



Iniziative per il decennale dell'Unione

Report delle interviste ai Sindaci ed ai Consiglieri

Spilamberto, il 16 dicembre 2011

Le interviste ai Sindaci ed ai Consiglieri dell'Unione dei Comuni Terre di Castelli

Premessa

Si illustrano in questa prima parte del report i principali risultati emersi dall'indagine svolta nel periodo novembre - dicembre 2011, tramite interviste qualitative semi-strutturate ai Sindaci e alla quasi totalità dei membri del Consiglio dell'Unione.

Gli obiettivi di tale indagine di primo livello erano i seguenti:

- 1. indagare lo scenario attuale**, a 10 anni dalla fondazione, focalizzandosi in prima battuta sugli elementi fondanti e sugli obiettivi politici;
- 2. indagare quindi la dimensione funzionale ed operativa** dell'Unione, ovvero i punti di forza e i punti di debolezza della due strutture, nonché lo standard percepito di qualità dei servizi ad oggi gestiti in forma associata;
- 3. tratteggiare**, insieme agli amministratori intervistati, lo **scenario atteso** per il percorso futuro dell'Unione, facendo così emergere gli indirizzi politici e strategici e, quindi, i servizi e le funzioni ritenuti prioritari.

Il modello di indagine

Le interviste sono state effettuate prevalentemente in modo frontale, ovvero mediante singoli incontri specifici organizzati presso i diversi Comuni del territorio dell'Unione, grazie alla collaborazione della struttura Affari Generali, ad esclusione di tre consiglieri ai quali è stato inviato il questionario via mail.

Il *panel* di domande utilizzato era composto di 2 macroambiti di indagine, coerenti con gli obbiettivi esposti in premessa.

Il numero di interviste o di contatti può dirsi ampiamente soddisfacente: su 31 amministratori (Sindaci + consiglieri), hanno aderito in 28.

In questo report esse vengono rese in modo sintetico e destrutturato, riportando a margine alcune citazioni "virgolettate" ritenute interessanti o particolarmente esplicative dei punti di vista espressi.

Lo scenario attuale, nel contesto istituzionale

È opportuno ribadire brevemente lo scenario in cui si sono svolte le interviste ai Sindaci ed ai consiglieri, ovvero in un contesto istituzionale così articolato:

- *l'Unione dei Comuni Terre di Castelli* è stata costituita nel 2001, con l'adesione di 5 Comuni che hanno dato corpo al nucleo territoriale "storico" dell'Unione: Vignola, Spilamberto, Castelvetro, Castelnuovo Rangone e Savignano sul Panaro;
- successivamente, nel 2009, a seguito della soppressione della Comunità Montana Modena Ovest, altri 3 Comuni entrano a far parte della forma associata: i Comuni Marano, Guiglia e Zocca. Il Comune di Montese, facente parte della medesima Comunità Montana, opta per l'adesione ad una diversa forma unitaria sovra comunale;
- dal 2009 pertanto, i Comuni costituenti l'Unione sono 8.

Va sottolineato che già in precedenza esistevano forme di collaborazione e di gestione sovraordinata: nel territorio dell'Unione e della ex Comunità Montana, coincidente con il Distretto Socio Sanitario, era già attivo un servizio unificato per i servizi socio sanitari.

Questo servizio, che nella relazione successiva viene ricompreso nella più vasta Area Welfare, rimane uno dei contesti di maggior pregio tra le funzioni conferite e gestite dall'Unione. Di fatto, si è rilevata una "tradizione" fortemente consolidata e storicizzata della gestione delle politiche sociali ed assistenziali, che ancor prima della fondazione dell'Unione erano già gestite in modo consortile con lo strumento del CoISS.

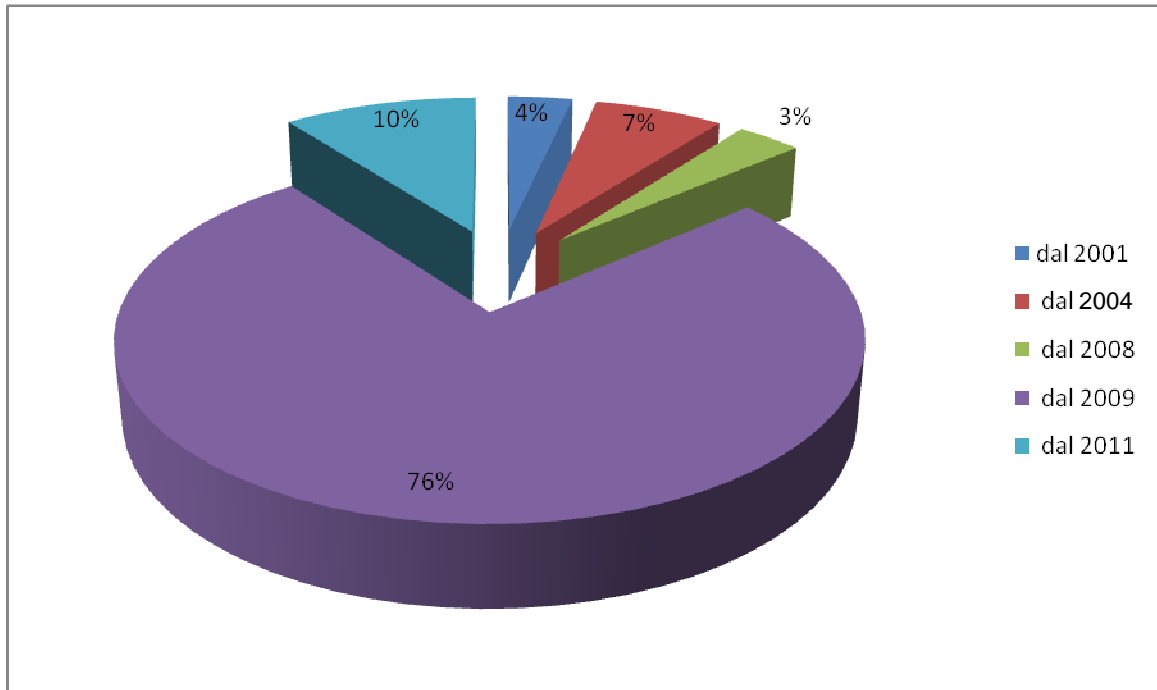
Tutto questo evidenzia, oltre ad una radicata propensione alla collaborazione interistituzionale, anche una marcata "coerenza" territoriale ed una forte capacità di mettere a sistema in modo coordinato ed organizzato alcuni degli ambiti di servizio tra i più delicati ed impattanti sulla cittadinanza, dandosi sin dall'inizio modelli di accesso, di gestione e regole uniformi e basate sul criterio della solidarietà tra gli enti.

