

Le caratteristiche politico-istituzionali delle Unioni di Comuni: evidenze empiriche dall'Emilia-Romagna

Institutional characteristics of inter-municipal cooperation authorities: empirical evidence from Emilia-Romagna

ANDREA PIAZZA

DOI: 10.14658/pupj-rsld-2022-1-1

Abstract: Il contributo studia le peculiarità politico-istituzionali di quattro Unioni di Comuni ad un avanzato livello di gestione associata, in particolare tramite l'analisi dello statuto dell'ente e un questionario di rilevazione rivolto ai consiglieri comunali. Vengono descritte le dinamiche di consenso, le modalità di espressione dell'indirizzo politico comunale nell'Unione e l'iter di recesso dell'ente di gestione associata. Dalla comparazione emergono sia tratti condivisi (stabilità delle forze politiche di maggioranza, ampia condivisione delle decisioni inerenti la forma associativa e giudizi simili su efficacia ed efficienza della gestione), sia aspetti specifici (governance interna assai differenziata, maggiore o minor dettaglio della disciplina statutaria). Se quindi non è possibile identificare un modello tipo di Unione di Comuni avanzata, alcune caratteristiche risultano presenti in tutti i casi studiati.

Abstract: *The essay analyses the institutional features of four Unioni di Comuni which reached an high level of inter-municipal cooperation, through the study of the statute of the authority and a survey addressed to the city councilors. The consensus dynamics, the ways in which the political direction is expressed and the withdrawal process are taken into account. Both common characteristics (the stability of majority parties, highly consensual relations and similar opinions about efficacy and efficiency in the management) and distinctive features (very differentiated internal governance, statutory rules both concise or detailed) emerge from the study. Given that it is not possible to identify a standard model of advanced Unione di Comuni, some characteristics are shared by all the studied cases.*

Keywords: *Inter-Municipal Cooperation, Multi-Level Governance, Municipal Unions, Institutionalisation, Inter-Governmental Relations, Institutional Features*

1. Introduzione

L'Unione di Comuni, introdotta nell'ordinamento con la L. 142/1990 come istituto associativo prodromico alla fusione degli enti aderenti, a partire da inizio anni Duemila è stata individuata dal legislatore come forma principe dell'intercomunalità (Steiner, 2003; Fedele e Moini, 2006; Luca e Modrego, 2021) e il suo ruolo in questo senso si è rafforzato nel decennio successivo.

Forma cooperativa volontaria intrinsecamente legata al tema dell'adeguatezza delle amministrazioni comunali (Vandelli, 2018), essa gode di un'ampia autonomia statutaria stanti le sintetiche disposizioni ad essa dedicate dal Testo Unico degli Enti Locali (art. 32): alle Unioni si applicano, in quanto compatibili e non derogati espressamente dalla legge, i principi previsti per l'ordinamento dei Comuni (status degli amministratori, ordinamento finanziario e contabile, personale e organizzazione), ma è lo statuto dell'ente a stabilire la composizione e le modalità di funzionamento degli organi istituzionali, disciplinandone i rapporti. La L. 56/2014, legge Delrio, rappresenta ancora oggi il quadro normativo di riferimento in merito alle Unioni di Comuni e agli obblighi di gestione associata, ed è giunto ad una prima razionalizzazione delle modifiche introdotte dal 2010, sintetizzando lo spirito complessivo della riforma del governo locale dopo la legislazione dell'*austerità* (Di Giulio e Profeti, 2016).

Oltre allo Stato, spetta alle Regioni il fondamentale ruolo di promozione e incentivazione delle Unioni: sulla base delle intese di Conferenza Unificata 873/2005 e 936/2006 esse ripartiscono i contributi economici statali in caso di rispetto di determinati requisiti, a seconda del proprio sistema di incentivazione definito tramite Programmi di riordino territoriale (PRT) di durata pluriennale.

Il presente contributo si concentrerà nello specifico sull'analisi di quattro casi di Unioni di Comuni avanzate. La finalità della ricerca è principalmente descrittiva ed in particolare intende approfondire la conoscenza del fenomeno delle Unioni in concreto, con riferimento agli aspetti politico-istituzionali, attraverso la comparazione di alcune esperienze strutturate, ricadenti in una Regione che in letteratura è considerata fra quelle dove questa forma associativa è più diffusa e la disciplina regionale di riordino territoriale raggiunge un maggior grado di dettaglio (contesto che può quindi approssimare l'ambiente di miglior favore nei confronti delle Unioni) (Sorrentino e Simonetta, 2011; Tubertini, 2013; Casula, 2015; Casula, 2016; Carloni e Cortese, 2020).

Le quattro Unioni sono infatti tutte situate in Emilia-Romagna, Regione che a partire dal 1996 ha promosso in maniera molto attiva il consolidarsi dell'intercomunalità nel proprio territorio. Gli incentivi di natura finanzia-

ria, che vengono indicizzati a seconda dell'importanza e della completezza della gestione associata, si associano a percorsi di sviluppo organizzativo sostenuti da una *control room* a livello regionale con compiti di coordinamento e di monitoraggio. Al tempo stesso, permangono meccanismi di perequazione territoriale per le Unioni più complesse secondo criteri geografici, demografici e politico-istituzionali, così come finanziamenti ad hoc per le funzioni montane che vanno a sostegno degli enti più fragili (Malossi e Mancini, 2020). Si può sostenere che in Emilia-Romagna si sia verificato, passo dopo passo e pur con le innegabili difficoltà del caso, il formularsi di una politica pubblica di intercomunalità che in altri contesti regionali risulta ancora assente o comunque meno definita¹

Ciò premesso, lo studio muove dalla valutazione che troppo spesso le Unioni italiane siano state studiate solo in relazione all'evoluzione della normativa di riferimento o alle variabili che descrivono popolazione e territorio di competenza (Marinuzzi e Tortorella, 2011; Vigato, 2013; Marinuzzi e Tortorella, 2018; De Donno, 2019), con minore attenzione alle caratteristiche relative all'esercizio concreto della loro autonomia statutaria, alle interazioni fra gli attori di *policy* e alla loro percezione del fenomeno associativo. Obiettivo primario della ricerca è comprendere se le Unioni selezionate presentino caratteristiche simili in merito alla sfera politico-istituzionale, oppure se si riscontrano significative differenze.

Due domande di ricerca orienteranno l'analisi. In primo luogo, una sfera che sarà approfondita fa riferimento alle regole che sono state definite per disciplinare il rapporto fra gli organi dell'Unione (Presidente, Giunta e Consiglio) e fra questi e gli organi dei Comuni associati. L'interazione fra gli attori istituzionali è stata infatti identificata fin dai primi studi empirici come un elemento cardine della vita politica delle Unioni (Frieri e Mordenti, 2012), nonché una fonte di possibili criticità². Il confronto fra le quattro Unioni si orienterà quindi a considerare gli aspetti che si rifanno alle modalità di espressione dell'indirizzo politico comunale in Unione, verificando quanto l'ente associativo ne limiti in un qualche modo la discrezionalità, a favore della stabilità della scelta di aggregazione delle strutture amministrative quale valore primario da tutelare.

¹ Si vedano i risultati delle 38 interviste semi-strutturate condotte fra 2008 e 2010 e rivolte a sindaci e dirigenti di Unioni di Comuni lombarde, che discutono criticamente anche il ruolo che dovrebbe essere ricoperto dalla Regione in questo ambito e formulano delle raccomandazioni per i *policy maker* (Sorrentino e Simonetta, 2011: 220);

² Ovvero possibile svuotamento di competenze degli organi dei Comuni, difficoltà nella coesistenza in capo allo stesso titolare delle cariche di Sindaco e Assessore dell'Unione e possibile geometria variabile gestionale come esito di una differenziazione di colore politico (Piazza, 2017: 548-552);

Oggetto di indagine sarà il grado di condivisione politica all'interno delle varie amministrazioni in merito alla scelta di istituire l'ente, al permanere di una eventuale convergenza a diversi anni dalla creazione dell'Unione, al possibile ruolo giocato dall'appartenenza dei diversi Comuni alla stessa maggioranza.

In secondo luogo, si verificherà in che modo queste Unioni rispondano – a livello di percezione dei consiglieri comunali - al cosiddetto “dilemma del riordino” fra capacità e prossimità. Tale dilemma contraddistinguerebbe tutte le politiche di intercomunalità (sia Unioni che fusioni) ed è stato definito da Bolgherini, Casula e Marotta come “quello tra il perseguimento dei principi della prossimità, della rappresentanza e della partecipazione, che tengano conto delle esigenze della cittadinanza, e quelli della capacità sistemica, della performance amministrativa e gestionale, che mirino invece a migliorare efficacia ed efficienza dei servizi pubblici erogati” (Bolgherini, Casula e Marotta, 2018: 135). Lo studio ne terrà conto tramite la rilevazione del giudizio dei consiglieri comunali sull'operato dell'Unione, sia per quanto riguarda il versante gestionale sia in merito a alcune caratteristiche politico-istituzionali. La raccolta delle opinioni dei consiglieri sarà tanto più significativa dal momento in cui la letteratura nazionale non è ancora giunta a conclusioni solide sulla maggiore efficienza ed efficacia della gestione di servizi pubblici attraverso strumenti di cooperazione intercomunale.

Tale campo risulta infatti essere ancora poco frequentato e dunque decisamente controverso. E' stato evidenziato (Gianfelici, 2018: 50-52) che i dati inerenti alla gestione economica pre-Unione sono spesso incompleti e disomogenei; l'instaurarsi delle Unioni avviene in un contesto di taglio alla spesa pubblica che potrebbe falsare le analisi diacroniche; la disponibilità a livello regionale o nazionale dei soli dati contabili senza tener conto della quantità e qualità dei servizi offerti non è adatto a valutazioni complessive sulla scelta associativa; i vari Comuni e di conseguenza le loro Unioni hanno compiuto scelte organizzative differenti in merito ai servizi di competenza (in alcuni casi esternalizzandone la gestione); l'istituzione dell'Unione comporta nuovi adempimenti e nuovi costi che in parte potrebbero vanificare i benefici della gestione intercomunale. Chiarito ciò, le prime evidenze, basate sia su analisi qualitative (principalmente questionari ed interviste) che quantitative (tramite campionamenti e raffronti inerenti ai dati di bilancio) si dividono fra quelle che vedono impatti positivi in termini di riduzione della spesa corrente limitati e concentrati su alcune funzioni (Menestra, Messina e Peta, 2018; Luca e Modrego, 2021: 263); altre che registrano opinioni favorevoli degli attori locali rispetto a ipotesi di riduzione dei costi e di miglioramento dei servizi (Giacomini, Sancino e Simonetta, 2018: 331-346), pur con il riconoscimento di oggettive difficoltà di rilevazione (Bolgherini, 2009),

così come evidenze di riduzione della spesa corrente e parità di efficacia dei servizi (Ferraresi, Migali e Rizzo, 2018). Si ritiene che affiancare all'analisi delle caratteristiche istituzionali la percezione diretta della platea più ampia di attori istituzionali presenti nelle organizzazioni studiate possa fornire informazioni aggiuntive rispetto a tali dinamiche.

