

Documento di indirizzo sullo sviluppo dell'Unione dei Comuni della Bassa Romagna approvato dal Consiglio dell'Unione in data 11 novembre 2009 con delibera n. 44.

Premessa

L'Unione dei Comuni della Bassa Romagna è nata per:

- 1) costruire un soggetto al servizio dei Comuni, che non si sovrappone ad essi, ma che li aiuta ad espletare al meglio le funzioni proprie, al servizio dei cittadini, delle famiglie e delle imprese;
- 2) supportare la costruzione di un sistema territoriale forte e coeso; capace di fronteggiare la competizione nazionale ed internazionale e di inserirsi, a pieno titolo, nel sistema territoriale regionale;
- 3) cogliere l'opportunità di generare economie di scala; la gestione associata di servizi e funzioni che i comuni hanno conferito all'Unione può generare, e in alcuni casi ha già realizzato, maggiori economie e una più alta qualificazione nella produzione di servizi.

La Bassa Romagna è una delle unioni più grandi d'Italia, con una storia di associazionismo e di ricerca di maggiore efficienza ed efficacia che da tempo è diventata parametro di riferimento e di studio per molte altre esperienze di aggregazione comunale nel paese.

Mentre a livello nazionale si discute a quale soglia fissare l'obbligo di gestione associata dei servizi, i Comuni della Bassa Romagna sono approdati a questa scelta senza obblighi di legge, con convinzione e con lungimiranza consci che la volontarietà della scelta associativa è un valore a tutela dell'autonomia e della responsabilità dei comuni fondatori e che la ricerca di sempre maggiore efficienza e sempre maggiore efficacia dei servizi e delle funzioni di promozione, tutela e rappresentanza del territorio e della comunità dell'unione, nelle attività gestite "insieme" è la missione primaria e continua dell'unione stessa. Oggi più che mai la cooperazione tra i nostri comuni può, attraverso l'Unione, generare gli strumenti gestionali necessari per elevare la qualità e le potenzialità competitive dell'intero sistema territoriale della Bassa Romagna.

All'interno di questo percorso lungimirante emergono ora, con limpidezza e chiarezza tre nuove sfide fra loro connesse che i comuni della Bassa Romagna possono affrontare insieme.

Le Sfide

La prima sfida è costituita dall'esigenza indifferibile di mantenere su livelli di elevata qualità il sistema economico e produttivo della Bassa Romagna e di portarlo al rango dei sistemi territoriali europei più avanzati, secondo le linee progettuali tracciate dal Patto per la sostenibilità dello sviluppo e dal P- S. C.

Questi due documenti, assieme al D.U.P. e alla più recente intesa sulle misure anti-crisi, sono i punti di riferimento fondamentali per lo sviluppo dell'azione futura dell'Unione e dei Comuni. L'attuale fase di recessione internazionale non può essere un fattore di freno alle strategie di sostegno allo sviluppo. Al contrario, è proprio la crisi attuale che impone, ai soggetti pubblici e privati più lungimiranti, l'esigenza di definire scenari di fuoriuscita innovativi finalizzati alla crescita ed al miglioramento della qualità della vita, alla tutela ambientale e paesaggistica nonché al miglioramento complessivo degli spazi urbani ed extraurbani territoriali e del sistema produttivo.

Questa è la prima, nuova sfida che è di fronte al sistema territoriale della Bassa Romagna e che in via prioritaria dobbiamo affrontare.

Siamo consapevoli che la recessione in corso colpisce duramente anche la nostra economia, i cittadini e le imprese. Sappiamo che crescerà il rischio di disoccupazione e che via via si farà sempre più concreto anche in zone che prima non la conoscevano. Ciò produrrà inevitabilmente un aumento della domanda di servizi, non solo di welfare, ma prevalentemente rivolti alla non autosufficienza, alle famiglie con figli e ai ceti sociali meno protetti. In definitiva, la domanda di un nuovo welfare locale è destinata a diventare più forte e ciò si incrocia direttamente con le nuove funzioni conferite all'Unione in materia di servizi sociali e assistenziali, quindi rafforzando il ruolo dell'Unione per fare sistema. Una ricchezza importante è data in ogni caso dal volontariato, dalla presenza dei corpi intermedi che nelle nostre comunità locali coadiuvano la produzione dei servizi, fino ad aggiungerne altri a costo zero. Il principio di sussidiarietà sarà una guida nella crescita dei servizi del welfare.

