, in modo da approcciare dinamicamente la rappresentazione degli interessi sul territorio.

Disposizioni sulla composizione dei Consigli delle Unioni di comuni introdotte dalla L.r. Toscana 68/2011, Norme sul sistema delle autonomie locali, come modificata dalla l.r. 22/2015 (artt. 27 e 29)

Art. 27: «1. Il Consiglio è composto, per ciascuno dei Comuni associati, dal Sindaco e da due rappresentanti elettivi, uno di maggioranza e uno di minoranza, ovvero, nel caso di Comuni con popolazione superiore a 10.000 abitanti, da quattro rappresentanti elettivi, due di maggioranza e due di minoranza. Ai fini della determinazione della popolazione si considera la popolazione che è stata presa a riferimento per l'elezione del consiglio comunale ai sensi dell'articolo 37, comma 4, del Tuel.

2. Nei casi in cui il numero dei componenti del Consiglio definito ai sensi del comma 1, risulti inferiore di più di un'unità rispetto al numero di Consiglieri previsti per un Comune con popolazione pari a quella complessiva dell'Unione, lo Statuto dell'Unione può prevedere che il Consiglio sia composto da un maggior numero di Consiglieri, comunque non superiore al limite citato, stabilendo altresì i criteri per l'elezione dei consiglieri ulteriori rispetto a quelli di cui al comma 1, e assicurando comunque che essi siano in numero pari e ripartiti in modo paritario tra maggioranza e minoranza.

3. I rappresentanti elettivi sono eletti dal Consiglio comunale mediante voto disgiunto, cui partecipano separatamente i Consiglieri di maggioranza, compreso il Sindaco, e i Consiglieri di minoranza, compreso il candidato eletto Consigliere ai sensi degli articoli 71, comma 9, ultimo periodo, e 73, comma 11, del TUEL. I Consiglieri di maggioranza e i Consiglieri di minoranza eleggono i rappresentanti rispettivamente tra gli stessi Consiglieri di maggioranza e gli stessi Consiglieri di minoranza.

4. Ai fini del comma 3:

a) è Consigliere comunale di maggioranza il Consigliere che, nelle elezioni comunali, è stato eletto nella lista o in una delle liste collegate al Sindaco;

b) è Consigliere comunale di minoranza il Consigliere che, nelle elezioni comunali, è stato eletto nella lista o in una delle liste non collegate al Sindaco, compreso il candidato eletto consigliere ai sensi degli articoli 71, comma 9, ultimo periodo, e 73, comma 11, del TUEL.

5. Nel caso in cui i rappresentanti elettivi siano più di due, i Consiglieri di maggioranza e di minoranza eleggono distintamente i propri rappresentanti con voto limitato ad uno.

6. Fatte salve le disposizioni di cui all'articolo 28 in materia di rappresentanza di genere, in caso di parità di voti, salva diversa previsione statutaria, è eletto il Consigliere più anziano di età.

7. In assenza di minoranza consiliare, derivante dall'originaria composizione del Consiglio comunale o da successive cessazioni, i rappresentanti elettivi del Comune sono solo quelli di maggioranza e il numero dei componenti del Consiglio dell'Unione è automaticamente ridotto fino al rinnovo del Consiglio comunale.

8. Il Comune provvede all'elezione dei propri rappresentanti nel Consiglio dell'Unione:

a) nel termine stabilito dallo Statuto dell'Unione, quando il Consiglio comunale è stato rinnovato; in mancanza del termine, sono di diritto rappresentanti del Comune i soggetti di cui all'articolo 29;

b) in tutti gli altri casi, entro trenta giorni dalla cessazione dalla carica di Consigliere dell'Unione.

Art. 29: «1. Nel caso in cui i rappresentanti elettivi di un Comune sono due e questi non sono eletti nei termini stabiliti all'articolo 27, comma 8, sono di diritto componenti del Consiglio dell'Unione:

a) il Consigliere comunale di maggioranza che ha riportato nelle elezioni comunali la maggiore cifra individuale e, in caso di parità di cifre individuali, il Consigliere più anziano di età; in caso di rinuncia o cessazione per qualsiasi causa dalla carica di Consigliere dell'Unione, si applicano gli stessi criteri, non considerando il Consigliere che ha rinunciato o che è cessato;

b) il Consigliere comunale di minoranza eletto ai sensi degli articoli 71, comma 9, ultimo periodo, e 73, comma 11, del TUEL, la cui lista o gruppo di liste ha riportato il maggior numero di voti e, in caso di parità di voti tra più Consiglieri eletti ai sensi delle medesime disposizioni, il Consigliere più anziano di età;

c) in caso di rinuncia o cessazione per qualsiasi causa dalla carica di Consigliere dell'Unione da parte del rappresentante di cui alla lettera b), il Consigliere comunale di minoranza che ha riportato nelle elezioni comunali

la maggiore cifra individuale tra gli eletti in una o più liste non collegate al Sindaco e, in caso di parità di cifre individuali tra più Consiglieri aventi dette caratteristiche, il Consigliere più anziano di età; in caso di ulteriore rinuncia o cessazione per qualsiasi causa, si applicano gli stessi criteri, non considerando il consigliere che ha rinunciato o che è cessato.