Le quattro Unioni di Comuni selezionate ai fini della ricerca sono l'Unione delle Terre d'Argine (composta da Campogalliano, Carpi, Novi di Modena, Soliera – 106.392 abitanti), l'Unione Terre di Castelli (Castelnuovo Rangone, Castelvetro di Modena, Guiglia, Marano sul Panaro, Savignano sul Panaro, Spilamberto, Vignola, Zocca – 87.670 ab.), l'Unione dei Comuni della Bassa Romagna (Alfonsine, Bagnacavallo, Bagnara di Romagna, Conselice, Cotignola, Fusignano, Lugo, Massa Lombarda, Sant'Agata sul Santerno – 100.581 ab.) e l'Unione della Romagna Faentina (Brisighella, Casola Valsenio, Castel Bolognese, Faenza, Riolo Terme, Solarolo – 87.709 ab.), per un totale di 27 Comuni coinvolti. Le prime due sono situate in provincia di Modena, le seconde due in provincia di Ravenna.

Si è scelto di concentrarsi su quattro enti emiliano-romagnoli perché ciò consente sia di contare su dataset uniformi, sia di avere come riferimento la stessa normativa di settore, che come si è visto è considerata una *best practice* a livello nazionale. In secondo luogo i quattro enti in questione presentano una omogeneità di fondo: le quattro Unioni sono tutte “avanzate” secondo la classificazione del PRT 2021 – 2023 in quanto gestiscono un alto numero di funzioni che pesano in maniera significativa rispetto ai bilanci comunali³; due sono di pianura e due sono (anche) di collina ed esercitano per il proprio territorio le funzioni montane; tutte vedono un Comune di taglia maggiore rispetto agli altri (Carpi, Vignola, Lugo, Faenza) e un numero totale di abitanti simile; tutte sono enti dotati di dirigenti a tempo indeterminato e quindi dove i responsabili dei servizi non sono nominati dal Sindaco / Presidente; tutte hanno visto una stabilità nelle funzioni gestite nelle annualità 2019, 2020 e 2021. Va infine specificato che precedenti studi rivolti alla totalità delle Unioni di Comuni emiliano-romagnole hanno classificato i quattro enti nello stesso *cluster* per le loro caratteristiche inerenti il dinamismo economico del territorio di riferimento, la debolezza ed estensione

³ La Regione Emilia-Romagna definisce “avanzate” quelle Unioni che gestiscono almeno sette funzioni in forma associata, hanno un livello di completamento pari almeno al 90% delle attività rientranti nelle singole funzioni e vedono almeno il 39% di effettività finanziaria, intesa come peso del bilancio dell'Unione nei confronti dei Comuni con riferimento alle spese correnti e a quelle di personale. Ciò porta a una classifica regionale delle 41 Unioni: URF al primo posto, UCBR al secondo posto, UTDA al quarto posto e UTDC al settimo posto (DGR 853/2021);

territoriale e la complessità amministrativa⁴, suggerendo quindi la presenza di una ulteriore uniformità fra gli enti oggetto della ricerca.

Si ritiene quindi che la scelta di concentrarsi sulle Unioni Terre d'Argine, Terre di Castelli, Bassa Romagna e Romagna Faentina consenta di poter sviluppare alcune conclusioni valide per il sistema emiliano-romagnolo delle autonomie locali e del riordino territoriale nella sua manifestazione più compiuta, nonché far aumentare la conoscenza del fenomeno anche a livello nazionale relativamente ad alcuni aspetti specifici di tale modulo associativo.

2. L'uniformità politica e il ruolo del consenso

Un primo dato che si è esplorato è quello dell'omogeneità delle amministrazioni per quanto riguarda l'orientamento politico della maggioranza. La dottrina su questo fattore non è unanime, avendolo considerato in un primo momento come un fattore dirimente nella scelta di dare avvio a forme di intercomunalità (Baldini *et al.*, 2009), per poi ridurne la rilevanza con l'aumentare dei vincoli legislativi all'autonomia comunale introdotti con l'*austerità* (Bolgherini, 2016).

Quello che si riscontra a inizio 2021 è che prevalentemente le amministrazioni oggetto della ricerca sono sostenute dal Partito Democratico: solo 5 Comuni su 27, cioè il 19% del campione, sono guidati da un Sindaco di diverso orientamento⁵. Va sottolineato inoltre che il peso demografico delle 5 amministrazioni non di centrosinistra è molto limitato, pari al 7% del totale (27.022 abitanti sui 382.352 complessivi). L'appartenenza al PD è tuttavia in linea con quanto si registra complessivamente in provincia di Modena (19% dei 47 Comuni non di centrosinistra) e di Ravenna (17%): ciò può rendere la variabile di difficile generalizzazione su scala nazionale.

⁴ Secondo gli autori il *cluster* delle Unioni "idealtipo" include gli enti con le più alte caratteristiche di background economico (popolazione, densità abitativa, addetti, reddito), e valori medi per le componenti della debolezza e estensione territoriale (popolazione over 65, superficie, numero di Comuni aderenti) e complessità amministrativa (stranieri residenti, numero di funzioni gestite): *These UCs represent the ideal Emilia-Romagna local government, with a high level of wealth and urbanisation, a large presence of industrial activity and a well-established administrative history. In effect many of the municipalities of this cluster experienced forms of inter-municipal cooperation for service delivery far before the existence of UCs as institutions*, (Pattaro, Ranuzzini e Bonacini, 2019: 18);

⁵ Si tratta di Novi di Modena, Zocca, Bagnara di Romagna e Sant'Agata sul Santerno (guidate da liste civiche) e Brisighella (centrodestra). Si specifica che nessuna Unione vede tutti i Comuni con il rinnovo elettorale nello stesso anno: UTDA e UCBR vedono i Comuni aderenti votare su due anni, URF su tre anni e UTDC su 4 anni (su 23 enti in totale, 3 Comuni hanno votato nel 2017, 2 nel 2018, 19 nel 2019, 2 nel 2020, 1 nel 2021);

Tabella 1 – Indicatori di uniformità e stabilità politica (gruppo 1)

	Uniformità politica dall'istituzione (in anni)	Uniformità politica dall'istituzione (pesata per ab.)	Condivisione della votazione di istituzione	Condivisione delle votazioni in Consiglio anno 2020
Terre d'Argine	93%	98%	+22% (66 su 54 cons. di maggioranza)	26% (6 unanimità, 15 maggioranza, 2 respinte)
Terre di Castelli	69%	71%	+9% (104 su 95 cons. di maggioranza)	33% (10 unanimità, 18 maggioranza, 2 respinte)
Bassa Romagna	79%	95%	+13% (121 su 107 cons. di maggioranza)	21% (8 unanimità, 29 maggioranza, 2 respinte)
Romagna Faentina	97%	98%	+3% (75 su 73 cons. di maggioranza)	19% (8 unanimità, 34 maggioranza, 0 respinte)

Si è quindi voluto estendere l'analisi nel tempo, in quanto la sola rilevazione a inizio 2021 avrebbe potuto sottostimare le differenziazioni politiche intercorse dalla istituzione dell'Unione ad oggi. Attraverso la consultazione dei risultati elettorali e tramite rassegna stampa, si è verificato l'orientamento della maggioranza consiliare dal momento in cui l'Unione è stata costituita (UTDA 29 maggio 2006, UCBR 27 dicembre 2007, URF 1 gennaio 2012), ovvero da quando si è tenuto l'ultimo allargamento che ha definito l'attuale dimensione territoriale dell'ente (UTDC 25 maggio 2009).

In Terre d'Argine e nella Romagna Faentina soltanto due mandati hanno visto Sindaci di estrazione per così dire eterogenea, mentre nella Bassa Romagna i due Comuni minori (Bagnara e Sant'Agata) da due mandati o più sono guidati da amministrazioni di liste civiche. È però Terre di Castelli il contesto dove il cambio al vertice dei Comuni si è manifestato con più frequenza: metà degli 8 Comuni è stato almeno una volta guidato da amministrazioni non PD, ed in particolare il Comune più grande – Vignola – negli ultimi 6 anni ha sperimentato maggioranze di tre colori diversi. Il frutto di questa analisi è un indicatore di uniformità politica dall'istituzione, misurato in anni di mandato ricoperti da amministrazioni del prevalente colore politico (come si è visto, il centrosinistra), espressi in termini percentuali sul totale degli anni di vita dell'Unione. Si va dai livelli assai elevati della Romagna Faentina (97%) e di Terre d'Argine

(93%), a quelli leggermente più contenuti della Bassa Romagna (79%) e di Terre di Castelli (69%).

Tuttavia il mero calcolo degli anni ricoperti alla guida dell'amministrazione comunale implica il rischio di considerare Comuni molto popolosi, e quindi con un peso organizzativo, economico e politico sicuramente maggiore, allo stesso modo di enti da poche migliaia di abitanti. Per considerare la disomogeneità politica anche in un'ottica di peso della comunità rappresentata si è quindi parametrato ciascun anno di mandato per il numero di abitanti al 31 dicembre 2020. L'ipotesi è che lo spostamento fuori dallo schieramento di centrosinistra di un Comune di dimensioni significative impatti maggiormente in termini di stabilità e coerenza dell'indirizzo politico di Unione rispetto al rovesciamento di maggioranza in un piccolo Comune. Questo ulteriore passaggio delinea uno scenario parzialmente differente: è Terre di Castelli a rappresentare ora chiaramente l'eccezione, con circa il 70% della popolazione governata da amministrazioni di centrosinistra, a fronte del 95-98% delle altre Unioni. Tale indicatore è stato definito come uniformità politica pesata per il numero di abitanti.

Tuttavia non è detto che l'adesione a uno schieramento politico cristallizzi in maniera definitiva le relazioni fra le diverse forze consiliari. Per valutare la possibile convergenza in Unione si sono raccolti alcuni dati in merito alle votazioni delle delibere di istituzione o di allargamento dell'ente, e alle delibere approvate dai Consigli dell'Unione nell'anno 2020.

Con la prima rilevazione si sono censiti, Comune per Comune, i voti favorevoli alla decisione di fondare l'ente intercomunale, per poi valutare se e quanto si discostassero dai voti che le singole maggioranze consiliari detenevano allora in ciascuna assemblea. Come si può apprezzare nella tabella 1, in tutte le quattro Unioni i voti favorevoli sono superiori al numero di voti di cui teoricamente disponevano le maggioranze in quel momento. Ciò fa ritenere che, al considerando anche alcune assenze fra i banchi delle maggioranze stesse, la scelta di istituire o allargare l'Unione non sia stata patrimonio solo del partito pro tempore alla guida dell'amministrazione. Ciò risulta essere vero soprattutto per Terre d'Argine (+22% dei voti favorevoli sul totale dei voti disponibili alla maggioranza, 66 su 54 consiglieri) e Bassa Romagna (+13%, 121 su 107). Più sfumata risulta essere l'adesione delle minoranze all'ipotesi di costituire la Romagna Faentina.