Contemporaneamente si preannuncia una crisi finanziaria di portata significativa per gli Enti Locali. Si tratta della seconda sfida che occorre affrontare e che riguarda la minore autonomia finanziaria degli ultimi anni, dovuta anche ai progressivi tagli ai trasferimenti. In tale contesto, l'Unione dei comuni rappresenta la strada più utile per rendere più efficienti i servizi pubblici locali e, grazie ai risparmi conseguiti, consolidare l'ampio sistema dei servizi erogati alle comunità locali e al territorio dai comuni. Non solo, l'Unione deve assicurare secondo standard qualitativi sempre migliori i nuovi servizi che i cittadini si attendono dalla pubblica amministrazione, come ad esempio l'assistenza domiciliare integrata o lo Sportello unico per le attività produttive da attivare anche in forma telematica. Le sfide non si manifesteranno solo per mancanza di copertura finanziaria ma anche a causa di vincoli dovuti ai patti di stabilità. Vincoli sempre più stringenti e forieri di maggiore rigidità. La dimensione aggregata, al contrario, può costituire da subito una risorsa per superare gli ostacoli e programmare, socializzando i margini fra Comuni che altrimenti andrebbero annullati a vantaggio dello Stato Centrale.

I dipendenti dell'Unione e dei Comuni sono il capitale umano. Le politiche di gestione e di valorizzazione del personale sono una priorità. Sarà incrementata l'attività di formazione così come tutte le strategie atte ad accrescere motivazione e prospettive di carriera per i dipendenti. I vincoli che si abbattano sugli Enti Locali avranno effetti sulla crescita del personale e delle competenze interne ai nove Comuni. L'Unione dovrà sopperire le future carenze grazie anche al fatto che già oggi rappresenta un'opportunità di confronto, crescita e apprendimento reciproco. Ciò accade oggi solo per le funzioni gestite in forma associata, ma non è escluso che in futuro possano esservi possibilità di confronto e di mobilità, sempre volontaria, anche per funzioni gestite direttamente dai Comuni. Saranno utilizzate importanti risorse di competenze quali i Segretari dei Comuni, in particolar modo per ciò che riguarda l'uniformazione dei regolamenti, ma in generale sarà esplorata la possibilità di utilizzare al massimo le competenze dei segretari nella nuova organizzazione dell'Unione, senza ovviamente compromettere quelle già svolte nei Comuni.

La terza sfida nasce dall'esigenza di sottoporre a verifica l'originaria struttura organizzativa dell'Unione alla luce del percorso avviato il 1/01/2008, delle riflessioni sopra richiamate, delle novità normative introdotte dalla L.R. 10/2008 e dalle scadenze previste nelle convenzioni di conferimento tra comuni e Unione. Al riguardo si evidenzia che:

- 1) gli art.li 10 e 11 della L.R. 10/2008 fissano i principi di conferimento delle funzioni alle Unioni di comuni (sussidiarietà, adeguatezza, riordino e semplificazione) al fine di eliminare eventuali sovrapposizioni. Al tempo stesso specificano che il conferimento è volontario, senza che residuino in capo ai comuni attività e compiti riferibili alla stessa funzione, salva la possibilità di articolare sportelli decentrati territoriali per il rapporto con l'utenza. In mancanza di tali contenuti decade la possibilità di ricorrere ai contributi ordinari regionali e, automaticamente, si riduce l'entità di quello statale regionalizzato. Ferma restando la titolarità esclusiva delle funzioni e la garanzia di non allontanare i servizi dai cittadini, razionalizzare la struttura dei servizi ed evitare sovrapposizioni inutili è sempre stato un obiettivo perseguito dai soci fondatori dell'unione, al fine di chiarire i ruoli, le responsabilità e ridurre i costi di gestione dei servizi;
- 2) tutte le convenzioni di conferimento attualmente in essere tra i nove comuni e l'Unione della Bassa Romagna prevedono, ai fini del coordinamento con la nuova normativa e l'eventuale sviluppo di nuove funzioni, l'obbligo di una apposita verifica dei contenuti entro la data del 31/12/2010;

