

La dimensione «ottima» del comune

Fusioni, unioni, gestione unificata delle funzioni

“Molti borghi e villaggi hanno il nome di Comuni senza averne la vitalità. Per toglierli dall’impotenza e dall’isolamento in cui sono e per collegare meglio l’interesse locale al generale, si concede ad essi la facoltà di riunirsi in consorzio per certi servizi comunali, la cui trascuranza fa reclamare, a danno della libertà locale, l’ingerenza dello Stato” .

Francesco Crispi, 1887

Una lunga tradizione di studi e ricerche...

di Gianfranco
Baldini,
Silvia Bolgherini,
Cristina Dallara
e Lorenzo Mosca

Unioni di comuni

Le sfide dell'intercomunalità
in Emilia-Romagna

MISURE / MATERIALI DI RICERCA
DELL'ISTITUTO CATTANEO



LA RETORICA DELLA RAZIONALIZZAZIONE

Il settore pubblico italiano negli anni
dell'austerità

a cura di
Silvia Bolgherini e Cristina Dallara



Istituto Cattaneo

Misure - Materiali di ricerca

Il nuovo associazionismo intercomunale

Sfide e risposte delle culture
politiche locali

Mattia Casula



Carocci editore *pressonline*

Il dilemma del riordino

Unioni e fusioni dei comuni italiani

Silvia Bolgherini
Mattia Casula
Mariano Marotta

il Mulino

L'associazionismo intercomunale in Italia: perché «nuovo»?

- L'associazionismo intercomunale da sempre presente in Italia:
 - Dall'inizio del secolo scorso: forme consortili e libere associazioni tra comuni
 - L. 142/1990: istituzionalizzazione delle Unioni di Comuni (UC), delle Convenzioni e dei Consorzi
- D.L. 78/2010 come “spartiacque”: ovviare all'annosa questione dell'eccessiva frammentazione municipale in Italia obbligando i piccoli comuni italiani (sotto i 5.000 abitanti) a svolgere in forma associativa, tramite UC o convenzione, tutte le funzioni fondamentali di propria competenza
 - **Ritardo** italiano nelle **politiche di riordino territoriale** → in altri paesi **introduzione di una soglia dimensionale minima (5.000 abitanti)** con riduzione obbligatoria del numero dei Comuni fin dagli anni '70 (si veda slide successiva);