Questa era la situazione nel passato, su un consenso "per" l'Unione. Per valutare la convergenza "in" Unione si è invece verificato il numero di delibere approvate con voto unanime in Consiglio dell'Unione, sul totale delle delibere poste in votazione – che includono quindi anche quelle approvate a maggioranza e quelle respinte (il dato è stato depurato dell'approvazione dei verbali della seduta precedente, atto che tradizionalmente viene adottato all'unanimità).

tà in quanto forma di controllo ex post sulla correttezza della verbalizzazione effettuata dal Segretario). Bisogna sottolineare come questo indicatore sia particolarmente severo nel giudicare la condivisione politica, bastando il voto contrario o l'astensione anche solo di un consigliere dell'Unione a pregiudicare l'ottenimento della qualifica di voto unanime.

Ebbene, tutte le Unioni presentano una percentuale di atti adottati all'unanimità non indifferente – dal 19% della Romagna Faentina al 33% di Terre di Castelli. Risultano anche molto basse o assenti i casi di delibere bocciate dal Consiglio su proposte di ordini del giorno o mozioni (che complessivamente non sono comunque troppo numerose – URF 1 proposta, UTDA 4 proposte, UCBR 6 proposte, UTDC 12 proposte). Va tuttavia sottolineato che la percentuale di atti adottati all'unanimità sia elevata anche nei Comuni “capoluogo” delle Unioni nello stesso anno 2020⁶, a suggerire che le Unioni non si presentino come arene particolarmente conflittuali, né che vedano una convergenza fra le forze politiche eccezionalmente frequente.

3. La governance istituzionale e il recesso dall'Unione negli statuti

Veniamo all'analisi degli statuti dei quattro enti. Facendo proprio l'approccio di ricerca di una pionieristica e approfondita indagine realizzata sulle Unioni istituite nelle province di Bergamo e Brescia (Ricciardi e Venturi, 2020) ci si concentrerà sulla governance interna al sistema Comuni-Unione, ovvero alle relazioni che intercorrono fra i diversi organi istituzionali, nonché alle loro modalità di composizione e funzionamento. Si prenderanno in esame alcune variabili che determinano quanto lo statuto delle Unioni sia orientato alla dimensione della stabilità⁷ e al coinvolgimento e alla rappresentanza democratica. Al primo ambito fanno riferimento tutti quei meccanismi che riducono i rischi di *impasse* e il venir meno della continuità nell'indirizzo politico: vengono

⁶ Faenza 16% di condivisione (11 unanimità, 56 maggioranza, 0 respinte); Carpi 20% di condivisione (16 unanimità, 55 maggioranza, 9 respinte); Lugo 27% di condivisione (16 unanimità, 34 maggioranza, 10 respinte); Vignola 53% di condivisione (27 unanimità, 22 maggioranza, 2 respinte);

⁷ È stato osservato che “Le Unioni hanno inoltre una debolezza strutturale di fondo, tipica delle reti, data dal fatto che esse si basano fondamentalmente su una rete di relazioni di fiducia tra le persone che rappresentano gli enti che le compongono (politici locali, ma anche funzionari e dirigenti comunali). Questo porta con sé il fatto che, periodicamente, gli attori protagonisti di queste reti cambino, con il ricambio delle amministrazioni comunali o l'avvicendamento del personale, ed è inevitabile, quindi, che periodicamente occorra rigenerare le motivazioni che stanno alla base del patto federativo per ricomporre la “squadra”. Il problema delle Unioni, quindi, così come si configurano nell'ordinamento italiano, è che sono istituzioni instabili, che non arrivano mai ad essere definitive” (Messina, 2017: 1083);

quindi valorizzati i metodi chiari di individuazione dei titolari di cariche e i termini temporali lunghi dei mandati di Presidente, le clausole anti ostruzionismo e di prorogatio degli organi. Secondo gli autori, “La stabilità va considerata, dunque, come l’obiettivo primario e inderogabile affinché le Unioni di Comuni possano dare continuità a quel processo di riduzione delle spese e di efficientamento nell’erogazione di servizi, processo caratteristico di ogni economia di scala” (Ricciardi e Venturi: 199). Mentre al secondo sono da ricondurre le modalità di bilanciamento di potere fra gli organi degli enti locali e la capacità di includerli nel *policy-making* di Unione, nella forma dell’inclusione dei gruppi consiliari anche di minoranza nel processo decisionale, nell’ampiezza della rappresentanza negli organi dell’Unione, nella possibilità per i Comuni di esprimere il proprio indirizzo in Unione attraverso competenze deliberative ovvero la partecipazione a strutture di raccordo politico. Al termine della rilevazione si proporrà una valutazione di sintesi in merito alle due macroaree.

Tabella 2 – Disciplina degli organi istituzionali e delle loro relazioni secondo lo statuto

	Terre d’Argine	Terre di Castelli	Bassa Romagna	Romagna Faentina
Modalità di individuazione del Presidente [<i>stabilità - coinvolgimento</i>]	Indicato dalla Giunta, scelto a turno nel rispetto dell’alternanza	Eletto dal Consiglio a maggioranza assoluta (in caso di parità, il Sindaco con più mandati amministrativi, in caso di ulteriore parità, il Sindaco del Comune più popoloso)	Eletto dal Consiglio a maggioranza assoluta (in caso di parità, il Sindaco più giovane di età)	Eletto dalla Giunta in seduta plenaria (Sindaco di Faenza o Presidente o Vice Presidente). Nelle more dell’elezione, facente funzione il Sindaco più giovane di età
Durata del mandato del Presidente [<i>stabilità</i>]	18 mesi	Nuova elezione nel caso di rinnovo di almeno 3/5 dei Comuni + alternanza a metà mandato salvo deroga del Consiglio. Stima: 18 mesi	Massimo pari al mandato del Sindaco eletto, secondo quanto disposto dal Consiglio. Stima: 60 mesi	Rinnovo dinamico della Giunta dopo ogni elezione. In media: 20 mesi
Composizione e funzionamento della Giunta [<i>stabilità</i>]	Tutti i Sindaci	Tutti i Sindaci (possibilità di nomina di assessore delegato senza diritto di voto)	Tutti i Sindaci (possibilità di nomina di assessore delegato senza diritto di voto)	Tutti i Sindaci
Composizione del Consiglio [<i>rappresentanza</i>]	33 membri: Presidente + 32 consiglieri eletti	31 membri: tutti i Sindaci + 23 eletti	31 membri, tutti consiglieri eletti	39 membri: Presidente + Vice Presidente + 37 consiglieri eletti

	Terre d'Argine	Terre di Castelli	Bassa Romagna	Romagna Faentina
Rappresentanza delle minoranze consiliari [rappresentanza]	10 su 33 membri, di cui almeno 1 per ogni Comune	9 su 31 membri, di cui almeno 1 per ogni Comune	9 su 31 membri, di cui almeno 1 per ogni Comune	12 su 39 membri, di cui almeno 1 per ogni Comune
Modalità di elezione nel Consiglio dell'Unione [rappresentanza]	Voto limitato ad un componente. In caso di inerzia individuazione per <i>fléchage</i> (cifra individuale)	Voto limitato. In caso di inerzia individuazione per <i>fléchage</i> (cifra individuale)	Voto limitato	Voto limitato. In caso di inerzia Consiglio legittimato ad operare con 2/3 dei componenti
Modalità individuazione del Presidente del Consiglio [stabilità - rappresentanza]	Eletto a maggioranza qualificata dei 2/3, ovvero dopo 2 tentativi con ballottaggio fra i due più votati	Eletto a maggioranza assoluta	Eletto a maggioranza qualificata dei 2/3, ovvero dopo 2 tentativi con ballottaggio fra i due più votati	Eletto a maggioranza qualificata dei 2/3, ovvero dopo 3 tentativi a maggioranza assoluta in successiva seduta
Ripartizione delle competenze deliberative Comuni - Unione e differenziazione fra i territori [rappresentanza]	Non disciplinate nel dettaglio. Disposizioni programmatiche sulla salvaguardia delle specificità territoriali	Non disciplinate nel dettaglio. Obbligo di astensione in Giunta e Consiglio per deliberazioni su funzioni conferite solo da alcuni Comuni	Non disciplinate nel dettaglio	Disciplina di dettaglio contenuta nello Statuto. Necessario voto favorevole di almeno 2 Comuni montani per deliberazioni su funzioni ex Comunità Montana
Meccanismi di coinvolgimento delle Giunte comunali [rappresentanza]	Direttivo di area	Conferenza di coordinamento Unione - Comuni	Ufficio di Presidenza * Giunta plenaria, Coordinamenti tematici degli assessori	Giunta plenaria Conferenze degli assessori
Meccanismi di coinvolgimento dei Consigli comunali [rappresentanza]	/	Consiglio dell'Unione aperto ai consiglieri comunali	* Seduta plenaria del Consiglio dell'Unione e dei Consigli comunali. Conferenza dei capigruppo di Unione allargata ai capigruppo dei Consigli comunali	Consiglio plenario Conferenza dei capi gruppo consiliari
Valutazione di sintesi	Media stabilità Basso coinvolgimento	Media stabilità Medio coinvolgimento	Alta stabilità Medio coinvolgimento	Alta stabilità Alto coinvolgimento

Per quanto riguarda l'individuazione del Presidente dell'Unione, Terre d'Argine e la Romagna Faentina prevedono una nomina interna alla Giunta, mentre Terre di Castelli e la Bassa Romagna indicano una elezione da parte del Consiglio, riproducendo in un qualche modo il meccanismo di elezione indiretta che prima della riforma del 1993 era in vigore anche nei Comuni. La Ro-

magna Faentina è l'unica Unione che presenta un meccanismo di salvaguardia di portata generale (nelle more dell'elezione del Presidente, che avviene dopo ogni tornata elettorale, è facente funzioni il Sindaco più giovane di età), mentre nei due enti con elezione a base consiliare è presente una clausola per i casi di parità nel voto. Nella Romagna Faentina è presente, inoltre, un altro *unicum*: il Sindaco di Faenza deve essere Presidente o Vice Presidente dell'ente, aspetto controcorrente rispetto alla regola prevalente del rapporto paritetico fra i Comuni associati. Nessun ente presenta meccanismi di sfiducia costruttiva quale modalità per ridurre possibili instabilità alla guida dell'amministrazione.

Molto diversificata appare la situazione in merito alla durata del mandato del Presidente, in tre casi su quattro definita senza un periodo fisso. In due casi vi è un rinnovo dinamico, in senso assoluto (dopo ogni elezione, ovvero in media circa ogni 20 mesi: Romagna Faentina) o relativo (dopo il rinnovo di tre quinti delle amministrazioni, ma con alternanza a metà mandato salvo deroghe consiliare, ovvero in media circa ogni 18 mesi: Terre di Castelli). La Bassa Romagna opta al massimo – ma nella prassi è la regola – per la coincidenza del mandato del Presidente con quello da Sindaco, per il titolare della carica (in media 60 mesi), mentre Terre d'Argine ha definito un periodo temporale fisso di un anno e mezzo (18 mesi). Si può quindi vedere come le scelte siano abbastanza difformi, e se applicate alla lettera in tutte le proprie potenzialità possono comportare una notevole instabilità alla guida dell'Unione, salvo che nella Bassa Romagna.

