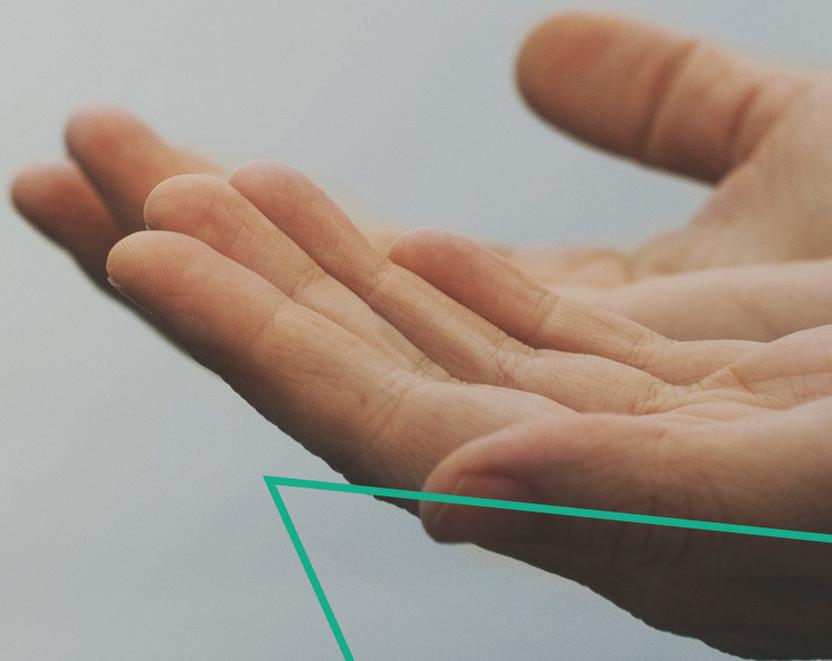




Unione di Comuni

**Linee guida operative  
di gestione e sviluppo  
armonico**



Il presente documento è stato realizzato da



Unità Sviluppo Territoriale e Attrattività (Francesca Altomare, Silvia Ringolfi, Erblin Berisha; l'infografica del percorso è stata realizzata da Francesca D'Eliseo D'Alessandro), in attuazione del Programma Annuale Regionale di Attività ART-ER 2021, scheda A.3



Osservatorio delle Unioni della Regione Emilia-Romagna, Servizio Coordinamento delle politiche europee, programmazione, riordino istituzionale e sviluppo territoriale, partecipazione, cooperazione e valutazione (Caterina Brancaleoni, Mara Valdinosi).

I focus relativi alla gestione delle risorse in Unione, la pianificazione finanziaria ed il piano delle performance sono redatti da Alberto Scheda, del Gabinetto di Presidenza della Giunta.

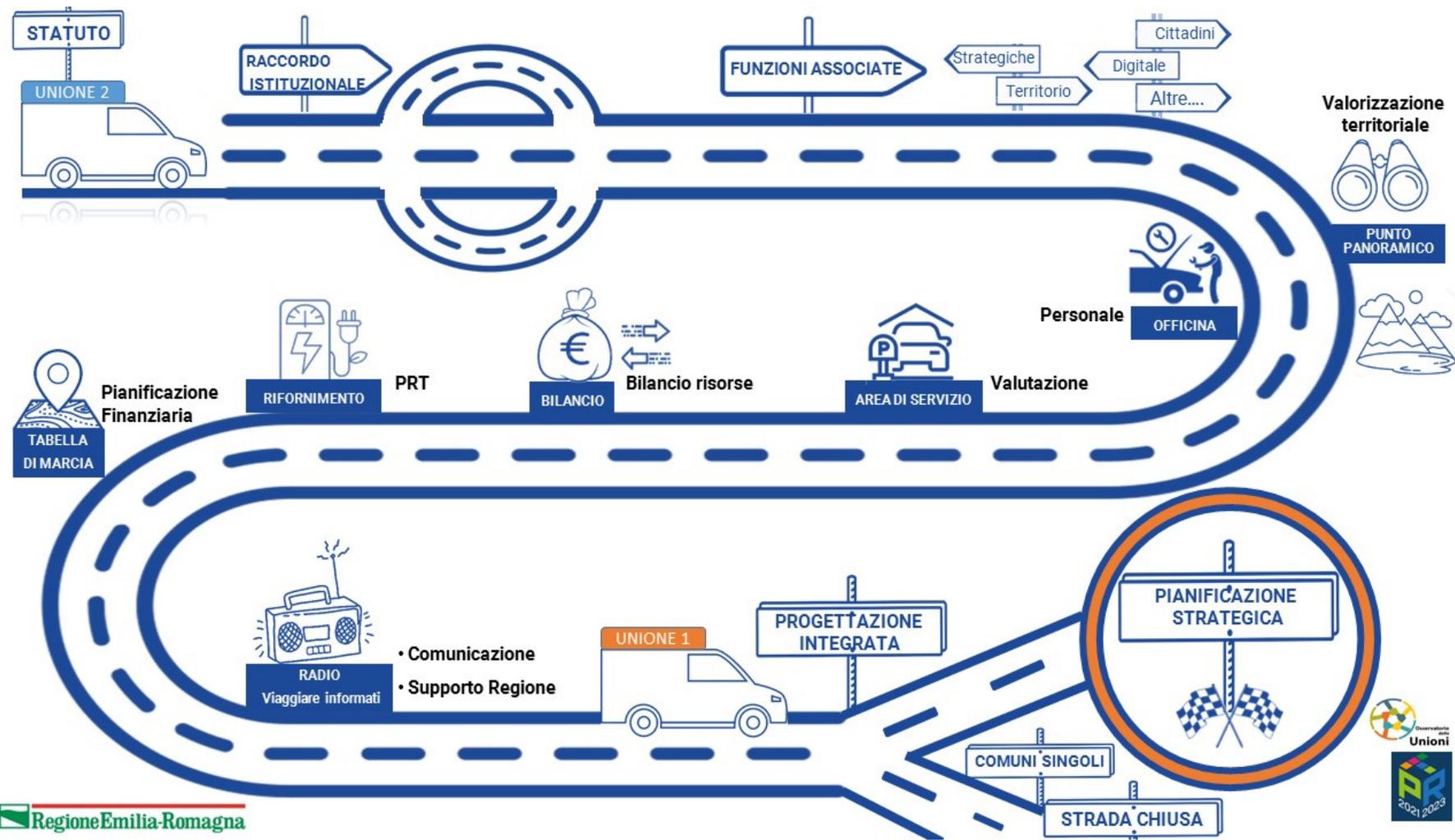
## Sommario

<b>Il percorso proposto da Regione .....</b>	<b>6</b>
<b>PREMESSA.....</b>	<b>7</b>
<i>Introduzione.....</i>	<i>7</i>
<i>Le Unioni in numeri in una fotografia del maggio 2021.....</i>	<i>8</i>
<b>LINEE GUIDA: UN TOOLBOX PER GLI ATTORI LOCALI (istruzioni per l'uso).....</b>	<b>10</b>
<i>Perché la redazione di queste linee guida.....</i>	<i>11</i>
<i>A chi sono rivolte.....</i>	<i>11</i>
<i>Gli obiettivi.....</i>	<i>11</i>
<i>È bene ricordare che.....</i>	<i>12</i>
<b>PARTE PRIMA - ASPETTI NORMATIVI ED ISTITUZIONALI.....</b>	<b>13</b>
<b>Cornice normativa.....</b>	<b>14</b>
Livello Nazionale .....	15
Livello Regionale .....	17
<b>Le Unioni nella governance territoriale regionale (sostegno e supporto alle Unioni di Comuni) .....</b>	<b>18</b>
Il nuovo approccio regionale al sostegno delle Unioni.....	19
Programma di Riordino Territoriale.....	20
Le altre forme di sostegno regionale alle Unioni di Comuni .....	21
<b>PARTE SECONDA: UNIONE STEP BY STEP.....</b>	<b>22</b>
<b>FOCUS 1 – Gli Statuti .....</b>	<b>23</b>
Organi e compiti.....	24
<i>Il Consiglio.....</i>	<i>24</i>
<i>La Giunta.....</i>	<i>24</i>
<i>Il Presidente.....</i>	<i>24</i>
Regole del gioco – entrata, durata e recesso .....	26
<i>Entrata .....</i>	<i>26</i>
<i>Durata.....</i>	<i>26</i>
<i>Recesso .....</i>	<i>26</i>
<b>FOCUS 2 – Governance Politico-Amministrativa.....</b>	<b>28</b>
Obiettivi .....	29
Processo di gestione della governance.....	30
Le strutture di raccordo .....	32

<i>Quadro sinottico delle forme di governance interna (raccordo istituzionale unioni – comuni) presenti negli Statuti delle Unioni.....</i>	<i>33</i>
<b>FOCUS 3 – Valorizzazione delle differenze territoriali .....</b>	<b>36</b>
Sub-ambiti territoriali.....	37
Esperienze ed innovazione: la ricerca della quadratura del proprio cerchio .....	38
<i>Caratteristiche che compongono l'indicatore di complessità territoriale nel PRT 2021-2023.....</i>	<i>39</i>
Le Funzioni montane .....	40
Le Aree Interne .....	41
<b>FOCUS 4 - Struttura Organizzativa.....</b>	<b>43</b>
Alla guida dell'Unione .....	44
<i>Direzione operativa.....</i>	<i>44</i>
<i>Coordinatore dell'Unione .....</i>	<i>45</i>
<i>Temporary Manager.....</i>	<i>47</i>
Gli uffici dedicati.....	48
Il personale .....	49
<b>FOCUS 5 - La gestione delle risorse finanziarie delle Unioni .....</b>	<b>50</b>
La trasparenza delle relazioni finanziarie Unione Comuni .....	52
Criteri di ripartizione delle spese e delle entrate dei servizi conferiti.....	53
<i>Le prassi applicative.....</i>	<i>53</i>
<i>La formalizzazione dei criteri di riparto .....</i>	<i>54</i>
La parifica debiti e crediti reciproci .....	55
La realizzazione di opere pubbliche da parte delle Unioni di Comuni .....	56
La contrazione di mutui con Cassa Depositi e Prestiti da parte delle Unioni di Comuni .....	57
Analisi, fabbisogno e piani di trasferimento .....	61
<b>FOCUS 6 – Strumenti di Indirizzo e Coordinamento unitari.....</b>	<b>62</b>
Pianificazione finanziaria integrata Unione-Comuni.....	63
Piano delle <i>performance</i> .....	64
Piano anticorruzione e trasparenza .....	66
Il controllo strategico .....	67
Agenda Digitale Locale.....	68
<b>FOCUS 7 – Conferimento delle Funzioni .....</b>	<b>69</b>
Principi chiave del conferimento .....	70
<i>Integrità delle funzioni.....</i>	<i>70</i>

<i>Completezza del conferimento (effettività e gradualità delle gestioni associate) .....</i>	<i>71</i>
Il processo di conferimento .....	72
<i>La volontà politica al conferimento.....</i>	<i>72</i>
<i>Definizione del progetto organizzativo.....</i>	<i>73</i>
<i>Definizione del perimetro operativo e ricostruzione dei processi.....</i>	<i>74</i>
<i>Personale – partecipazione e pianificazione del fabbisogno.....</i>	<i>75</i>
<i>Le risorse e gli strumenti.....</i>	<i>76</i>
<i>Le Convenzioni.....</i>	<i>77</i>
<b>FOCUS 8 - Le funzioni.....</b>	<b>78</b>
Funzioni finanziate dal PRT.....	79
<i>Funzioni trasversali.....</i>	<i>80</i>
<i>Funzioni per i cittadini.....</i>	<i>81</i>
<i>Funzioni per il territorio.....</i>	<i>81</i>
Altre funzioni .....	82
<b>FOCUS 9 – Comunicazione del Cambiamento .....</b>	<b>83</b>
Perché comunicare fa bene.....	84
Le tre dimensioni della comunicazione .....	84
<i>Comunicazione interistituzionale.....</i>	<i>84</i>
<i>Comunicazione interna all’Unione.....</i>	<i>85</i>
<i>Comunicazione esterna verso i cittadini.....</i>	<i>85</i>
<b>FOCUS 10 - La Pianificazione Strategica .....</b>	<b>86</b>
Piano strategico .....	87
Le fasi della pianificazione strategica .....	88
La governance e l’attuazione del processo di pianificazione strategica.....	90
Conoscere il proprio territorio: dati e statistiche sulle e per le Unioni .....	91
<b>PARTE TERZA – Pronti per la ripartenza (l’unione fa la differenza) .....</b>	<b>93</b>
Dal problema all’opportunità.....	94
Competizione vs Cooperazione .....	94
L’Unione nel quadro territoriale regionale e oltre.....	96

### Il percorso proposto da Regione



## PREMESSA

### Introduzione

Come è noto, l'associazionismo intercomunale è un fenomeno consolidato in Emilia-Romagna: la nuova sezione del sito Autonomie della Regione dedicato al Riordino Istituzionale e territoriale (<https://autonomie.regione.emilia-romagna.it/riordino>) ne dà ampio riscontro, individuando le tappe del lungo processo di consolidamento verso le due forme di maggiore stabilità che l'ordinamento giuridico permette e che la Regione Emilia-Romagna valorizza con maggiore enfasi: le **Unioni di Comuni** e le fusioni di Comuni<sup>1</sup>.

Focalizzandosi sulle prime e sfruttando **le opportunità e gli insegnamenti del percorso pluriennale e consolidato che la Regione e le Unioni emiliano-romagnole hanno condotto dalla nascita delle prime forme associative ad oggi**, il documento tenta di razionalizzare in un percorso di sostegno articolato per schede operative i vari materiali, contributi, esperienze e soluzioni messe in campo per aiutare tutte le Unioni (secondo il loro diverso grado di sviluppo) a capire "come fare per" gestire le funzioni associate e consentirne uno sviluppo armonico, senza dimenticare gli aspetti di governance dell'Unione – da un lato – e di pianificazione strategica territoriale – dall'altro.

La struttura del documento e delle sezioni è definita dal **percorso logico dal generale al particolare** (riferimenti generali, gestione delle funzioni, approfondimento singole funzioni, percorso di rafforzamento, valutazione e sviluppo, strategia territoriale), con un inevitabile sguardo allo strumento che la Regione da tempo ha messo in campo per il sostegno alle Unioni di Comuni, il **Programma di Riordino Territoriale (PRT)**. Parallelamente, la Regione ha creato **l'Osservatorio Regionale delle Unioni di Comuni**, con "l'obiettivo di monitorare gli effetti che scaturiscono dall'esercizio, da parte delle Unioni di Comuni, delle gestioni associate dei servizi ai cittadini come previsto dall'art. 9 della l.r. n. 15/2016. Questo, sia per analizzare il concreto impatto migliorativo del processo associativo sui cittadini, sugli enti pubblici e sulle imprese, sia per verificare e migliorare l'accesso da parte delle Unioni di Comuni alle possibilità di sostegno economico dei diversi settori regionali"<sup>2</sup>.

---

<sup>1</sup> Per completezza si ricorda che la Regione ha messo a disposizione dei Comuni vari strumenti fra cui il manuale "Fusioni di Comuni: istruzioni per l'uso": [https://autonomie.regione.emilia-romagna.it/fusioni-di-comuni/strumenti/fusioni-istruzioni-per-uso/@@download/file/istruzioni\\_fusionecomuni\\_web.pdf](https://autonomie.regione.emilia-romagna.it/fusioni-di-comuni/strumenti/fusioni-istruzioni-per-uso/@@download/file/istruzioni_fusionecomuni_web.pdf)

<sup>2</sup> Tratto da <https://autonomie.regione.emilia-romagna.it/unioni-di-comuni>

### Le Unioni in numeri in una fotografia del maggio 2021

A maggio 2021, le Unioni in Emilia-Romagna **sono 41** (di cui 2 costituite e non avviate). I comuni in Unione sono **266 (81% del totale)**, mentre i singoli sono 62 su complessivi 328 Comuni.

Al 1° gennaio 2020<sup>3</sup>, **2.471.987** emiliano-romagnoli vivono in Comuni appartenenti ad Unioni (**55% del totale**), che coprono il **75% della superficie complessiva** della Regione.

Partecipano ad Unioni **107 comuni montani** su 119<sup>4</sup> (**90%**) e **111 comuni sotto i 5.000 abitanti** (su 133 complessivi, pari all'**83% del totale dei piccoli comuni** emiliano-romagnoli). Rispetto al 2020, sono state sciolte l'Unione Via Emilia Piacentina e l'Unione Alto Ferrarese, mentre Budrio e Castenaso sono receduti dall'Unione Terre di Pianura (BO)<sup>5</sup>.

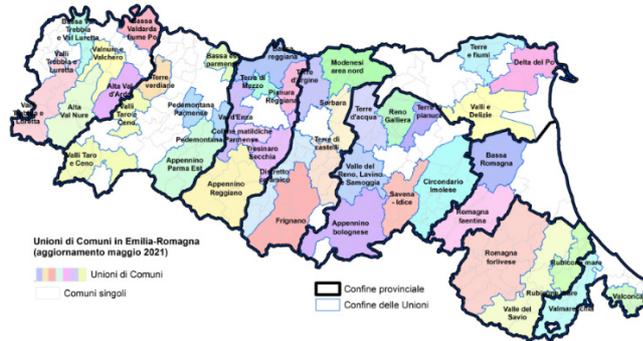


Figura 1: le Unioni di Comuni in Emilia-Romagna (maggio 2021)

Rispetto **alla situazione al 2020** delle altre Regioni e Italia (si vedano i dati in Tabella 1), l'Emilia-Romagna è terza dopo Friuli-Venezia Giulia e Valle d'Aosta e prima fra le Regioni a Statuto Ordinario per percentuale di comuni in Unione. A livello nazionale, solo il 38% dei comuni italiani fa parte di Unioni di comuni, e fra questi vi sono solo 2.367 dei 5.496 piccoli comuni (fino a 5.000 abitanti), pari al 43%. Dei 2.541 comuni montani<sup>6</sup>, solo 1.077 sono in Unione (42%).

<sup>3</sup> [https://statistica.regione.emilia-romagna.it/servizi-online/statistica-self-service/popolazione/popolazione-per-eta-e-sesso/pop\\_eta\\_ammontare](https://statistica.regione.emilia-romagna.it/servizi-online/statistica-self-service/popolazione/popolazione-per-eta-e-sesso/pop_eta_ammontare)

<sup>4</sup> La classificazione di comuni montani è quella fatta propria dalla Regione Emilia-Romagna in attuazione della L.R. 2/2004 e successive. Si veda per la classificazione l'elenco disponibile in <https://territorio.regione.emilia-romagna.it/politiche-abitative/contributi-casa/montagna-2020/allegati-e-elenchi/allegato-1.pdf@@download/file/ALLEGATO%201.pdf>. Per questa misurazione, i 3 comuni parzialmente montani sono considerati fra i 119 comuni montani.

<sup>5</sup> Per un approfondimento ulteriore sulle Unioni di Comuni (con particolare ma non esclusivo riferimento alle funzioni finanziate dal PRT) è possibile consultare la pagina del sito regionale dedicato al Monitoraggio sulle Unioni di Comuni (→ [vai al sito](#)) mentre una rapida disamina dei dati delle Unioni anteriori al 2020 è possibile consultare l'articolo di Emanuele Petrilli "Il nuovo ordine delle Unioni di Comuni in Emilia-Romagna" (rivista Istituzioni del Federalismo n. 3/2017).

<sup>6</sup> Per la classificazione dei comuni montani emiliano-romagnoli si veda nota 4; per quelli delle altre regioni si sono considerati i comuni classificati come Montagna Interna e Montagna Litoranea nella base dati "Classificazioni statistiche e dimensioni dei Comuni" disponibile in <https://www.istat.it/storage/codici-unita-amministrative/Classificazioni-statistiche-Anni-2017-2021.zip> (si precisano tutte le 5 classi di zona altimetrica: 1=Montagna interna; 2=Montagna litoranea; 3=Collina interna; 4=Collina litoranea; 5=Pianura)

Regioni e Italia	Numero comuni in unione	Numero comuni totali	% comuni in unione sul totale	Numero Unioni
Friuli-Venezia Giulia	215	215	100%	18
Valle d'Aosta/Vallée d'Aoste	73	74	99%	8
<b>Emilia-Romagna</b>	<b>275</b>	<b>328</b>	<b>84%</b>	<b>43</b>
Sardegna	293	377	78%	37
Piemonte	753	1.181	64%	108
Marche	125	228	55%	20
Toscana	136	273	50%	23
Puglia	111	257	43%	20
Sicilia	158	390	41%	37
Liguria	93	234	40%	20
Molise	54	136	40%	8
Veneto	192	563	34%	38
Lazio	86	378	23%	16
Abruzzo	61	305	20%	10
Umbria	16	92	17%	2
Campania	89	550	16%	14
Lombardia	222	1.506	15%	71
Basilicata	17	131	13%	2
Calabria	42	404	10%	9
Trentino-Alto Adige/Südtirol	3	282	1%	1
<b>Italia</b>	<b>3.014</b>	<b>7.904</b>	<b>38%</b>	<b>505</b>

*Tabella 1: Numero di Comuni in Unione nelle Regioni e Italia, % sul totale dei comuni e numero di Unioni nel 2020 – elaborazione ART-ER su dati ISTAT e fonti web istituzionali (comuni, unioni, regioni, MEF-RGS), e media locali – ordinato decrescente per % di comuni in Unione*

## **LINEE GUIDA: UN TOOLBOX PER GLI ATTORI LOCALI (istruzioni per l'uso)**

**Istruzioni per l'uso** offre le istruzioni per una corretta lettura/interpretazione del documento. Ne definisce le ragioni per cui è stato elaborato, a chi è rivolto e come le linee guida possono essere utilizzate. Lo scopo finale è di mettere in “relazione” il lettore con lo strumento. Attraverso un approccio che favorisce l'emersione di buone pratiche dal basso, la Regione vuole offrire agli enti locali uno strumento operativo e al contempo facile da mettere in pratica ai fini di assecondare il processo di istituzionalizzazione delle Unioni di Comuni.

### Perché la redazione di queste linee guida

Il percorso di accompagnamento verso il processo di istituzionalizzazione delle Unioni di Comuni e le esperienze sperimentali sono una ricchezza ed un bagaglio tecnico e culturale per la Regione e per le amministrazioni stesse. La ragione principale per cui è stato ritenuto utile redigere queste linee guida è rappresentata dalla necessità di dare un riferimento operativo alle amministrazioni. Sebbene ogni Unione abbia una storia e un percorso a sé stante, le sfide e quindi le potenziali soluzioni non sono poi così dissimili dalle altre esperienze attualmente in corso.

Su queste basi si è ritenuto indispensabile mettere insieme una visione generale con gli input dai territori – processo *bottom up* – ai fini di redigere uno strumento semplice, snello e operativo.

Le Linee Guida potranno essere un valido “aiuto” per il trasferimento operativo dei due nuovi Comuni emiliano-romagnoli **Montecopiolo e Sassofeltrio**, passati in Emilia-Romagna dal giugno 2021 a seguito dell’approvazione della [L. 84/2021](#)<sup>7</sup>.

### A chi sono rivolte

Per loro natura, le linee guida hanno un target di attori a cui riferirsi ben definito. Questo documento è principalmente – ma non esclusivamente – indirizzato sia ai *decision maker* sia ai *policy makers* a livello locale. Ai fini di identificare ruoli e responsabilità, per *decision maker* si intendono tutte quelle figure che operano all’interno della dimensione politico-strategica e hanno una carica a base elettiva (presidenti di Unione, sindaci, consiglieri). Per ragioni di ruolo essi si trovano infatti quotidianamente a dover prendere delle decisioni informate e di carattere politico che influenzano in un modo o nell’altro il processo di istituzionalizzazione delle Unioni. Tali decisioni vengono poi messe in pratica dai *policy makers* che sono la componente tecnica delle amministrazioni e che quotidianamente si confrontano e devono dare conto di soluzioni operative che supportino il processo di istituzionalizzazione delle Unione dei Comuni.

Oltre ai *decision and policy makers*, questo documento può essere utile anche ad altre categorie di attori quali i portatori di interesse e/o ai singoli cittadini interessati a comprendere il funzionamento dell’Unione e quindi a entrare in contatto con questa dimensione politico-amministrativa.