L'insieme di questi fattori spinge verso una direzione coerente e unitaria: la volontà che l'Unione, in tempi rapidi, assuma uno sguardo prospettico di periodo più lungo, si doti cioè di un Piano Strategico di sviluppo e di gestione dei servizi locali vero e proprio.

La sfida ancora una volta è quella di unire le forze e di cooperare per affrontare il nuovo scenario garantendo la stessa qualità, razionalizzando la spesa.

Democrazia: l'Unione come Federazione di Comuni

Mentre si costruisce lo sviluppo futuro non può sfuggire che le Unioni siano Enti che necessitano di regole e prassi condivise per garantire la democrazia della rappresentanza, del governo e del controllo. Sono infatti Enti non riconosciuti dalla costituzione ma esplicitamente annoverati dal Testo Unico degli Enti Locali. La legislazione regionale, fra l'altro, vi dedica ampio spazio, soprattutto in Emilia-Romagna, prevedendo incentivi non solo monetari ma anche sotto forma di semplificazione e attribuzioni di funzioni. La Regione ha provveduto a uniformare la composizione delle giunte delle Unioni in Emilia-Romagna, ferma restando la necessità di garantire la rappresentanza e la voce delle comunità locali, dei suoi eletti e dei suoi cittadini soprattutto in una Unione grande come la nostra. Da qui è nata l'idea di costruire e gestire i rapporti fra i comuni associati come in un sistema unitario e solidale anche per evitare il pericolo e l'illusione di "Grande Comune", e per allontanare ogni pretestuosa allusione alle fusioni.

L'Unione dei Comuni è dunque confermata come ente al servizio dei Comuni, poiché l'immagine della Federazione rappresenta principalmente un patto fondante da parte degli Enti originari. Il concetto di federazione prevede la ponderazione di due piani: il primo connesso alla proporzionalità, ai pesi del territorio, il secondo invece riconosce pari dignità agli Enti di partenza. Il primo piano tiene conto quindi dei pesi delle maggioranze politiche e di popolazione, la cui arena è rappresentata dal Consiglio dell'Unione, viceversa la Giunta dell'Unione è un contrappeso dove tutti i Comuni sono egualmente rappresentati e le diversità politiche sono una ricchezza.

L'indirizzo politico è formalmente espresso dal Consiglio, ma non essendo la Giunta espressione della sola maggioranza, sarà necessario contemperare e mediare fra le posizioni di tutti, perché l'esito delle decisioni sia sempre patrimonio di tutti. L'Unione infatti non va concepita come una struttura estemporanea, ma come una dimensione responsabilizzante per tutti i partecipanti, che faccia superare approcci legati al saldo positivo o negativo della singola decisione. L'Unione è uno spazio permanente di confronto e di decisione politica per i Comuni, su tutte le materie che vengono conferite all'Unione.

Si vuole evitare ogni rischio di deficit democratico. Il pericolo di lontananza dell'Unione dalle comunità locali e dai loro rappresentanti, potrebbe inserirsi appieno nella più generale crisi della delega che delegittima molti altri Enti Locali di grandi dimensione. Se infatti la crisi della politica si interpreta come una crisi di credibilità della "delega", la rappresentatività non è più riconosciuta dai cittadini, perciò la risposta deve essere un continuo coinvolgimento diretto dei cittadini (democrazia partecipativa) e proprio dei delegati (governance interna). Sarà quindi indispensabile investire tempo e attenzione al metodo decisionale e non solo all'esito delle decisioni. L'idea è quella di mutuare le più moderne metodologie di costruzioni di connessioni orizzontali fra Consiglieri Comunali, Assessori, e cittadini volontari che a vario titolo vogliono partecipare nelle definizioni delle politiche che attraversano il territorio.