Le differenze si assottigliano per quanto riguarda la composizione della Giunta: se la Regione prevede che sia composta dai sindaci dei Comuni aderenti (art. 19, c. 3-ter della L. 21/2012), Terre di Castelli e la Bassa Romagna prevedono la possibilità per ciascun Sindaco di individuare un proprio delegato permanente che in caso di assenza li sostituisca in Giunta dell'Unione, per quanto senza diritto di voto. Nella prassi questa ipotesi – che offre una interessante modalità per conseguire la continuità della presenza in Giunta dell'Unione – è tuttavia poco frequentata, in quanto un Comune risulterebbe formalmente presente alla seduta ma non prenderebbe parte alla votazione della delibera.

Una buona omogeneità si riscontra inoltre nella composizione del Consiglio. Tutti gli enti prediligono una compagine consiliare da 31 a 39 membri, pari o superiore numericamente a quanto si avrebbe in un Comune della stessa taglia, e tre Unioni optano per un modello dove i sindaci non sono tutti automaticamente membri di diritto del Consiglio. Inoltre il voto di ciascun consigliere pesa allo stesso modo: “uno vale uno”, non vi è quindi un voto ponderato sulla base di quozienti fissi o del numero di abitanti rappresentato. In tutte le Unioni è garantita la presenza di almeno una minoranza per Comune, anche se la dimensione delle assemblee e l'assenza di meccanismi au-

tomatici di designazione non consentono di avere la presenza di tutti i gruppi consiliari di opposizione. Le modalità di elezione nel Consiglio dell'Unione avvengono infatti attraverso il meccanismo del voto limitato che per sua natura può portare anche ad esclusioni dalla presenza in Unione di gruppi poco consistenti nei Consigli comunali. Si può affermare però che tutte le Unioni abbiano prestato una buona attenzione al coinvolgimento democratico con riferimento alla composizione del Consiglio dell'Unione.

A tutela della stabilità, Terre d'Argine e Terre di Castelli presentano il meccanismo cosiddetto del *fléchage* (elezione automatica nel Consiglio dell'Unione dei consiglieri con maggiore cifra individuale nel gruppo consiliare comunale di appartenenza - De Donno, 2017: 544) quale clausola di salvaguardia a fronte dell'inerzia di un Comune nel nominare i propri delegati, ovvero un'ipotesi di legittimità generale ad operare anche in assenza di alcune delegazioni consiliari (Romagna Faentina). L'elezione del Presidente del Consiglio dell'Unione non vede grandi distanze fra le quattro Unioni; in tre enti sono presenti forme di tutela dalla possibile *impasse* dovuta al non raggiungimento della maggioranza qualificata dei due terzi dei consiglieri.

Veniamo infine agli ultimi tre aspetti che disciplinano il rapporto Comuni – Unione nella vita politico-amministrativa. Considerata la problematicità del principio di integralità del conferimento⁸, come affrontano le quattro Unioni la ripartizione di competenze fra gli enti di base e l'ente intercomunale? Vi è da dire che solo la Romagna Faentina affronta con determinazione questo aspetto, attraverso una articolata disciplina di dettaglio basata sul principio che resta di competenza decisionale comunale ogni atto che incide solo sulle attività o territorio del singolo Comune. Le altre Unioni non disciplinano nello specifico questo tema, lasciando alle convenzioni di conferimento o più probabilmente alla prassi la soluzione del dilemma normativo, ma introducono o disposizioni programmatiche volte a tutelare le peculiarità territoriali negli atti adottati dall'Unione, o meccanismi di esclusione dal procedimento deliberativo per i Comuni che non hanno conferito la funzione oggetto dell'atto posto in approvazione.

In merito ai meccanismi di coinvolgimento tanto delle Giunte quanto dei Consigli comunali, si hanno svariati strumenti sperimentati nei quattro enti, sia a livello di integrazioni collaborative ed informative (direttivi, conferenze, uffici di presidenza), sia nella creazione di veri e propri nuovi organi quali la Giunta plenaria e il Consiglio plenario. Anche qui la Romagna Faentina

⁸ Che spostando tutte le competenze politiche degli organi del Comune all'Unione vedeva con la L.R. 10/2008 un forte orientamento ad evitare conflitti di attribuzione in merito all'adozione degli atti, approccio poi corretto con la L.R. 21/2012 e ricondotto alle sole competenze gestionali;

è l'Unione che più si spinge a normare più strumenti e con maggiore precisione, mentre la scelta effettuata nella Bassa Romagna è stata quella di introdurre questi moduli partecipativi attraverso documenti di indirizzo politico, adottati a larga maggioranza nel Consiglio dell'Unione. Si tratta dei decaloghi della governance, contenenti proposte operative per migliorare le relazioni inter-istituzionali nell'Unione della Bassa Romagna, nonché alcune traiettorie di sviluppo organizzativo (primo decalogo approvato all'unanimità con delibera n. 27 del 27/04/2016; secondo decalogo approvato con 17 voti favorevoli su 21 presenti con delibera n. 77 del 20/12/2017).

Come valutazione di sintesi si può indicare a media stabilità e a medio coinvolgimento democratico l'ordine costruito da Terre di Castelli, quando invece la Bassa Romagna consegue anche un alto livello di stabilità (con la scelta di lasciare la disciplina più sintetica e meno creativa e di avere un Presidente stabile per tutta la durata del mandato). Per le Terre d'Argine si potrebbe valutare una media stabilità e un basso coinvolgimento, in quanto ad un Consiglio dell'Unione ampio e rappresentativo delle minoranze non si associano meccanismi formali di inclusione dei Comuni nel *policy-making* di Unione (se non tramite la presenza dei Sindaci nella Giunta). La Romagna Faentina, il cui assetto attuale è frutto di una robusta revisione statutaria attuata nel 2018, vede invece una tendenza a procedimentalizzare ogni passaggio politico ed istituzionale, inserendo spesso clausole anti ostruzionismo a favore della stabilità complessiva dell'impalcatura dell'ente, in un testo che assume quasi un taglio regolamentare. Inoltre, prevede una piena inclusione dei Comuni aderenti al processo decisionale, essendo coinvolti i consiglieri, le minoranze e i Sindaci. Per questi motivi si valuta l'assetto di tale Unione come ad alta stabilità e ad alto coinvolgimento democratico.

Ad esito di questa ricognizione si riscontra che – pur con le specifiche peculiarità – la scelta fatta in tutte le quattro Unioni è quella di prevedere una massiccia rappresentanza dei Comuni e di assicurare idonee arene per il dispiegamento della dialettica politica, evitando modelli che esasperino la tendenza “Sindaco-centrica” insita nell'ente di secondo livello (dove solo i vertici politici dei Comuni accedono alla Giunta dell'Unione). Sono tuttavia gli aspetti maggiormente rilevanti politicamente (l'elezione del Presidente, la durata del suo mandato, il riparto di competenze fra Comuni e Unione) a vedere un maggior grado di differenziazione nel campione di studio.

La tabella 3 prende in rassegna la disciplina del recesso dall'Unione, ovvero del momento critico per eccellenza che vede rompersi il legame associativo⁹.

⁹ “Il recesso dall'Unione di uno o più Comuni aderenti costituisce il caso emblematico del rilievo che assume l'instabilità e comporta una serie di criticità tali da riflettersi sull'intero progetto di gestione associata. [...] La defezione di uno o più Comuni dell'Unione di Comuni,

Le variabili studiate cercano di mettere a fuoco il grado di deterrenza (essendo le regole più o meno punitive nei confronti del Comune recedente) e il livello di dettaglio raggiunto dal procedimento di uscita, così come scritto nello statuto. L'interazione fra le due macroaree consente di comprendere quanto tale schema sia in grado di scoraggiare i Comuni dal recedere dall'Unione, a favore di una maggiore stabilità istituzionale del patto associativo.

Tabella 3 – Vincoli e modalità di esercizio del recesso dall'Unione

	Terre d'Argine	Terre di Castelli	Bassa Romagna	Romagna Faentina
Concorso al processo decisionale	Recesso deliberato con procedure e maggioranza richieste per modifiche statutarie e presa d'atto da parte del CdU. (Eventuale) approvazione del piano di liquidazione da parte del CdU a maggioranza qualificata	Recesso deliberato con procedure e maggioranza richieste per modifiche statutarie e presa d'atto da parte del CdU. (Eventuale) approvazione del piano di liquidazione da parte del CdU a maggioranza qualificata	Recesso deliberato con procedure e maggioranza richieste per modifiche statutarie. Presa d'atto da parte del CdU	Recesso deliberato con procedure e maggioranza richieste per modifiche statutarie. Approvazione dello studio di attuazione da parte del CdU e del Comune recedente
Organo deputato a redigere il piano attuativo	Eventuale commissario liquidatore (se ritenuto necessario e/o richiesto dal Comune recedente)	Eventuale commissario liquidatore (se ritenuto necessario)	Non specificato	Non specificato
Ripartizione risorse umane	Valutazione del CdU o eventuale piano di liquidazione	Valutazione del CdU o eventuale piano di liquidazione	Valutazione del CdU sulla base di idonea documentazione contabile giustificativa	Studio di attuazione, indicativamente in proporzione all'ultimo riparto delle spese di personale

infatti, incide direttamente sull'organizzazione dell'ente e determina l'insorgenza di notevoli problematiche in ordine alle inevitabili implicazioni suscettibili di prodursi sul patrimonio dell'Unione, sulle obbligazioni da questa assunte e cui *naturaliter* occorre adempiere anche a seguito del recesso, nonché sul destino (i.e. trattamento giuridico) del personale [...]. La gestione di tali aspetti, già di per se portatori di un notevole tasso di complessità, può rivelarsi particolarmente complicata soprattutto allorquando non siano stati chiaramente disciplinati ex ante nello statuto dell'ente", lasciando alla mediazione politica il compito di risolvere l'uscita di un Comune dall'Unione (Ricciardi e Venturi: 128);