### Gli obiettivi

Le linee guida sono la sintesi della necessità da parte della Regione di supportare gli attori locali nell’individuazione del percorso di istituzionalizzazione dell’Unione più

---

<sup>7</sup> La legge 84/2021 è entrata in vigore il 17 giugno 2021. I dati e le considerazioni di queste linee guida sono stati raccolti ed elaborati anteriormente al passaggio dei due Comuni. Sarà cura della Regione facilitare il trasferimento effettivo dei due Comuni, di cui ci sono già esempi positivi: il [bando 2021 approvato con DGR 1373/2021 per studi di fattibilità](#) prevede contributi specifici per i due Comuni (finalità 1: “Accompagnare e fornire supporto, nella fase di transizione istituzionale, ai due Comuni di Montecopiolo e Sassofeltrio, da poco distaccati dalla Regione Marche e aggregati alla Regione Emilia- Romagna per effetto della legge n. 84/2021”).

adatto per ogni esperienza in corso e le esigenze di carattere operativo e strategico espresse dagli enti locali. Per fare questo, le linee guida si basano sia sull'apparato normativo esistente (leggi nazionali, regionali, documenti ecc.) sia e soprattutto, nell'attuale quadro di incertezza normativa statale, sulla raccolta e sistematizzazione delle conoscenze maturate dai territori nelle loro varie esperienze quotidiane. Attraverso il resoconto delle soluzioni individuate dai territori – quindi presentazione di *best e good practices* - le linee guida offrono un quadro di sintesi delle possibilità operative che ogni realtà più o meno strutturata può mettere in pratica facilitando lo scambio di conoscenza e apprendimenti tra le amministrazioni ai fini di sviluppare una sempre più diffusa conoscenza e contaminazione orizzontale tra gli attori politici e tecnici a livello locale.

### **È bene ricordare che...**

Le linee guida offrono una sintesi di soluzioni ma non sono la soluzione di tutti i problemi che un percorso di istituzionalizzazione delle Unioni di Comuni può far emergere. A seconda dei ruoli che ricopre, il lettore deve avere in mente che:

- non esistono soluzioni universalmente valide ma ogni decisione politica e/o soluzione tecnica individuata deve essere tarata e adattata a seconda delle caratteristiche dell'unione interessata;
- il processo di adattamento delle soluzioni deve essere coerente con le ambizioni politiche e le effettive possibilità tecniche e delle risorse a disposizione dell'unione;
- il processo di istituzionalizzazione deve essere accompagnato da una campagna comunicativa partecipata, costruita dal basso.
- Il [percorso proposto](#) parte dagli aspetti istituzionali e dal conferimento delle funzioni, attraverso una progressiva integrazione che passa dalla gestione finanziaria condivisa Unioni-Comuni, per giungere alla pianificazione strategica, ossia una visione di sviluppo territoriale e di coesione di medio-lungo periodo.

## **PARTE PRIMA - ASPETTI NORMATIVI ED ISTITUZIONALI**

Nella parte prima si dedica attenzione alla cornice normativa statale e regionale delle Unioni di Comuni ed alle forme di sostegno che la Regione Emilia-Romagna ha implementato. Il tema e obiettivo principale è la valorizzazione delle Unioni nel quadro istituzionale complessivo regionale.

## **Cornice normativa**

## Livello Nazionale

Il tema del riordino e quindi di una diversa organizzazione territoriale ai fini di ottimizzare le risorse e mantenere alto il livello dei servizi è diventato centrale nel quadro politico italiano sin dagli inizi degli anni Novanta.

Anche più recentemente, la costituzione delle aree metropolitane, il ridisegno del sistema di relazioni tra le Amministrazioni del territorio, la necessità di dare impulso alle forme associative di gestione dei servizi pubblici, l'obbligo per i piccoli e piccolissimi Comuni di gestire in forma associata tramite le Unioni di Comuni, vanno nella stessa direzione.

Tali aspetti vanno letti anche alla luce della sempre più crescente esigenza di instaurare relazioni istituzionali più o meno stabili basate sulle cosiddette aree funzionali al punto di spingere le realtà territoriali a sperimentare tra loro forme di "cooperazione di scopo" sulla base anche di strumenti e programmi di origine Europea.

Analizzando il tema delle Unioni da una prospettiva legislativa, il primo intervento a livello nazionale si rifà alla L. 142/1990 - che disciplina le unioni di comuni come strumenti associativi provvisori.

Da allora, la successione di produzione normativa è stata prolifica. In questo senso, il quadro normativo sembra essere stato fortemente incentrato, almeno secondo le intenzioni del legislatore, sull'esigenza di ridurre la spesa pubblica da una parte e garantire per quanto possibile un livello accettabile della qualità dei servizi.

Con la Legge 135/2012, nota anche come "*Spending review*", e le successive normative attinenti (tra cui la Legge 56/2014, conosciuta anche come "Legge Delrio"), la materia della gestione associata dei servizi per i piccoli Comuni ha visto una completa ridefinizione, compresa la previsione dell'obbligatorietà delle funzioni fondamentali<sup>8</sup>.

### Strumenti regionali

È possibile avere un quadro sintetico della legislazione nazionale leggendo il documento "Il farsi Unione delle politiche di welfare Linee guida" al seguente link

<https://assr.regione.emilia-romagna.it/attivita/innovazioni-sociali/cl/unione-comuni/unione-comuni-2015/farsi-unione-checklist>

---

<sup>8</sup> Organizzazione generale dell'amministrazione, gestione finanziaria e contabile e controllo; organizzazione dei servizi pubblici di interesse generale di ambito comunale, ivi compresi i servizi di trasporto pubblico comunale; catasto, ad eccezione delle funzioni mantenute allo Stato dalla normativa vigente; la pianificazione urbanistica ed edilizia di ambito comunale nonché la partecipazione alla pianificazione territoriale di livello sovracomunale; attività, in ambito comunale, di pianificazione di protezione civile e di coordinamento dei primi soccorsi; organizzazione e gestione dei servizi di raccolta, avvio e smaltimento e recupero dei rifiuti urbani e la riscossione dei relativi tributi; progettazione e gestione del sistema locale dei servizi sociali ed erogazione delle relative prestazioni ai cittadini, secondo quanto previsto dall'art. 118, quarto comma, della Costituzione; edilizia scolastica per la parte non attribuita alla competenza delle province, organizzazione e gestione dei servizi scolastici; polizia municipale e polizia amministrativa locale; tenuta dei registri di stato civile e di popolazione e compiti in materia di servizi anagrafici nonché in materia di servizi elettorali, nell'esercizio delle funzioni di competenza statale; servizi in materia statistica

Cambiano le funzioni, i tempi e le modalità ma si conferma l'intento di proseguire nel percorso di aggregazione degli Enti Locali per assicurare maggiore efficienza e adeguatezza nel livello di erogazione di servizi.

## Livello Regionale

Sin dalla metà degli anni Novanta e inizio degli anni Duemila, la Regione Emilia-Romagna è stata pioniera nell'elaborazione di un robusto quadro normativo che andasse a definire il perimetro legislativo prima delle associazioni di comuni e poi delle forme di Unione ([Petrilli, 2017](#)).

A questo patrimonio normativo afferiscono la LR n. 24/1996 "Norme in materia di riordino territoriale e di sostegno alle Unioni e alle fusioni di comuni", la LR n. 3/1999 "Riforma del sistema regionale e locale", la LR 11/2001 "Disciplina delle forme associative e altre disposizioni in materia di Enti Locali" e la LR 10/2008 "Misure per il riordino territoriale, l'autoriforma dell'amministrazione e la razionalizzazione delle funzioni" (e successive modifiche).

Le tre leggi regionali che compongono in **quadro normativo principale delle Unioni di Comuni in Emilia-Romagna e le politiche regionali di sostegno** sono:

- la [L.R. 21/2012](#) "Misure per assicurare il governo territoriale delle funzioni amministrative secondo i principi di sussidiarietà, differenziazione e adeguatezza": la Regione incentiva la costituzione delle Unioni di Comuni in luogo delle convenzioni e promuove, in via prioritaria, le fusioni, considerate quali il massimo livello raggiungibile di riorganizzazione amministrativa; incentiva la costituzione di un'unica Unione fra tutti i Comuni appartenenti all'ambito territoriale ottimale, riconoscendone altresì priorità di accesso ai finanziamenti previsti da leggi e regolamenti di settore; infine, le Comunità montane sono trasformate in Unioni di Comuni montani
- la [L.R. 13/2015](#) "Riforma del sistema di governo regionale e locale e disposizioni su Città metropolitana di Bologna, Province, Comuni e loro Unioni", con la quale la Regione ha confermato il ruolo delle Unioni di Comuni quali enti esponenziali e di governo e ha riconosciuto a quelle montane il ruolo di promozione e coordinamento delle politiche per la montagna. Le Unioni sono quindi concepite come perno dell'organizzazione dei servizi di prossimità al cittadino a presidio del territorio, ma hanno anche il ruolo di ente di governo dell'ambito territoriale ottimale e sono quindi interlocutore privilegiato della Regione.
- La [L.R. 15/2016](#) "Norme di promozione dei percorsi associativi: ambiti ottimali, unioni, fusioni e incorporazioni di comuni" ha introdotto norme per favorire i percorsi di Unione e fusione tra Comuni e per rimuovere gli ostacoli che rallentano i processi associativi.

### Strumenti regionali

Tappe del riordino istituzionale e territoriale in Emilia-Romagna:

<https://autonomie.regione.emilia-romagna.it/riordino>

Normativa (tutti i livelli istituzionali):

<https://autonomie.regione.emilia-romagna.it/unioni-di-comuni/strumenti/norme>

Gli ambiti territoriali ottimali:

<https://autonomie.regione.emilia-romagna.it/riordino/linee-d'intervento/ambiti-ottimali/ambiti-territoriali-ottimali>

## **Le Unioni nella governance territoriale regionale (sostegno e supporto alle Unioni di Comuni)**

## Il nuovo approccio regionale al sostegno delle Unioni

L'approccio regionale alla valorizzazione ed al sostegno alle Unioni si è progressivamente evoluto nel tempo, attraverso l'arricchimento costante e l'integrazione sempre più stringente fra elementi strumenti "vecchi e nuovi".

Accanto al tradizionale supporto rappresentato dalla concessione di contributi (peraltro previsti anche nella legislazione statale), la Regione ha messo in campo un *panel* di strumenti che si fondano sul nuovo approccio regionale del sostegno alle Unioni: **la definizione di un "termometro" del grado di sviluppo delle Unioni che consenta di capire quali e quanti strumenti sono necessari per arrivare ad avere uno sviluppo armonico e quindi sostenibile delle Unioni in Emilia-Romagna.**

Se il Programma di Riordino Territoriale (→ [vai alla scheda](#)) è e rimane uno dei perni su cui si fonda il sistema di sostegno regionale alle Unioni e la fornitura di pareri e supporto giuridico è una delle attività che tradizionalmente si delinea in capo all'Ente Regione verso i propri enti locali, la grande novità dell'approccio al sostegno regionale è la **distribuzione delle Unioni in gruppi per livello di maturità**, che può essere letta come attuazione del principio di "rimozione degli ostacoli all'associazionismo intercomunale" a cui tende la L.R. 15/2016.

Le Unioni di comuni sono raggruppate in quattro gruppi in base al loro livello di sviluppo, denominate **Unioni AVANZATE, Unioni IN SVILUPPO, Unioni AVVIATE e Unioni COSTITUITE**. La suddivisione in gruppi delle Unioni, oltre agli effetti stabiliti per i contributi del PRT, **sarà utilizzata dalla Regione per altri bandi, come destinatari di specifiche politiche e/o di indirizzi e linee guida in determinati settori o quali beneficiari di risorse e di benefici mirati, anche per la formazione del personale e per investimenti in capitale umano**<sup>9</sup>.

Il diverso grado di sviluppo determina anche il diverso approccio al conferimento delle funzioni ed al progressivo sostegno regionale nell'ambito delle politiche di riordino territoriale → [Completezza del conferimento \(effettività e gradualità delle gestioni associate\)](#)

### La grande novità: il diverso grado di sviluppo delle unioni

... non come punto di debolezza ma come punto di forza per un affiancamento ed un sostegno efficace...

E nel PRT 2021-2023: "In modo consequenziale abbiamo quindi predisposto il PRT 2021-2023 con un duplice obiettivo, quello di accompagnare l'uscita dalla crisi e il rafforzamento delle Unioni più deboli e quello di incentivare le gestioni associate di funzioni strategiche, strumentali alla creazione e sviluppo delle capacità progettuali ed attuative necessarie per sfruttare al meglio le enormi risorse regionali, statali ed europee che verranno messe a disposizione degli enti locali"

---

<sup>9</sup> La classificazione e le modalità di collocazione all'interno dei vari gruppi è prevista dal Programma di Riordino Territoriale, che definisce anche le modalità di passaggio da un gruppo all'altro.



## Le altre forme di sostegno regionale alle Unioni di Comuni

Sono numerose le forme di sostegno regionale alle Unioni di Comuni, sia di tipo finanziario che di supporto operativo.

Fra le prime si ricordano i contributi regionali su vari aspetti cruciali della vita delle Unioni, come ad esempio (si vedano a lato i relativi link):

- **Studi di fattibilità:** come fare e come incentivi regionali agli studi di fattibilità
- **Pianificazione strategica:** oltre ad enfatizzare il tema particolarmente significativo, si prevedono varie forme di sostegno (bandi appositamente dedicati, premialità in bandi di tipo trasversale, azioni di supporto)
- **Temporary manager:** figura organizzativa innovativa che supporta il processo di cambiamento e sviluppo organizzativo delle Unioni (→ [vai alla relativa scheda nelle linee Guida](#))
- **Esperto facilitatore:** figura prevista dal [bando regionale indetto con la D.G.R. 1373 del 06/09/2021](#) definito come esperto in processi di facilitazione al lavoro di gruppo, ad esempio professionisti con particolari competenze socio relazionali che agevolano il lavoro dei gruppi, riducendone i conflitti interni e stimolando la partecipazione attiva al fine di favorire l'adozione di decisioni condivise ed efficaci che permettano di accompagnare ed avviare il processo riorganizzativo che l'Unione intende promuovere per raggiungere un efficientamento strutturale e gestionale

Tra le seconde:

- **Supporto giuridico amministrativo,** con rilascio di pareri elaborati dal Servizio Affari Istituzionali e delle Autonomie Locali
- La costruzione dell'**Osservatorio Regionale delle Unioni di Comuni**, come strumento di monitoraggio degli effetti della gestione associata (D.G.R. 2083/2017).

Infine, l'art. 22 della L.R. 21/2012 indica che "Le leggi di settore che prevedono incentivi o contributi comunque denominati a favore di Comuni o altri enti locali e alle loro forme associative, dovranno, per le parti in contrasto con la presente legge, essere adeguate. Le modifiche dovranno riservare i benefici ivi previsti, alle Unioni di Comuni conformi alla presente legge nonché ai Comuni capoluogo di provincia ed a quelli con essi inseriti in un unico ambito ottimale, purché aventi popolazione superiore a 5.000 abitanti ovvero a 3.000 abitanti, se appartenuti o appartenuti a Comunità montane".

### Strumenti regionali

Studi di fattibilità:  
come fare e incentivi:  
<https://autonomie.regione.emilia-romagna.it/unioni-di-comuni/strumenti/studi-di-fattibilita>

Pianificazione strategica → [si rinvia alla parte delle linee guida dedicate al tema](#)

Pareri resi dal Servizio Affari Istituzionali e delle Autonomie Locali:  
<https://autonomie.regione.emilia-romagna.it/unioni-di-comuni/strumenti/pareri/pareri>

Osservatorio regionale unioni di comuni:  
<https://autonomie.regione.emilia-romagna.it/unioni-di-comuni>

## PARTE SECONDA: UNIONE STEP BY STEP

Rappresenta lo “snodo” delle linee guida e quindi dell’intero documento. Qui si esplicitano quei temi trasversali e sfidanti che ogni Unione si trova ad affrontare nell’operatività quotidiana. Attraverso l’elaborazione dei Focus (schede tematiche) si andranno ad offrire quelle indicazioni operative e concrete per affrontare i problemi contingenti o prendere spunto da soluzioni innovative sviluppate in altri contesti, per stimolare l’emersione di pratiche che facilitano la diffusione di “conoscenza orizzontale” (*peer to peer mutual learning*).

## **FOCUS 1 – Gli Statuti**

## Organi e compiti

### Quali sono gli attori principali e quali responsabilità hanno?

#### Il Consiglio

Il Consiglio dell'Unione è composto da un numero variabile di consiglieri espressi dai singoli consigli comunali. Il presidente ed il vicepresidente dell'Unione sono membri di diritto. Allo scopo di assicurare la rappresentanza delle maggioranze e delle minoranze di ogni Comune nel Consiglio dell'Unione, lo statuto può prevedere che ciascun Comune vi elegga almeno due rappresentanti, uno dei quali per la minoranza, regolando le modalità di votazione anche attraverso sistemi di voto ponderato.

#### La Giunta

La Giunta dell'Unione è composta dai sindaci dei Comuni che ne fanno parte. Nei casi di incompatibilità del sindaco, ai sensi del decreto legislativo 8 aprile 2013, n. 39 (Disposizioni in materia di inconfiribilità e incompatibilità di incarichi presso le pubbliche amministrazioni e presso gli enti privati in controllo pubblico, a norma dell'articolo 1, commi 49 e 50, della legge 6 novembre 2012, n. 190), fa parte della Giunta dell'Unione un assessore con delega all'Unione stessa. Lo statuto può attribuire al sindaco la facoltà di nominare un proprio delegato permanente con delega specifica all'Unione che lo sostituisce in caso di assenza. I delegati permanenti devono essere scelti tra gli assessori o, esclusivamente nei Comuni fino a 1000 abitanti, tra i consiglieri comunali.

#### Il Presidente

Il Presidente è scelto tra i sindaci dei comuni associati in base a quanto definito sulla base dell'autonomia statutaria. Il Presidente rappresenta l'intero Consiglio verso l'esterno e ne dirige i lavori secondo il Regolamento, tutela le prerogative dei Consiglieri e garantisce l'esercizio effettivo delle loro funzioni. Le sue funzioni sono: convoca e presiede il Consiglio nei modi e nelle forme stabilite dal Regolamento; vigila sul regolare funzionamento delle Commissioni Consiliari; notifica agli Enti interessati le nomine dei rappresentanti del Consiglio ad esso espressamente riservate dalla legge, Statuti, Regolamenti convenzioni e patti in genere; convoca, le sedute del Consiglio aperte alla partecipazione dei membri dei Consigli comunali dei comuni aderenti, fermo restando che questi ultimi non concorrono a determinare il numero legale per la validità della seduta.

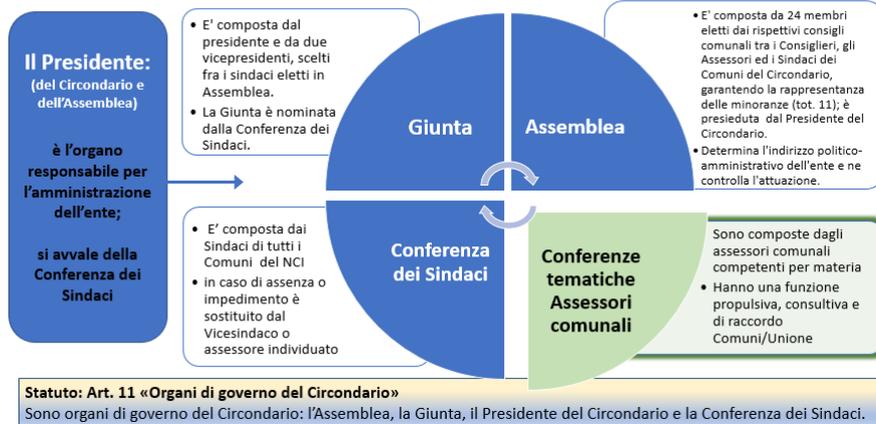
### È bene ricordare che...

Una chiara distribuzione delle responsabilità a livello statutario permette una maggiore efficienza ai fini dell'attivazione e manutenzione dell'Unione di Comuni

## Approfondimento grafico: due unioni a confronto

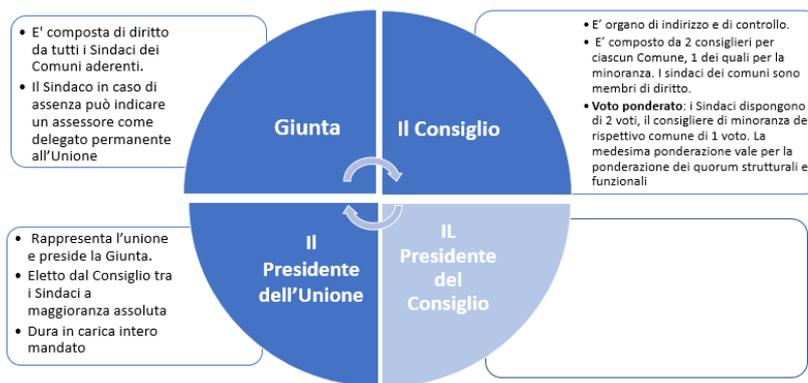
### Nuovo Circondario Imolese: Gli organi di governo

Fonte: Statuto NCI



### Unione Appennino Bolognese: Gli organi di governo

Fonte: Statuto Appennino Bolognese



Fonte: Statuto Appennino Bolognese

### Unione Appennino Bolognese: Gli organi a rilevanza istituzionale



## Regole del gioco – entrata, durata e recesso

### Quali sono le “minime regole del gioco” oggetto di definizione statutaria

#### Entrata

Ogni comune – limitatamente alla sua localizzazione e relazioni funzionali - può fare richiesta di entrare in una realtà unionale esistente e di nuova costituzione. Le **modalità di entrata** (o di costituzione) sono definite dal relativo Statuto in conformità con l’ordinamento legislativo nazionale e regionale e nel rispetto delle prerogative previsti per gli enti locali in attuazione del Testo Unico sull’ordinamento degli Enti Locali.

#### Durata

Lo statuto regola altresì la **durata minima** dei conferimenti di funzioni all’Unione, che comunque non può essere inferiore a cinque anni. In alcuni casi, l’unione è costituita a tempo indeterminato. La revoca anticipata dei conferimenti è priva di ogni effetto, salvo che non sia disposta di comune accordo tra tutti gli enti aderenti.

#### Recesso

Lo Statuto definisce le procedure per lo scioglimento dell’Unione e per il **recesso** da parte di uno e più Comuni partecipanti ed i relativi adempimenti, inclusa la definizione dei rapporti tra l’Unione e il Comune uscente, nonché gli effetti, anche sanzionatori e risarcitori, del recesso di un Comune prima della scadenza del termine di durata dell’Unione. La disciplina del recesso deve comunque garantire la continuità dello svolgimento delle funzioni e dei rapporti di lavoro del personale che presta servizio a qualsiasi titolo presso l’ente. Deve altresì prevedere l’obbligo per il Comune recedente di farsi carico delle quote residue dei prestiti eventualmente accesi. Salvo che lo statuto non disponga diversamente o diverso accordo tra gli enti interessati, in caso di scioglimento dell’Unione o di cessazione di funzioni affidate dai Comuni, il personale distaccato o comandato rientra, con provvedimento dell’ente di provenienza, nella disponibilità di detto ente. In caso di cessazione di funzioni affidate dai Comuni,

### È bene ricordare che...

Una corretta e condivisa individuazione delle minime regole facilita la vita dell’Unione e il suo processo di manutenzione nel tempo.

### Strumenti regionali

Sezione “Normativa” nel sito regionale dedicato:

<https://autonomie.regione.emilia-romagna.it/unioni-di-comuni/strumenti/norme>

### Esperienze delle Unioni

Lo [Statuto dell’Unione Bassa Romagna](#) individua tre passaggi per l’adesione di un nuovo comune:

1. Deliberata dal Consiglio comunale con maggioranza richiesta per le modifiche statutarie
2. Modifica dello Statuto dell’Unione dai Consigli dei Comuni già aderenti
3. Su proposta del Consiglio dell’Unione, l’adesione è approvata a maggioranza assoluta dei consiglieri assegnati.

l'Unione può stipulare accordi con l'ente di provenienza per il mantenimento presso l'Unione del personale trasferito<sup>11</sup>.

-----

Lo Statuto può prevedere l'articolazione in Sub Ambiti, a cui è dedicata → [la relativa scheda \(vai\)](#)

---

<sup>11</sup> Il recesso può riguardare anche una singola funzione conferita all'unione. Oltre a quanto previsto nello statuto, le regole sul recesso sono generalmente stabilite dalle convenzioni di conferimento delle funzioni (→ vai alla scheda dedicata alle [Convenzioni](#)). Il PRT 2021-2023 in continuità con quelli precedenti prevede che "In caso di revoca di una o più funzioni da parte di un Comune, il calcolo dell'80% minimo dei comuni partecipanti e il punteggio attribuito a ciascuna funzione, e dunque il calcolo del contributo, sono commisurati, per due annualità dalla decorrenza effettiva della revoca, comprendendovi anche il comune che ha revocato la funzione o le funzioni".