Servirà attenzione, perché si dovrà conciliare un investimento in democrazia, con la necessità di garantire nel contempo l'efficacia e l'efficienza del processo decisionale.

Il concetto federativo definisce e conferma l'idea di una forte autonomia degli Enti di fondatori e di un'Unione che deve operare solo al servizio dei Comuni. Autonomia che però non va contrapposta con la capacità di decidere sul piano operativo e di gestire i servizi per i cittadini in modo efficace ed efficiente.

La Federazione impone che i Comuni, i Sindaci, le Giunte, i Consigli Comunali, governino insieme. Tale affermazione richiede impegno, e l'investimento in un progetto di governance interna. Si deve elaborare un piano di attività che dovrà diventare prassi per sviluppare la consapevolezza che gli eletti dai cittadini nei diversi Comuni stiano governando insieme. Tale attività può essere vista come un primo rafforzamento della democrazia rappresentativa classicamente definita. A essa può seguire una attività prevalentemente rivolta a favorire la partecipazione dei cittadini, sempre integrando le forme di democrazia rappresentativa, ma prevedendo direttamente il coinvolgimento del Consiglio dell'Unione e supportando con conoscenze e mezzi i Consigli Comunali che vorranno in piena autonomia cimentarsi con progetti partecipativi sulle politiche pubbliche.

I due aspetti, governance interna e partecipazione, sono distinti ma connessi, perché già ora è spesso impossibile distinguere con esattezza quale sia l'Ente che mette in opera una politica pubblica, non solo nel rapporto fra Comune e Unione, ma anche fra Comuni. Si pensi all'ambito socio-sanitario, alla pianificazione territoriale, alle politiche di bilancio.

Il tema dell'efficienza

L'Unione non vive di posizioni di rendita. Se poi le proposte di legge governative sul Federalismo Fiscale prevedessero obbligo di gestione associata dei servizi sotto la soglia dei tre mila abitanti, in ogni caso si dovrebbe anche garantire l'efficacia. Se l'Unione deve essere uno strumento di convenienza oltre che di crescita della rappresentanza politica territoriale, allora è sempre più necessario misurare l'efficienza e l'efficacia dei servizi gestiti sia dai Comuni che dall'Unione.

Ovviamente saranno i Consigli Comunali a scegliere quali funzioni attribuire all'Unione e quali lasciare al livello comunale, ma potranno democraticamente confrontarsi meglio ed a ragion veduta solo nella misura in cui sarà fornito periodicamente a tutti i rappresentanti delle comunità locali dati ed informazioni sui risultati economici e di qualità dei servizi gestiti in forma associata e dei servizi gestiti direttamente.

L'Unione dei Comuni deve rendere conto in ogni momento ad ogni Comune. Pertanto si individua da subito la necessità di implementare progressivamente una funzione di controllo di gestione e monitoraggio delle prestazioni, perfezionando il modello finora attuato e predisponendo un modello capace di permettere agevoli analisi e rendiconti sulle prestazioni dell'Unione e confronti sistematici fra i Comuni e fra trend storici di costi. La realizzazione di un sistema di monitoraggio permetterà alle comunità locali di discutere non solo su quanto si spende, ma anche su come si spendono i soldi dei cittadini.

Sarà necessario associare la tensione verso la democrazia con quella dell'efficienza, costruendo soluzioni organizzative e investimenti nel tempo che poggino sulla trasparenza delle informazioni, sul consenso e sulla responsabilità delle decisioni senza impedire e rallentare i processi decisionali stessi. In altri termini, si dovranno mettere in campo tutte le soluzioni necessarie perché il consenso che gli elettori hanno accordato ai programmi che chiedevano efficienza non producano un conflitto con il necessario consenso degli eletti nei Consigli Comunali del territorio.