Art. 19, comma1, DL 95/2012 conv. Legge 135/2012

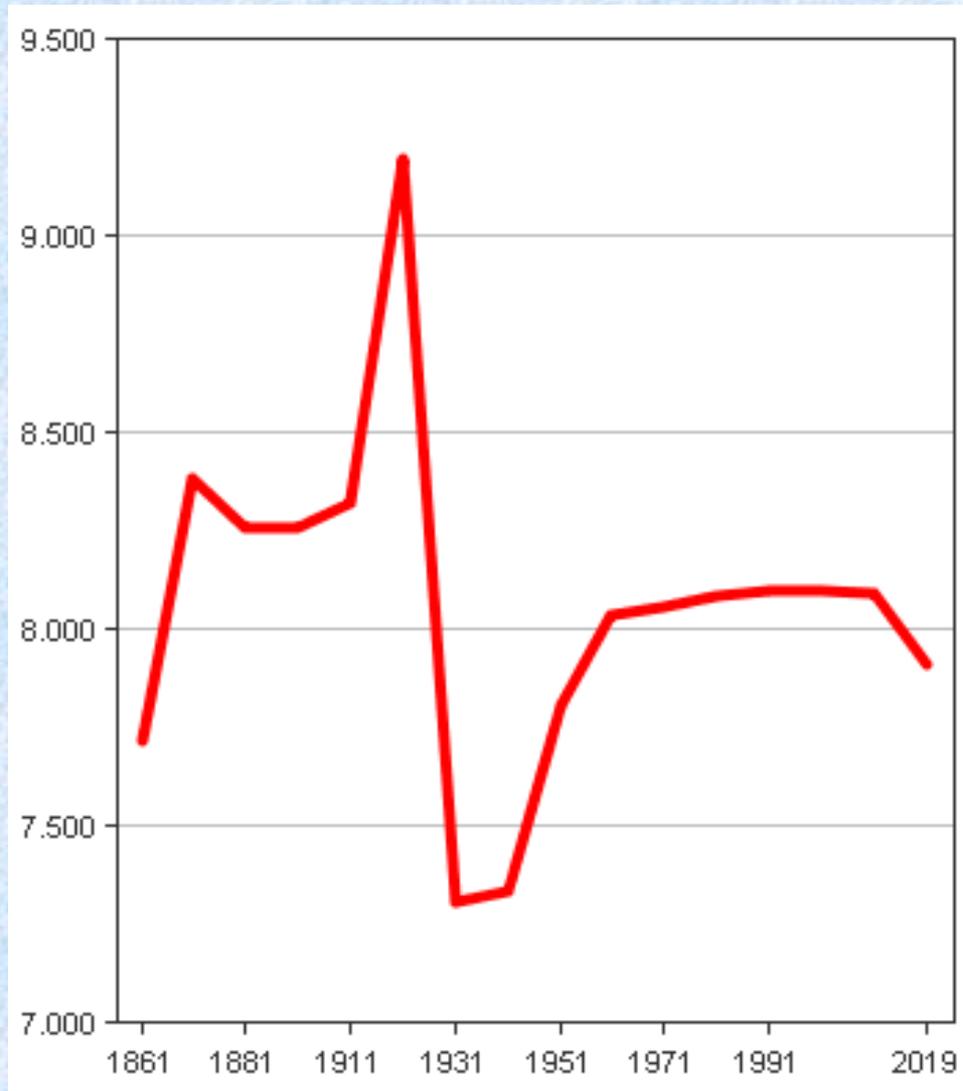
Funzioni Fondamentali dei Comuni

1. Modifica comma 27 Art. 14 del decreto-legge 31 maggio 2010, n. 78, :

“(omissis)... sono funzioni fondamentali dei comuni, ai sensi dell'articolo 117, secondo comma, lettera p), della Costituzione:

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

La frammentazione municipale in Italia



Piccoli Comuni per regione < 5.000 abitanti



Fonte: elaborazione Ancitel su dati Istat (01/01/2019)

La policy di riordino territoriale

Fase	Obiettivo	Visione	Strategia	Approccio
1990 - 1999	Riduzione del numero dei comuni	UC come prodromiche alla fusione	Interventista	Semi-coercitivo
1999 - 2010	Efficienza ed efficacia dell'azione amministrativa	UC come strumento di riordino territoriale	Non interventista	Volontario
2010 - 2017	Riduzione dei costi (perseguimento di una maggiore efficienza ed efficacia dell'azione amministrativa)	UC e fusioni di comuni (finanziate attraverso incentivi economici e il vincolo della gestione associata) come strumenti per il perseguimento dell'efficienza a livello locale	Intervento mirato	Coercitivo

Quali variabili organizzative da studiare?

- Confini dell'organizzazione
- Rapporto fra organizzazione e ambiente (contesto esterno)
- Tipi di reti (monocentriche, acentriche, policentriche)
- Configurazioni Organizzative & Modelli di Organizzazione

I (possibili) confini dell'organizzazione: i DSS e i SLL

- Grado di sovrapposizione tra territorio degli accorpamenti (unioni e fusioni) e territorio del distretto socio-sanitario (DSS)
 - Il DSS è composto da un insieme di comuni all'interno del territorio di competenza di una Azienda sanitaria, sul quale vengono erogate prestazioni di tipo socio-assistenziale e sanitario
- Grado di sovrapposizione tra territorio degli accorpamenti (unioni e fusioni) e territorio funzionale dei sistemi locali del lavoro (SLL)
 - I SLL sono una classificazione operata dall'ISTAT su tutti i comuni italiani → si tratta di “una griglia territoriale i cui confini sono definiti utilizzando i flussi degli spostamenti giornalieri di studenti e lavoratori (pendolarismo) rilevati in occasione dei censimenti generali della popolazione e delle abitazioni

Grado di sovrapposizione con i DSS: UC (al 2015) e fusioni (2013-2017) i cui territori ricadono in un unico distretto sociosanitario (DSS)