## **FOCUS 2 – Governance Politico-Amministrativa**

## Obiettivi

### Governance in che senso?

«GOVERNANCE» è una espressione di sintesi, che comprende e racchiude l'insieme degli elementi da cui dipende la complessiva efficacia dei processi decisionali interni di un ente. Nel caso delle Unioni, essa comprende anche i rapporti con gli enti esterni, e in particolare con i comuni aderenti, posto che l'Unione è una «proiezione funzionale» dei comuni. Tra gli elementi della «governance» vi sono quindi aspetti riconducibili a differenti oggetti (...): **Organi di governo** (Organizzazione e risorse, Composizione e sistema di elezione, Raccordo tra comuni e unione Composizione), **Modalità di funzionamento** (Gestione del personale, rapporti tra comuni e Unione, Gestione delle risorse finanziarie, rapporti tra comuni e unione), **Elementi strutturali** (durata, Scioglimento, Recesso)<sup>12</sup>.

La governance riguarda (**e deve riguardare**) quindi una composizione di elementi di origine normativa (nazionale, regionale), statutaria ed autonomistica (Statuti, atti costitutivi, regolamenti) e da **prassi operative**, spesso supportate da processi di riorganizzazione "a 360 gradi" funzionali alla gestione ottimale dell'attività dell'Unione. Pur essendo auspicabile la ricerca di modelli "esportabili" in altre realtà, la definizione del proprio modello di *governance* politico-amministrativa deve essere *bottom up* cioè nascere dall'Unione e dai Comuni che ne fanno parte, in modo che, pur rispettando i vincoli di legge, siano perseguibili gli obiettivi strategici che dovrebbero sottendere alla creazione di ogni unione:

- Non per spendere meno ma per spendere meglio (risparmio di spesa a lungo termine; spesa efficace)
- Per realizzare servizi più efficienti per i cittadini, le imprese e il territorio<sup>13</sup>.

### È bene ricordare che...

La governance dell'Unione non è scritta a priori, ma va costruita sulla specifica realtà degli enti coinvolti, nel rispetto dei vincoli normativi

### Esperienze delle Unioni

- Unione Reno Galliera:  
[Regolamento sulla governance dell'Unione](#) (Approvato con delibera di Consiglio dell'Unione nr. 16 Del 25/02/2021)
- Unione Reno, Lavino e Samoggia:  
[Indirizzi per la governance dell'Unione](#)

<sup>12</sup> Claudia Tubertini, "La governance delle Unioni nella legislazione Regionale", intervento al tavolo delle regioni, 26/4/2021, progetto Italie (<http://www.italiae.affariregionali.it/home/>), scaricabile all'indirizzo [http://www.italiae.affariregionali.it/media/1784/slide\\_tavolo-regioni-29-04-2021-governance.pdf](http://www.italiae.affariregionali.it/media/1784/slide_tavolo-regioni-29-04-2021-governance.pdf).

<sup>13</sup> Cfr. Giovanni Malpezzi, Presidente Unione della Romagna Faentina "Il modello organizzativo e di governance istituzionale dell'Unione della Romagna Faentina", 20/3/2019 Convegno "I comuni e l'Unione: innoviamo la comunità locale" (<http://www.romagnafaentina.it/Notizie-ed-eventi/Notizie-dall-Unione/I-Comuni-e-l-Unione-innoviamo-la-comunita-locale>)

## Processo di gestione della governance

### Ma la governance come si fa?

Per capire e gestire adeguatamente le componenti della governance di un'Unione è auspicabile ipotizzare un percorso o quanto meno uno schema operativo che metta "nero su bianco" gli aspetti e i passaggi ipotizzati per la sua definizione e la sua ottimizzazione.

Alcuni esempi di processi di gestione della governance e dei percorsi per la sua attuazione sono quelli dell'Unione Bassa Romagna (e nello specifico il **decalogo della governance**) e dell'Unione Romagna Faentina (**indirizzi di sviluppo verso l'unione totalitaria**).

A grandi linee (e rinviando alla documentazione di cui si riportano a lato i link) le aree di approfondimento dei percorsi sono:

- Governance politica e **partecipazione degli amministratori** (valorizzazione delle differenze, partecipazione egualitaria, meccanismi di composizione, come ad esempio le conferenze degli assessori)
- **Riorganizzazione del personale** (figure apicali, trasferimento del personale)
- Definizione del **perimetro delle funzioni** e **riorganizzazione operativa dei servizi** (chi fa cosa e dove) **semplificazione** (nell'ambito dell'autonomia dell'ente e ove consentito)
- **digitalizzazione** (sia della PA che del territorio, cittadini compresi, attraverso alfabetizzazione e facilitazione digitale)
- **comunicazione** (sia interna che soprattutto esterna)
- **rafforzamento del controllo di gestione e altre forme di controllo interno** (tra le funzioni maggiormente strategiche, viene visto come strumento di valutazione opportuna per l'emersione delle criticità e la definizione degli ambiti di miglioramento)
- **promozione della partecipazione** (perché l'ascolto degli interlocutori è il primo passo dello sviluppo condiviso)
- **sviluppo economico e marketing territoriale (sostegno alle imprese, attrattività, ecc.)**, perché un territorio efficiente passa anche dalla capacità di creare un terreno fertile per la creazione di impresa e quindi di opportunità di lavoro

### È bene ricordare che...

Il primo passo è fare una "tabella di marcia" o schema operativo che identifichi aspetti e passi prioritari

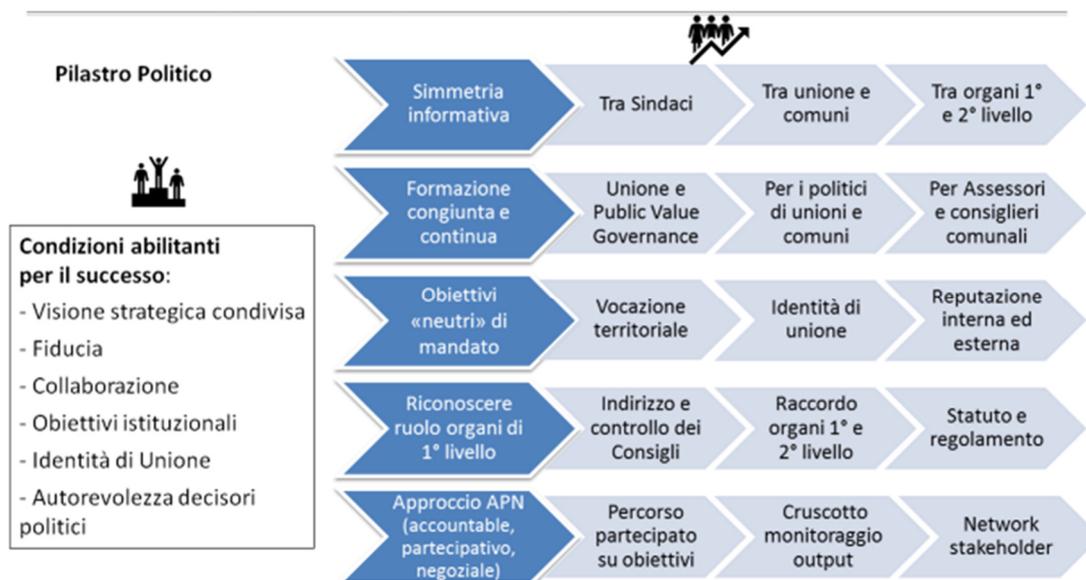
### Strumenti regionali

Per le Unioni avviate, la Regione ha richiesto la predisposizione di progetti di sviluppo per l'accesso ai contributi del PRT; ciò ha costituito un'occasione per riflettere sul proprio stato dell'arte e definire gli strumenti per un rafforzamento delle Unioni

### Esperienze delle Unioni

- Unione Bassa Romagna – [decalogo della governance](#)
- Unione Romagna Faentina – processo di riorganizzazione e sviluppo dell'Unione (2015-2017): <http://www.romagnafaentina.it/L-Unione-dei-comuni/Organizzazione-Settori-e-Servizi/Il-processo-di-trasformazione>  
documenti tecnici: <http://www.romagnafaentina.it/L-Unione-dei-comuni/Organizzazione-Settori-e-Servizi/Il-processo-di-trasformazione/I-documenti-tecnici>

## Approfondimento grafico: le azioni a supporto della governance politica



## Le strutture di raccordo

### Come raccordare la dimensione politica ed amministrativa dell'Unione e dei Comuni?

Uno degli aspetti più delicati della governance delle Unioni è la definizione delle strutture / modalità di raccordo fra dimensione politica dell'Unione e dei comuni e per la gestione condivisa delle strategie di gestione e sviluppo delle attività.

Anche considerando che l'Unione ha vissuto al suo interno un processo di fusione fra i propri Comuni ed ha poi visto l'entrata di altri comuni di notevole dimensione, **L'Unione Valle del Reno, Lavino e Samoggia** ha fatto un significativo lavoro di "ristrutturazione" anche proprio nell'ottica di questo raccordo.

Nello specifico, ha previsto la creazione della **conferenza di direzione**, formata dai segretari e direttori dei comuni. Direttore e Conferenza di Direzione operano, nell'implementazione dei servizi in Unione, un costante raccordo con le strutture Comunali sia per acquisire informazioni sia per informare le strutture. Le azioni di sviluppo a carattere continuativo sono le seguenti: 1) Analisi e definizione di un progetto/piano di nuove funzioni da associare di carattere pluriennale. 2) Definizione di un percorso di messa in rete di altri servizi comunali con contestuale ridimensionamento dell'Ente; 3) Attivazione studi fattibilità; 4) Consolidamento e monitoraggio dei servizi associati.

L'unione Valle Reno, Lavino e Samoggia prevede anche **il piano dei coordinamenti** in Unione, che individua specificatamente gli incarichi di coordinamento amministrativo tra Unione e Comuni e i tavoli di lavoro, costituiti da un referente politico, che è il Sindaco di un Comune dell'Unione, il forum degli Assessori competenti e i tecnici di riferimento, cioè i dirigenti o i responsabili di servizio competenti per materia. Ogni tavolo lavora su uno specifico piano di attività e può raccordarsi con altri Enti.

La conferenza di direzione è prevista anche dal [Regolamento degli uffici e dei servizi dell'Unione dei Comuni modenesi area nord](#).

Questi sono alcuni dei numerosi strumenti di raccordo istituzionale Unione-Comuni: un [quadro sinottico](#) più articolato è offerto nella pagina che segue.

### È bene ricordare che...

Le forme di raccordo istituzionale sono molteplici, come si dà conto nel → [Quadro sinottico delle forme di governance interna \(raccordo istituzionale unioni – comuni\) presenti negli Statuti delle Unioni](#)

### Strumenti regionali

Raccolta di studi e materiali sulle Unioni nel → sito della Regione Emilia-Romagna ([vai alla sezione dedicata](#))

### Esperienze delle Unioni

**Unione Valle del Reno, Lavino e Samoggia:** [documento descrittivo della macro-organizzazione dell'Ente](#)

**Quadro sinottico delle forme di governance interna (raccordo istituzionale unioni – comuni) presenti negli Statuti delle Unioni**

	Conferenza dei sindaci	Conferenza degli assessori comunali	Conferenza consultiva dei capigruppo	Conferenza di coordinamento	Conferenza di programmazione	Giunta plenaria / consiglio plenario	Conferenze di sub ambito / Sindaci di sub ambito	Funzioni montane / strumenti di programmazione	Principi di collaborazione	Statuto della governance	Rapporti di cooperazione / collaborazione	Tavoli tecnico-politici	Direttivi d' area	Comitato di direzione / Conferenza di direzione	Conferenza dei segretari / dirigenti apicali
<a href="#">Alta Val D'Arda</a>								Art. 41	Art. 36						
<a href="#">Trebbia e Luretta (montana)</a>								Art. 45	Art.38						
<a href="#">Bassa Val d'Arda fiume Po</a>			Art. 26						Art. 36		Art. 40				
<a href="#">Valnure Valchero</a>															
<a href="#">Bassa Trebbia e Luretta</a>															
<a href="#">Alta Valnure</a>								Art. 43	Art. 38						
<a href="#">Taro Ceno</a>							Art. 30								Art. 39
<a href="#">Terre Verdiane</a>															
<a href="#">Appennino Parma est</a>								Art. 46	Art. 39	Art. 49					
<a href="#">Pedemontana Parmense</a>															
<a href="#">Terra di Mezzo</a>				Art. 22					Art. 26						
<a href="#">Val d'Enza</a>									Art. 37		Art. 51				
<a href="#">Bassa Reggiana</a>		Art. 24							Art. 34						
<a href="#">Pianura Reggiana</a>		Art. 23	Art. 13												
<a href="#">Tresinaro-Secchia</a>														Art. 41	
<a href="#">Appennino Reggiano</a>							Art. 35		Art. 39	Art. 47					
<a href="#">Colline Matildiche</a>									Art. 32				Art. 21		

	Conferenza dei sindaci	Conferenza degli assessori comunali	Conferenza consultiva dei capigruppo	Conferenza di coordinamento	Conferenza di programmazione	Giunta plenaria / consiglio plenario	Conferenze di sub ambito / Sindaci di sub ambito	Funzioni montane / strumenti di programmazione	Principi di collaborazione	Statuto della governance	Rapporti di cooperazione / collaborazione	Tavoli tecnico-politici	Direttivi d' area	Comitato di direzione / Conferenza di direzione	Conferenza dei segretari / dirigenti apicali	
<a href="#">Sorbara (*)</a>							Art. 25-bis		Art. 29							
<a href="#">Terre d'Argine Modenesi area nord</a>		Art. 26											Art. 32			
<a href="#">Terre di Castelli Frignano</a>				Art. 23					Art. 30	Art. 24						
<a href="#">Frignano</a>		Art. 35, comma 4	Art. 21, comma 7				Art. 15, comma 9	Art. 69		Art. 72						
<a href="#">Distretto Ceramico Terre d'acqua</a>		Art. 32					Art. 39		Art. 42	Art. 55	Art. 56 Art. 35	Art. 35-bis				
<a href="#">Reno Galliera Terre di Pianura</a>			Art. 17				Art. 6 bis comma 4		Art. 30 Art. 22							
<a href="#">Valle Reno, Lavino e Samoggia</a>			Art. 26, comma 8					Art. 46	Art. 38	Art. 49						
<a href="#">Nuovo Circondario Imolese</a>	Art. 22	Art. 23	Art. 14													
<a href="#">Appennino Bolognese</a>							Art. 30				Art. 42					
<a href="#">Savena-Idice</a>			Art. 25, comma 8					Art. 8, comma	Art. 37	Art. 56	Art. 57					

	Conferenza dei sindaci	Conferenza degli assessori comunali	Conferenza consultiva dei capigruppo	Conferenza di coordinamento	Conferenza di programmazione	Giunta plenaria / consiglio plenario	Conferenze di sub ambito / Sindaci di sub ambito	Funzioni montane / strumenti di programmazione	Principi di collaborazione	Statuto della governance	Rapporti di cooperazione / collaborazione	Tavoli tecnico-politici	Direttivi d' area	Comitato di direzione / Conferenza di direzione	Conferenza dei segretari / dirigenti apicali
								6; Art. 45							
<a href="#">Valli e Delizie</a>															Art. 24, comma 5
<a href="#">Terre e Fiumi Delta del Po</a>					Art. 30									Art. 40	
<a href="#">Bassa Romagna Romagna Faentina</a>		Art. 34	Art. 37			Artt. 35 e 36			Art. 35 Art. 42					Art. 33	
<a href="#">Valle Savio Romagna Forlivese</a>							Art. 29 Art. 26 e ss	Art. 39	Art. 33 Art. 24	Art. 23					
<a href="#">Rubicone e Mare</a>				Art. 25			Art. 35	Art. 37, comma 4	Art. 30		Art. 44				
<a href="#">Valconca</a>			Art. 15 bis												Art. 33
<a href="#">Valmarecchia</a>			Art. 22, comma 5				Art. 30 e ss				Art. 41				

Tabella 2: quadro sinottico delle forme di raccordo istituzionale fra comuni e Unioni negli Statuti delle Unioni. Il collegamento apposto sotto al nome dell'Unione porta al testo degli statuti stessi pubblicati nei siti delle Unioni). In grigio le Unioni i cui Statuti non prevedono nessuno degli strumenti di raccordo considerati nel quadro sinottico (\*) modificato nel 2021, non ancora disponibile nel sito dell'Unione

### **FOCUS 3 – Valorizzazione delle differenze territoriali**

## Sub-ambiti territoriali

### Ma come fare se nel territorio dell'Unione esistono forti differenze territoriali?

Ai sensi dell'art. 20 della L.R. 21/2012, "Lo statuto dell'Unione può prevedere l'istituzione di sub-ambiti finalizzati ad una migliore organizzazione del servizio, fermo restando che ogni Comune può aderire ad un solo sub-ambito. In tal caso lo statuto prevede:

- a) la disciplina delle modalità organizzative ivi compresa la sede di riunione del sub-ambito anche diversa da quella dell'Unione;
- b) la disciplina generale dei rapporti finanziari e delle forme di collaborazione tra l'Unione ed i Comuni interessati dal sub-ambito."

In Emilia-Romagna, **le Unioni con sub-ambiti di gestione attiva sono 9**; i sub-ambiti sono quasi tutti coincidenti con il territorio montano delle unioni di appartenenza, come si può vedere dall'elenco a lato.

Nelle Terre di Pianura, pur prevedendosi il sub-ambito, lo stesso è venuto meno con l'uscita dall'Unione, nel 2021, di Castenaso e Budrio.

Nell'Unione Valmarecchia, il processo di definizione dei sub-ambiti è iniziato nel 2020 e si è appena concluso (→ [vai alla pagina web dedicata](#)).

[Nello Statuto dell'Unione Romagna Faentina](#) si legge che "I sub-ambiti sono finalizzati a consentire un'organizzazione dei servizi dell'Unione più flessibile in relazione alle specificità territoriali e dimensionali dei Comuni aderenti. Le decisioni relative ad un sub-ambito sono assunte dagli organi dell'Unione, come definiti dal presente statuto. Tutte le attività ricollegabili ad un sub-ambito sono previste nella pianificazione gestionale e finanziaria dell'Unione. La sede di riunione del sub-ambito coincide con la sede dell'Unione".

### È bene ricordare che...

Il PRT consente l'erogazione dei contributi anche ai sub-ambiti, se previsti dallo Statuto e se costituiti da almeno la metà dei comuni dell'Unione oppure coincidano anche parzialmente col territorio di una ex comunità montana

### Esperienze delle Unioni

1. Unione Distretto Ceramico: [sub ambito montano](#)
2. Unione del Sorbara: "[Sub ambito storico 2009](#)"
3. Unione dei Comuni Appennino Bolognese: [sub ambito](#)
4. Unione dei Comuni Savena Idice: [sub-ambito montano](#)
5. Unione della Romagna faentina: [sub-ambito montano](#)
6. Unione Romagna Forlivese: [sub ambito Acquacheta](#); [sub ambito Alto Bidente e Rabbi](#)
7. Unione Rubicone e Mare: [sub ambito ex comunità montana: sub ambito Gatteo, Savignano sul Rubicone, San Mauro Pascoli](#)
8. Unione Valmarecchia: Sub-ambito Valle dell'Uso e Marecchia (Poggio Torriana, Santarcangelo di Romagna, Verucchio)<sup>14</sup>
9. Unione Valconca: sub-ambito 1; sub-ambito 2.

---

<sup>14</sup> L'attivazione dell'ambito si desume dalla domanda di contributi PRT 2021-2023 annualità 2021.

## Esperienze ed innovazione: la ricerca della quadratura del proprio cerchio

### La diversità crea valore: come non disperderla?

La definizione di forme di innovazione ed esperienze significative definibili come tali è un'operazione che richiede un momento **valutativo dei risultati raggiunti in relazione allo specifico contesto in cui le scelte sono adottate.**

A seconda del paradigma adottato per la valutazione, un modello può dirsi ottimale o non efficace, anche in relazione agli obiettivi soprattutto specifici che ci si prefigge. Il contesto territoriale, storico, demografico, amministrativo è un elemento altrettanto importante per valutare quale è il modello ottimale per la propria organizzazione.

In Emilia-Romagna, le 41 unioni hanno caratteristiche molto diverse, ma da più parti sono emerse perplessità e preoccupazioni sul rischio di perdita della rappresentanza, soprattutto in contesti ove le differenze strutturali fra i comuni in Unione (tipicamente, dove vi è un polo importante e comuni piccoli, di cui alcuni montani) sono significative. Un possibile modello è quello dell'Unione Romagna Faentina (elaborato con il supporto autorevole del prof. Sabino Cassese) secondo il quale **il nuovo Statuto ha definito una precisa mappatura delle competenze decisionali**, ripartendole in:

- decisioni esclusive degli Organi dell'Unione (su aspetti organizzativi interni all'Ente)
- decisioni esclusive dell'Unione, assunte previ indirizzi degli Organi dei Comuni (su atti di pianificazione, programmazione sovracomunale, regolamenti di settore, investimenti dell'Unione)
- decisioni esclusive degli Organi dei Comuni (sul funzionamento degli organi comunali, la gestione del patrimonio comunale, le entrate tributarie ed extra tributarie)
- decisioni degli Organi dei Comuni (che siano conformi al quadro programmatico e regolamentare dell'Unione)<sup>13</sup>.

### È bene ricordare che...

Definire gli obiettivi e verificarne lo stato di realizzazione è il primo passo per capire se si è di fronte ad un modello innovativo efficace

### Strumenti regionali

Il Programma di Riordino Territoriale valorizza le differenze tra le Unioni non solo in base al processo di sviluppo (avviate, in sviluppo, avanzate), ma anche considerando →

[l'indicatore di complessità territoriale](#)

### Esperienze delle Unioni

[Atto costitutivo Unione Romagna Faentina – principio di differenziazione](#)

## Caratteristiche che compongono l'indicatore di complessità territoriale nel PRT 2021-2023

### Complessità del Territorio



- a. Popolazione totale in Unione
- b. Superficie totale in kmq
- c. Comuni che compongono l'Unione con meno di 3.000 abitanti, compresi tra 3.001 e 5.000 abitanti e > di 50.000ab. - in %
- d. Unioni con Comuni terremotati (Ord. 8/2021) - in %

### Complessità di Governance



- a. Allineamento dei Comuni alle elezioni (N Comuni che vanno ad elezioni lo stesso anno, in 2 ,3,4 anni diversi)
- b. N di Comuni entrati/receduti dall'Unione e presenza di Comuni fusi dal 2018
- c. N di Comuni che compongono l'Unione



### Complessità derivata dallo sviluppo dei servizi a livello territoriale

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

## Le Funzioni montane

Ai sensi della L.R. 13/2015 (art. 8, comma3) “La Regione valorizza, nelle sedi di confronto e partecipazione alle politiche ed alla programmazione regionale, le Unioni costituite a norma della legge regionale n. 21 del 2012 quali interlocutori in rappresentanza del territorio dell'ambito ottimale nel quale sono costituite. Ne valorizza altresì il ruolo di enti di governo dell'ambito territoriale ottimale nel quale sono costituite, riconoscendo alle **Unioni montane** la funzione di promozione e di coordinamento delle **politiche territoriali a favore della montagna**”.

Le funzioni montane sono:

- Vincolo idrogeologico
- Forestazione
- Difesa suolo
- Programmazione fondi montagna
- Sviluppo aree montane
- Gestione raccolta funghi
- Progettazione
- Sismica

Il Programma di Riordino Territoriale 2021-2023 prevede che “La Regione, d'accordo con le Unioni montane, si impegna ad **attivare un tavolo di lavoro per la rilevazione dei costi per lo svolgimento delle funzioni specifiche delle Unioni montane** con una metodologia che possa contemperare, per le funzioni principali, il criterio dei costi effettivamente sostenuti con quello di costi medi e di un'offerta di servizi sufficiente per le necessità dei territori.

### È bene ricordare che...

Il PRT riconosce alle Unioni Montane una quota di contributi, anche secondo quanto previsto dall'art. 32, comma 7 della L.R. 9/20213

### Strumenti regionali

Nuovo portale regionale della montagna:

<https://montagna.regione.emilia-romagna.it/>

### Esperienze delle Unioni

- [Unione dei Comuni dell'Appennino Bolognese](#)
- [Unione dei Comuni Valle del Reno, Lavino e Samoggia](#)
- [Unione Savena - Idice](#)
- [Unione dei Comuni della Romagna Forlivese](#)
- [Unione dei Comuni Valle del Savio](#)
- [Unione dei Comuni del Frignano](#)
- [Unione Terre di Castelli](#)
- [Unione Comuni Distretto Ceramico](#)
- [Unione Montana Valli Trebbia e Luretta](#)
- Unione dei comuni montani Alta Val d'Arda
- Unione dei Comuni Alta Val Nure
- [Unione Montana Appennino Parma Est](#)
- [Unione dei comuni delle valli del taro e del censo](#)
- [Unione della Romagna Faentina](#)
- [Unione Montana dei comuni dell'Appennino Reggiano](#)
- Unione di Comuni Valmarecchia
- [Nuovo circondario imolese](#)

*In elenco le Unioni montane emiliano-romagnole (al link le pagine dei siti istituzionali delle unioni dedicate alle funzioni montane, ove disponibili)*

## Le Aree Interne

Le aree interne sono “quelle aree significativamente distanti dai centri di offerta di servizi essenziali (di istruzione, salute e mobilità), ricche di importanti risorse ambientali e culturali e fortemente diversificate per natura e a seguito di secolari processi di antropizzazione. Vive in queste aree circa un quarto della popolazione italiana, in una porzione di territorio che supera il 60% per cento di quello totale e che è organizzata in oltre quattromila Comuni”.