	Terre d'Argine	Terre di Castelli	Bassa Romagna	Romagna Faentina
Ripartizione beni immobili	Rinuncia completa al patrimonio e demanio costituito con contributi statali o regionali, ovvero a quota parte del patrimonio e demanio costituito con contributi dei Comuni qualora non frazionabile	Rinuncia completa al patrimonio e demanio costituito con contributi statali o regionali. Diritto del Comune recedente a quota parte del patrimonio o demanio costituito anche con proprio contributo, nel rispetto delle convenzioni stipulate	/	Rinuncia completa al patrimonio e demanio costituito con contributi statali o regionali, ovvero a quota parte del patrimonio e demanio costituito con contributi dei Comuni qualora non frazionabile. Assegnazione dei beni immobili che insistono sul territorio del Comune recedente a fronte di pagamento
Ripartizione prestiti accesi e/o oneri pluriennali	Demandata alla valutazione del CdU o eventuale piano di liquidazione	Demandata alla valutazione del CdU o eventuale piano di liquidazione	/	Quota residua a carico del Comune recedente
Ripartizione costi emergenti	Demandata alla valutazione del CdU e o eventuale piano di liquidazione. Spese del Commissario a carico del Comune recedente se incarico attribuito su sua richiesta	Demandata alla valutazione del CdU o eventuale piano di liquidazione. Spese del Commissario ripartite a metà fra Unione e Comune recedente	Valutazione del CdU sulla base di idonea documentazione contabile giustificativa	Tutti a carico del Comune recedente
Sanzioni di tipo economico	/	/	/	Pagamento spese fisse e ripetitive di funzionamento dell'Unione pro quota secondo studio di attuazione
Estensione al recesso da singole funzioni associate	No	Si	No	Si

	Terre d'Argine	Terre di Castelli	Bassa Romagna	Romagna Faentina
Termini temporali di avvio e di efficacia del recesso	Avvio deliberato entro aprile. Efficacia dal secondo anno dall'adozione della delibera di recesso	Avvio deliberato entro 4 mesi prima dell'approvazione del bilancio preventivo dell'Unione. Efficacia dal primo esercizio finanziario successivo	Avvio deliberato entro giugno. Efficacia dal primo esercizio finanziario successivo	Avvio deliberato entro aprile, seguito da fase di predisposizione dello studio di attuazione (max 1 anno). Efficacia dal secondo anno successivo all'approvazione della delibera di recesso
Valutazione di sintesi	Mediamente deterrente Mediamente strutturato	Mediamente deterrente Mediamente strutturato	Poco deterrente Poco strutturato	Molto deterrente Molto strutturato

Ad un estremo troviamo la Bassa Romagna, con un'ampia delega contenutistica a favore del Consiglio dell'Unione. Non vi sono requisiti sugli aspetti patrimoniali, né sanzioni di tipo economico che vogliano disincentivare la fuga dal patto associativo. A livello di efficacia del recesso, lo statuto prevede l'avvio con delibera del Comune recedente entro giugno, con efficacia dal primo esercizio successivo all'adozione della delibera (ipoteticamente quindi anche solo dopo 6 mesi).

Più compiuta la descrizione del recesso in Terre d'Argine e Terre di Castelli, che prevedono esplicitamente la redazione di un piano di liquidazione (da parte di un commissario, eventuale) poi approvato dal Consiglio a maggioranza qualificata. Sono espressamente in capo a tale valutazione la ripartizione del personale, dei prestiti accesi e degli oneri pluriennali, dei costi emergenti. In Terre di Castelli la disciplina è estesa anche, come principi, al recesso dalla gestione associata di singole funzioni. Infine, le tempistiche: in Terre d'Argine l'adozione della delibera di recesso deve avvenire entro aprile e l'efficacia si ha dal secondo anno dall'adozione (ergo almeno 21 mesi dopo), in Terre di Castelli l'avvio deve essere approvato prima di 4 mesi dall'adozione del bilancio preventivo e ha efficacia dal primo esercizio finanziario successivo (quindi circa 16 mesi dopo, salvo proroghe di legge sulle scadenze di bilancio).

Ma è la Romagna Faentina ad avere da una parte scandito in maniera puntuale tutti i passaggi del recesso e dall'altra inserito elementi assai penalizzanti nei confronti del Comune recedente. In primo luogo, è l'unica Unione che prevede l'adozione dello studio di attuazione del recesso da parte di entrambi gli enti coinvolti, per evitare il mancato riconoscimento dei suoi contenuti da parte del recedente. Dall'altra prevede indicazioni sia sulla suddivisione del personale, dei beni immobili, delle obbligazioni di competenza,

nonché di tutti i costi e le passività emergenti a causa del recesso. In quest'ultima categoria potrebbero ricadere anche le quote di contributi regionali ex PRT andati perduti. È poi previsto anche un esborso punitivo che fa riferimento al sostenere le spese fisse e ripetitive di funzionamento dell'Unione, calcolate pro quota di riparto alle condizioni stabilite dallo studio di attuazione. Stante le numerose quantificazioni di dettaglio demandate allo studio di attuazione colpisce che lo statuto non specifichi a quale organo competa la sua redazione, facendo riferimento solamente agli "enti" in maniera congiunta. È però prevista una commissione che possa dirimere le eventuali controversie, composta dal Segretario generale dell'Unione e da due esperti in materie legali, una per ciascuna parte – quindi, per due terzi, pro Unione. A livello temporale l'iter risulta essere assai lungo: deliberato dal Comune entro aprile, la fase di predisposizione dello studio di attuazione può durare fino a un anno, con efficacia dal secondo anno successivo all'approvazione della delibera di recesso. Quindi un lasso di tempo minimo di 33 mesi, pari a più della metà di un mandato elettorale. Da tutti questi aspetti emerge il grande sfavore con cui questa Unione vede l'ipotesi di uscita di un proprio aderente, tutelando in primis la stabilità istituzionale dell'ente intercomunale riducendo di pari passo in maniera piuttosto forte i margini di manovra per i singoli Comuni associati.

4. La percezione degli attori: un questionario per i consiglieri comunali

Da ultimo, la ricerca ha previsto la rilevazione diretta delle opinioni dei consiglieri comunali in merito alle gestioni associate e a alcuni aspetti politico-istituzionali dell'ente di appartenenza, in forma anonima tramite questionario on line e con risultati proposti in maniera aggregata. Le domande poste sono state: "in una scala da 1 (per niente) a 5 (moltissimo), quanto ritiene che ciascuna delle seguenti funzioni sia gestita in maniera più efficiente / efficace oggi in Unione rispetto a quanto si avrebbe autonomamente in Comune?" e "in una scala da 1 (per niente) a 5 (moltissimo), come valuta l'adeguatezza dell'Unione in relazione ai seguenti temi politico-istituzionali?"

La rilevazione è stata effettuata poiché si valuta che oltre alle regole statutarie di *governance* sia utile capire quale sia la percezione di chi vive direttamente l'organizzazione, e che quindi le opinioni dei consiglieri comunali – una sorta di *trait d'union* fra la cittadinanza e la classe politica locale, in quanto meno coinvolti nelle attività di gestione dei servizi rispetto alle Giunte – possano illuminare ulteriormente i dati già studiati. È stato infatti evidenziato anche da parte di contributi empirici come i consiglieri comu-

nali siano la compagine politica che maggiormente si sente esautorata di ogni potere di indirizzo a causa dell'Unione (Mordenti, 2017: 573). La natura stessa del consigliere comunale, nella pressoché assenza di indennità e al contempo nella necessità di essere eletti con espressione di un voto di preferenza, porta ad accedere alla carica veri e propri "volontari della politica" che hanno meno l'approccio dei professionisti e più quello dei cittadini, ulteriore aspetto di interesse.

I principali risultati del questionario si possono riassumere come segue.

Tabella 4 – Valutazioni dei consiglieri su efficienza, efficacia e aspetti politico-istituzionali¹⁰

	Terre d'Argine			Terre di Castelli			Bassa Romagna			Romagna Faentina		
Afferenza dei consiglieri	Efficienza	Efficacia	Aspetti politico istituzionali	Efficienza	Efficacia	Aspetti politico istituzionali	Efficienza	Efficacia	Aspetti politico istituzionali	Efficienza	Efficacia	Aspetti politico istituzionali
Maggioranza	4,0	3,9	3,3	3,7	3,7	3,2	3,8	3,6	3,3	3,6	3,4	3,2
Minoranza	2,7	2,7	2,0	2,9	3,1	1,8	2,5	2,5	2,0	2,8	2,8	2,7
Totale	3,6	3,5	2,9	3,5	3,5	2,8	3,6	3,4	3,0	3,3	3,2	3,0
σ	0,7	0,6	1,1	0,7	0,7	0,7	0,6	0,7	0,6	0,6	0,6	0,7

¹⁰ Questionari strutturati anonimi somministrati ai consiglieri comunali dei Comuni aderenti alle Unioni tramite posta elettronica con piattaforma Google Moduli, fra febbraio e giugno 2021. Tasso di adesione: Terre d'Argine 44% (28 su 64, di cui 18 su 41 di maggioranza e 9 su 23 di minoranza), Terre di Castelli 29% (32 su 110, di cui 24 su 72 di maggioranza e 8 su 38 di minoranza), Bassa Romagna 43% (51 su 120, di cui 44 su 79 di maggioranza e 7 su 41 di minoranza), Romagna Faentina 68% (56 su 82, di cui 35 su 54 di maggioranza e 21 su 28 di minoranza), per un totale di 167 su 376. Le opinioni raccolte si stimano essere solide in quanto il tasso di adesione è buono, la deviazione standard è maggiore di 0 e in pochi casi i rispondenti hanno fornito la stessa valutazione per tutte le voci indagate (meno di 30 consiglieri su 167 rispondenti hanno votato "piatti" allo stesso modo ad almeno una batteria di domande). Si può quindi ritenere che non vi sia una valutazione dell'Unione a prescindere, ma che i rispondenti abbiano espresso giudizi nel merito di ogni servizio o di ogni aspetto indagato, differenziandoli nel punteggio attribuito;

In primo luogo, in via generale per tutte le Unioni si riscontra da parte della totalità dei consiglieri in media un giudizio leggermente positivo sulla maggiore efficienza ed efficacia per le funzioni gestite in forma associata rispetto alla gestione autonoma a livello comunale: in una scala da 1 a 5, il giudizio medio varia da 3,2 a 3,6. Passando agli aspetti politico istituzionali, per tutte le quattro Unioni essi rappresentano l'ambito più problematico, segnando un punteggio medio inferiore rispetto alle valutazioni di efficienza ed efficacia, da 2,8 a 3,0.

Inoltre, in tutti i quattro contesti per tutte le tre dimensioni indagate i consiglieri aderenti ai gruppi di maggioranza tendono a dare valutazioni molto più positive (in media da un minimo di 3,2 a un massimo di 4,0) rispetto a quanto si ha per i consiglieri di minoranza (in media da un minimo di 1,8 a un massimo di 3,1), a conferma di una diversità di opinioni che risente anche del collocamento politico. Tuttavia, anche in presenza di tassi di adesione molto differenti fra maggioranza e minoranza (nella Bassa Romagna i consiglieri di minoranza rappresentano il 14% delle risposte, nella Romagna Faentina ben il 38%), il giudizio medio non risulta essere in nessuna Unione una bocciatura secca o una promozione a pieni voti, né per gli aspetti gestionali né per gli aspetti politico-istituzionali.

Ultima valutazione complessiva che si può fare è che non emerge una marcata differenziazione fra i giudizi di efficienza e di efficacia sulle stesse funzioni, dimensioni che riportano in media gli stessi voti malgrado nel quesito stesso si fosse richiamata una definizione di cosa si intendesse convenzionalmente con tali espressioni (efficienza: migliore utilizzo delle risorse economiche disponibili; efficacia: capacità di rispondere in maniera più completa alla domanda di servizio). Resta quindi da capire se i due concetti siano chiari agli stessi amministratori, oppure se concretamente si sia valutato che con la gestione associata in Unione lo stesso servizio può conseguire esattamente in egual misura i due obiettivi.