Regione	Numero UC	N. UC i cui comuni rientrano in un unico DSS	%	Numero fusioni	N. fusioni i cui comuni rientrano in un unico DSS	%
Abruzzo	12	8	66,67	0	–	–
Basilicata	1	0	0,00	0	–	–
Calabria	10	6	60,00	0	–	–
Campania	10	5	50,00	1	1	100,00
Emilia-Romagna	46	46	100,00	9	9	100,00
Friuli-Venezia Giulia	18	13	72,22	2	2	100,00
Lazio	18	12	66,67	0	–	–
Liguria	21	7	33,33	0	–	–
Lombardia	60	55	91,67	16	14	87,50
Marche	21	16	76,19	6	6	100,00
Molise	8	5	62,50	0	–	–
Piemonte	75	48	64,00	4	4	100,00
Puglia	23	8	34,78	0	–	–
Sardegna	35	19	54,29	0	–	–
Sicilia	44	31	70,45	0	–	–
Toscana	24	19	79,17	11	9	81,82
Trentino-Alto Adige	2	2	100,00	21	21	100,00
Umbria	1	0	0,00	0	–	–
Valle d'Aosta	8	8	100,00	0	–	–
Veneto	25	20	80,00	5	4	80,00
Italia	462	328	71,00	75	70	93,33
Minimo	1	0	0,00	0	1	80,00
Massimo	75	55	100,00	21	21	100,00
Variazione	74	55	100,00	21	20	20,00

Fonte: Bolgherini et al. (2018, 84)

Grado di sovrapposizione con gli SLL: UC (al 2015) e fusioni (2013-2017) i cui territori ricadono in un unico sistema locale del lavoro (SLL)

Regione	Numero UC	N. UC i cui comuni rientrano in un unico SLL	%	Numero fusioni	N. fusioni i cui comuni rientrano in un unico SLL	%
Abruzzo	12	4	33,33	0	–	–
Basilicata	1	0	0,00	0	–	–
Calabria	10	5	50,00	0	–	–
Campania	10	5	50,00	1	1	100,00
Emilia-Romagna	46	21	45,65	9	7	77,78
Friuli-Venezia Giulia	18	3	16,67	2	2	100,00
Lazio	18	13	72,22	0	–	–
Liguria	21	14	66,67	0	–	–
Lombardia	60	43	71,67	16	15	93,75
Marche	21	7	33,33	6	5	83,33
Molise	8	4	50,00	0	–	–
Piemonte	75	46	61,33	4	4	100,00
Puglia	23	7	30,43	0	–	–
Sardegna	35	17	48,57	0	–	–
Sicilia	44	21	47,73	0	–	–
Toscana	24	4	16,67	11	9	81,82
Trentino-Alto Adige	2	1	50,00	21	18	85,71
Umbria	1	0	0,00	0	–	–
Valle d'Aosta	8	6	75,00	0	–	–
Veneto	25	13	52,00	5	4	80,00
Italia	462	234	50,65	75	65	86,67
Minimo	1	0	0,00	0	1	77,78
Massimo	75	46	75,00	21	18	100,00
Variazione	74	46	75,00	21	17	22,22

Fonte: Bolgherini et al. (2018, 88)

Quale ruolo per le regioni?