Il Governo ha mappato queste aree e ha lanciato la [Strategia nazionale per le aree interne \(Snai\)](#) nel periodo di programmazione europea 2014-2020, con **l'intento di contrastare il processo di marginalizzazione e il fenomeno marcato di spopolamento e invecchiamento che le caratterizzano.**

La Regione Emilia-Romagna ha aderito alla Snai candidando 4 aree interne pilota, ([Appennino Emiliano](#), [Basso Ferrarese](#), [Appennino Piacentino-Parmense](#), [Alta Valmarecchia](#)) che hanno definito e stanno attuando la propria strategia di sviluppo locale. Rimandando ai contenuti istituzionali nazionali e regionale che definiscono la strategia aree interne (**in corso di revisione**), particolare importanza è data alla la cooperazione istituzionale e la presenza delle Unioni è un elemento fondante per la definizione delle aree. **L'esperienza consolidata emiliano-romagnola delle Unioni di comuni ha rappresentato una condizione abilitante e favorevole nel processo di attuazione della strategia.**

La SNAI con la programmazione 2021-2027 viene riconfermata e rifinanziata prevedendo un ampliamento del numero di aree interne, consolidando quelle esistenti con lo scopo di potenziare i percorsi attivati e individuando ulteriori aree potenzialmente fragili.

### È bene ricordare che...

La Regione ha [individuato 4 aree pilota](#):

- [Appennino Piacentino Parmense: “Appennino Smart”](#)
- [Basso ferrarese: “Fare Ponti”](#)
- [Appennino Emiliano: “La montagna del latte”](#)
- Alta Valmarecchia: “Paesaggi da vivere”

### Strumenti regionali

Strategia regionale AREE INTERNE: [sezione dedicata nel portale Montagna](#)

### Esperienze delle Unioni

Ruolo delle Unioni nella definizione delle aree pilota: → [Dettaglio dei diversi percorsi](#)



## APPENNINO PIACENTINO PARMENSE

29 Comuni  
Provincia di Piacenza e Parma  
Unioni di Comuni: Valle Po, Alta Val d'Arda, Valli Taro e  
Ceno, Valli Trebbia e Lunella  
Capofila: Comune di Fonti Verdi

### Strategia APPENNINO SMART

Valorizzare le foreste e i pascoli, incrementare il turismo  
escursionistico, investire sul capitale umano anche attraverso  
la didattica digitale, promuovere la medicina territoriale e gli  
strumenti per la mobilità flessibile, rafforzare le istituzioni locali  
e il sistema di protezione civile.

Investimento: 15 milioni di euro



## BASSO FERRARESE



12 Comuni  
Provincia di Ferrara  
Unioni di Comuni: Taro e Po, Po e Delta del Po  
Capofila: Comune di Copparo

### Strategia FARE PONTI

Completare i percorsi escursionistici bici-barca, innovare  
il mondo agricolo attraverso l'agricoltura di precisione,  
rafforzare i servizi alla persona, sperimentare lo scambio  
generazionale, combattere la dispersione scolastica e favorire  
l'occupazione.

Investimento: 12 milioni di euro



## APPENNINO EMILIANO

30 Comuni  
Provincia di Reggio Emilia, Parma, Modena  
Unioni di Comuni: Appennino Reggiano, Parma est  
Capofila: Comune di Castellina ne' Monti

### Strategia LA MONTAGNA DEL LATTE

Rafforzare e internazionalizzare la filiera del Parmigiano di  
Montagna, promuovere il turismo sostenibile, rafforzare il  
sistema dei servizi alla persona anche attraverso le Cooperative  
di comunità.

Investimento: 28 milioni di euro



## ALTA VALMARECCHIA



10 Comuni  
Provincia di Forlì  
Unione di Comuni: Alta Valmarecchia  
Capofila: Comune di Malalbergo

### Strategia PAESAGGI DA VIVERE

Pare il via su agricoltura e turismo naturalistico e culturale,  
rilanciando prodotti di qualità come i grani antichi, per  
valorizzare gli elementi paesaggistici, geologici e storico-  
culturali, rafforzare i servizi sanitari, di istruzione e di mobilità.

Investimento: 12 milioni di euro (in corso di definizione)

<https://fondi.europa.eu/regione.emilia-romagna.it/fondi-strutturali/temi/aree-interne/comunicazione/materiali-informativi/poster/view>

## **FOCUS 4 - Struttura Organizzativa**

## Alla guida dell'Unione

### Direzione operativa

A seguito della soppressione della figura del Direttore Generale per gli enti locali con popolazione inferiore ai 100.000 abitanti (avvenuta con l'art.2, comma 186, lett. d), della L.191/2009 e suffragata dalla lettura che ne ha dato la Corte dei conti), nei modelli adottati dalle Unioni di Comuni in Emilia-Romagna una figura abbastanza ricorrente è quella del Direttore operativo.

Essa viene istituita come soggetto con funzioni più operative e gestionali e più circoscritte all'interno del processo di riorganizzazione dell'ente nelle gestioni associate delle funzioni e dei servizi.

**Per le Unioni è un soggetto appositamente incaricato al quale viene affidato il compito di rinnovamento ed efficientamento organizzativo al fine di raggiungere i più complessi e sfidanti obiettivi gestionali associativi.**

I modelli adottati (e adottabili a seconda dei casi) sono diversi:

- le funzioni di direttore operativo sono solitamente attribuite al Segretario nelle Unioni ove la figura è presente (scelto tra i segretari dei Comuni conferenti a seguito di convenzione ai sensi dell'art.32, comma 5 ter e dell'art.98, comma 3 del D.lgs. 267/2000), con alcuni obiettivi da raggiungere determinati nel decreto presidenziale d'incarico;
- in altre situazioni le funzioni di segretario sono svolte da un soggetto terzo rispetto ai segretari dei Comuni, al quale sono affidati anche compiti direttivi e di coordinamento;
- in altre ancora c'è il Responsabile apicale dell'area organizzazione ed affari generali, dirigente assunto a tempo determinato ai sensi dell'art.110, comma 1, decreto citato, al quale sono state conferite dal Presidente dell'Unione, con atto aggiuntivo, funzioni direttive, organizzative e di ristrutturazione gestionale dell'Ente; vi sono inoltre Direttori operativi con incarichi di amministrazione di vertice affidati ai sensi dell'art.110, comma 2, sopracitato;
- in ultimo, nelle Unioni prive di dirigenza, (art.17, comma 1, CCNL 21/05/2018), troviamo le Posizioni Organizzative quali responsabili del settore Affari generali e finanziari col Coordinamento operativo.

### Esperienze delle Unioni

Le tipologie di figure direttive e le procedure adottate sono diverse a seconda delle specificità territoriali, organizzative e gestionali di ciascuna Unione

## Coordinatore dell'Unione

L'esigenza di avere un centro apicale di competenze, con un unico responsabile, pare fondamentale sia in relazione all'aspetto tecnico-organizzativo, al fine di poter avere strutture tecniche efficienti all'interno dell'Unione, che per il raggiungimento degli obiettivi strategici dell'Unione.

Fra le Unioni che hanno ipotizzato la creazione di questa figura organizzativa vi è l'Unione del Frignano. Nel proprio piano strategico, viene indicato che "Il Coordinatore dell'Unione è la figura che dovrà occuparsi di assicurare il coordinamento di tutti i Responsabili delle funzioni gestite in Unione, affinché siano realizzati gli obiettivi che si sono stabiliti.

Ma il Coordinatore è anche la figura che, di fronte a problemi e criticità che quotidianamente possono emergere, si preoccupa di trovare, in accordo con il Responsabile del servizio, la soluzione, senza l'obbligo di dover coinvolgere sempre, soprattutto su questioni di lieve entità, il livello politico-istituzionale. Il Coordinatore è anche la figura che si occupa del coordinamento politico e istituzionale all'interno dell'Unione. Il supporto nella predisposizione dei documenti strategici dell'Ente (Linee programmatiche e DUP) è fondamentale per assicurare poi l'efficacia dell'azione amministrativa. Allo stesso tempo, il Coordinatore sarà la figura che, sulla base degli indirizzi e del confronto con il Presidente, definirà gli argomenti e le questioni da trattare in Giunta così da consentire alla Giunta un confronto ed un dialogo più su questioni politiche istituzionali e su questioni strategiche piuttosto che su questioni di ordinaria amministrazione".

### Strumenti regionali

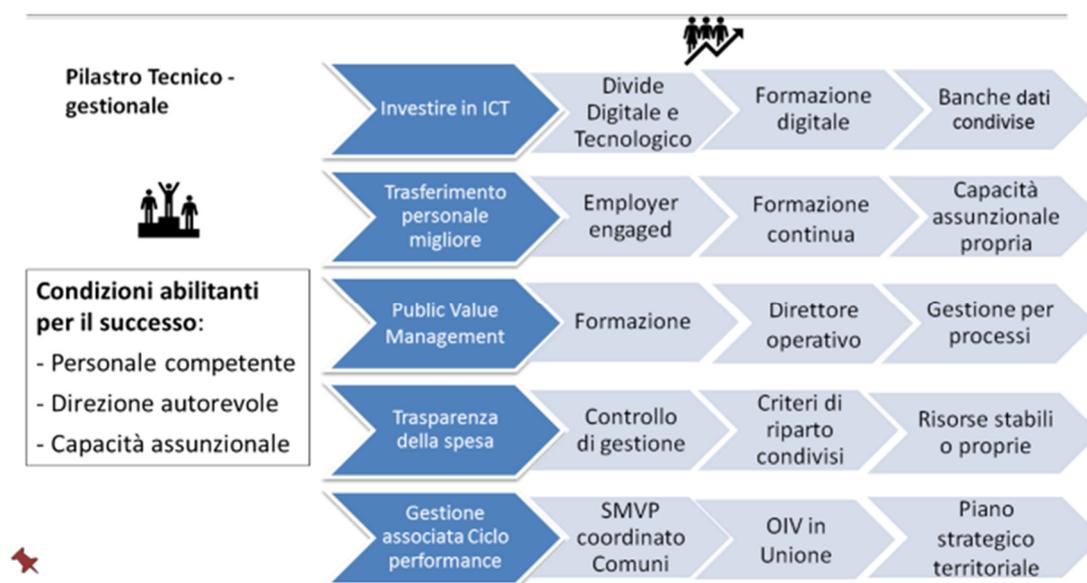
["Verso il PRT 2018-2020 \(novembre 2017\)"](#) →

documento regionale che illustra il percorso e le scelte istituzionali e condivise del Programma di Riordino Territoriale 2018-2020

### Esperienze delle Unioni

**Piano strategico Frignano** – il ruolo chiave del **Coordinatore di Unione** (soprattutto per le unioni con numero elevato di comuni) *non disponibile on line*

## Approfondimento grafico: le azioni a supporto dell'organizzazione



## Temporary Manager

Il *Temporary Manager* è una figura professionale che, nelle previsioni della Regione Emilia-Romagna a sostegno delle Unioni, facilita e favorisce i processi di cambiamento in corso.

Per Temporary manager si intende l'affidamento della gestione di un'impresa o di una sua parte a manager altamente preparati e motivati, al fine di garantire continuità all'organizzazione, accrescendone le competenze manageriali già esistenti, e risolvendone al contempo alcuni momenti critici, sia negativi (tagli, riassetto economico e finanziario) che positivi (crescita, sviluppo di nuovi business).

Avuto riguardo alla volontà di cogliere come intero sistema integrato Regione-Unioni tutte le opportunità che il programma Next Generation EU offre per il futuro dell'insieme dei territori e delle comunità locali, ci si pone l'obiettivo di rafforzare strutturalmente e dal punto di vista tecnico-professionale la capacità organizzativa e progettuale e di implementazione dei progetti da parte delle unioni di comuni, in particolare di quelle meno strutturate, attraverso l'avvalimento di adeguate professionalità esterne aggiuntive.

L'obiettivo è il consolidamento degli Enti e l'incremento e miglioramento delle funzioni gestite, puntando a valorizzare il personale in organico e promuovendo l'utilizzo di tecnologie innovative. Le risorse messe a disposizione delle unioni sono destinate al conferimento di incarichi esterni di *temporary manager* per l'elaborazione ed il supporto alla realizzazione di piani di rafforzamento amministrativo delle unioni e di incremento e miglioramento della gestione di funzioni comunali, volti a superare le fragilità, le disfunzionalità e le arretratezze organizzative riscontrate (strutturali, procedurali e strumentali), rafforzandone la capacità di erogare servizi di qualità più soddisfacente.

### È bene ricordare che...

I contributi regionali sono riservati alle Unioni avviate e in sviluppo per sostenerle nei processi di cambiamento

### Strumenti regionali

- [Bando 2020](#)
- [Det. n. 5632 del 31/03/2021](#) (approvazione graduatoria)

### Esperienze delle Unioni

Le unioni beneficiarie dei contributi regionali sono:

- [Unione dei Comuni del Delta del Po](#)
- [Unione montana dei comuni dell'Appennino reggiano](#)
- [Unione di comuni della Romagna Forlivese-Unione montana](#)
- [Unione dei Comuni del Frignano](#)
- [Unione dei Comuni Terre Fiumi](#)
- [Unione Comuni Valli Taro e Ceno](#)
- Unione Comuni del Sorbara
- [Nuovo Circondario Imolese](#) (con la forma della procedura negoziata e non selezione incarico)
- [Unione Rubicone e mare](#)
- Unione dei Comuni Val d'Enza
- [Unione Comuni Valli e Delizie](#)

*Ai link sono segnalati i bandi / atti di conferimento degli incarichi delle Unioni, ove disponibili*

## Gli uffici dedicati

### **L'organizzazione degli uffici delle Unioni: un mix fra funzioni delegate e figure**

#### **obbligatorie**

La struttura organizzativa più o meno complessa dipende in primo luogo dalle funzioni delegate, oltre che dai vincoli di legge per le figure obbligatorie (come, ad esempio, il responsabile della prevenzione della corruzione).

Il progetto Italie ha individuato [alcuni case study di \(grandi\) unioni in Italia](#) (di cui quattro emiliano-romagnole: Reno Galliera, Faentina, Bassa Reggiana, Bassa Romagna), **di cui descrive peculiarità organizzative e prospettive di sviluppo**, a cui si rimanda per ulteriori approfondimenti.

Alcuni progetti strategici definiscono alcuni passaggi chiave anche dal punto di vista dell'organizzazione degli uffici (e delle risorse umane) adeguati allo svolgimento delle attività. In alcuni casi (ad esempio Unione Romagna Forlivese), viene fatta una **valutazione di scostamento fra organizzazione (e dotazione di personale) esistente e quella ritenuta ottimale**.

### **È bene ricordare che...**

Come per ogni altro ente locale territoriale, le Unioni adottano il Regolamento degli uffici e dei servizi (di competenza della Giunta dell'Unione).

### **Esperienze delle Unioni**

**Unione valle del Reno, Lavino e Samoggia:** [documento descrittivo della macro organizzazione dell'Unione](#)

**Unione Romagna Forlivese:** piano strategico *non disponibile on line*

## Il personale

### Le persone al centro del processo gestionale delle Unioni

Il mantenimento del criterio generale del trasferimento del personale e delle risorse finanziarie in capo all'Unione è affermato come indispensabile dalla maggioranza delle Unioni. A tal fine occorre limitare al minimo le deroghe, mantenendo solo quelle relative al personale delle Unioni montane. Si ritiene infatti che l'istituto del "comando" non porti nessun valore aggiunto e generi soltanto una situazione di ambiguità.

Nel caso di personale comunale che svolge più mansioni per funzioni trasferite in Unione e non trasferite, può essere efficacemente utilizzato il metodo del trasferimento di tale personale all'unione, con un comando parziale al Comune. Analogamente, tutte le risorse finanziarie riconducibili alla funzione conferita devono essere gestite dal dirigente/ responsabile dell'Unione, fermo restando che in alcuni casi tali risorse possono essere legittimamente collocate nel bilancio del singolo Comune (es. acquisti relativi alle funzioni non conferite).

Tra i modelli operativi ipotizzabili, quello desumibile dalle Linee Guida dell'Agenzia sanitaria e sociale Emilia-Romagna (sui servizi sociali) teso al trasferimento del personale in Unione vede i seguenti passaggi:

- svolgere un'analisi della dotazione organica nei comuni e un'analisi di fabbisogno di dotazione organica attesa in Unione
- redigere e approvare il piano del fabbisogno triennale ed il piano di trasferimento
- informare le organizzazioni sindacali e predisporre gli adempimenti necessari per il trasferimento
- trasferire il personale in unione

**Particolare rilievo assume il tema dei vincoli assunzionali in Unione:** oltre al documento regionale citato fra gli strumenti regionali "Vincoli di spesa e capacità assunzionali" è intervenuta una recente Delibera della Corte dei Conti ([DELIBERAZIONE N. 4/SEZAUT/2021/QMIG](#)) concernente la "Disciplina applicabile alle unioni di comuni in materia di facoltà assunzionali di personale a tempo indeterminato art. 1, comma 229, legge 28 dicembre 2015, n. 208".

### È bene ricordare che...

... Il percorso associativo non può funzionare senza collaboratori pienamente coinvolti nel nuovo ente, anche dal punto di vista del senso di appartenenza...

### Strumenti regionali

["Verso il PRT 2018-2020 \(novembre 2017\)"](#) →

documento regionale che illustra il percorso e le scelte istituzionali e condivise del Programma di Riordino Territoriale 2018-2020

[Il farsi Unione delle politiche di welfare. Linee guida](#), Community Lab Unione dei Comuni, 2017 – Agenzia sanitaria e sociale Emilia-Romagna

["Vincoli di spesa e capacità assunzionali"](#) → documento regionale sul personale

### Esperienze delle Unioni

**Unione Romagna Faentina – benefici derivanti dal trasferimento completo del personale**

## **FOCUS 5 - La gestione delle risorse finanziarie delle Unioni**

## I rapporti finanziari Unione-Comuni

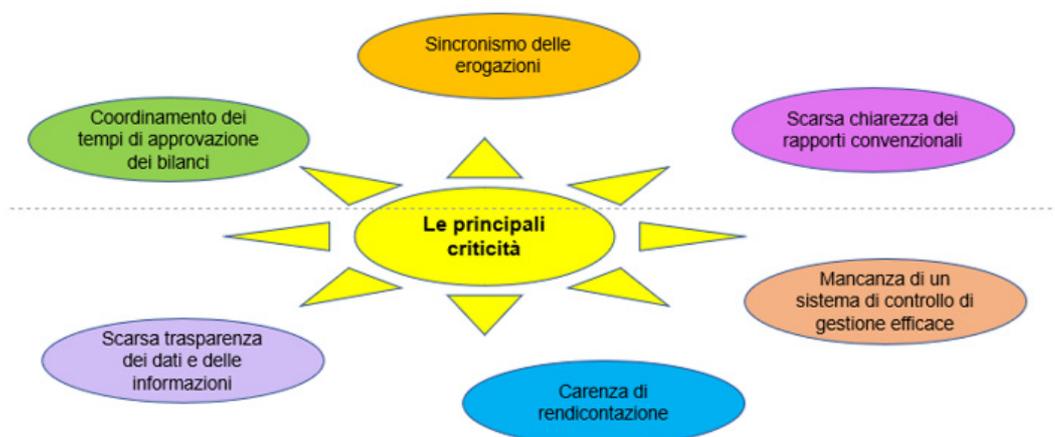
Il sistema dei rapporti finanziari tra Unione e Comuni è elemento imprescindibile della governance di una Unione. Non è semplicemente, come si può credere, un aspetto meramente tecnico contabile da lasciare alla meccanica applicazione dei principi contabili bensì, è uno degli elementi essenziali del corretto sviluppo dell'Unione e degli enti finanziatori.

Va premesso che l'Unione è un ente a finanza derivata, cioè trae le risorse per il suo funzionamento essenzialmente dai contributi dei comuni per i servizi conferiti. Le norme nazionali non hanno introdotto specifiche norme contabili per le Unioni che applicano quindi il TUEL e i principi contabili comuni a tutti gli enti locali. A volte però, le dinamiche contabili di questi enti hanno aspetti peculiari che non trovano immediata risposta nelle regole ordinarie.

### La norma: l'art 32 del TUEL stabilisce che:

- *comma 4: L'unione ha potestà statutaria e regolamentare e ad essa **si applicano, in quanto compatibili e non derogati con le disposizioni della legge recante disposizioni sulle città metropolitane, sulle province, sulle unioni e fusioni di comuni, i principi previsti per l'ordinamento dei comuni, con particolare riguardo allo status degli amministratori, all'ordinamento finanziario e contabile, al personale e all'organizzazione. Lo statuto dell'unione stabilisce le modalità di funzionamento degli organi e ne disciplina i rapporti. In fase di prima istituzione lo statuto dell'unione è approvato dai consigli dei comuni partecipanti e le successive modifiche sono approvate dal consiglio dell'unione** (comma così sostituito dall'art. 1, comma 105, lettera b), legge n. 56 del 2014)*
- *comma 7: Alle unioni competono gli introiti derivanti dalle tasse, dalle tariffe e dai contributi sui servizi ad esse affidati.*

### LE CRITICITA' NEI RAPPORTI FINANZIARI TRA UNIONI E COMUNI



## La trasparenza delle relazioni finanziarie Unione Comuni

Per il governo delle relazioni finanziarie Unione-Comuni è molto utile avere un servizio finanziario unico a livello di Unione e Comuni, cosa ancora poco ricorrente (o, in alternativa, un set di regole di contabilizzazione molto stringenti al fine di semplificare le attività di parifica) come anche un unico sistema software che possa monitorare i flussi contabili di più bilanci e i relativi equilibri. A questo si aggiunge la necessità di un processo di programmazione e rendicontazione contabile continuo verso gli enti associati tale da garantire una totale trasparenza delle entrate e spese realmente sostenute per i servizi resi dall'unione in riferimento ai territori dei singoli comuni.

Un grande limite, a tale proposito, è rappresentato anche dal sistema contabile utilizzato dalle unioni e dai comuni, che non è né pensato né strutturato per garantire un costante flusso informativo tra i vari enti né funzionale ad una corretta rendicontazione dei servizi trasferiti. Senza rendiconti, tuttavia, i comuni sono indotti a sospendere l'erogazione dei trasferimenti e senza trasferimenti l'unione si potrebbe esporre a tensioni di cassa nel breve termine e anche a squilibri più gravi nel medio periodo. Il deficit di trasparenza nei rapporti finanziari tra unioni e comuni è spesso alla base delle tensioni che si generano e che possono condurre a tensioni nei rapporti politico istituzionali fra enti. I comuni, nei loro bilanci, dovrebbero istituire dei capitoli di spesa per i trasferimenti da riconoscere all'unione «specializzati» per ogni servizio trasferito. In questo modo sarà più semplice «parificare» i debiti/crediti alla fine dell'anno e ricostruire con chiarezza i flussi fra enti.

### È bene ricordare che...

Sono suggeriti come importanti:

- adozione di un **unico applicativo informatico di contabilità** fra Unione e Comuni
- adottare un **unico livello di analiticità del Piano dei conti** al fine di acquisire da tutti i bilanci di tutti gli enti le medesime informazioni
- **Piano dei conti articolato in centri di costo e centri di responsabilità** coerenti con il D.lgs.118/2011

## Criteri di ripartizione delle spese e delle entrate dei servizi conferiti

### Le prassi applicative

Primo elemento da mettere a fuoco è che i comuni finanziano i saldi e non le spese delle Unioni: questo significa che le previsioni dei comuni vanno fatte conoscendo l'andamento della gestione dell'Unione.