La tabella 5 e la tabella 6 riportano la valutazione attribuita a ciascuna funzione gestita in forma associata fra quelle censite dal PRT, presentate in ordine decrescente per punteggio medio complessivo. Questi risultati numerici saranno analizzati facendo ricorso anche ad alcuni dei 48 commenti liberi lasciati dai 167 compilatori.

Tabella 5 – Valutazione dell'efficienza della gestione associata per funzione

Terre d'Argine		Terre di Castelli		Bassa Romagna		Romagna Faentina	
Servizi informatici	3,9	Protezione civile	4,1	Servizi informatici	3,8	SUAP - SUE - sismica	3,5
Istruzione	3,9	Sismica	3,7	Protezione civile	3,8	Servizi informatici	3,5
Protezione civile	3,8	Servizi informatici	3,6	Servizi finanziari	3,7	Servizi finanziari	3,4
Servizi sociali	3,7	Istruzione	3,4	Tributi	3,7	Protezione civile	3,4
Servizi finanziari	3,7	CUC	3,4	CUC	3,7	CUC	3,4
CUC	3,6	Servizi sociali	3,4	SUAP - SUE - sismica	3,7	Servizi sociali	3,3
SUAP - sismica	3,6	Polizia municipale	3,3	Istruzione	3,6	Urbanistica	3,3
Controllo di gestione	3,5	Gestione del personale	3,2	Controllo di gestione	3,6	Istruzione	3,3
Polizia municipale	3,5			Servizi Sociali	3,6	Gestione del personale	3,2
Tributi	3,4			Gestione del personale	3,5	Tributi	3,2
Gestione del personale	3,3			Urbanistica	3,3	Controllo di gestione	3,1
Urbanistica	3,2			Polizia municipale	3,2	Lavori pubblici	3,0
						Polizia municipale	2,8

Tabella 6 – Valutazione dell'efficacia della gestione associata per funzione

Terre d'Argine		Terre di Castelli		Bassa Romagna		Romagna Faentina	
Servizi informatici	3,9	Protezione civile	3,9	CUC	3,7	Servizi finanziari	3,5
Istruzione	3,8	Sismica	3,7	Servizi finanziari	3,7	Servizi informatici	3,4
Servizi sociali	3,6	Servizi informatici	3,6	Protezione civile	3,7	CUC	3,4
Protezione civile	3,6	CUC	3,6	Servizi informatici	3,6	Tributi	3,4
SUAP - sismica	3,5	Servizi sociali	3,4	Controllo di gestione	3,6	Protezione civile	3,4
Servizi finanziari	3,5	Gestione del personale	3,4	Tributi	3,6	Urbanistica	3,3
Controllo di gestione	3,5	Polizia municipale	3,4	SUAP - SUE - sismica	3,5	SUAP - SUE - sismica	3,3
Tributi	3,5	Istruzione	3,2	Gestione del personale	3,4	Controllo di gestione	3,2
Polizia municipale	3,5			Istruzione	3,4	Servizi sociali	3,2
CUC	3,4			Servizi sociali	3,3	Istruzione	3,2
Gestione del personale	3,3			Urbanistica	3,1	Gestione del personale	3,1
Urbanistica	3,1			Polizia municipale	2,8	Lavori pubblici	3,1
						Polizia municipale	2,8

A livello di singole funzioni, grossomodo in tutte le Unioni vi è un giudizio più positivo per alcune funzioni interne e di staff (servizi informatici, protezione civile, servizi finanziari, centrale unica di committenza), mentre percezioni più negative si riscontrano sia per una funzione di pianificazione in senso stretto (urbanistica), sia una di staff (gestione del personale) sia alcune di diretto contatto col pubblico (polizia municipale e, in misura minore, istruzione), rendendo difficile riscontrare una chiave di lettura univoca.

Una ipotesi potrebbe essere che le gestioni associate più apprezzate siano quelle più neutre politicamente, poiché oggettivamente legate a procedimenti interni all'ente e quindi non a diretto contatto con il pubblico. Viceversa la polizia municipale e l'istruzione, servizi ai quali molti cittadini accedono direttamente come utenti, potrebbero vedere un giudizio più severo da parte dei consiglieri. Di difficile interpretazione è invece lo scarso entusiasmo per la gestione del personale (potrebbe diventare oggetto di valutazione negativa in quanto aspetto inerente all'organizzazione dell'ente, in via generale?). Parimenti complicato trovare delle specifiche per Unione, se non i 3,9 punti in media per l'istruzione nelle Terre d'Argine (funzione che invece nelle altre Unioni è sempre nella parte medio bassa della graduatoria) e i 3,0 punti per i lavori pubblici nella Romagna Faentina (unica Unione ad aver conferito per tutti i Comuni questa funzione).

Interessante, inoltre, notare come alcune delle funzioni valutate con minore soddisfazione da parte dei consiglieri siano quelle per le quali la gestione autonoma come alternativa alla gestione associata difficilmente consentirebbe ai singoli Comuni di rispettare gli standard professionali quantitativi e qualitativi definiti dalla Regione Emilia-Romagna (polizia municipale – DGR 2112/2019, pianificazione urbanistica – DGR 1255/2018).

I commenti liberi degli interpellati ci dicono che comunque si vedono opportunità di miglioramento dell'azione amministrativa nelle forme dell'economicità, della qualificazione del personale, dell'omogeneità dei servizi offerti¹¹, dunque prettamente sul versante organizzativo: “Punti di forza: attrattività per dipendenti (possibilità di crescita professionale) e conseguente presenza di maggiori professionalità” (commento UCBR n. 8).

Le criticità che sono evidenziate fanno riferimento alla difficoltà di valorizzare le differenze territoriali e lo scarso decentramento di alcuni servizi¹²,

¹¹ “Forza: risposta tempestiva dei settori in modo uniforme e omogeneo alle situazioni di urgenza ed emergenza come l'attuale pandemia” (UTDA n. 4); “I punti di forza sono appunto l'Unione stessa, l'economicità nel raggruppamento di alcune funzioni e di uffici comunali” (UTDC n. 4);

¹² “Punti di debolezza: omogeneità di trattamento per chi vive nei territori con conseguente perdita di alcuni tratti identitari che spesso erano nei servizi al cittadino” (UCBR n. 8); “Un punto di debolezza è la presenza di Comuni con oggettive dimensioni e problematiche

così come vi è chi contesta l'effettivo manifestarsi di risparmi di spesa¹³. Non mancano inoltre coloro che nutrono una sfiducia complessiva nei confronti della forma associativa dell'Unione: "Le funzioni devono ritornare nella titolarità dei singoli Comuni, e la gestione dei servizi va implementata in forma associata tra Comuni con le convenzioni" (UTDC n. 10).

Tabella 7 – Valutazione degli aspetti politico-istituzionali

Terre d'Argine		Terre di Castelli		Bassa Romagna		Romagna Faentina	
Trasparenza e legalità	3,8	Parità di trattamento	3,3	Trasparenza e legalità	3,4	Trasparenza e legalità	3,5
Rappresentanza del territorio	3,2	Rappresentanza del territorio	3,2	Progetti integrati	3,2	Rappresentanza del territorio	3,4
Parità di trattamento	3,1	Trasparenza e legalità	3,1	Rappresentanza del territorio	3,2	Progetti integrati	3,2
Progetti integrati	3,0	Partecipazione amministratori	3,0	Parità di trattamento	3,0	Partecipazione amministratori	2,9
Partecipazione amministratori	2,8	Progetti integrati	2,8	Comunicazione	3,0	Parità di trattamento	2,8
Comunicazione	2,5	Comunicazione	2,4	Partecipazione amministratori	3,0	Comunicazione	2,8
Partecipazione cittadini	2,1	Partecipazione cittadini	2,1	Partecipazione cittadini	2,3	Partecipazione cittadini	2,3

Da ultimo, gli aspetti politico istituzionali sui quali si è chiesto il parere dei consiglieri sono stati selezionati sulla base delle ricognizioni effettuate in letteratura in merito ai punti critici delle Unioni: capacità di creare legami di

differenti. Inoltre non si sono sviluppate negli anni le sinergie attese" (UTDA n. 10); "In generale le realtà e le criticità dei Comuni piccoli talvolta sono molto diverse dal Comune capofila" (URF n. 14); "I servizi andrebbero decentrati o comunque ruotati maggiormente sui territori" (UTDA n. 7);

¹³ "Il raggruppamento forzato non ha inoltre portato ad economie, anzi i costi dei servizi sono progressivamente aumentati, a fronte dello stesso numero di funzioni conferite. È a mio avviso necessaria una riforma degli ambiti ottimali al fine di favorire la nascita e lo sviluppo delle Unioni, con più funzioni e servizi trasferiti dai comuni a fronte di reali efficienze ed efficacia dei servizi" (UTDC n. 1); "Ad oggi non vi è ancora una valutazione oggettiva che possa dimostrare le ricadute positive su ciascun comune, tanto meno su quello di Faenza" (URF n. 2);

fiducia nella rete associativa (parità di trattamento fra i diversi Comuni e trasparenza e legalità dell'operato dell'ente), possibilità per l'Unione di meglio relazionarsi con altri livelli territoriali e di elaborare politiche di area vasta (migliore rappresentanza del territorio e capacità di portare avanti progetti integrati), attenzione alle dinamiche di coinvolgimento democratico e di *accountability* (comunicazione pubblica dell'Unione, partecipazione alle decisioni dell'ente da parte degli amministratori comunali o della cittadinanza in generale).

Anche su questo versante si riscontra una uniformità complessiva fra i quattro enti: per i consiglieri le Unioni assicurano soprattutto maggiore trasparenza e legalità, così come offrono una maggiore rappresentanza del territorio con i livelli superiori. Al contrario, è meno entusiastico il giudizio sulla partecipazione dei cittadini e sulla comunicazione dell'Unione: in questi aspetti vi è una coerenza con le osservazioni già formulate in dottrina sulla farraginosità istituzionale delle Unioni (Petrilli, 2017). Anche per questa sfera è difficile riscontrare aspetti peculiari di ciascuna Unione, ma colpisce che le valutazioni date alle Unioni che hanno investito di più nell'adeguamento della propria disciplina o struttura organizzativa a favore della partecipazione degli amministratori, della parità di trattamento fra i Comuni e nella comunicazione (UCBR e URF) non si discostino in media dalle Unioni che non si sono particolarmente concentrate su questi aspetti (UTDA e UTDC).