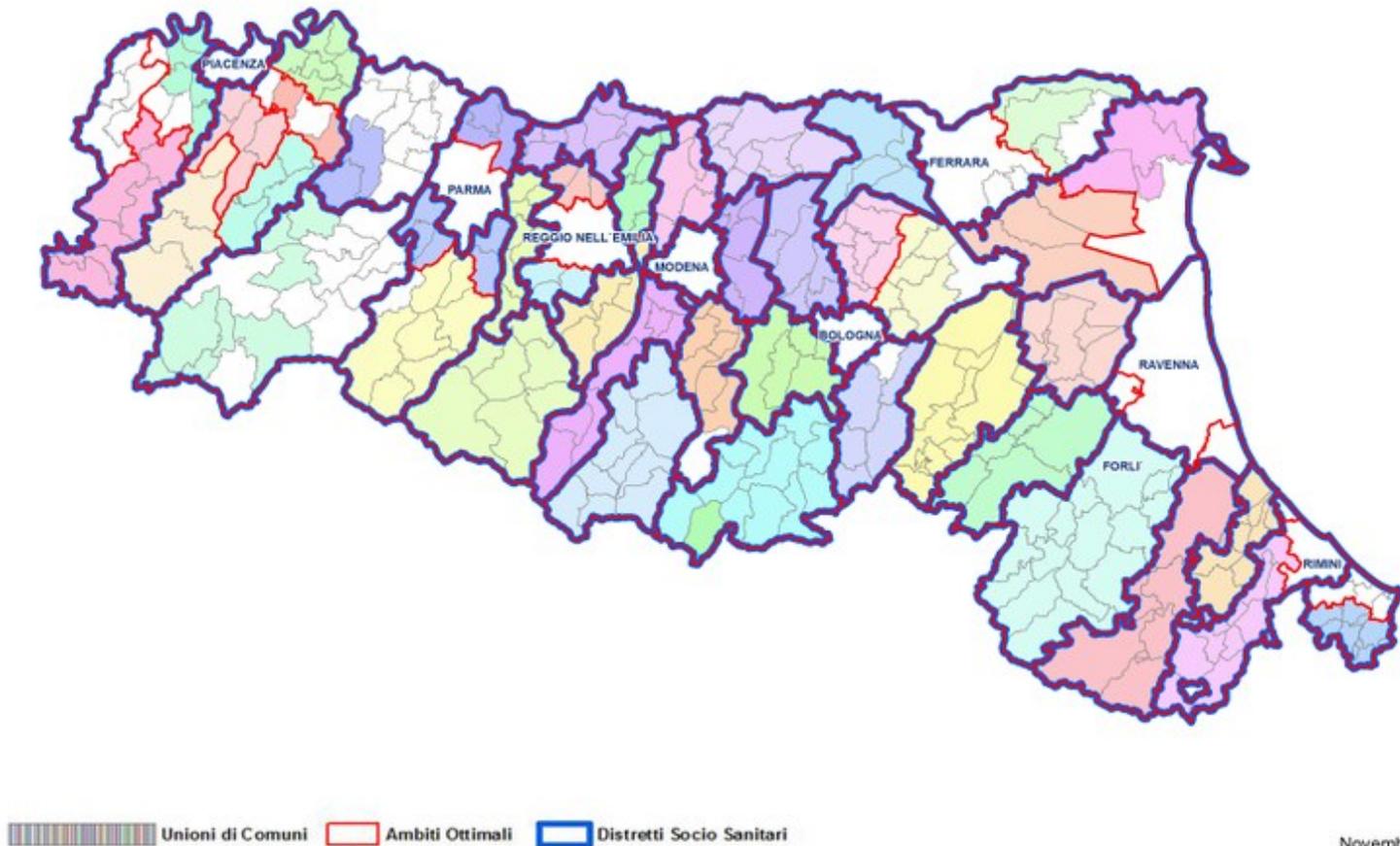
1. Ruolo di indirizzo nel trasferimento delle funzioni amministrative ai livelli inferiori di governo (art. 1, comma 89, della L. 56/2014);
2. Stabilire quali siano le forme di intercomunalità che possano usufruire delle incentivazioni finanziarie per l'esercizio associato (più o meno obbligatorio) delle funzioni e dei servizi di competenza comunale (art. 1, comma 131, L. 56/2014);
3. Individuare le dimensioni ottimali per la gestione associata delle funzioni amministrative, potendo intervenire anche in deroga rispetto alla soglia minima prevista dallo Stato (art. 14, comma 3, del d.l. 78/2010)

Un caso studio regionale: l' Emilia-Romagna

- Obiettivo: evitare di dare un'ossatura micro per la gestione dei servizi e delle funzioni più o meno fondamentali
- Dalla L.R. 21/2012 → le UC considerate come il “perno dell'organizzazione dei servizi di prossimità al cittadino a presidio del territorio”
 - Popolazione non inferiore ai 10.000 ab.
 - Gestione delle funzioni entro i confini dei distretti socio-sanitari
- Con la L.R. 13/2015 →
 - Conferma come dimensione ottimale per la gestione delle funzioni fondamentali quella della perfetta coincidenza tra le UC e i distretti socio-sanitari
 - Previsione per le Province di svolgere le funzioni di loro competenza in forma associata in ambiti territoriali di area vasta adeguati
 - Individuazione del modello dell'agenzia come ottimale per la gestione di alcune funzioni considerate essere particolarmente complesse
 - Agenzia regionale per la prevenzione, l'ambiente e l'energia (ARPAE)
 - Agenzia regionale per la sicurezza territoriale e la protezione civile
 - Agenzia regionale per il lavoro

Quali risultati?