Questo aspetto va definito fin dagli studi di fattibilità, chiamate ad individuare le attese di entrata e spesa, e quindi dei saldi da finanziare da parte dei comuni in base ai criteri stabiliti:

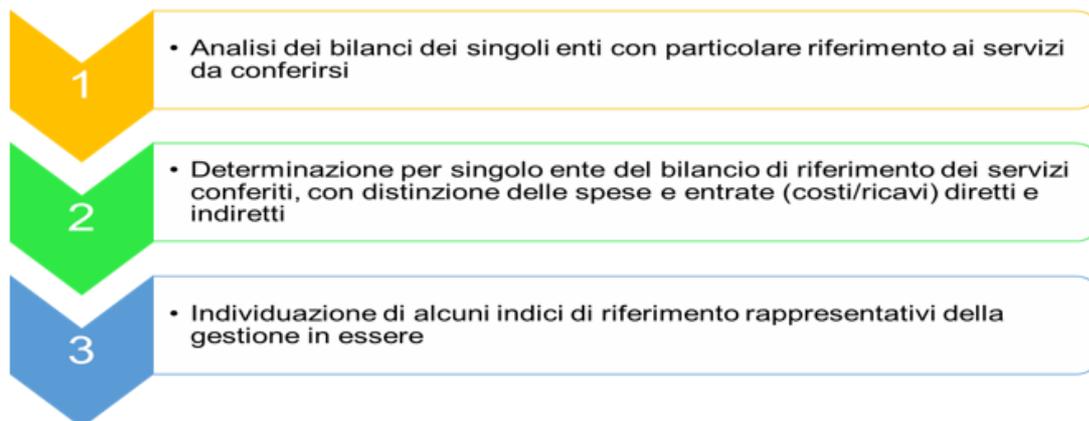
#### È bene ricordare che...

La definizione dei criteri di riparto dovrebbe essere trattata sin dalla predisposizione di eventuali studi di fattibilità di gestione associata, per chiarire le attese di entrata e di spesa

#### Strumenti regionali

La Regione mette a disposizione due banche dati con i valori di bilancio delle Unioni di comuni presi dalla BDAP (Banca dati delle Pubbliche amministrazioni):

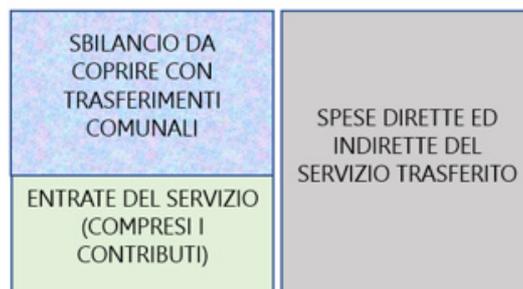
- **Power Bilanci:** consente con grande facilità di rappresentare mediante grafici e schemi i principali valori contabili delle Unioni, confrontarli fra di loro, definire indicatori e alert predefiniti
- **finanza del territorio:** dà una lettura per voci più aggregata e con possibilità di scaricare dati.



Con il conferimento dei vari servizi, tutte le spese e le entrate di riferimento transitano sul bilancio dell'unione (compreso il personale). Nel bilancio del singolo ente è quindi contabilizzata unicamente la quota di contribuzione a pareggio dei servizi conferiti che costituisce un saldo generalmente negativo (spese-entrate). Rappresenta la quota parte di «sbilancio» che deve essere coperta con i trasferimenti dei comuni che hanno conferito il servizio.

I criteri in base ai quali ripartire le spese di un servizio fra comuni possono essere molti. La teoria prevede tre grandi tipologie:

- **capitario** (n. abitanti),
- a **controprestazione** (es. numero di pratiche eseguite o di utenti per ogni ente)
- **misto** (un mix dei precedenti).



Nella prassi si consiglia di effettuare approfondite simulazioni prima di definire il criterio, inoltre prevedere la possibilità di modificare tale criterio in sede di bilancio di previsione. Nelle fasi iniziali della vita di una Unione occorre tener conto della spesa storica dei comuni per quel servizio, al fine di non determinare criteri che apportino improvvisamente eccessive variazioni di onerosità di un servizio. Il criterio a controprestazione è connesso all'output che ogni comune riceve dal servizio dell'Unione, approssimato a inizio anno e definito a consuntivo (bambini iscritti al nido, ore di pattuglia sul territorio, autorizzazioni rilasciate da un ufficio, ecc.). Il criterio misto, fra capitario e a controprestazione, rappresenta una variante dei due precedenti (per es. per un servizio standard capitario più un criterio a contro prestazione per i servizi supplementari). In merito alle entrate, se si tratta di tariffe del servizio conferito, normalmente vengono trattenute dall'Unione a compensazione delle relative spese. Se si tratta di entrate di altra natura (tributi, sanzioni codice della strada, ecc.) occorre fare attenzione ai vincoli specifici previsti dalle norme e dai principi contabili.

### **La formalizzazione dei criteri di riparto**

Generalmente i criteri di riparto delle spese da porre a carico dei singoli comuni sono stabiliti nelle convenzioni per la gestione in forma associata degli stessi.

Tale scelta tuttavia incontra un limite, ovvero che **la modifica di tali criteri comporta la necessità di modificare la convenzione.**

Per ovviare a tale rigidità, si potrebbe:

- inserire nella convenzione una disciplina di carattere generale, con i criteri di massima per il riparto delle spese, i tempi di erogazione delle quote, ecc.;
- demandare, sempre prevedendolo in convenzione, a specifici atti da approvarsi dal consiglio dell'unione (anche contestualmente all'approvazione del DUP/bilancio di previsione) la declinazione dei criteri specifici di riparto.

## La parifica debiti e crediti reciproci

Il legislatore non ha previsto un obbligo di consolidamento dei conti tra Comuni e Unione, in quanto tutte le attenzioni sono focalizzate sul mondo delle società. Il consolidamento, tuttavia, non solo è spesso l'unico modo di conoscere la spesa per le funzioni gestite in forma associata e di definire il contributo dei Comuni partecipanti richiesto per un servizio, **ma è anche l'unico sistema in grado di fornire una rappresentazione fedele e completa dei servizi erogati a un territorio**. La scelta sul tipo di consolidamento è una diretta conseguenza delle informazioni che si vogliono ottenere.

Di certo sarebbe opportuno l'aggregazione in un unico bilancio a livello di unione, da considerare come ente capogruppo, ma altrettanto importante sarebbe poter ricostruire il bilancio del singolo comune attribuendo allo stesso la quota parte di entrate e di spese sostenute per suo conto dall'unione. Sebbene non vi sia obbligo di consolidamento, riteniamo tuttavia fondamentale che gli enti interessati procedano:

- **in fase di bilancio**, ad una iscrizione delle poste di trasferimenti a favore delle unioni che siano collegate a dei prospetti riportanti le entrate e le spese presunte dei singoli servizi;
- **in fase di rendiconto**, ad un'approvazione dei rendiconti di dettaglio dei singoli servizi, che evidenzino gli scostamenti rispetto alla previsione nonché ad una parifica delle poste reciproche ovvero a un allineamento dei residui attivi e passivi conservati nel conto del bilancio.

Le entrate principali delle Unioni sono rappresentate dai contributi dei Comuni per i servizi conferiti. Ne deriva la centralità di un corretto coordinamento dei flussi finanziari fra comuni e unioni. La frequenza dei pagamenti e i criteri di riparto sono definiti nelle convenzioni (molte volte diverse da servizio a servizio o carenti nel disciplinare i rapporti finanziari) o nei regolamenti di contabilità. Spesso i flussi si intrecciano, creando molte «partite infragruppo» e la necessità di elisioni della stessa voce che più volte viene registrata in entrata e spesa sui bilanci dei Comuni e delle Unioni. Si pensi a un Comune che dà in comodato all'unione un edificio, come sua sede, sostenendo le spese per utenze, a sua volta rimborsate dall'Unione a quell'ente ma poi ripartite fra i costi generali da attribuire pro quota come spese del servizio associato fra tutti i comuni. La rilevanza di queste poste, specie per le Unioni, fa sì che l'attività sia fondamentale per garantire la veridicità e l'attendibilità della situazione finanziaria rappresentata nel consuntivo. Per questo motivo il rendiconto di questi enti deve essere corredato dell'asseverazione reciproca dei debiti/crediti da parte degli organi di revisione, in mancanza della quale difficilmente può essere rilasciato un parere favorevole.

### È bene ricordare che...

Anche la giurisprudenza contabile si sta orientando verso la reciprocità: la Corte dei Conti, sez. di controllo dell'Emilia-Romagna, infatti, in molte verifiche dei consuntivi ha chiesto ai comuni partecipanti ad una Unione la verifica reciproca dei crediti debiti. Vedasi ad esempio i rilievi della [Delib. n. 39/2021/PRSE - Corte conti, Sez. reg. contr. Emilia-Romagna](#)

## La realizzazione di opere pubbliche da parte delle Unioni di Comuni

Le Unioni di comuni sono sempre state escluse dai vincoli di finanza pubblica, ovvero dall'obbligo di rispettare il saldo del patto di stabilità/pareggio di bilancio posto invece a carico dei singoli comuni fino a tutto l'esercizio 2018.

Tali vincoli, comportando una limitazione alla facoltà di realizzare investimenti nei limiti degli spazi finanziari disponibili, hanno spesso condotto gli enti ad affidare alle unioni di comuni il compito di realizzare le opere pubbliche.

Dal 2019 sono stati definitivamente superati gli obblighi del pareggio di bilancio a carico dei comuni. Pertanto, la realizzazione delle opere pubbliche da parte delle unioni non assume più carattere di «convenienza» rispetto a tale aspetto vincolistico.

Tuttavia, la realizzazione di investimenti da parte delle unioni può rappresentare una interessante opportunità per:

- realizzare opere di interesse sovracomunale;
- sfruttare economie di scala negli appalti (si pensi ad esempio all'acquisto di beni durevoli quali arredi scolastici, computer, ecc.)
- attrarre contributi pubblici.

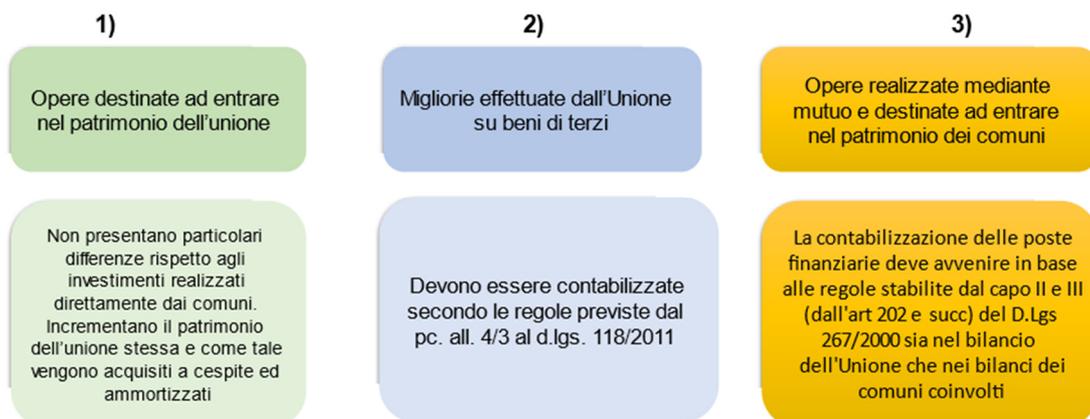
### È bene ricordare che...

**La Corte dei conti in sede giurisdizionale, con la [sentenza n. 24/2017](#)** ha deciso che gli investimenti realizzati da una unione di comuni, relativi a funzioni che sono state conferite all'Unione, sono legittimi e non possono essere considerate procedure "elusive" nei confronti delle regole di finanza pubblica.

### Strumenti regionali

**Materiale sull'armonizzazione contabile aggiornato con l'intesa del 3 aprile 2014 in Conferenza Unificata [Fonte sito Arconet] → [vai al documento](#)**

### LA REALIZZAZIONE DI INVESTIMENTI DAPARTE DELLE UNIONI



## La contrazione di mutui con Cassa Depositi e Prestiti da parte delle Unioni di Comuni

Le unioni di comuni possono contrarre mutui con la Cassa depositi e prestiti spa e con l'Istituto per il Credito Sportivo come tutti gli enti locali. A volte CDP chiede apposite garanzie ai comuni aderenti all'unione per concedere mutui all'unione stessa ed in particolare l'impegno, da parte dei comuni interessati, a subentrare in tutte le obbligazioni esistenti in capo all'unione nei confronti di Cassa depositi e prestiti in caso di inadempimento da parte dell'ente.

La documentazione richiesta è:

- **regolamento di contabilità** (o delibera di modifica del regolamento) **in cui si prevede il rilascio di garanzie sussidiarie a favore dell'unione**
- **delibera consiliare di attivazione della garanzia sussidiaria**

### Suggerimenti per la redazione

#### **MODIFICA DEL REGOLAMENTO DI CONTABILITA' (richiesta da CDP):**

*nel caso di assunzione di mutui da parte dell'Unione dei Comuni [...] per la realizzazione di opere pubbliche per il comune di .....-, il consiglio comunale, con proprio atto dispone di assumere l'impegno a subentrare in tutte le obbligazioni esistenti in capo al medesimo soggetto nei confronti dell'istituto mutuante, in caso di inadempimento del garantito*

#### **RILASCIO DI GARANZIA SUSSIDIARIA (richiesta da CDP): DELIBERA**

*1) Di attivare la garanzia sussidiaria prevista dall'art. .... del regolamento di contabilità a garanzia del prestito di euro ..... richiesto a cura dell'Unione dei comuni [...] alla Cassa Depositi e Prestiti Spa per i lavori .....;*  
*2) Di prendere atto degli impegni a carico del comune di ..... di cui all'art. 9 delle condizioni generali del contratto di prestito "Contratto di prestito di scopo ordinario a tasso fisso a carico di ente locale con garanzia sussidiaria del comune di riferimento".*

#### **È bene ricordare che...**

A volte CDP chiede apposite garanzie ai comuni aderenti all'unione per concedere mutui all'unione stessa ed in particolare l'impegno, da parte dei comuni interessati, a subentrare in tutte le obbligazioni esistenti in capo all'unione nei confronti di Cassa depositi e prestiti in caso di inadempimento da parte dell'ente

## La gestione contabile del Piano Esecutivo di Gestione (PEG) in Unione

Teoricamente tutte le risorse di un servizio conferito dovrebbero esser nel bilancio dell'Unione, e quindi gestite nel Piano esecutivo di gestione dell'Unione.

Potrebbe però accadere che nei Peg di ogni comune aderente all'Unione siano ancora presenti risorse che devono quindi essere evidenziate e assegnate in gestione ai Responsabili dell'Unione, ai fini di garantire un razionale andamento dei servizi associati alla luce dei principi vigenti in materia.

In base infatti all'art. 32, comma 4, TUEL i regolamenti dell'Unione disciplinano i rapporti finanziari con i comuni; appare logico nonché conforme allo spirito della normativa in materia (art. 33 TUEL) che ciò avvenga nel **rispetto del principio di ricomposizione unitaria in capo agli uffici dell'Unione di tutte le competenze riconducibili al servizio, per ragioni di massima economicità.**

### È bene ricordare che...

Il responsabile dell'ufficio dell'Unione deve poter adottare tutti gli atti previsti dall'art. 107 TUEL, con riferimento anche ai pertinenti capitoli di entrata e di spesa allocati nei singoli bilanci. **Ciò è opportuno che sia adeguatamente regolamentato all'interno del regolamento di contabilità o nelle convenzioni**

## Bilancio di Previsione, gestione e rendicontazione

Il regolamento di contabilità, le convenzioni e gli atti contabili devono disciplinare, come già detto, i rapporti finanziari tra unione e comuni, che sono basati su un preventivo dei servizi trasferiti, un monitoraggio in corso d'anno e un consuntivo da presentare a rendiconto. In particolare, in sede di:

**BILANCIO DI PREVISIONE** → viene determinato lo sbilancio tra entrate e spese afferenti al singolo servizio, che vengono ribaltate sui comuni in base ai criteri indicati in convenzione. Costituisce la base per la previsione dei bilanci dei comuni.

**MONITORAGGIO IN FASE DI GESTIONE** → L'Unione deve monitorare in corso d'anno l'andamento della gestione e l'attuazione degli obiettivi, al fine di verificare la necessità di apportare variazioni agli stanziamenti che comportino una modifica alle quote da richiedere ai comuni. Sarebbe necessario almeno un momento di verifica ma auspicabile un processo periodico di riallineamento (es. trimestrale).

**RENDICONTAZIONE** → questo è il momento per verificare se i feedback periodici hanno dato l'esito desiderato e presentare il quadro generale della gestione per come è stata affrontata. In questa fase non si dovrebbe più chiedere ai comuni di adeguare le quote in quanto i bilanci sono ormai chiusi e si genererebbe un debito fuori bilancio. Regolamento e convenzioni dovranno stabilire le tempistiche di erogazione delle quote dai comuni all'unione. Dato che l'unione è un ente locale che vive di funzioni trasferite, basa la propria liquidità principalmente sui trasferimenti dei comuni. Una puntuale e regolare erogazione di tali quote è quindi condizione necessaria per garantire all'unione la liquidità necessaria a far fronte alle spese. La soluzione di riconoscere all'Unione le quote dovute per i servizi trasferiti consente di garantire certezza dell'entrata. L'alternativa sarebbe quella di lasciare una quota (ad es. il 10-15%) a conguaglio al momento della presentazione del rendiconto. Il problema, tuttavia, è che il rendiconto difficilmente arriva entro la data del riaccertamento ordinario dei residui, per cui in caso di ritardo l'ente dovrebbe far confluire in economia le somme.

### È bene ricordare che...

Regolamento e convenzioni dovranno stabilire le **tempistiche di erogazione delle quote dai comuni all'unione**.

Dato che l'unione è un ente locale che vive di funzioni trasferite, basa la propria liquidità principalmente sui trasferimenti dei comuni. Una puntuale e regolare erogazione di tali quote è quindi condizione necessaria per garantire all'unione la liquidità necessaria a far fronte alle spese

## L'Avanzo di amministrazione dell'Unione

Nel caso in cui l'unione registri maggiori entrate ovvero delle economie di spesa relativamente ai servizi trasferiti, che non vengono «scontati» in corso d'anno sulle quote che i comuni trasferiscono, a fine anno si genera un **avanzo di amministrazione**. Trattandosi di finanza «derivata» l'origine di questo avanzo deve essere attentamente analizzata per singolo servizio, di modo che si possa attribuire la «paternità» dello stesso. In linea di principio l'avanzo generato nelle Unioni deriva dai servizi conferiti dai Comuni, ed avrà pertanto, natura di **avanzo vincolato** da trasferimenti che deve essere «attribuito» ai singoli enti in relazione alle % di contribuzione allo stesso.

Limitatamente ai servizi propri dell'Unione finanziato con risorse proprie o con risorse trasferite ma a titolo "originario", l'Unione genera **avanzo libero**. Si tratta di una ipotesi del tutto residuale che si riscontra nelle unioni montane, che sono subentrate alle sopresse comunità montane, le quali avevano titolarità di determinati servizi.

**L'avanzo vincolato** può essere utilizzato per:

- abbassare le quote a carico dei comuni degli esercizi successivi (come avanzo vincolato non occorre aspettare la salvaguardia);
- finanziare progetti ad hoc
- perequazione
- creare un «fondo» per far fronte ad eventuali aumenti di spesa

**L'avanzo libero** può essere utilizzato per:

- equilibri di bilancio
- investimenti
- perequazione
- spese correnti non ricorrenti

Anche laddove l'unione riuscisse a comunicare ai comuni l'aumento delle quote entro novembre, non è detto che i comuni riescano a reperire le risorse per far fronte alle maggiori spese. Per questo l'unione rischia di dover anticipare di competenza le somme (con il rischio, se non ha delle riserve, di chiudere in disavanzo) per poi richiedere eventualmente l'integrazione l'anno successivo ai comuni. Può accadere che le spese per i servizi trasferiti alle unioni registrino degli aumenti di spesa in corso d'anno, comportando così la necessità di rideterminare le quote di contribuzione a carico dei comuni. L'Unione dovrebbe attivare un sistema di monitoraggio in corso d'anno tale da poter comunicare agli enti la variazione delle quote:

- entro luglio, per la salvaguardia degli equilibri di bilancio;
- entro novembre, in tempo utile per l'ultima variazione di bilancio.

Nonostante le verifiche, in corso d'anno potrebbe comunque registrarsi un avanzo che va gestito nelle modalità illustrate più sopra e che va reimpiegato o restituito in base agli accordi unione/comuni.

### È bene ricordare che...

L'origine dell'avanzo di amministrazione deve essere attentamente analizzata, in quanto la finanza dell'Unione è **derivata**

## Analisi, fabbisogno e piani di trasferimento

### Come funziona il nuovo sistema dei trasferimenti agli enti locali basato sui fabbisogni standard?

Il sistema dei trasferimenti agli enti locali sta passando dal criterio storico ad un sistema perequato su cui incidono i fabbisogni standard e le capacità fiscali. Gli indicatori del SOSE rilevati da comuni e Unioni producono effetti sui criteri di assegnazione e riparto delle risorse. È quindi fondamentale che vi sia una rilevazione coordinata dei dati di output e contabili da inviare al SOSE fra comuni e Unione. Infatti, le attività rese dall'Unione vengono poi attribuite ai comuni per definire il fabbisogno di spesa necessario. "Il Progetto Fabbisogni Standard nasce con il Decreto Legislativo 26 novembre 2010, n. 216 che affida a SOSE - Soluzioni per il Sistema Economico S.p.A. la predisposizione delle metodologie finalizzate alla determinazione dei fabbisogni standard. I fabbisogni standard rappresentano le reali necessità finanziarie di un Ente Locale in base alle sue caratteristiche territoriali e agli aspetti sociodemografici della popolazione residente.

**L'adozione del calcolo dei fabbisogni standard per la distribuzione dei trasferimenti perequativi permette il superamento del vecchio criterio della spesa storica sulla quale si basano attualmente i trasferimenti agli Enti territoriali.** Questo approccio metodologico viene oggi considerata una *best practice* relativa alla progettazione dei sistemi di finanziamento dei governi locali (...)”<sup>15</sup>.

Il Fabbisogno standard è il livello di spesa che deve essere garantito tenendo conto degli elementi che determinano la domanda e i costi che l'ente deve sostenere per erogare i servizi per le funzioni fondamentali. [SOSE – OPENCIVITAS](#) raccoglie ed elabora le informazioni degli enti locali e restituisce le valutazioni in termini di performance e consente valutazioni comparative fra enti.

L'analisi dei dati di OPENCIVITAS è comunque importante per capire «la percezione» della performance del proprio ente e per comprendere quali sono le cause principali che determinano la spesa e il livello di servizio reso. Sulla base delle valutazioni è possibile procedere con la progettazione di interventi sui fabbisogni e sugli eventuali piani di trasferimento delle risorse alle Unioni.

### È bene ricordare che...

Il coordinamento nella rilevazione dati tra Unioni e Comuni dei fabbisogni standard è fondamentale, così come la conoscenza delle variabili principali che guidano i trasferimenti.

### Strumenti regionali

Alberto Scheda RER: [I fabbisogni standard e indicatori SOSE quali effetti per Comuni e Unioni della Regione ER](#)

### Esperienze delle Unioni

#### Unione Romagna

**Faentina:** la sperimentazione dell'utilizzo degli indicatore SOSE per la misurazione della performance (→ [presentazione F. Padovani](#))

---

<sup>15</sup> <https://opendata.sose.it/fabbisognistandard/>

## **FOCUS 6 – Strumenti di Indirizzo e Coordinamento unitari**

## Pianificazione finanziaria integrata Unione-Comuni

Il tema della Pianificazione finanziaria integrata Unione-Comuni è cruciale per un corretto processo di definizione degli obiettivi e per la previsione delle risorse finanziarie. Come abbiamo visto dal capitolo precedente l'interdipendenza anche finanziaria fra unione e comuni è strettissima per questo sarebbe necessario che il percorso avvenisse in parallelo non solo come tempi, ma anche utilizzando gli stessi documenti, attraverso l'adozione di un DUP integrato.

Il DUP, documento Unico di Programmazione, previsto dal principio contabile allegato 4/1 del D.Lgs. 118/2011 è lo strumento che permette l'attività di guida strategica ed operativa degli enti locali e costituisce, inoltre, nel rispetto del principio del coordinamento e coerenza dei documenti di bilancio, il presupposto necessario di tutti gli altri documenti di programmazione. Sarebbe quindi opportuno che tale documento fosse redatto dall'Unione e dai Comuni aderenti in maniera consolidata con la stessa impostazione e con contenuti in gran parte validi per tutti gli enti e per la restante parte specifici per i singoli enti. Una particolarità delle Unioni è che non sono previste le linee programmatiche di mandato del sindaco/presidente (art. 46 c.3 del D.lgs. 267/2000) che rappresenta il primo documento di pianificazione strategica del comune.