2. Nel caso in cui i rappresentanti elettivi di un Comune siano in numero superiore a due e questi non siano eletti nei termini stabiliti all'articolo 27, comma 8, sono di diritto componenti del Consiglio dell'Unione:

a) i Consiglieri comunali di maggioranza individuati ai sensi del comma 1, lettera a);

b) i Consiglieri comunali di minoranza individuati come segue:

1) i Consiglieri comunali di minoranza eletti ai sensi degli articoli 71, comma 9, ultimo periodo, e 73, comma 11, del TUEL sono disposti in ordine decrescente di voti riportati dalla lista o dal gruppo di liste collegate e, in caso di parità di voti, in ordine di anzianità; sono individuati quali rappresentanti di minoranza del Comune i Consiglieri secondo l'ordine ivi stabilito, fino a concorrenza dei seggi da ricoprire nel Consiglio dell'Unione;

2) in caso di rinuncia o cessazione dei consiglieri di cui al n. 1), sono individuati i Consiglieri di cui al comma 1, lettera c), eletti alle elezioni comunali nella medesima lista o nelle liste già collegate al Consigliere che ha rinunciato o è cessato;

3) se vi sono ulteriori rappresentanti da individuare, si procede assegnando un rappresentante a ciascuna lista o gruppo di liste già collegate ai consiglieri di cui al n. 1), attribuendo il primo rappresentante alla lista o al gruppo di liste collegate che hanno ottenuto più voti e attribuendo quelli successivi alle liste o gruppi di liste collegate che seguono nell'ordine, e ripartendo dall'ordine iniziale fino all'esaurimento dei rappresentanti da individuare; stabiliti i seggi spettanti ad ogni lista o gruppo di liste già collegate ai Consiglieri di cui al numero 1), i rappresentanti sono individuati secondo i criteri di cui al comma 1, lettera c), considerando solo la lista o il gruppo di liste collegate allo stesso Consigliere.

3. Le disposizioni del presente articolo si applicano anche nell'ipotesi prevista dall'articolo 28, comma 2.

4. Lo Statuto può disporre diversamente da quanto previsto dal presente articolo, stabilendo i criteri per l'individuazione dei componenti di diritto in caso di mancata elezione dei rappresentanti elettivi nei termini di cui all'articolo 27, comma 8, e nel caso di cui all'articolo 28, comma 2.»

## Dati di sintesi sulla numerosità e composizione dei Consigli delle Unioni dell'Emilia-Romagna

Unione di Comuni	N. Consiglieri dell'Unione	Maggioranza dei Sindaci presenti in Consiglio?	N. Comuni
Bassa Romagna	31	No	9
Appennino Bolognese	18	Sì	9
Appennino Reggiano	14	No	7
Area Nord	30	No	9
Bassa Est Parmense	20	Sì	4
Bassa Reggiana	23	Sì	8
Bassa Val d'Arda Fiume Po	14	Sì	7
Bassa Valli Trebbia e Luretta	28	Sì	8
Colline Matildiche	19	No	3
Distretto Ceramico	33	Sì	8
Frignano	20	No	10
Montana Alta Val Nure	8	Sì	4
Montana Appennino Parma Est	10	Sì	5
Montana Valli Trebbia e Luretta	16	Sì	8
Nuovo Circondario Imolese	25	Sì	10
Pedemontana Parmense	12	Sì	5
Pianura Reggiana	19	Sì	6
Reno Galliera	26	Sì	8
Romagna Faentina	24	Sì	6
Romagna Forlivese	32	Sì	15
Rubicone Mare	22	No	9
Savena - Idice	15	Sì	5
Sorbara	29	No	4
Terre d'Acqua	24	Sì	6
Terre d'Argine	37	No	4
Terre di Castelli	31	Sì	8
Terre di Pianura	24	Sì	6
Terre e Fiumi	30	Sì	6
Tresinaro Secchia	24	No	6
Val d'Enza	24	Sì	8
Valconca	24	Sì	8
Valle Savio	19	Sì	6
Valli del Reno, Lavino e Samoggia	26	Sì	5
Valli e Delizie	17	Sì	3
Valli Taro e Ceno	18	Sì	8
Valmarecchia	22	No	10
Valnure Valchero	17	Sì	4
Via Emilia Piacentina	19	Sì	4