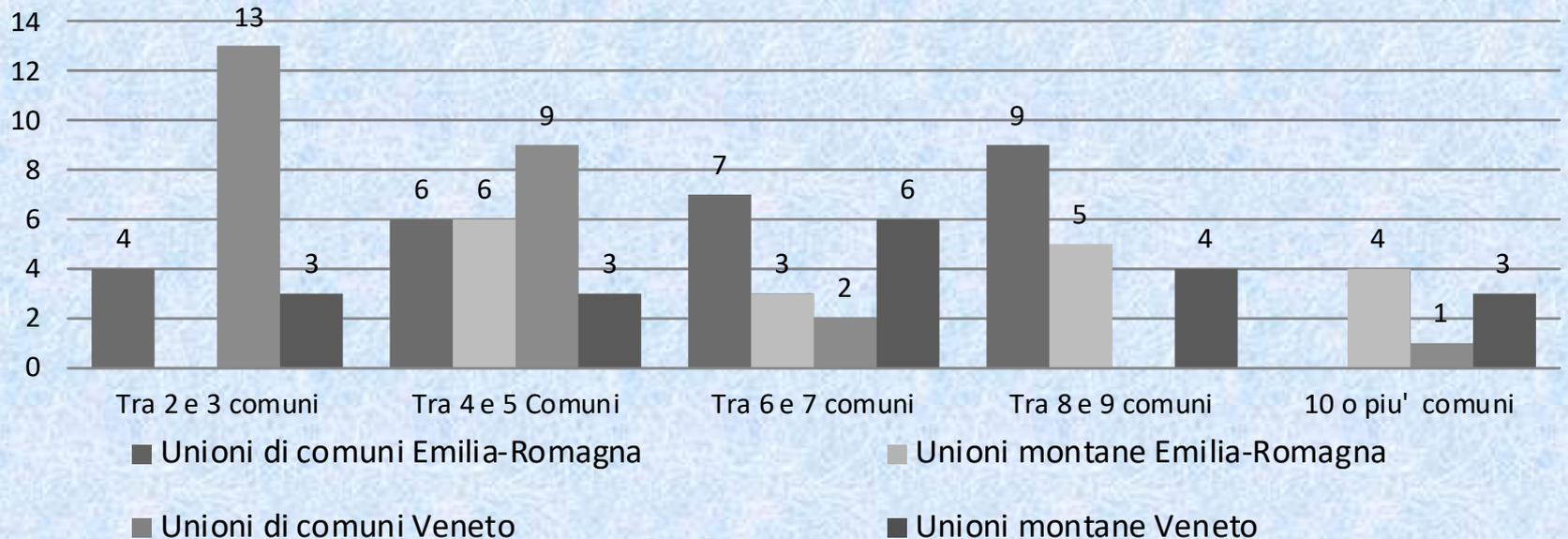
Regione Emilia Romagna



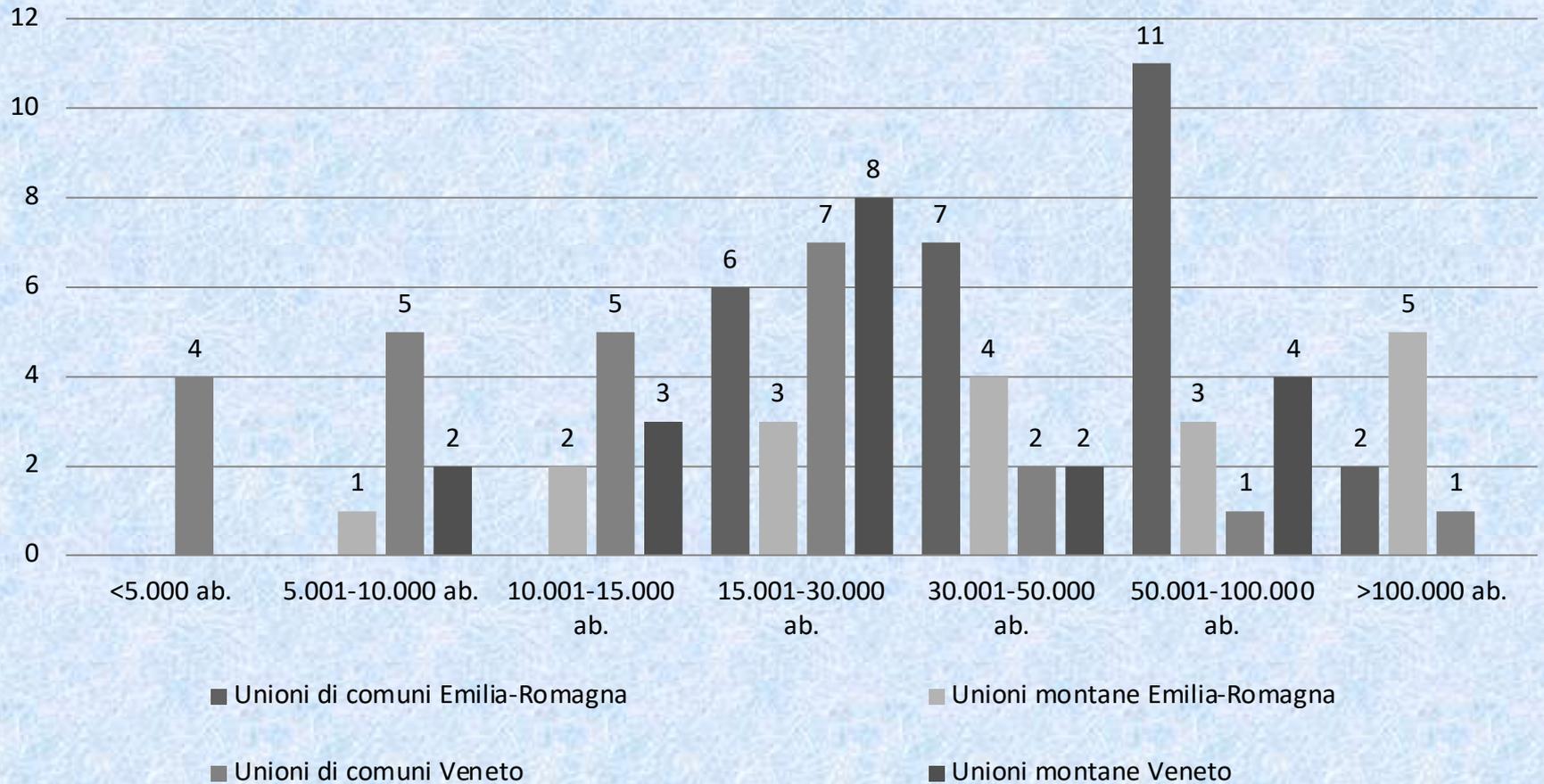
Distribuzione provinciale dei distretti socio-sanitari, degli ambiti e delle unioni in ER

Provincia	N° Distretti	N° Ambiti Territoriali Ottimali	N° Unioni	N° Unioni coincidenti con Ambito	N° Ambiti coincidenti con Distretti	N° Unioni coincidenti con Distretto
Piacenza	3	8	8	7	0	0
Parma	4	5	5	1	2	0
Reggio Emilia	6	7	7	7	5	5
Modena	7	6	6	4	6	4
Bologna	7	7	7	4	5	3
Ferrara	3	5	4	3	1	1
Ravenna	3	3	2	2	2	2
Forlì-Cesena	3	3	3	3	3	3
Rimini	2	3	2	1	0	0
Totale	38	47	44	32	24	18