Nei commenti liberi viene evidenziato che una delle debolezze dell'Unione è l'essere associata alla maggioranza, così come la natura di ente di secondo livello che grava sia sugli amministratori sia sul mancato riconoscimento da parte dei cittadini¹⁴. Viene affermato che punto di debolezza è la "rappresentatività degli elettori, legata sia a limiti statutari e organizzativi [...] che di riconoscibilità e informazione dell'azione amministrativa ai cittadini (prevalga il riferimento locale anche quando questo non lo è)" (UTDA n. 4). Ma è soprattutto il campanilismo ad essere potenzialmente un fattore critico della scelta intercomunale, per cui per i rispondenti è difficile trovare una soluzione¹⁵. In questo senso le Unioni in sé sono scarsamente percepite come luogo

¹⁴ "Punto di debolezza è che troppo legata alle maggioranze politiche che l'hanno voluta, dovrebbe essere sentita come un bene a partire dai cittadini in modo da "difenderla" dalle ondulazioni politiche" (UCBR n. 3); "Aumento notevole del tempo necessario per svolgere bene il lavoro di amministratore: la necessità di seguire due realtà diverse, Comune e Unione, comporta un lavoro quasi doppio per gli amministratori che oltretutto lavorano quasi tutti su almeno due sedi diverse" (UCBR n. 8); "Dovrebbe essere un ponte tra singoli comuni e istituzioni superiori (provincia, regione) ma non è riconosciuta dai cittadini come tale, perché è percepita indistinta e lontana, più alla stregua di una conferenza dei servizi" (UTDC n. 8);

¹⁵ "È indispensabile che a partire dalla classe dirigente ci sia un cambio di passo sostanziale su come viene vista e vissuta l'Unione, non come sommatoria di enti ma come opportunità per

di elaborazione e di sintesi politica, tanto che da un consigliere vengono icasticamente etichettate come “accumulo di campanili” (commento URF n. 12).

5. Quali indicazioni politico-istituzionali da quattro casi avanzati di gestione associata?

L’analisi in profondità svolta su quattro Unioni di Comuni avanzate può giocare un ruolo significativo nel meglio mettere a fuoco le specificità politiche di questa forma istituzionale, che il legislatore nazionale vede ancora – a ormai otto anni dalla Legge Delrio – come la chiave di volta per risolvere il problema dell’adeguatezza dei Comuni italiani. Questo contributo si colloca in un frangente nel quale la riflessione sul rapporto tra dimensione ottimale, autonomia e differenziazione è quanto mai all’ordine del giorno (Tubertini, 2021), anche in vista di una possibile revisione del Testo Unico degli Enti Locali.

Ad esito di questa prima ricerca in merito alle principali dinamiche politico-istituzionali si può affermare che i quattro enti condividano alcuni tratti caratteristici di base, ma differiscano sensibilmente su alcuni aspetti salienti.

Riguardo all’interazione fra gli attori e le regole di governance interna, si è considerato come tutte le Unioni abbiano infatti visto un alto livello di condivisione politica nella scelta di istituire ovvero di allargare il patto associativo: se al momento della scelta si riscontra tendenzialmente lo stesso colore politico nelle maggioranze al governo nei singoli Comuni (fortissima prevalenza del centrosinistra alla guida dei Comuni aderenti), tale consenso si è allargato anche a segmenti delle minoranze al momento della votazione consiliare. L’allargamento della condivisione risulta essere ancora presente nell’anno 2020, con una incidenza non marginale di atti approvati all’unanimità nel Consiglio dell’Unione. Per quanto riguarda gli statuti dell’Unione, tutti gli enti hanno previsto una rappresentanza ampia delle minoranze nel Consiglio dell’Unione, aprendosi a una forma di governance maggiormente orientata al coinvolgimento democratico rispetto a quanto pregresse ricerche hanno evidenziato per altri enti.

efficientare l’intero territorio come comunità, combattendo le disuguaglianze e puntando sui punti di forza di ciascun territorio, vedendoli tutti in un unico insieme” (URF n. 6); “Manca una vera unione politica, ci si muove comunque e sempre prima sulle esigenze/necessità del singolo territorio, accumulo di campanili, l’unione diventa la cartina dietro cui nascondersi in caso di decisioni impopolari, concentrata per struttura sul comune più grande penalizza i comuni minori in termini di servizi. Siamo in presenza di un ibrido che avrebbe necessità di una sua ulteriore evoluzione per avere ragione di continuare ad esistere fuori da logiche meramente economiche” (URF n. 12); “I rappresentanti (consiglieri comunali) percepiscono l’ente Unione come meno importante dei propri Comuni di appartenenza e dedicano ad esso meno energie” (UTDA n. 6);

Considerando poi la sfera della percezione dei consiglieri comunali rilevata tramite i questionari strutturati, le risposte evidenziano molto chiaramente come nelle diverse Unioni si manifestino opinioni assai simili in merito alla maggiore o minore efficienza ed efficacia delle gestioni associate, con un giudizio più positivo per funzioni di interne e di staff (servizi informatici, CUC, servizi finanziari, controllo di gestione) rispetto a quelle a diretto contatto con l'utenza (polizia municipale, servizi sociali, edilizia e urbanistica). Così come – ed è forse l'evidenza più rilevante – la presenza in tutte le Unioni di fenomeni che si potrebbero definire di sfiducia e di malessere democratici nei confronti dell'ente di secondo livello. Da una parte il persistente e netto differenziale fra maggioranza e minoranza nel giudizio in merito all'intercomunalità, dall'altra i giudizi negativi sulla partecipazione dei cittadini quanto degli amministratori potrebbero rappresentare – almeno nelle percezioni degli stessi attori politico-istituzionali – un campanello di allarme. Su questo versante la rilevazione delle percezioni dei consiglieri confermano la problematicità del dilemma del riordino: a una promozione sugli aspetti di efficienza ed efficacia si associa un maggiore scetticismo per quanto riguarda le dinamiche della rappresentanza e della prossimità ai cittadini utenti. In un'analisi volta a rilevare le percezioni dei responsabili dei servizi finanziari di piccoli Comuni italiani in merito agli effetti delle Unioni, essi ritengono che vi siano maggiori chance per l'ente nel conseguire minori costi (80%) e migliori servizi pubblici (79%), rispetto a una maggiore legittimità istituzionale (56%), in linea con i trend rilevati in questo studio per i consiglieri comunali (Giacomini, Sancino e Simonetta, 2018).

Se dunque si è visto che l'Unione delle Terre d'Argine, l'Unione Terre di Castelli, l'Unione dei Comuni della Bassa Romagna e l'Unione della Romagna Faentina hanno numerosi tratti in comune, ma non devono essere tuttavia nascosti i fattori che le differenziano, in particolare relativamente alle loro regole interne. La stessa autonomia statutaria così come esercitata delle Unioni varia considerevolmente, fra enti che si limitano a disciplinare i contenuti obbligatori e pochi contenuti facoltativi (Terre d'Argine e Terre di Castelli ne sono un esempio), quando la Romagna Faentina porta avanti una vera e propria regolamentazione della governance interna, con ampi articoli di dettaglio su contenuti ulteriori rispetto anche a quelli previsti dall'ordinamento (disposizioni programmatiche o di principio). Nello specifico, è in particolare la disciplina del momento di crisi per eccellenza, ovvero la richiesta di recesso dall'Unione di uno dei Comuni membri, a differenziarsi notevolmente: mentre la Romagna Faentina mette in campo un procedimento molto deterrente e definito in quasi ogni possibile passaggio, la Bassa Romagna preferisce stabilire solo alcune norme di principio, lasciando alla mediazione politica la soluzione di una eventuale volontà di uscita da parte di una

amministrazione. Terre d'Argine e Terre di Castelli si situano invece in una situazione intermedia, dove un ruolo preponderante è giocato dal piano di liquidazione e dell'eventuale commissario liquidatore.

Il presente studio si poneva l'obiettivo di contribuire all'aumento della conoscenza del fenomeno delle Unioni di Comuni relativamente ai loro aspetti politico-istituzionali. Fino ad oggi le analisi si sono scarsamente incentrate su questa sfera, forse sottovalutando l'impatto che possono giocare le dinamiche inerenti alla politica, intese come competizione per il potere, rappresentanza della comunità locale e modello di relazione fra i decisori pubblici. Specie se si considera che ad oggi il Comune è ancora oggi il livello territoriale nel quale i cittadini ripongono maggiore fiducia¹⁶, per cui visto non solo come soggetto istituzionale "gestionale" ma propriamente come ente "politico". Sulla base delle risultanze ottenute, si possono quindi formulare alcune osservazioni che si ricollegano in forma molto diretta a dinamiche politiche o istituzionali.

È stato già osservato (Petrilli, 2017) come anche in Emilia-Romagna le Unioni di Comuni siano contraddistinte da alcune problematiche: disorganicità tra i meccanismi di funzionamento degli organi delle Unioni (come portato della loro notevole autonomia statutaria), indebolimento dei rapporti di responsabilità politico-amministrativa conseguentemente all'essere ente di secondo livello, difficoltà di rappresentanza e di partecipazione dei cittadini alle scelte dell'Unione. Come evidenziato dai risultati dei questionari rivolti ai consiglieri comunali in merito alle loro opinioni, anche le quattro Unioni avanzate che si sono prese in esame presentano queste discrasie, ma si può però dire che in alcuni casi (Bassa Romagna, Romagna Faentina) si sia cercato di affrontarle con innovazioni dal basso molto interessanti, pur riscontrando una percezione degli attori grossomodo identica. Se per questi aspetti è comunque difficile identificare una comunanza di approcci per affrontare e cercare di risolvere le farraginosità istituzionali insite nel modello associativo, i risultati dei questionari suggeriscono come queste dinamiche si presentino in forma sostanzialmente analoga nei quattro casi studiati.

Una possibile sintesi di quanto descritto in precedenza e una ipotesi da indagare con maggiore attenzione in futuro è che l'Unione di Comuni si presenti come acceleratore di tendenze già presenti nel modello del Comune. Il rafforzamento della Giunta dell'Unione come vero cuore decisionale e sede di mediazione fra i sindaci, a detrimento del Consiglio dell'Unione, delle Giunte comunali e dei Consigli comunali si può leggere in parallelo al rafforzamento

¹⁶ Secondo il rapporto annuale "Gli Italiani e lo Stato 2021" curato da Demos & Pi, il 45% degli italiani ripone molta o moltissima fiducia nei confronti del Comune, a fronte del 44% dell'Unione Europea, del 42% della Regione e del 37% dello Stato;

dell'organo di vertice dei Comuni stessi, dinamica ampiamente studiata sia a livello normativo che politico (Vandelli, 1997; Caciagli e Di Virgilio, 2012). È ormai assodato in dottrina come l'equilibrio fra il Sindaco e il Consiglio comunale formalmente delineato dal TUEL sia condizionato nella prassi da elementi di debolezza strutturali del nostro sistema delle autonomie locali¹⁷.