L'Unione definirà quindi i suoi obiettivi strategici in armonia con quanto indicato nelle suddette linee dei comuni aderenti. A mano a mano che le funzioni vengono trasferite, dovrebbe aumentare il numero di obiettivi a committenza condivisa tra Comuni, oltre a diminuire quelli eseguiti "in proprio" dai Comuni. Naturalmente il documento potrebbe continuare a mantenere separata indicazione degli obiettivi realizzati solo per un ente (come, ad esempio, un'opera pubblica localizzata in un territorio) o per tutti i Comuni eseguiti dall'Unione anche se con target e indicatori differenziati. È quindi necessaria la puntuale individuazione per ogni obiettivo degli enti committenti, e degli amministratori responsabili, con un continuo collegamento tra il disegno della governance dell'Unione e l'architettura del sistema della performance.

### È bene ricordare che...

Anche il controllo strategico (→ [vai alla scheda](#)) gestito dall'Unione consente una visione unitaria di obiettivi e risorse

### Strumenti regionali

**"Verso il PRT 2018-2020 (novembre 2017)"** → documento regionale che illustra il percorso e le scelte istituzionali e condivise del Programma di Riordino Territoriale 2018-2020

### Esperienze delle Unioni

- Unione dei Comuni dell'Appennino Bolognese
  - Unione dei Comuni Valle del Reno, Lavino e Samoggia
  - Unione Reno Galliera
  - Unione Savena - Idice
  - Unione dei Comuni Valle del Savio
  - Unione Rubicone mare
  - Unione Valli e delizie
  - Unione Comuni del Sorbara
  - Unione delle Terre d'Argine
  - Unione Valnure e Valchero
  - Unione Bassa Est Parmense
  - Unione Pedemontana Parmense
  - Unione dei Comuni della Bassa Romagna
  - Unione della Romagna Faentina
  - Unione Bassa Reggiana
  - Unione Terra di Mezzo
  - Unione Val d'Enza
  - Unione Comuni Terre Pianura
- Unioni con indicatore di virtuosità  
"l'Unione ha adottato annualmente atti di programmazione integrata e coordinata dei bilanci, del DUP e della performance dell'Unione e dei Comuni" soddisfatto – annualità 2021*

## Piano delle *performance*

Come per la pianificazione finanziaria, anche il sistema della performance può essere gestito in maniera unitaria nell'unione. Elemento essenziale sarà adottare un'unica metodologia di definizione degli obiettivi e degli indicatori tra unione e comuni. L'adozione di un unico sistema di rilevazione degli indicatori è centrale per una corretta valutazione delle attività. Sarebbe quindi necessario, aldilà dell'adozione di un unico applicativo, soprattutto l'utilizzo di unico archivio degli indicatori. Ovviamente l'adozione di un unico Sistema di Misurazione e valutazione della Performance sia per l'Unione che per i Comuni facilita tutto il processo. L'adozione di un unico sistema della performance nel comune e nell'unione deve tener conto della multi-dimensionalità degli enti.

A volte sono presenti nell'unione Comuni molto differenti per dimensione, organizzazione, risorse. Si devono quindi prevedere strumenti e istituti in grado di soddisfare tutte le esigenze.

I requisiti del citato art. 169 del Tuel sono quelli di prevedere un documento che integra la parte contabile con il piano dettagliato degli obiettivi previsto dall'art.197, comma 2, lettera a), del Tuel, con il Piano della performance, articolato per servizi con obiettivi, indicatori e relativi target, fornendo così una rappresentazione completa del ciclo di programmazione economico-finanziaria e del ciclo della performance (art.4 del D.Lgs. 150/2009).

### **È bene ricordare che...**

L'Art. 169 Tuel (come modificato dall'art. 3, comma 1, lett. g-bis), D.L. 10 ottobre 2012, n. 174 prevede fra l'altro che "Il piano esecutivo di gestione è deliberato in coerenza con il bilancio di previsione e con la relazione previsionale e programmatica. Al fine di semplificare i processi di pianificazione gestionale dell'ente, il piano dettagliato degli obiettivi di cui all'articolo 108, comma 1, del presente testo unico e il piano della performance di cui all' articolo 10 del decreto legislativo 27 ottobre 2009, n. 150 sono unificati organicamente nel piano esecutivo di gestione.". La legge n.56/2014 c.d. Delrio, all'art. 1 c. 110, indica che il controllo di gestione può essere svolto dall'Unione per tutti i comuni aderenti. *"Le seguenti attività possono essere svolte dalle unioni di comuni in forma associata anche per i comuni che le costituiscono, con le seguenti modalità: ... d) le funzioni di competenza dell'organo di valutazione e di controllo di gestione sono attribuite dal Presidente dell'unione sulla base di apposito regolamento approvato dall'unione stessa.*

### **Strumenti regionali**

La regione ha attivato un gruppo di lavoro sul controllo di gestione che si occupa di tutte le tematiche, performance comprese, connesse allo sviluppo di tali attività.

### **Esperienze delle Unioni**

Alcune Unioni si sono dotate di un sistema di business intelligence che consente di mettere a disposizione cruscotti e report di analisi. La base dati per tali sistemi è un datawarehouse che viene costruito considerando la classificazione analitica con cui sono stati associati i centri di costo ai data base della contabilità e del personale, e agli indicatori.

[Indicatori — Unione Reno Galliera](#)

Il Peg/Piano Performance dovrebbe rispettare la coerenza fra Programmi del DUP (Documento Unico di Programmazione) dell'ente e la loro traduzione in obiettivi e indicatori di risultato in modo da poterne verificare lo stato di attuazione.

- la sezione operativa del DUP individua gli obiettivi triennali (programmi) che declinano la pianificazione strategica definita nel Piano Strategico/Programma di mandato, nonché nella sezione strategica del DUP;
- il Bilancio è redatto in coerenza con gli obiettivi del DUP;
- il Piano Esecutivo di Gestione (PEG) (assegnazione delle risorse alle Aree/servizi) e il Piano degli Obiettivi (PdO) (assegnazione degli obiettivi/progetti) sono unificati in un unico documento, che costituisce la traduzione operativa degli obiettivi strategici individuati nel DUP.

Non va dimenticato che recentemente la Sezione Regionale di controllo della Corte dei Conti dell'Emilia-Romagna ha richiamato alcuni comuni con più di 15.000 abitanti al corretto sviluppo del sistema dei controlli interni. Si rimarca quindi il valore che lo svolgimento di tali attività tramite l'Unione può avere ([Deliberazione n. 67/2021/VSGC Sezione Regionale di Controllo per l'Emilia-Romagna](#)).

## Piano anticorruzione e trasparenza

Oltre ad essere un'attività di particolare rilievo, la gestione della prevenzione della corruzione e della trasparenza è particolarmente complessa, dovendo sottostare a precise indicazioni operative (piano nazionale anticorruzione) ma consentendo altresì una specifica attività (la ricostruzione dei processi operativi) che nel caso di funzioni delegate all'Unione dovrebbe essere auspicabilmente svolta in modo unitario fra Comuni ed Unione. **Non a caso, la possibilità di svolgimento della funzione in capo all'unione è prevista dalla L. 56/2014.**

Le Unioni in Emilia-Romagna che hanno redatto il piano unitamente ai Comuni (indicate a lato) hanno adottato vari modelli operativi:

- **Unione Valnure e Valchero** ha nominato un unico RPCT ed ha redatto un unico piano, in forza di una specifica convenzione a tale scopo sottoscritta (*idem* **Unione Valle Savio, Unione Pedemontana Parmense, Unione Terra di Mezzo**)
- **Unione Bassa Romagna** ha mantenuto la nomina del RPCT in ogni comune, ma tutti hanno contribuito alla redazione del PTPCT in forma unitaria (*idem* **Unione Reno Galliera**)
- **Unione Romagna Faentina:** esiste un unico RPCT ma presso i comuni sono individuati i referenti per la trasparenza.

### È bene ricordare che...

Per avere un RPCT occorre la stipula di un'apposita convenzione.

### Strumenti regionali

Rete regionale per la trasparenza e l'integrità: supporto agli enti locali:

<https://legalita.regione.emilia-romagna.it/rete-trasparenza>

### Esperienze delle Unioni

- [Unione Reno Galliera](#)
- [Unione dei Comuni Valle del Savio](#)
- [Unione Valnure e Valchero](#)
- [Unione Pedemontana Parmense](#)
- [Unione dei Comuni della Bassa Romagna](#)
- [Unione della Romagna Faentina](#)
- Unione Bassa Reggiana
- [Unione Pianura Reggiana](#)
- [Unione Terra di Mezzo](#)
- [Unione Valle Reno, Lavino e Samoggia](#)

*Unioni che hanno soddisfatto l'indicatore di virtuosità "l'Unione ha approvato insieme ai Comuni un unico piano sulla trasparenza e l'anticorruzione" nel 2021.*

*I link portano ai piani anticorruzione 2021-2023 (dove in premessa sono indicate le modalità di redazione unitaria), ove disponibili*

## Il controllo strategico

L'unione Reno Galliera ha implementato – in seno al controllo di gestione – un sistema di controllo strategico. Oggetto dell'attività di controllo strategico è il monitoraggio dell'attuazione degli indirizzi politici deliberati, attraverso l'analisi preventiva e consuntiva della congruenza e/o degli eventuali scostamenti tra le missioni affidate e le risorse umane, finanziarie e materiali, assegnate, nonché l'identificazione degli eventuali fattori ostativi, delle eventuali responsabilità per la mancata o parziale attuazione, dei possibili rimedi (art.6, comma 1, D.Lgs.n.286/1999). Il controllo strategico ha l'obiettivo di supportare le funzioni d'indirizzo politico; tale **forma di controllo costituisce essenzialmente una valutazione politica delle scelte effettuate in sede di pianificazione e programmazione dell'attività amministrativa**. Si integra quindi con le altre attività di controllo interno dell'ente (controllo amministrativo-contabile, di controllo di gestione, controlli interni sugli atti). L'Unione Reno Galliera, sulla base degli indirizzi di mandato (deliberazione consiliare n.48 del 28/10/2019) ha declinato la pianificazione strategica attraverso l'individuazione di 8 indirizzi strategici.

L'Unione Bassa Romagna ha creato un cruscotto condiviso [controllo di gestione – controllo strategico](#), "Una piattaforma di Business Intelligence per valorizzare il patrimonio di dati delle PA e agevolare i processi decisionali. Il sistema - attraverso grafici dinamici, report, indicatori - restituisce le informazioni in maniera efficace, consentendo di analizzare i dati rapidamente e di facilitare le valutazioni". Oltre alle macro-sezioni suddette, sono disponibili, dal menu di navigazione: analisi costi e indicatori dei servizi educativi; contravvenzioni e attività sul territorio della Polizia Municipale; Pratiche e tempi di conclusione dei procedimenti del SUE e del SUAP; trend degli atti lavorati dalla segreteria; Trend degli atti protocollati; Analisi costi dei servizi comunali: cultura, lavori pubblici, servizi generali.

### È bene ricordare che...

"La rendicontazione strategica non è un atto obbligatorio per le Unioni. Ai sensi dell'art. 147 ter del testo unico degli enti locali è obbligatoria solo per i comuni con più di 15.000 abitanti; è tuttavia un atto fondamentale per un ente di secondo livello, quale l'Unione, che ha l'obbligo, sostanziale e non formale, di rendicontare l'attività ai propri azionisti di maggioranza, i comuni." – *dalla [relazione strategica 2020 Unione Reno Galliera](#)*

### Esperienze delle Unioni

- **Unione Reno Galliera** – controllo strategico: <http://www.renogalliera.it/lunione/uffici-e-servizi/uffici/direzione/direzione-1/controllo-di-gestione/controllo-strategico>
- **Unione Bassa Romagna** – [piattaforma di business intelligence](#)

## Agenda Digitale Locale

### Transizione digitale: chi può aiutare l'Unione in questo percorso di sviluppo?

Nel particolare momento storico, che vede la **transizione digitale** al centro delle politiche per la ripartenza e la resilienza dopo la pandemia, accanto alla transizione verde, uno strumento che le Unioni possono implementare per avviare e programmare un processo condiviso di sviluppo digitale del proprio territorio è **l'Agenda Digitale Locale**.

L'Agenda Digitale Locale è uno strumento politico-programmatico che ha l'obiettivo di accompagnare il territorio ad essere 100% digitale, ossia un territorio in cui le persone vivono, studiano, si divertono e lavorano utilizzando le tecnologie, Internet ed il digitale in genere senza che questo risulti una eccezionalità; un territorio con "zero differenze" tra luoghi, persone, imprese e città al fine di garantire a tutti un ecosistema digitale adeguato.

La Regione Emilia-Romagna ha attivato il **progetto adLER**, cioè un percorso di affiancamento e supporto per la redazione ed approvazione dell'Agenda Digitale Locale.

**ADLER viene proposta alle Unioni di Comuni**, con particolare attenzione ai territori e alle comunità della montagna, aree più isolate e quindi meno favorite rispetto ad altri luoghi della regione. Si tratta di zone in cui le tecnologie e la Rete possono essere d'aiuto a fronte di un progressivo spopolamento e invecchiamento della cittadinanza. Nell'ambito delle attività dell'Agenda Digitale sono a tal fine coinvolte le comunità locali con un intervento strutturato di assistenza all'adozione e utilizzo delle tecnologie in tutti i contesti socioeconomici.

La definizione dell'Agenda Digitale Locale passa da un **percorso partecipato** nel quale gli obiettivi strategici di sviluppo della società dell'informazione vengono costruiti insieme ai principali stakeholder, in coerenza con il **ruolo che l'Agenda Digitale Emilia-Romagna riconosce alle comunità locali, quali importanti attori d'innovazione sociale in grado di co-costruire e amplificare le politiche legate al digitale**. La produzione di conoscenza sulle comunità è un processo che ADER (e quindi AdLER) intende sia continuo e volto a 'setacciare' il territorio alla ricerca di quelle miniere interattive con e sulle quali co-progettare una regione *full digital*.

### È bene ricordare che...

La Regione (coordinamento ADER) può mettere a disposizione delle Unioni il **Profilo digitale**, un documento che illustra lo stato dell'arte del digitale nei comuni dell'Unione, con dati sempre aggiornati, rapportati a quelli della provincia e della Regione. La richiesta di supporto può essere fatta per e-mail scrivendo all'indirizzo [coordinamentoader@regione.emilia-romagna.it](mailto:coordinamentoader@regione.emilia-romagna.it)

### Strumenti regionali

Agenda Digitale Locale:  
<https://digitale.regione.emilia-romagna.it/ad-locali>  
Modello ADLER:  
<https://digitale.regione.emilia-romagna.it/ad-locali/materiali/il-progetto-adler>

### Esperienze delle Unioni

Le Unioni emiliano-romagnole con ADL sono descritte nel sito regionale dedicato:  
<https://digitale.regione.emilia-romagna.it/ad-locali>

## **FOCUS 7 – Conferimento delle Funzioni**

## Principi chiave del conferimento

### Integrità delle funzioni

“La L.R. n. 21/2012, all’art. 24, comma 4) afferma che “senza che residuino in capo ai comuni attività e compiti riferibili alla stessa funzione, salva la possibilità di articolare unità organizzative per sub-ambiti o sportelli decentrati territoriali purché alle dipendenze dell’Unione e compatibilmente con gli obiettivi generali di riduzione della spesa”. “Questo principio di integralità del conferimento, comporta, quindi, in primo luogo una serie di ricadute procedurali: la funzione conferita dal Comune deve essere giuridicamente riconducibile nella sua interezza alla struttura organizzativa dell’Unione, rendendo da una parte illegittimo il frazionamento del medesimo servizio su più forme associative, dall’altra rendendo obbligatoria l’unificazione dei procedimenti amministrativi, delle risorse umane e finanziarie, delle responsabilità in capo alla sola unione.

In secondo luogo, aspetto qui di maggiore rilevanza, le competenze prima riconducibili agli organi dei Comuni sono ricondotte esclusivamente alla responsabilità degli organi intercomunali.”

### È bene ricordare che...

L’esperienza maturata dalle Unioni in Emilia-Romagna conferma che un conferimento graduale di attribuzioni – anche in fase di avvio – non agevola la costruzione di un ufficio unico ma determina esclusivamente un rallentamento del suo sviluppo, soprattutto in determinate tipologie di funzioni, come ad esempio la gestione del personale.

### Strumenti regionali

**[“Verso il PRT 2018-2020 \(novembre 2017\)”](#)** →

documento regionale che illustra il percorso e le scelte istituzionali e condivise del Programma di Riordino Territoriale 2018-2020

## Completezza del conferimento (effettività e gradualità delle gestioni associate)

Il livello di completezza, come definito dal Programma di Riordino Territoriale, misura quanta parte delle attività che compongono una funzione è stata effettivamente trasferita in Unione da parte dei Comuni.

Strettamente correlato alla completezza è il grado di effettività: l'effettività delle funzioni è distinta in un primo livello base, che individua le azioni obbligatorie per accedere all'incentivo, ed un secondo livello avanzato, che individua le azioni di consolidamento della funzione, che contribuiscono al raggiungimento del punteggio massimo attribuito alla funzione.

**La scelta è stata fatta per consentire a tutte le Unioni di fare un percorso di rafforzamento omogeneo. Anche la differenziazione delle Unioni in 4 gruppi (AVANZATE, IN SVILUPPO, AVVIATE E COSTITUITE) è dettata dallo stesso obiettivo.**

Per le unioni avviate, il livello minimo del conferimento, anche se non si raggiunge il livello base, è rappresentato dai seguenti elementi:

- convenzione,
- nomina del responsabile unico,
- individuazione di una struttura organizzativa in Unione deputata allo svolgimento della funzione,
- avvenuto trasferimento del personale (salvo deroghe)
- avvenuto trasferimento delle risorse

### È bene ricordare che...

Il PRT definisce agli strumenti di verifica dell'effettività del conferimento, per ogni criterio indicato nelle singole schede funzioni

### Strumenti regionali

Elettra Malossi - [Effettività e virtuosità negli indicatori del PRT - 2018](#)

### Esperienze delle Unioni

**Classificazione delle Unioni nei 4 gruppi → [PRT 2021-2023 allegato 1](#)** (con indicazione del cambio di gruppo rispetto all'anno precedente)

## Il processo di conferimento

### La volontà politica al conferimento

È indubbio che il primo passaggio che segna l'avvio di un processo di conferimento sia la (concorde) volontà politica al conferimento della funzione. In tal senso, dopo le opportune discussioni in seno alla Giunta dell'Unione (composta da sindaci, si ricorda), risultano auspicabili i seguenti *passaggi* operativi:

- Redazione atto di indirizzo
- Studio di fattibilità (non obbligatorio) nel quale effettuare una prima ricognizione dei processi e dei fabbisogni e stilare eventualmente i passi del processo di conferimento
- Lo studio di fattibilità e l'atto di indirizzo devono essere condivisi dal livello politico, che dà mandato alla loro realizzazione e ne valuta i contenuti (fattibilità effettiva) in sede di approvazione
- Lo studio di fattibilità può spingersi ad affrontare anche il tema della regolamentazione (da approvare come primo atto del conferimento)
- La Regione in collaborazione con ANCI ha predisposto i modelli di convenzione delle 13 funzioni oggetto di finanziamento del PRT → [vai alla parte dedicata alle convenzioni in queste Linee Guida](#)

### È bene ricordare che...

La Regione finanzia studi di fattibilità per lo sviluppo di nuove funzioni da conferire alle unioni ed in generale della governance delle Unioni

### Strumenti regionali

[Il farsi Unione delle politiche di welfare. Linee guida](#)

Community Lab Unione dei Comuni, 2017 – Agenzia sanitaria e sociale Emilia-Romagna

### Definizione del progetto organizzativo

Prima del conferimento è opportuna la redazione di un progetto organizzativo, da realizzarsi auspicabilmente con il coinvolgimento del personale interno, in modo tale da creare un gruppo di lavoro dedicato.

Il gruppo di lavoro multidisciplinare consente di affrontare e definire aspetti critici e fattori di successo della gestione associata della funzione con conferimento all'Unione.

Tra le valutazioni che dovrebbero essere considerate nel progetto organizzativo vi dovrebbero rientrare:

- tempistica per il conferimento della funzione
- definizione del budget
- fabbisogno del personale

È inoltre opportuno valutare gli atti regolatori della funzione per evitare che la gestione della funzione risulti frenata dalle diverse regole locali e predisporre eventuali schemi di atti per la successiva regolamentazione della funzione delegata.

Infine, il nodo cruciale del personale, che deve essere affrontato da un duplice punto di vista, i cui aspetti, però, sono fortemente intrecciati fra loro:

- Coinvolgimento nella predisposizione del progetto di conferimento
- Gestione del personale adibito alla funzione e cambiamenti concernenti il conferimento della funzione all'unione

### È bene ricordare che...

La creazione di un gruppo di lavoro eventualmente interdisciplinare (specifica gestione, personale, ecc.) aiuta la definizione dei vari aspetti del progetto organizzativo

### Strumenti regionali

[Il farsi Unione delle politiche di welfare. Linee guida](#)

Community Lab Unione dei Comuni, 2017 – Agenzia sanitaria e sociale Emilia-Romagna

## Definizione del perimetro operativo e ricostruzione dei processi

Il cuore dell'attività di progettazione di una nuova funzione è rappresentato dalla ricostruzione delle modalità "attuali" (da intendere pre-conferimento all'unione) di gestione dal punto di vista:

- dei procedimenti amministrativi riconducibili alla funzione;
- dei processi operativi interni,
- delle modalità organizzative

in una parola: **chi fa cosa e come.**

I **punti di attenzione** della ricognizione possono essere sintetizzati come segue:

- ricostruzione situazione comuni (come le attività vengono svolte dai singoli comuni e con quali modalità e strumenti operativi)
- quali e quante unità di personale vengono adibite dai comuni alla funzione; valutazione in prospettiva della necessità in caso di trasferimento della funzione all'Unione
- ricostruzione degli strumenti disponibili e delle risorse attuali (anche di tipo tecnologico)
- valutazione prospettica dei ruoli del personale (responsabile, ecc.)
- la ricostruzione dei beni materiali e risorse strumentali funzionali all'esercizio delle attività; margine di spesa e carenze da sopperire
- la dislocazione "fisica" dell'erogazione del servizio (sedi degli uffici)

### È bene ricordare che...

La Regione ha predisposto delle convenzioni tipo per le 13 funzioni oggetto di finanziamento del PRT

### Strumenti regionali

...dal contenuto tipo delle convenzioni regionali è possibile dedurre il quadro degli elementi da valutare nella ricostruzione dei processi e nella definizione del perimetro operativo → [vai alla parte dedicata di queste linee guida](#)

### Esperienze delle Unioni

- **Studio di fattibilità unione taro ceno** – ricostruzione e lettura dati; definizione delle indicazioni operative *non disponibile on line*
- **Studio di fattibilità Frignano** – ricostruzione attuale e definizione delle ipotesi di lavoro *non disponibile on line*
- **Studio di fattibilità Appennino Reggiano** – ricostruzione attuale e definizione delle ipotesi di lavoro *non disponibile on line*

## Personale – partecipazione e pianificazione del fabbisogno

### Coinvolgimento nella definizione del progetto

- È fondamentale il coinvolgimento del personale, soprattutto considerando le ipotesi di trasferimento del personale (assunzione in Unione, comando, secondo i diversi modelli possibili)
- È auspicabile la valutazione dei dipendenti nella predisposizione dei progetti di riorganizzazione della funzione con la gestione in Unione

“La realizzazione dello studio di fattibilità prodotto dal basso, in maniera partecipata e condivisa, appare vincente in termini organizzativi e di senso per evitare uno scollamento tra lo studio e la sua effettiva messa in pratica:

Quando imponi qualcosa dall’alto, il personale ti dice che ha sempre lavorato bene così!

Le modalità di coinvolgimento possono variare a seconda della valutazione di contesto: A volte i gruppi li fai intervenire quando hai già delle linee, come l’indirizzo della Giunta, quindi li metti al lavoro sul concreto”.

### Fabbisogno del personale e gestione dell’adibizione all’esercizio della funzione associata

- È necessario il coinvolgimento dei sindacati: “È importante coinvolgere i sindacati sin da quando si decide di conferire la funzione all’Unione, sia per un confronto costante sul processo, sia per la realizzazione di un protocollo. Il coinvolgimento è utile anche per una questione “identitaria unionale”, in quanto anche i sindacati devono fare un passaggio forte dalla relazione con i singoli Comuni a quella con l’Unione”
- Definire il fabbisogno di personale: “È consigliabile fare il prima possibile una programmazione del fabbisogno del personale da mettere in comune, ancorché non si sia ancora in Unione. Nel fare questo è importante “mettere in comune anche il proprio pezzettino di turnover”.

### È bene ricordare che...

... è necessario (non solo auspicabile) il coinvolgimento dei sindacati, nella prospettiva del cambiamento (trasferimento / comando / cambio mansioni?)