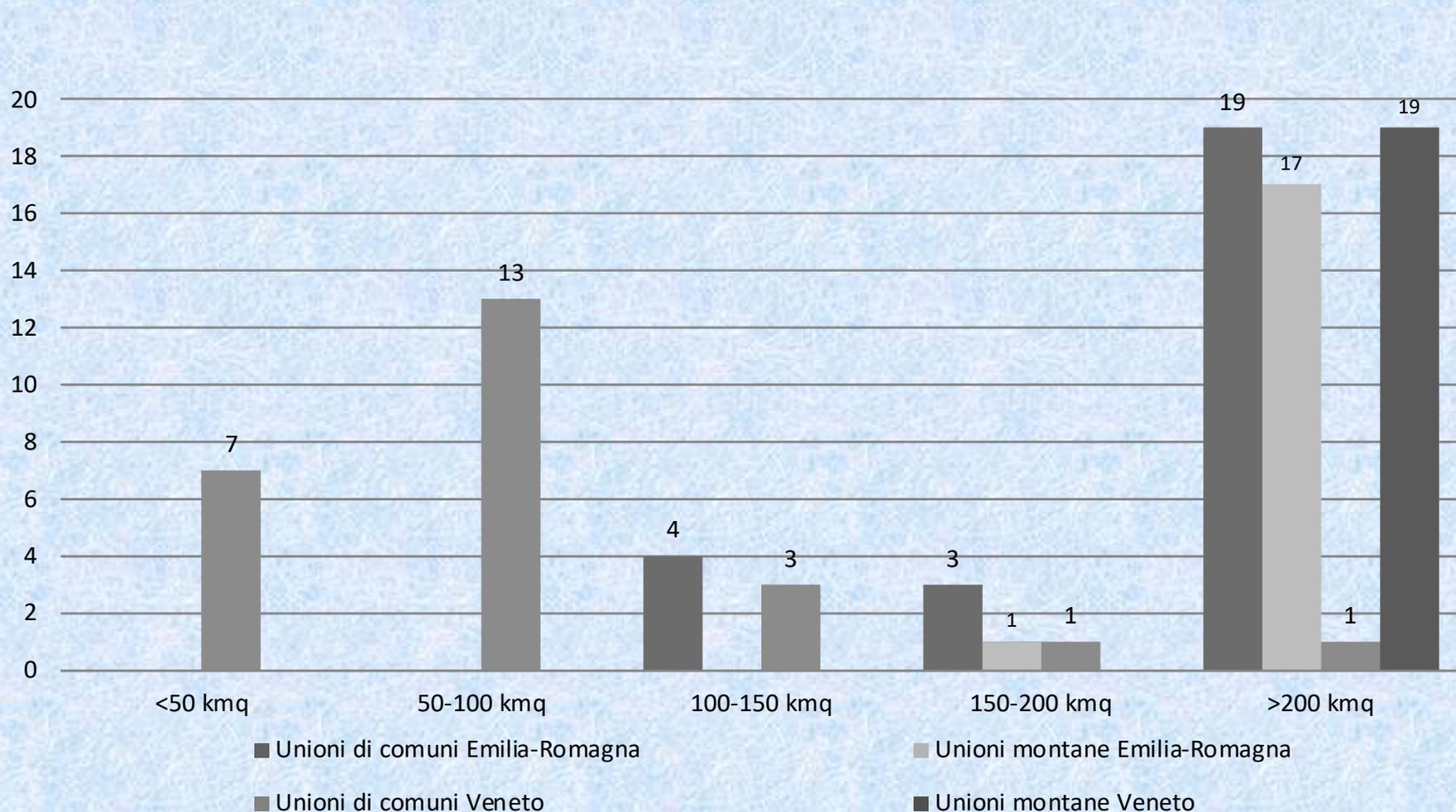
Unioni per numero di comuni associati in Emilia-Romagna (un confronto con il Veneto)



Unioni per classi di abitanti in Emilia-Romagna (un confronto con il Veneto)



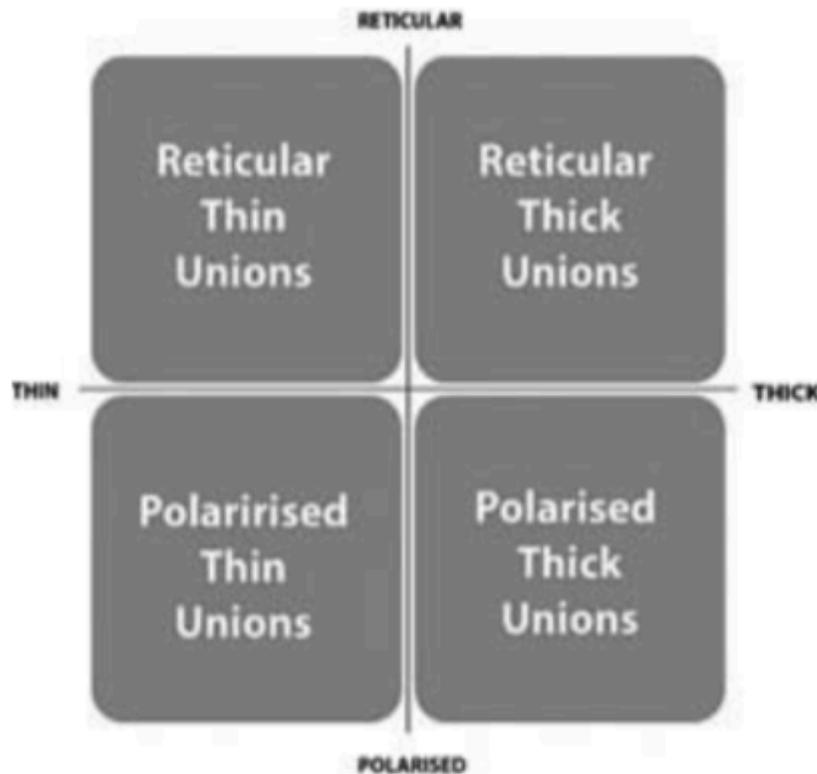
Unioni per classi di superficie in Emilia-Romagna (un confronto con il Veneto)