La figura del Sindaco viene rafforzata dall'adesione del Comune a una Unione, fino a diventare – segnalano gli stessi consiglieri – oltre che lesiva delle prerogative consiliari anche fonte di possibile stress personale ed istituzionale per i primi cittadini stessi, specie per le amministrazioni di piccole dimensioni. L'Unione introduce poi il ruolo del suo Presidente, che si colloca in bilico fra il vertice dell'amministrazione associata (con l'aspettativa di promuovere un indirizzo politico proprio) e la necessità di condividere con la Giunta le scelte più rilevanti (in assenza di quel mandato elettorale diretto detenuto a livello comunale)¹⁸. Questa tensione emerge molto chiaramente dalle opinioni stesse di 68 presidenti di Unioni, raccolte in una rilevazione volta ad indagare gli stili di leadership autopercepiti (Cepiku e Mastrodascio, 2020). Gli statuti si trovano ad intersecare questi aspetti nelle parti in cui regolano la composizione e il funzionamento dei propri organi, ma l'opinione che si può formare è che i veri fattori decisivi si situino al di fuori delle regole definite nell'atto fondamentale dell'ente¹⁹, che assume maggiore rilevanza in relazione ai soli momenti critici per l'Unione (il recesso, lo scioglimento, le possibili impasse istituzionali). Tra l'altro, anche quest'ultimi aspetti sono disciplinati in maniera assai difforme fra le quattro Unioni, confermando l'esistenza di singole specificità.

¹⁷ Fra i quali sono stati identificati sia elementi collegati all'assetto normativo (il potere di iniziativa della Giunta nei confronti del Consiglio, l'utilizzo degli strumenti propri dei consiglieri – interrogazioni, mozioni, accesso agli atti, ecc. - più come armi di ostruzionismo che come forme di controllo e indirizzo, l'estensivo utilizzo dei poteri di ordinanza da parte dei sindaci, la rara attuazione della mozione di sfiducia, le poche risorse economiche e umane dedicate alla segreteria del Consiglio, la scarsa retribuzione dei consiglieri, ecc.), sia fattori facenti parte del sistema politico più in generale (crisi dei partiti politici tradizionali, nuove forme di comunicazione e disintermediazione, rafforzamento del vertice a causa della crisi economica e sociale, ecc.) (Tubertini, 2018);

¹⁸ Questa tensione emerge molto chiaramente dalle opinioni stesse di 68 presidenti di Unioni, raccolte in una rilevazione volta ad indagare gli stili di leadership autopercepiti – Cepiku, D. e Mastrodascio, M., *Leadership and performance in intermunicipal networks*, in *Journal of Public Budgeting, Accounting & Financial Management*, vol. 32, n. 2, 2020, pp. 177 – 196;

¹⁹ L'esempio più lampante in questo senso viene dal confronto fra Terre d'Argine e Terre di Castelli: a fronte di uno schema statutario molto simile, le dinamiche istituzionali si presentano come molto differenti (possibili divergenze si potrebbero riscontrare nel diverso tasso di omogeneità politica, o in altri aspetti di natura territoriale non considerati da questo studio).

In conclusione, si può affermare che le evidenze raccolte sul campo supportino la tesi che a fronte di regole di governance a volte anche molto diverse, tutte le Unioni presentino aspetti critici simili in merito a dinamiche di tipo istituzionale, indipendentemente dal grado di dettaglio raggiunto dallo statuto. Si troverebbe quindi una ulteriore prova di come il problematico dilemma fra la performance amministrativa e rappresentanza democratica sia caratteristica strutturale delle gestioni associate. In assenza di un modello di statuto tipo dell'Unione avanzata, si può infine supporre che una fetta rilevante del successo delle Unioni risieda in concreto nelle interazioni di tipo politico (personale e fra organi) e nelle dinamiche di fiducia e di consenso che vengono ad instaurarsi nella vita politica locale.

Riferimenti bibliografici

- Baldini, G., Bolgherini, S., Dallara, C. e Mosca, L. (2009), *Unioni di Comuni. Le sfide dell'intercomunalità in Emilia-Romagna*, Bologna: Istituto Cattaneo;
- Bolgherini, S. (2009), "Unioni di Comuni: tre casi in Emilia-Romagna", in *Amministrare*, 1, 5-34;
- Bolgherini, S. (2016), "Crisis-driven reforms and local discretion: an assessment of Italy and Spain", in *Rivista italiana di Scienza Politica*, 1, 71-91;
- Bolgherini, S., Casula, M. e Marotta, M. (2018), *Il dilemma del riordino. Unioni e fusioni dei comuni italiani*, Bologna: Il Mulino;
- Casula, M. (2015), "Come le Regioni possono guidare il processo di riordino territoriale. Il caso della Regione Emilia-Romagna", in *Le Regioni*, 5-6, 1177-1200;
- Casula, M. (2016), "Between national constraints and the legacies of the past: explaining variations in inter-municipal cooperation in Italian regions", in *Regional Studies, Regional Science*, 3 (1), 483-491;
- Cepiku, D. e Mastrodascio, M. (2020), "Leadership and performance in intermunicipal networks", in *Journal of Public Budgeting, Accounting & Financial Management*, 32(2), 177-196;
- De Donno, M. (2017), "La cooperazione intercomunale in Francia: appunti e spunti per le Unioni di Comuni italiane", in *Istituzioni del Federalismo*, 2, 523-546;
- De Donno, M. (2019), "La riforma del governo locale nella Legge Delrio: qualche riflessione cinque anni dopo", in *Federalismi.it*, 7;

- Di Giulio, M. e Profeti, S. (2016), “Eppur si muove? Il riordino territoriale oltre la crisi”, in *Rivista Italiana di Politiche Pubbliche*, 3, 311-340;
- Fedele, M. e Moini, G. (2006), “Cooperare conviene? Intercomunalità e politiche pubbliche”, in *Rivista Italiana di Politiche Pubbliche*, 1, 71-98;
- Ferraresi, M., Migali, G. e Rizzo, L. (2018), “Does Inter-municipal Cooperation promote efficiency gains? Evidence from Italian Municipal Unions”, in *Journal of Regional Science*, 58(5), 2018, 1017-1044;
- Frieri, F. R., Gallo, L. e Mordenti, M. (2012), *Le Unioni di Comuni*, Santarcangelo di Romagna: Maggioli;
- Giacomini, D., Sancino, A. e Simonetto, A. (2018), “The introduction of mandatory inter-municipal cooperation in small municipalities. Preliminary lessons from Italy”, in *International Journal of Public Sector Management*, 31(3), 331-346;
- Gianfelici, C. (2018), *Le Unioni dei Comuni. Il conferimento delle funzioni per una ricerca di maggiore efficienza ed efficacia dei servizi*, Faenza: Homeless Book;
- Luca, D. e Modrego, F. (2021), “Stronger together? Assessing the casual effect of inter-municipal cooperation on the efficiency of small Italian municipalities”, in *Journal of Regional Science*, 61, 261-293;
- Malossi, E. e Mancini, C. (2020), “L’esperienza della Regione Emilia-Romagna in materia di riorganizzazione degli enti locali”, in Famiglietti, L. (a cura di), *Vademecum. Gestione associata di funzioni e servizi comunali connessi alla valorizzazione delle terre*, Sibater – Supporto istituzionale alla Banca delle Terre;
- Marinuzzi, G. e Tortorella, W. (2011), “La dimensione territoriale e socioeconomica delle Unioni di Comuni”, in *Amministrare*, 3, 341-361;
- Marinuzzi, G. e Tortorella, W. (2018), “Le fusioni e le unioni di Comuni”, in *Amministrare*, 3, 477-487;
- Menestra, S., Messina, G. e Peta, A. (2018), “L’Unione (non) fa la forza? Alcune evidenze preliminari sull’associazionismo comunale in Italia”, in *Questioni di Economia e Finanza*, 452;
- Messina, P. (2017), “Le politiche di riordino territoriale come strategia di sviluppo regionale? I casi di Italia e Francia a confronto”, in *Istituzioni del Federalismo*, 4, 1057-1090;
- Mordenti, M. (2017), “Unioni di Comuni e governance: il caso della Bassa Romagna”, in *Istituzioni del Federalismo*, 2, 569-586;
- Pattaro, A. F., Ranuzzini, M. e Bonacini, L. (2019), “*Inter-municipal cooperation as a solution for public services delivery? The case of Unioni di Comuni*”

- in Emilia-Romagna Region*”, Dipartimento di Economia Marco Biagi Università di Modena e Reggio Emilia Working Paper Series, 144;
- Petrilli, E. (2017), “Il nuovo ordine delle Unioni di Comuni in Emilia-Romagna”, in *Istituzioni del Federalismo*, 3, 865- 887;
- Piazza, A. (2017), “Stato dell’arte e possibili prospettive delle Unioni di Comuni in Emilia-Romagna”, in *Istituzioni del Federalismo*, 2, 548-552;
- Ricciardi, G. C. e Venturi, A. (2020), *Unioni e fusioni di Comuni. Elementi teorici e prassi operative. Volume 1. L’Unione di Comuni come progetto multidimensionale*, Santarcangelo di Romagna: Maggioli;
- Sorrentino, M. e Simonetta, M. (2011), “Assessing local partnerships: an organisational perspective”, in *Transforming Government: People, Process and Policy*5(3), 207-224;
- Steiner, R. (2003), “The causes, spread and effects of intermunicipal cooperation and municipal mergers in Switzerland”, in *Public Management Review*, 5(4), 551-571;
- Tubertini, C. (2013), “Il ruolo della regione nei processi di razionalizzazione del sistema locale”, in *Federalismi.it*, 5, 2013;
- Tubertini, C. (2018), “La riforma del sistema locale in Italia e il ruolo delle Assemblee municipali”, in *Revista das assembleias municipais*, 6, 17-29;
- Tubertini, C. (2020), “L’organizzazione dei poteri locali nei sistemi regionali”, Carloni, E. e Cortese, F. (a cura di), *Diritto delle autonomie territoriali*, Milano: Wolters Kluwer, 285-309;
- Tubertini, C. (2021), “La “dimensione ottima” comunale e la differenziazione nella legislazione statale e regionale”, in Degni, M. (a cura di), *Rapporto Cà Foscari sui comuni 2021*, Roma: Castelvecchi, 190-203;
- Vandelli, L. (2018), *Il sistema delle autonomie locali*, Bologna: Il Mulino;
- Vigato, E. (2013), “Le unioni e le fusioni di Comuni nel disegno di legge “Disposizioni sulle Città metropolitane, sulle Province, sulle unioni e fusioni di Comuni. Quali novità all’orizzonte per i piccoli comuni?”, in *Federalismi.it*, 21.

Nota sull’autore

Andrea Piazza, Capo Servizio Affari Istituzionali dell’Unione della Romagna Faentina. Dottore magistrale in Politica, Amministrazione e Organizzazione all’Università di Bologna, con tesi sulle fusioni di Comuni in Emilia-Romagna, ha conseguito il master di II livello in *Innovazione, progettazione e valutazione delle politiche e dei servizi* all’Università di Padova (A.A. 2017/2018) e

il diploma di specializzazione *in Studi sull'amministrazione pubblica* presso la SPISA di Bologna (A.A. 2020/2021). Dal 2016 prima come consulente e poi come funzionario pubblico si è occupato di gestioni associate intercomunali, sussidiarietà orizzontale e partecipazione dei cittadini.