### Strumenti regionali

[Il farsi Unione delle politiche di welfare. Linee guida](#)

Community Lab Unione dei Comuni, 2017 – Agenzia sanitaria e sociale Emilia-Romagna

### Esperienze delle Unioni

Molte unioni hanno creato tavoli di coordinamento o gruppi di lavoro (sia stabili che temporanei) che vedono il coinvolgimento del personale nella valutazione preliminare della nuova funzione in Unione.

## Le risorse e gli strumenti

Per valutare adeguatamente in via preventiva la fattibilità e l'opportunità di conferire una funzione, l'aspetto della spesa e della copertura finanziaria della sua gestione prima e dopo il conferimento è cruciale.

Nello specifico:

- è opportuna la ricognizione delle spese (centri di costo) e l'impatto sul bilancio, al fine di comprendere sia la spesa in Unione, sia il riparto delle spese fra comuni ed Unione nella gestione della funzione
- è importante raccogliere e valutare le diverse tariffe applicate dai vari comuni, nel caso di funzioni di servizio (ad esempio istruzione).

I passaggi operativi potrebbero essere i seguenti:

- a. rilevare per ogni comune la spesa/entrata
- b. predisporre il budget di spesa/entrata (preventivo) relativo alla funzione
- c. definire la modalità di compartecipazione alla spesa da parte dei comuni
- d. definire entità e modalità di compartecipazione alla spesa da parte degli utenti e l'eventuale percorso di omogeneizzazione delle rette/tariffe a carico degli utenti
- e. allineare i documenti di programmazione dei comuni e dell'unione per le materie conferite

### È bene ricordare che...

"Unificare i regolamenti e le tariffe all'interno dell'Unione è uno step decisivo per la gestione unionale dei servizi: È impensabile che nei Comuni ci siano diversi regolamenti e tariffe a seconda della sensibilità dell'amministratore. Se non è possibile farlo da subito, va comunque individuato un graduale percorso di uniformazione"

### Strumenti regionali

[Il farsi Unione delle politiche di welfare. Linee guida](#)

Community Lab Unione dei Comuni,  
2017 – Agenzia sanitaria e sociale  
Emilia-Romagna

## Le Convenzioni

Tra le attività di supporto che la regione ha messo in campo a favore delle Unioni di Comuni vi è stata l'elaborazione delle bozze di convenzioni (per le 13 funzioni finanziate dal PRT) per la gestione associata di funzioni comunali mediante conferimento alle Unioni di Comuni.

Le bozze di convenzione rappresentano una traccia di riferimento, un ausilio operativo che ogni amministrazione locale potrà adattare alle specificità del proprio contesto territoriale ed associativo, nel libero esercizio della propria indiscussa autonomia organizzativa.

Dalle **convenzioni regionali si può delineare un modello generale, che a sua volta può rappresentare il quadro degli elementi da affrontare per definire il progetto organizzativo del conferimento di una funzione**. Essi sono:

- Oggetto della convenzione (in cosa consiste la funzione, definizione dei compiti rientranti nella funzione, impegno alla predisposizione di tutti gli atti che garantiscono l'effettivo trasferimento della funzione in capo all'unione)
- Modalità di trasferimento delle funzioni (decorrenza, individuazione struttura organizzativa, modalità di gestione delle risorse)
- Dotazione organica e assegnazione del personale (si prevede il trasferimento all'unione, sia con trasferimento che con comando-distacco)
- Direzione tecnica della struttura
- Coordinamento politico e controlli sulle attività
- Rapporti finanziari tra i Comuni e l'unione
- Sede
- Beni immobili, mobili e attrezzature
- Durata e recesso
- Protezione dei dati personali
- Controversie
- Norme transitorie e finali (eventuali)

Le Unioni di Comuni possono anche stipulare convenzioni tra loro, o con Comuni singoli o associati esterni all'Unione<sup>16</sup>.

### È bene ricordare che...

Le convenzioni "regionali" prevedono l'integralità del conferimento della funzione e definiscono il perimetro di ogni funzione

### Strumenti regionali

Bozze di convenzioni per il conferimento delle funzioni:

<https://autonomie.regione.emilia-romagna.it/unioni-di-comuni/strumenti/convenzioni-2018/bozze-convenzioni-gestione-associata>

---

<sup>16</sup> Nel nuovo PRT 2021-203 si prevede che "Le convenzioni potranno prevedere in capo all'Unione la possibilità di svolgere alcune attività anche convenzionandosi o avvalendosi di altre istituzioni pubbliche, per ragioni di economicità o perché implicano specifiche professionalità assenti in Unione, a condizione che i rapporti con i soggetti terzi facciano capo all'Unione" (secondo quanto consentito dall'art. 30 del TUEL) e che "... nel quadro delle interlocuzioni istituzionali preordinate ad attivare il percorso di revisione della LR 13/2015, nel rispetto delle funzioni svolte a favore dei Comuni sulla base degli indirizzi condivisi nelle Assemblee dei Sindaci e nella Conferenza Metropolitana, si verificheranno eventuali percorsi atti a consentire ai Comuni di esercitare pienamente le funzioni in forma associata e di valorizzare i contributi associativi anche qualora stipulino convenzioni dedicate con Province e Città metropolitana".

## **FOCUS 8 - Le funzioni**

## Funzioni finanziate dal PRT

Con il Programma di Riordino Territoriale 2021-2023 cambia, rispetto al passato, la valorizzazione di alcune funzioni rispetto alle altre<sup>17</sup>.

Se l'approccio era già seguito anche in passato, prevedendo l'obbligatorietà dell'esercizio di alcune funzioni per accedere ai contributi (ICT-Agenda digitale, ossia i sistemi informativi) oppure la previsione di punteggi e contributi più o meno consistenti a seconda delle funzioni, dal 2021 la regione ha individuato, fra le 13 funzioni finanziate, quelle considerate **STRATEGICHE**, "perché su queste si punta per un rinnovamento e ammodernamento delle Unioni al fine di renderle strutturalmente più adeguate a cogliere le opportunità che le risorse europee lasciano intravedere e per stimolare un salto di qualità, organizzativo e tecnico, nella gestione a livello locale dei compiti da portare a termine, nei tempi assegnati"<sup>18</sup>.

La funzione **ICT-Agenda digitale** è la prima delle funzioni strategiche ed è infatti obbligatoria per tutte le Unioni. Le ulteriori funzioni strategiche sono:

- 1. Pianificazione urbanistica**
- 2. SUE-SUAP e sismica**
- 3. Lavori pubblici – Ambiente – Energia**
- 4. Servizi finanziari**

Per le funzioni strategiche, le schede funzione sono integrate con appositi indicatori, selezionati tra quelli previsti per la carta d'identità, che misurano l'andamento di alcuni aspetti della gestione nel triennio.

Per le modalità specifiche di sostegno, i criteri e i punteggi di premialità si rinvia al → [Programma di Riordino Territoriale 2021-2023](#)

Le 5 funzioni strategiche sono graficamente evidenziate in **grassetto** nelle schede che seguono.

---

<sup>17</sup> È intenzione della Regione proseguire con una seconda fase di approfondimento delle Linee Guida che avrà ad oggetto singole funzioni.

<sup>18</sup> PRT 2021-2023, 3 – LE NUOVE PREMIALITÀ DEL PRT 21-23; lett. B) PREMIALITÀ PER LE FUNZIONI STRATEGICHE (pag. 7; pag. 15/91 nel testo allegato alla delibera di approvazione)

## Funzioni trasversali

Tra le 13 funzioni previste e finanziate dal PRT, le funzioni trasversali (per ognuna, il link porta alla relativa bozza di convenzione predisposta dalla Regione):

- [ICT - Agenda Digitale](#)
- [Centrale Unica di Committenza](#)
- [Gestione del Personale](#)
- [Servizi Finanziari](#)
- [Controllo di Gestione](#)
- [Tributi](#)

sono **fondamentali** per raggiungere livelli di **efficienza ed efficacia razionalizzando** la struttura organizzativa, perché attraverso la presenza di una struttura organizzativa unica si può razionalizzare in modo significativo riducendo il numero del personale dedicato e il numero di atti prodotti.

La gestione unificata della funzione “**servizi finanziari**” è poco diffusa **nonostante le opportunità offerte** in termini di **specializzazione e razionalizzazione che si possono raggiungere**. Il **controllo di gestione** è senz’altro un servizio strategico e propedeutico al conferimento delle funzioni e al monitoraggio dell’andamento delle risorse e dell’output sui risultati dell’Unione, non solo al servizio dell’Unione ma anche e soprattutto dei Comuni. Attraverso il controllo di gestione, infatti, è possibile **impostare una corretta analisi comparativa delle gestioni e, di conseguenza, standard ottimali di efficacia ed efficienza**.

### È bene ricordare che...

Tra le funzioni trasversali quella relativa a ICT- Agenda digitale deve essere obbligatoriamente conferita per l’accesso ai contributi

### Strumenti regionali

- “[Verso il PRT 2018-2020 \(novembre 2017\)](#)” → documento regionale che illustra il percorso e le scelte istituzionali e condivise del Programma di Riordino Territoriale 2018-2020
- **Monitoraggio delle politiche di riordino – risultati PRT:** → [vai alla pagina dedicata nel sito regionale](#)

### Esperienze delle Unioni

[Nuovo circondario Imolese](#) - piano strategico partecipato – focus sull’analisi di fattibilità di conferimento della funzione di controllo di gestione

### Funzioni per i cittadini

Tra le 13 funzioni previste e finanziate dal PRT, le funzioni per i cittadini sono (per ognuna, il link porta alla relativa bozza di convenzione predisposta dalla Regione):

- [Polizia municipale](#)
- [Servizi sociali](#)
- [Istruzione pubblica](#)

**Servizi Sociali e PM** hanno una larga diffusione, grazie all'influenza di chiare policy di settore e normative coordinate. La funzione di **Istruzione pubblica** potrebbe godere di vantaggi ed economie di scala nell'organizzazione intercomunale, ad esempio dei servizi di trasporto scolastico e refezione.

### Funzioni per il territorio

Tra le 13 funzioni previste e finanziate dal PRT, le funzioni per il territorio sono (per ognuna, il link porta alla relativa bozza di convenzione predisposta dalla Regione):

- [Protezione Civile](#)
- [Pianificazione Urbanistica](#)
- [SUAP-SUE-Sismica](#)
- [LLPP-Ambiente-Energia](#)

La gestione unificata del **Governo del territorio** è strategica per una gestione tecnicamente qualificata delle trasformazioni per lo sviluppo territoriale e sociale. La nuova legge regionale urbanistica afferma infatti la necessità che le Amministrazioni **gestiscano insieme le dinamiche territoriali e sociali**, per acquisire le competenze tecniche necessarie a sostenere i processi rigenerativi e sviluppare capacità di ascolto e confronto.

### È bene ricordare che...

Il PRT definisce per ogni funzione le attività del livello base e del livello avanzato che consentono di accedere al contributo ed il loro perimetro

### Strumenti regionali

- **"Verso il PRT 2018-2020 (novembre 2017)"** → documento regionale che illustra il percorso e le scelte istituzionali e condivise del Programma di Riordino Territoriale 2018-2020
- **Monitoraggio delle politiche di riordino – risultati PRT:** → [vai alla pagina dedicata nel sito regionale](#)

### Esperienze delle Unioni

**Unione del Frignano** – piano strategico – analisi di fattibilità per il conferimento della funzione di PM – *non disponibile on line*

### È bene ricordare che...

Il PRT definisce per ogni funzione le attività del livello base e del livello avanzato che consentono di accedere al contributo ed il loro perimetro

### Strumenti regionali

- **Monitoraggio delle politiche di riordino – risultati PRT:** → [vai alla pagina dedicata nel sito regionale](#)

### Esperienze delle Unioni

- **Studio di fattibilità Savena IDICE 2018** (rafforzamento delle funzioni come indicazione PRT: stato dell'arte, modelli alternativi, valutazione del modello migliore nel caso specifico)
- **Unione del Frignano** – piano strategico (valutazione per costituzione ufficio di piano per la pianificazione urbanistica l.r. 24/2017)

## Altre funzioni

In Emilia-Romagna, le Unioni di Comuni svolgono numerose altre funzioni oltre a quelle previste nell'ambito del Programma di Riordino Territoriale.

Tra le altre funzioni si segnalano, per la loro frequenza:

- **Turismo e promozione turistica**
- **Cultura, sport, tempo libero**
- **Statistica**
- ERP (edilizia residenziale pubblica) / politiche abitative
- Catasto
- Sistema bibliotecario intercomunale
- Anagrafe canina e felina / benessere animale
- Coordinamento demografico

In vari casi, si tratta più propriamente di attività che sarebbero da ricondurre – applicando il principio di completezza e integrità del trasferimento – a parti di funzioni:

- Trasporto scolastico / servizio scolastico / assistenza ad alunni disabili / qualificazione pedagogica / coordinamento politiche educative (← Istruzione)
- Recupero coattivo imposte e tasse / gestione imposta pubblicità / affissioni (← gestione tributi)
- Servizio tecnico / microzonizzazione sismica / paesaggistica (← SUAP/SUE/Sismica)
- Ambiente / energia / centro educazione ambientale / segreteria lavori pubblici (← LLPP, energia, ambiente)
- Gestione crediti / messi notificatori (← servizi finanziari)
- Ufficio di piano / Servizi per anziani (← servizi sociali)

Infine, vengono segnalati uffici interni o attività/funzioni di staff, come ad esempio:

- Servizi interni all'Unione e funzionali alla sua gestione come ente locale (segreteria, ragioneria, bilancio, revisione contabile)
- CUG (comitato Unico di Garanzia), OIV-NDV (organismo indipendente di valutazione / nucleo di valutazione),
- Sicurezza sui luoghi di lavoro

### È bene ricordare che...

Molte Unioni svolgono in forma associata attività riconducibili al perimetro – più ampio – di funzioni oggetto di finanziamento regionale

### Strumenti regionali

La Regione raccoglie le informazioni su queste funzioni attraverso la **Carta di identità**, un format, in parte precompilato dalla Regione per tutte le Unioni, da pubblicare on line e necessario per l'accesso ai contributi regionali, che al tempo stesso è uno strumento funzionale ad agevolare le Unioni nei processi di comunicazione interna ed esterna. → [Carta di identità delle Unioni](#)

### Esperienze delle Unioni

- Tutte le Unioni hanno parti di funzioni o funzioni conferite oltre a quelle finanziate dal PRT. Nel 2020, 10 Unioni svolgono parti di funzioni legati al Suap/Sue/Sismica
- **Unione Rubicone Mare:** [studio di fattibilità per la costituzione di un ufficio Europa \(informazione e sostegno per la partecipazione a progetti europei\)](#)

## **FOCUS 9 – Comunicazione del Cambiamento**

## Perché comunicare fa bene...

### Come comunicare il cambiamento? Quali strategie e quali strumenti adottare?

L'esperienza delle Unioni in Emilia-Romagna ha fatto emergere come la comunicazione sia tra quelle più carenti e sottovalutate. Secondo l'analisi condotta da documento "Il farsi Unione delle politiche di welfare Linee guida" le principali criticità riscontrate sono:

- Mancanza di comunicazione dove persistono "Gabbie che non dialogano con quella affianco e quella sotto";
- Mancanza di continuità comunicativa in quanto si ritiene che "non arrivino informazioni sul territorio";
- Mancanza di adozioni strumenti comunicativi adeguati alle necessità delle attività sviluppate in Unione.

Allo scopo di superare le problematiche riscontrate, si suggerisce di operare secondo tre livelli di comunicazione:

- Comunicazione interna interistituzionale che metta in connessione le attività condotte a livello unionale con quelle a livello comunale;
- Comunicazione interna all'unione che metta in relazione i vari canali di comunicazione istituzionale;
- Comunicazione verso l'esterno, quindi rivolto ai cittadini e portatori di interesse.

## Le tre dimensioni della comunicazione

### Comunicazione interistituzionale

A livello generale, si riscontrano numerosi *gap* comunicativi e informativi tra le diverse figure e i diversi gruppi e tavoli presenti in Unione e tra quelli presenti in Unione e quelli nei Comuni: è importante gestire la comunicazione tra unione e comuni attivando e gestendo canali comunicativi costanti che permettano la condivisione e il passaggio di informazioni tra gli amministratori e i tecnici dell'unione.

### È bene ricordare che...

Comunicare quanto si fa è importante. Una corretta comunicazione verso i cittadini e tra le istituzioni permette di creare un rapporto di fiducia necessario al corretto funzionamento dell'istituzione stessa.

### Strumenti regionali

[Il farsi Unione delle politiche di welfare. Linee guida](#), Community Lab Unione dei Comuni, 2017 – Agenzia sanitaria e sociale Emilia-Romagna

### Esperienze delle Unioni

- **Unione Area Nord** - studio di fattibilità – il piano di comunicazione *non disponibile on line*
- **Unione Appennino Reggiano** – studio di fattibilità – il piano di comunicazione *non disponibile on line*
- **Unione Valle Reno, Lavino e Samoggia** – [Piano strategico – la comunicazione a sostegno della pianificazione strategica](#)
- **Unione Terre di Castelli** – piano strategico – comunicazione come strumento di sviluppo (come fare per) *non disponibile on line*

### **Comunicazione interna all'Unione**

A livello generale, si riscontra una certa difficoltà ad organizzare una efficace strategia comunicativa per le attività svolte dall'Unione per l'Unione: È importante gestire la comunicazione internamente all'unione attivando e gestendo canali comunicativi costanti che permettano la condivisione e il passaggio di informazioni tra tutte le figure e tutti gli enti presenti in unione.

### **Comunicazione esterna verso i cittadini**

Un limite, in termini di gestione della comunicazione, delle attuali strategie comunicative è la difficoltà ad "arrivare alla gente" e quindi veicolare i giusti messaggi: Ai fini di comunicare il cambiamento, è determinante gestire la comunicazione esternamente all'unione attivando e coordinando canali comunicativi costanti rivolti alla cittadinanza.

## **FOCUS 10 - La Pianificazione Strategica**

## Piano strategico

### Quali sono i benefici della pianificazione strategica a livello d'Unione?

Il Piano Strategico esprime una visione condivisa del futuro del territorio – elaborata attraverso processi di partecipazione, discussione e ascolto – e una strategia di sviluppo sostenibile dell'Unione, identificando il percorso per realizzare la visione, attraverso linee strategiche omogenee e azioni puntuali, che sintetizzano un processo negoziale al quale partecipano gli enti locali, altri soggetti pubblici e i principali soggetti privati dell'area.

Nel 2019 la Regione ha voluto sostenere le Unioni per l'avvio di processi di pianificazione strategica<sup>19</sup>. Le Unioni risultate beneficiarie sono le seguenti:

- Unione dei Comuni del Frignano
- Unione dei Comuni Valle del Savio
- Unione Terre di Castelli
- Unione dei Comuni della Romagna Forlivese-Unione montana
- Nuovo Circondario Imolese
- Unione Savena-Idice
- Unione Rubicone e Mare
- Unione dei Comuni Valli del Reno, Lavino e Samoggia
- Unione della Romagna Faentina
- Unione Reno Galliera

Il Piano Strategico può essere funzionale all'eventuale redazione del piano urbanistico intercomunale (l.r. 24/2017) e può individuare le scelte per il consolidamento e lo sviluppo delle gestioni associate necessarie per l'attuazione della strategia, attraverso la verifica degli assetti organizzativi e del sistema di governance dell'unione e dei comuni.

### È bene ricordare che...

Il Piano Strategico esprime una visione condivisa del futuro del territorio e una strategia di sviluppo sostenibile dell'Unione

### Strumenti regionali

Elettra Malossi - [Verso una Pianificazione strategica d'Unione](#)

### Esperienze delle Unioni

- [Piano Strategico Unione Valle del Reno, Lavino e Samoggia](#)
- [Unione Reno Galliera – piano strategico unione \(PSU\) per la successiva pianificazione urbanistica](#)

---

<sup>19</sup> Il sostegno è avvenuto sia finanziando [studi di fattibilità per la pianificazione strategica](#), sia attraverso la previsione di premialità nel [bando partecipazione 2019](#).

## Le fasi della pianificazione strategica

### Quali sono le fasi della pianificazione strategica a livello d'Unione?

L'Unione Romagna Faentina ha elaborato il proprio Piano Strategico con un approccio integrato di sviluppo territoriale, in un'ottica di sostenibilità e coesione, ricercando il coinvolgimento di tutti gli attori istituzionali e i portatori di interesse locale, in una prospettiva di medio-lungo periodo. Il [Piano Strategico è indicato nello Statuto fra gli strumenti di pianificazione dell'Unione \(art. 54, comma 4\)](#).

Le fasi di questo processo sono state le seguenti:

#### **Fase 1 - Avvio e programmazione del processo**

La prima fase di lavoro ha avuto un duplice obiettivo: la definizione del posizionamento politico-amministrativo del Piano strategico e l'identificazione di specifiche modalità operative, inclusa l'organizzazione di forme di interazione e partecipazione allargata alla comunità del territorio dell'Unione. In questa fase, oltre alla programmazione del processo, si è avviato anche il percorso di condivisione in seno al Consiglio dell'Unione.

#### **Fase 2 - Diagnosi: contesto e temi prioritari**

La seconda fase è stata incentrata sull'individuazione degli elementi di contesto attraverso cui leggere gli assetti del territorio: punti di forza e di debolezza, principali minacce e opportunità. A partire da questa lettura, attraverso la realizzazione di un workshop con un gruppo ristretto di partecipanti - Sindaci, Dirigenti e Assessori – si sono identificati i "temi prioritari" su cui innescare gli obiettivi e le azioni del Piano strategico.

#### **Fase 3 - Lancio e condivisione dell'iniziativa**

La conclusione della fase di lavoro precedente ha portato all'elaborazione di un documento di "Analisi di contesto territoriale" e all'identificazione di 3 "temi prioritari", nonché il Piano metodologico e di comunicazione, presentati al Consiglio dell'Unione alla comunità territoriale.

#### **Fase 4 - Processo partecipato**

In questa fase di lavoro si è attuato il "processo partecipato", un percorso di ascolto finalizzato alla raccolta di fabbisogni, idee, azioni attraverso l'organizzazione di tavoli tematici e con la partecipazione di circa cento soggetti, tra istituzioni e altri soggetti attivi sul territorio. La fase conclusiva del processo partecipato ha visto nuovamente il

### Esperienze delle Unioni

**Unione Romagna Faentina:** Il [Piano strategico 2030 "un territorio senza barriere, senza periferie"](#) (D.C.U. 22 del 17 luglio 2020)

un territorio  
senza barriere  
senza periferie

**2030**  
Piano Strategico

coinvolgimento dei Sindaci, Dirigenti e Assessori in un secondo workshop con lo scopo di raccogliere tutti gli stimoli del processo partecipato e per definire un quadro politico condiviso, sintetizzato nella “vision” del Piano.

### **Fase 5 - Elaborazione del Piano Strategico**

In questa fase si sono elaborati i contenuti del documento del Piano strategico, si è organizzato un webinar per presentare in streaming il documento nella sua prima versione agli stakeholder e alla comunità locale, si è dato avvio alla consultazione. La circolazione della bozza è servita a raccogliere ulteriori osservazioni da parte dei soggetti che hanno partecipato al processo di pianificazione, perfezionare i contenuti del Piano e redigere la versione finale.

### **Fase 6 – Adozione del Piano strategico**

L’ultima fase riguarda il percorso istituzionale che conduce all’approvazione del Piano strategico da parte del Consiglio dell’Unione.

### **L’approccio dell’Unione Valle del Reno, Lavino e Samoggia**

L’unione Valle del Reno, Lavino e Samoggia ha descritto invece il proprio processo di pianificazione in tre macro-fasi (DIAGNOSI, VISIONE, STRATEGIE, come da illustrazione grafica che segue (cfr. presentazione citata a lato):

**Esperienze  
delle Unioni  
Unione Valle del  
Reno, Lavino e  
Samoggia:**  
[presentazione del  
processo di  
pianificazione  
strategica](#)

Weproject

### **Le fasi del lavoro**



articolando i tre momenti in sotto-fasi:

- analisi del contesto,
- questionari,
- focus tematici con stakeholder,
- definizione dei risultati attesi,
- rielaborazione esiti
- definizione delle azioni progettuali

## La governance e l'attuazione del processo di pianificazione strategica

### Un piano non basta: serve la sua attuazione!

Dopo il piano strategico, nel luglio del 2021 l'Unione Romagna Faentina ha deliberato l'approvazione delle "Linee guida operative per l'attuazione del Piano Strategico": come si legge nel documento, "Se il documento del Piano Strategico contiene la visione complessiva del territorio per il prossimo periodo, tracciando obiettivi e azioni per ciascun ambito strategico, le Linee guida costituiscono il documento di riferimento operativo attraverso cui si delineano le modalità di gestione delle diverse fasi di realizzazione del Piano per la sua efficace e concreta attuazione".