- E' possibile tipizzare le unioni?
 - Un approccio di classificazione è quello proposto da IFEL, che identifica cinque diversi tipi di Unioni, e cioè:
 - le **coppie**, ovvero le Unioni formate da soli due comuni
 - i **piccoli**, ovvero le Unioni formate solo da piccoli comuni (sotto i 5.000 abitanti)
 - l'**arcipelago**, ovvero le unioni formate da comuni di taglia diversa (piccoli e grandi comuni), ma che al massimo contano 15.000 abitanti
 - i **satelliti**, ovvero le Unioni che includono piccoli comuni ed anche grandi comuni con oltre 15.000 abitanti
 - **solo grandi**, ovvero Unioni composte da soli grandi comuni (oltre 5.000 abitanti)
- Il modello classificatorio IFEL NON descrive la dimensione demografica complessiva dell'Unione → *parametro fondamentale per approcciare ad un modello di efficienza funzionale nell'erogazione dei servizi che punti alle economie di scala.*

Una (recente) soluzione alternativa → Bocchino (2018)

Types of MUs based on the internal governance structure



- Se una UC è composta da più di 5 *comuni* è definibile come **Thick**, viceversa come **Thin**.
- **Polarized Unions** sono UC in cui c'è almeno *una municipalità con più di 5.000 abitanti, e in cui il comune più grande ha una popolazione che è almeno il doppio della popolazione della seconda municipalità più grande* [ricerche confermano che in queste unione, il sindaco del comune più grande tende ad essere anche il presidente dell' UC, in assenza di rotazione delle cariche → possibili implicazioni sulla governance interna]. **Reticular Unions** sono tutte le altre UC in cui questa differenza di popolazione non è presente

La struttura organizzativa degli uffici & il livello di istituzionalizzazione

- Istituzionalizzazione come processo attraverso cui le organizzazioni vengono differenziate rispetto ad altri tipi di organizzazioni, assumono un valore intrinseco (cioè diventano portatori di regole legittime che devono essere adottate ufficialmente) e vengono spersonalizzate, ovvero rese indipendenti rispetto agli individui che le compongono (Lanzalaco 1995; Scott 1998);
- Il livello di istituzionalizzazione di un ente o di un organizzazione è: «una proprietà relativa la cui intensità varia nel modo in cui si presentano le dimensioni analitiche considerate... e in base al contesto che prendiamo in considerazione come livello di analisi» (Lanzalaco 1995, 65-66).

La struttura organizzativa degli uffici & il livello di istituzionalizzazione

- Samuel P. Huntington (1968) → il livello di istituzionalizzazione di un'organizzazione può essere analizzato attraverso lo studio della sua complessità, autonomia e coerenza.
- E nel caso delle Unioni?

□ Qualche (proposta di) indicatore:

• Complessità delle strutture organizzative

- Livello di articolazione delle strutture di line
- Livello di articolazione delle strutture di staff
- Presenza ed eventuale livello di articolazione degli uffici di supporto alle attività del segretario generale
- [Personale: numero di personale complessivo in capo all' ente e tipo di inquadramenti vari]

• Autonomia del livello sovra-ordinato

- Percentuale di funzioni fondamentali svolte interamente in forma associata (con anche il personale) da parte dell'Unione
- Percentuale di funzioni non fondamentali svolte interamente in forma associata (con anche il personale) da parte dell'Unione
- Coincidenza degli uffici dell'unione con uno degli uffici dei comuni ad esso facenti parte (o sede propria)
- Risorse proprie dell'Unione (in relazione alla somma delle risorse proprie dei comuni facenti parte l'Unione)
- [Personale: numero di dipendenti dell'unione in relazione a quelli comandati, quindi ancora formalmente in organico ai comuni]

• Coerenza Interna

- Condivisione dei metodo di lavoro da parte di tutti dipendenti che lavorano all'interno dell'organizzazione → da indagare mediante interviste semi-strutturate
- Legittimazione dei metodi di lavoro da parte di tutti i dipendenti che lavorano all'interno dell'organizzazione → da indagare mediante interviste semi-strutturate

Grazie per
l'attenzione!!!

mattia.casula@hotmail.it

mattia.casula@unive.it