L'efficacia e l'efficienza appaiono due temi fortemente connessi. La rendicontazione infatti deve riguardare l'utilizzo, delle risorse finanziarie ed umane, ossia efficienza nella gestione ma anche investimenti di lungo periodo sull'organizzazione per garantire flessibilità e qualità della risposta pubblica ai problemi dei cittadini. L'efficacia è la misura del raggiungimento del benessere "politico" della comunità locale, la cui individuazione prelude alla valutazione dell'efficienza nel raggiungimento degli obiettivi. In altri termini, è necessario che l'indirizzo politico esprima sempre con precisione quale modello di sviluppo ci si propone per la Bassa Romagna, prima di giudicare l'adeguatezza delle risorse umane e finanziarie da approntare per mettere in opera una politica pubblica. Le azioni concrete per perseguire efficacia e efficienza già sono state descritte nei programmi elettorali di tutti i Sindaci: semplificazione, riduzione dei tempi, informatizzazione di tutte le procedure rivolte alle imprese. Ampliare dove necessario le funzioni attribuite all'Unione e evitare accuratamente sovrapposizioni di compiti. Investire tempo e energie per incrementare democrazia e condivisione nella giusta misura perché il processo decisionale sia, a sua volta, efficiente. Consolidamento degli standard di eccellenza nei servizi alla persona, semmai allargamento della platea dei cittadini assistiti.

Un salto in avanti in materia di comunicazione e marketing territoriale, finalizzato alla valorizzazione della Bassa Romagna ai fini turistici e imprenditoriali.

Un continuo impegno nel sostenere con tutti i mezzi a disposizione degli Enti Locali le imprese, le famiglie e i lavoratori colpiti dalla crisi, sempre assieme a sindacati di impresa e organizzazioni dei lavoratori.

La Comunicazione sarà il terreno su cui misurarsi per dimostrare trasparenza agli occhi dei cittadini e perché l'attività dell'Unione e i valori fondamentali degli atti di programmazione siano periodicamente comunicati alla cittadinanza.

Sarà attentamente valutata Team quale eventuale strumento a disposizione. Un coinvolgimento della società pubblica in attività strumentali dovrà in ogni caso essere successivo all'individuazione di idonee risorse umane e finanziarie.

In generale sarà necessario utilizzare le competenze dell'Unione per colmare le difficoltà conoscitive che crescono fra Comuni e grandi soggetti di mercato quali Hera. Tutto ciò aggiungendo e supportando l'azione di ATO.

Un piano strategico dell'unione dei Comuni della Bassa Romagna

Per tutte le ragioni sopra descritte si dà mandato al Direttore e al Segretario, supportati dal consulente, di elaborare una traccia e istituire un gruppo di lavoro per predisporre un progetto di percorso di Piano Strategico dell'Unione della Bassa Romagna entro il mese di novembre.

Il piano strategico per l'Unione riguarderà tre dimensioni. La prima è riassumere e sistematizzare gli strumenti di pianificazione strategica già realizzati (PSC, Patto per lo sviluppo, Progetti per fronteggiare la crisi). La seconda riguarda la necessità di mobilitare la partecipazione di eletti e cittadini perché si individuino e/o modifichino le politiche pubbliche, che l'Unione perseguirà per essere al servizio dei comuni fondatori e del territorio. A tal fine verrà approntato uno specifico progetto di partecipazione al fine di informare su ciò che già si fa a livello associato, e su ciò che si potrà fare per consultare e anche co-decidere, laddove fosse possibile, assieme a cittadini, eletti e soggetti organizzati sul territorio.

La terza dimensione consisterà nella riprogettazione organizzativa e finanziaria dell'Unione, perché, gli input politici si traducano con la maggiore efficacia e con la maggiore efficienza possibile. I principi a cui ispirarsi in tale lavoro sono sinteticamente: semplificazione, responsabilizzazione.

È evidente come questa terza dimensione dovrà coincidere con il Bilancio di Previsione per il 2010 e ne dovrà riassumere le disposizioni rilevanti.

Tutto il progetto vedrà come promotori Consiglio e Giunta dell'Unione e i Consigli Comunali dei nove Comuni aderenti.

Novembre 2009