I punti fondamentali in cui si articolano le linee guida sono:

- **sistema di governance interna ed esterna**
- **previsione di programmi attuativi e percorso di definizione dei macro-progetto e degli interventi da inserire nei programmi attuativi**
- **previsione di un sistema di monitoraggio e valutazione, da pianificare considerando anche gli indicatori da utilizzare per queste operazioni**
- **adozione di un piano di comunicazione interna ed esterna di accompagnamento dell'attuazione del piano strategico.**

Con particolare riferimento alla governance, si definiscono:

- **governance interna:** "sistema integrato di funzioni e competenze organizzate sui diversi livelli di governo (politico e tecnico) a cui fanno capo le diverse strutture interne dell'Unione che agiscono in stretta relazione e corrispondenti alle fasi del processo di attuazione"
- **governance esterna:** "sistema di relazioni strutturate volto a mantenere la cooperazione sinergica tra i soggetti coinvolti a vario titolo nel processo di individuazione dei bisogni e nella realizzazione dei singoli interventi"

La pianificazione strategica ha posto le basi per definire una cornice operativa solida, modificando e rafforzando l'organizzazione interna dell'Unione, non solo superando l'eventuale mancanza di personale dotato delle specializzazioni opportune e dedicato al Piano, ma anche attraverso attività formative multi - e interdisciplinari.

Nel mese di settembre (2021) è stato avviato un percorso di discussione con i sindaci dell'Unione: "[DAL PIANO STRATEGICO 2030 AI PROGETTI CONCRETI](#)".

### È bene ricordare che...

Altri due aspetti fondamentali da tenere in considerazione sono la governance e l'attuazione del piano strategico. A questo proposito, l'esperienza dell'Unione Romagna Faentina può costituire un valido esempio operativo

### Esperienze delle Unioni

**Unione Romagna Faentina:** [Linee guida operative per l'attuazione del Piano Strategico dell'Unione della Romagna Faentina](#) (approvate con Deliberazione n. 105 del 29/07/2021)

## Conoscere il proprio territorio: dati e statistiche sulle e per le Unioni

### Da dove si parte per sviluppare il proprio territorio? Prima di tutto... presentiamoci!

Gli Ambiti territoriali ottimali (ATO) costituiscono l'area territoriale adeguata all'esercizio in forma associata sia delle funzioni fondamentali dei Comuni, sia di ulteriori funzioni conferite, secondo quanto dettato dalla L.R. 21/2012.

La Regione valorizza e persegue la coincidenza delle Unioni con l'ambito territoriale ottimale.

Negli anni 2018/2019 la Regione, per contribuire ad una maggiore conoscenza del territorio e delle principali dinamiche sociali ed economiche in ogni singolo ambito ha sviluppato un'analisi territoriale e socioeconomica basata sulla rilevazione di 19 indicatori. L'analisi è poi confluita nella redazione degli Atlanti degli ambiti territoriali ottimali.

Con l'approfondimento e la definizione degli Atlanti, **la Regione ha dato un primo contributo per supportare le Unioni nel "leggere" le caratteristiche del territorio al di là dei limiti amministrativi comunali e creare una base di conoscenza oggettiva e condivisa utile per il confronto sulle ipotesi di sviluppo del territorio.**

A corredo, sono disponibili numerosi dati di cui di seguito si illustrano alcune fonti:

Statistica self-service Regione Emilia-Romagna:

- popolazione per età e sesso; indicatori demografici:  
<http://statistica.regione.emilia-romagna.it/popolazione/popeta>
- Movimento anagrafico comunale: <http://statistica.regione.emilia-romagna.it/popolazione/movana>
- Migrazioni: <http://statistica.regione.emilia-romagna.it/popolazione/migrazioni>
- Iscritti in anagrafe per nascita: <http://statistica.regione.emilia-romagna.it/popolazione/iscritti-in-anagrafe-per-nascita>
- Famiglie: <http://statistica.regione.emilia-romagna.it/popolazione/famiglie>
- Popolazione straniera: [http://statistica.regione.emilia-romagna.it/popolazione/popolazione\\_stra](http://statistica.regione.emilia-romagna.it/popolazione/popolazione_stra)
- Rappresentazioni cartografiche dei principali indicatori demografici:  
[https://public.tableau.com/profile/servizio.statistica.regione.emilia.romagna#!/vizhome/IndicatoridemograficiRER\\_0/Dashboard1](https://public.tableau.com/profile/servizio.statistica.regione.emilia.romagna#!/vizhome/IndicatoridemograficiRER_0/Dashboard1)

ISTAT

- <http://demo.istat.it/>

### È bene ricordare che...

La conoscenza del proprio territorio, nelle dimensioni demografiche, socioeconomiche, ambientali, è il primo passo per agire in una logica condivisa di sviluppo armonico del territorio.

### Strumenti regionali

[Atlanti degli ambiti ottimali – indicatori socioeconomici, demografici e servizi 2018-2019](#)

### Esperienze delle Unioni

[Piano strategico Unione Valle Savena Idice](#): un esempio di come usare i dati degli Atlanti per contestualizzare il proprio piano strategico

→ <http://statistica.regione.emilia-romagna.it/servizi-online/censimenti/censimento-popolazione-e-abitazioni/dati-per-localita/localita>

Settori produttivi. Archivio statistico delle imprese attive ASIA

→ Regione Emilia-Romagna su dati ASIA (imprese, unità locali e addetti, per settore produttivo): [http://statistica.regione.emilia-romagna.it/servizi-online/statistica-self-service/asia/dal\\_2011](http://statistica.regione.emilia-romagna.it/servizi-online/statistica-self-service/asia/dal_2011)

Mercato del lavoro

→ Agenzia Regionale per il Lavoro: <https://www.agenzia lavoro.emr.it/analisi-mercato-lavoro/approfondimenti/statistiche-sul-lavoro>

Dinamiche dei redditi

→ Regione Emilia-Romagna su dati MEF: [http://statistica.regione.emilia-romagna.it/servizi-online/statistica-self-service/dichiarazioni\\_redditi](http://statistica.regione.emilia-romagna.it/servizi-online/statistica-self-service/dichiarazioni_redditi)

Turismo

→ Regione Emilia-Romagna: Strutture ricettive e presenze turistiche  
<https://statistica.regione.emilia-romagna.it/turismo>

Dati territoriali

→ Regione Emilia-Romagna, Geoportale (cartografie e mappe scaricabili):  
<https://geoportale.regione.emilia-romagna.it/it>

Contesto ambientale

→ ARPAE: <https://dati.arpae.it/>

→ MINERVA (Regione Emilia-Romagna), portale open data di dati territoriali:  
<https://datacatalog.regione.emilia-romagna.it/catalogCTA/>

Banda larga

→ AGCOM (broadband map): <https://maps.agcom.it/>



## PARTE TERZA – Pronti per la ripartenza (l'unione fa la differenza)

**L'Unione fa la differenza** evidenzia il cambio di paradigma. In primis si chiarisce perché si parla di UNIONE (non in termini normativi ma di principio d'azione politica). Si esplicita quindi il quadro terminologico *mainstream* che ogni *policy* e *decision maker* deve padroneggiare ai fini di ridurre il rischio sempre frequente di soggettività interpretativa. Infine, si presenta in termini teorici il passaggio (sottolineando i benefici) tra competizione e cooperazione. Si pongono cioè le basi di discussione su un piano politico-decisionale attraverso l'elaborazione del perché si parla di Unione e quali sono le principali ragioni storiche che hanno spinto il contesto italiano a dotarsi e quindi sperimentare una diversa forma di organizzazione territoriale basata sulla cooperazione. Infine, si evidenzia quali sono i pro e i contro nel **passare da un approccio di competizione territoriale verso uno di natura cooperativa**, per poi focalizzare l'attenzione **sull'importanza del livello unionale** in termini di **programmazione economica anche alla luce della nuova programmazione Europea 2021-2027**.

## Dal problema all'opportunità

L'iper-frammentazione dei governi comunali è un problema storico del sistema amministrativo italiano che, non avendo ancora trovato una soluzione strutturale, è tornato di estrema attualità con la grave crisi economica scoppiata nel 2008 e con i conseguenti numerosi provvedimenti tesi alla riduzione della spesa pubblica" ([Iommi, 2017](#) pag. 1)<sup>20</sup>. Non a caso l'Italia è uno degli stati Europei con maggiore numero di comuni a parità di superficie. Sebbene la fusione degli enti locali abbiano fatto scendere sotto quota 8 mila il numero complessivo delle amministrazioni locali, con 7960 comuni l'Italia è il quarto Paese in Europa per numero di Comuni di poco inferiore ai circa 8.100 Comuni della Spagna, ma decisamente al di sotto di Germania (poco più di 11 mila Municipi) e Francia (oltre 35 mila Comuni) ([Dalla Torre, 2019](#))<sup>21</sup>.

Se fino agli inizi degli anni '90 questo non pareva essere universalmente percepito come un problema, la questione della frammentazione torna d'attualità nel 1990 con la riforma dell'ordinamento delle autonomie locali (L. 142/90), seguita dalla legge nr 265 del 3 agosto 1999 in materia di autonomia e ordinamento degli enti locali per poi proseguire con una serie di decreti legge arrivando nel 2014 alla formulazione della Legge nr 56/2014, cosiddetta Legge Delrio che disciplina, tra le altre cose, anche l'istituto dell'unione e della fusione dei Comuni.

Il fine ultimo di tale produzione normativa è duplice: riordino istituzionale ed efficienza amministrativa. Alla base di ciò sussisteva e sussiste tutt'ora la necessità di **una più efficace gestione delle risorse attraverso una maggiore cooperazione tra istituzioni locali**. In tal senso, il cambio di paradigma è stato dettato sia da una reale necessità di approvvigionamento di (nuove) risorse – mancanza acuita dalla crisi del 2008 e presumibilmente ulteriormente aggravata dalla contingenza pandemica – sia dall'impossibilità delle piccole amministrazioni di leggere le trasformazioni in corso e soprattutto di rispondere in maniera efficiente ed efficace con risorse economiche e capacità tecniche proprie (Iommi, 2017). Tali circostanze hanno quindi spinto **il legislatore a prevedere diverse forme di aggregazione territoriale**. Tra queste, le Unioni di comuni rappresentano un "compromesso" ottimale fra i due poli opposti della gestione in solitaria e la massima espressione di gestione integrata, ossia la fusione.

## Competizione vs Cooperazione

In un contesto in continua evoluzione come può essere quello del rapporto tra enti territoriali di livello locale e in mancanza di risorse certe, emergono forme di cooperazione istituzionale ma anche esempi più marcati di competizione tra realtà territoriali ([Baldini et al., 2009](#))<sup>22</sup>.

---

<sup>20</sup> Sabrina Iommi (2017) Associazionismo e Fusione di Comuni – punti di forza e criticità delle politiche di incentivo. IRPET – Istituto Regionale Programmazione Economica della Toscana.

<sup>21</sup> Riccardo Della Torre (2019) I comuni in Europa. Fondazione Think Tank Nord Est.

<sup>22</sup> Gianfranco Baldini, Silvia Bolgherini, Cristina Dallara e Lorenzo Mosca (2009). Unione di Comuni – Le sfide dell'intercomunalità in Emilia-Romagna. Fondazione di ricerca Istituto Carlo Cattaneo.

Tale condizione ha spinto i territori a competere per risorse - sia pubbliche che di origine privata – ai fini di fare fronte alle spese fisse e di individuare risorse di investimenti sempre più necessari. Con l'inizio degli anni 2000, in particolare a seguito della crisi del 2008 e dell'introduzione del vincolo bilancio, competere pareva essere l'unica soluzione per finanziare i servizi di propria competenza. La competizione ha assunto forme e funzioni sempre più diversificate. In particolare, secondo Iommi (2017), tali pratiche competitive hanno permesso, tra l'altro, l'emergere di forme di concorrenza fiscale di tipo predatorio e di competizione distorta per l'attrazione delle funzioni urbane più redditizie, al di fuori di ogni logica di pianificazione territoriale.

Di contro, l'esempio dell'Unione di Comuni invece offre l'occasione di sperimentare i benefici che diverse forme di cooperazione istituzionale (orizzontale e verticale) possono produrre. In questo senso, secondo Baldini et alii (2009), "la cooperazione intercomunale può essere intesa come strategia per far fronte alle crescenti pressioni del mercato e della scala, sempre più ampia, dei servizi e delle domande che devono essere soddisfatte così facendo ridurre anche la competizione spaziale" fattore ritenuto causa di una progressiva urbanizzazione e consumo di suolo (Cotella e Berisha, 2021, in corso di pubblicazione).<sup>23</sup> Ancora secondo Baldini et al. (2009), la cooperazione ha dei pro (ottimizzazione delle risorse e migliore qualità dei servizi) e dei contro (eccessiva burocratizzazione, lungaggine dei percorsi decisionali e legittimazione democratica).

Da uno studio europeo promosso da ESPON denominato *ACTAREA - Thinking and Planning in Areas of Territorial Cooperation*<sup>24</sup> si è visto che l'introduzione di percorsi di cooperazione performativi necessitano di alcuni step preparatori e di processo.

La "spirale della cooperazione crescente" (vedi Figura 2) così denominata e concettualizzata dagli autori del progetto di ricerca è costituita da alcuni passaggi indispensabili e che possono essere utili ai *decisione e policy maker* che sono attualmente coinvolti nel processo di istituzionalizzazione delle Unioni di Comuni. Sebbene originariamente elaborata per forme di cooperazione soft, tale spirale può essere ben adattata anche per contesti quale quello dell'Unioni di Comuni, al fine di comprenderne i principali passaggi.

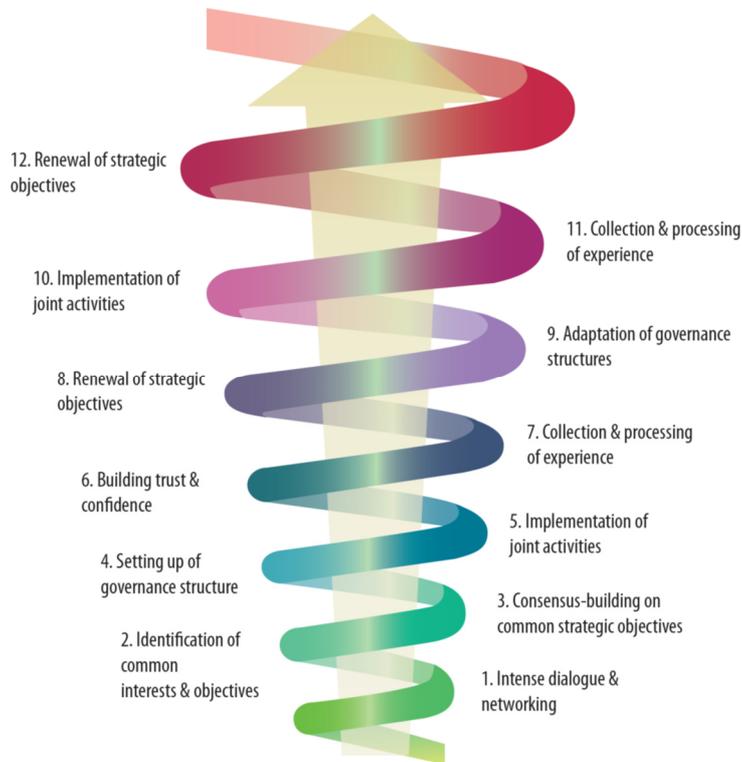
---

<sup>23</sup> Giancarlo Cotella ed Erblin Berisha (2021 – in corso di pubblicazione). Inter-municipal spatial planning as a tool to prevent small towns' competition. The case of the Emilia-Romagna Region. In Banski, J. (ed). *The Routledge Handbook of Small Towns*. Routledge

<sup>24</sup> <https://www.espon.eu/actarea>

In questo senso, secondo lo studio il primo passo per sviluppare esperienze di cooperazione durevole è quello di instaurare un dialogo continuo e fare rete con gli attori

Figure 1: Spiral of growth in cooperation



Source: ESPON ACTAREA (2017).

Figura 2: Spirale della cooperazione crescente, (fonte: ESPON ACTAREA, 2017)

con relative identificazioni delle responsabilità tra gli attori, si procede con l'attuazione di iniziative congiunte (nel caso delle Unioni posso essere il conferimento delle funzioni) (5). A tale fase di implementazione poi seguono una serie di *step* di monitoraggio, controllo e adattamento ai fini di reindirizzare in senso incrementale sia la struttura della governance sia di rinnovare gli obiettivi alla base della cooperazione (6-12).

*Conditio sine qua non* per fare sì che il principio cooperativo possa essere pienamente sfruttato è e rimane la **presenza di una volontà politica che deve essere di lungo periodo, costante nel tempo e democraticamente legittimata.**

## L'Unione nel quadro territoriale regionale e oltre

La cooperazione istituzionale alla base delle Unioni è stata solitamente vista quale modalità di riorganizzazione territoriale nell'ottica dell'efficientamento istituzionale in tempi di tagli agli investimenti pubblici.

Sebbene tali condizioni persistano ancora in parte, è utile riconoscere all'Unione un ruolo centrale quale **"nuovo" livello di programmazione territoriale alternativo ai comuni e capace di competere a livello regionale ed oltre.** Se negli anni le Unioni sono state

locali (1) fase a cui fa seguito l'identificazione dei principali interessi comuni e definizione di obiettivi condivisi (2). Tale preconditione permette di sviluppare forme di costruzione del consenso (sia istituzionale sia non) attorno a pochi ma chiari obiettivi (possibilmente di lungo periodo) (3). Questa fase precede quella della definizione di una struttura di governance che sia quanto più adatta alle esigenze territoriali in relazione alla capacità istituzionali locali (4). Una volta identificato il modello di governance

viste quali realtà introverse – focalizzando l’attenzione maggiormente sugli equilibri territoriali interni – le condizioni di sviluppo post-pandemico offrono l’occasione di pensare ex-novo ad una dimensione estroversa delle Unioni.

La nuova programmazione Europea 2021-2027 e soprattutto le implicazioni economico-territoriali del Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza, infatti, offrono un banco di prova ed una sfida mai sperimentata sino ad ora dai territori. Tali condizioni – indubbiamente favorevoli dal punto di vista economico – metteranno sotto stress le strutture organizzative delle Unioni da diversi punti di vista. In *primis*, ai fini di aumentare la capacità di assorbimento dei fondi UE, le Unioni saranno sempre più spinte verso una dimensione competitiva di livello Europeo richiedendo così uno sforzo non indifferente rispetto alla capacità di programmazione, progettazione e messa a terra dei fondi UE. Tali condizioni si ripercuoteranno anche in relazione alla capacità delle Unioni di attivarsi al fine di attrarre fondi UE a gestione indiretta dove la competizione avviene generalmente a livello regionale. Non ultimo, la necessità di spendere i fondi derivanti dal Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza, costringerà le realtà territoriali – incluso le Unioni – verso un maggiore impegno in termini di risorse umane da dedicare ed una maggiore selettività dei progetti da attuare. In questa prospettiva, l’Unione dovrà giocare un ruolo fondamentale all’interno della scacchiera regionale quale catena di trasmissione tra i diversi livelli di programmazione (Europea, nazionale e regionale).

Tale ruolo dovrà necessariamente dare conto del diverso livello di maturità di cui le Unioni sono caratterizzate. **Ne consegue che maggiore è il livello di integrazione raggiunto e maggiore sarà il livello di efficienza ed efficacia nel ricoprire questo ruolo da parte delle Unioni.** In questo quadro pieno di incognite ci sono indubbiamente dei rischi evidenti e rispondo al seguente quesito: sono le Unioni pronte ad assumersi questo ruolo?

Come noto, il livello di maturità delle Unioni in regione è alquanto eterogeneo e ricco di variabili territoriali ed istituzionali che non permettono di arrivare ad una conclusione univoca. Tuttavia, è possibile individuare alcuni aspetti che possono supportare le Unioni in questo percorso:

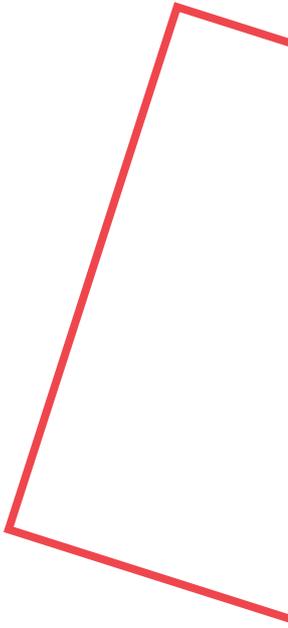
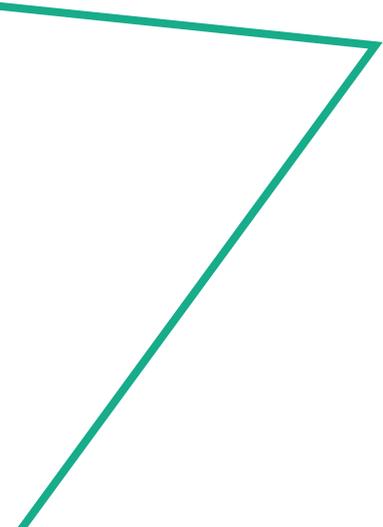
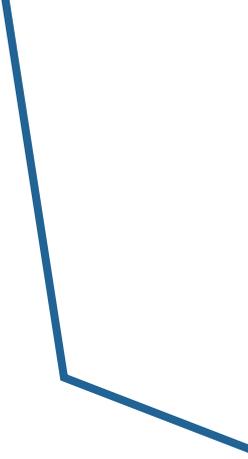
- Una **stabile e chiara volontà politica** – il periodo post-pandemico necessariamente richiederà un approccio politico dettato dal pragmatismo e dalla necessità di dare risposte chiare, veloci ed efficaci al netto degli orientamenti politici;
- Una chiara **visione strategica** – le unioni che hanno o stanno adottando un piano strategico innovativo sono senz’altro più predisposte a ricoprire un ruolo trainante per i territori. Se non già previsto, un fattore indispensabile dovrà essere l’integrazione dei piani strategici con le nuove indicazioni derivanti dalla programmazione 2021-2027 e dal Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza;
- Un’**adeguata organizzazione istituzionale** – è preconditione indispensabile che le Unioni abbiano una organizzazione capace di far fronte alle sfide in termini di risorse, capacità e strumenti da mettere in capo. Un fattore interessante potrà essere la

- redazione di una *road-map* o *action plan* costruito *ad hoc* dove identificare gli obiettivi territoriali prioritari e delle modalità da raggiungere;
- Una **sana attitudine alla cooperazione** – ingrediente sempre utile e quindi indispensabile per creare le condizioni ideali sia verso una maggiore integrazione interna sia ai fini di instaurare relazioni di cooperazione di scopo con realtà esterne (altre unioni, comuni ed enti territoriali multilivello).

Diversamente dai decenni precedenti, il nuovo venturo sarà caratterizzato da una maggiore vivacità dovuto ad una maggiore disponibilità di fondi. Tuttavia, il rischio di fallire è alto quanto la possibilità di sfruttare al meglio le nuove condizioni date. In questo senso, **il ruolo delle Unioni potrà essere un interessante fattore di competitività territoriale e potrà risultare un alleato strategico anche per la stessa Regione.**

In questo solco ormai tracciato, si collocano [l'Atto di indirizzo dell'Assemblea Legislativa n 23/2020](#) e la successiva [D.G.R. 1381/2021](#), riguardanti l'accesso ai contributi della L.R. 5/2018 - "Norme in materia di interventi territoriali per lo **sviluppo integrato degli Ambiti locali**". Con questa normativa, la Regione promuove la predisposizione e la realizzazione di programmi territoriali, denominati **programmi speciali per gli ambiti locali (PSAL)**, in attuazione dell'articolo 24, dello Statuto regionale, i quali perseguono l'integrazione tra livelli di governo, il coordinamento delle politiche, l'impiego integrato delle risorse finanziarie e la promozione di un sistema di governance tra le amministrazioni locali.

Con la DGR 1381/2021 **si prevede l'accesso ai contributi in conto capitale direttamente da parte delle Unioni di Comuni più solide (appartenenti al gruppo "AVANZATE")**, così come è previsto nello stesso PRT 2021-2023, attraverso l'emanazione di un apposito bando (manifestazione di interesse) e secondo criteri definiti da un'apposita **Conferenza Regione - Unioni di Comuni**. Le Conferenze sono lo strumento di *governance* previsto dall'Atto di Indirizzo dell'Assemblea Legislativa e sono appositamente create per le decisioni concertate relative alla programmazione ed attuazione degli interventi previsti per il perseguimento degli obiettivi regionali.



 **Regione Emilia-Romagna**