Lo scenario politico venutosi a determinare successivamente alle Elezioni Amministrative del 6 e 7 giugno 2009, oltre a sancire formalmente l'aumento del numero di Comuni in Unione, per la prima volta dalla sua fondazione evidenzia anche un contesto mutato, non più basato sull'omogeneità di appartenenza politica delle diverse amministrazioni comunali: di fatto ad oggi possiamo identificare 6 amministrazioni di area centro-sinistra e 2 che si riferiscono a liste civiche o partiti dell'area di centro-destra.

Le ultime elezioni, tenutesi nel Comune di Zocca il 15 e 16 maggio 2011, non hanno mutato il quadro politico sopra delineato.

L'anzianità di servizio degli Amministratori intervistati

La tabella a seguire vuol evidenziare, con un dato percentuale, l'anzianità di servizio degli amministratori attualmente in carica, ovvero da quanto tempo essi hanno un incarico formale nel contesto unionale:



Il dato evidenzia la preponderanza dei membri entrati a far parte dell'Unione dal giugno 2009 (22 soggetti) sui membri presenti già nelle precedenti legislature (4 soggetti), piuttosto che di coloro i quali sono entrati solo nel maggio 2011 (3 soggetti).

Questo stato di fatto ha consentito una valutazione molto interessante del contesto relativo alle ragioni fondanti, consentendo un confronto tra la percezione degli amministratori che hanno vissuto la fase iniziale dell'Unione rispetto coloro i quali sono entrati successivamente.

1. LO STATO DELL'ARTE: VALUTAZIONI, POSITIVITÀ E CRITICITÀ

1.1 2001, la nascita dell'Unione: le ragioni, le motivazioni e gli obiettivi

Si propone, a seguire, una sintesi ragionata dalle prime domande poste agli intervistati, domande che intendevano approfondire la percezione delle scelte politiche che hanno portato alla nascita dell'Unione, quanto esse siano ancora attuali e quanto il contesto attuale abbia contribuito a dar vita a nuove priorità ed aspettative.

5

Le motivazioni e gli obiettivi fondanti

Possiamo elencare in modo schematico le motivazioni prevalenti che, secondo gli intervistati, hanno contribuito nel 2001 a far nascere l'Unione dei Comuni Terre di Castelli, ovvero:

- capacità di dare risposte adeguate a bisogni sempre più complessi;
- qualità dei servizi associati e loro consolidamento e sviluppo;
- omogeneizzazione dei servizi nel contesto territoriale;
- efficienza ed efficacia dei servizi;
- economia di scala – ottimizzazione della spesa;
- assicurarsi i finanziamenti regionali previsti;
- condividere le eccellenze;
- dar vita a politiche di sviluppo del territorio;
- sviluppo della professionalità del personale;
- aumento della capacità di rappresentanza, politica ed istituzionale;
- uniformità politica e di intenti.

Basandoci su questa elencazione, possiamo approfondire alcuni ambiti tematici "coerenti":

La qualità dei servizi ed il loro consolidamento

È convinzione diffusa tra gli intervistati che la nascita dell'Unione nel 2001 è stata fortemente influenzata dall'esperienza consolidata del CoISS, fondato nel 1997, ovvero dalla volontà di mettere a sistema i servizi già gestiti in ottica sovra comunale, in modo coerente con la normativa regionale che ha definito la costituzione delle forme associate.

Questo non solo per motivazioni economiche, di cui parleremo in seguito, ma anche per garantire il consolidamento dei servizi sociali, assistenziali, sanitari e, successivamente, scolastici in una forma e dimensione

"La gestione associata del welfare ha contribuito in modo determinante alla reputazione politica e sociale del territorio"

gestionale in grado di consentire il mantenimento di uno standard di qualità e di efficienza non più possibili da sostenere a livello dei singoli Comuni, oltre alla capacità di fornire risposte ai bisogni espressi, sempre più articolati e complessi. In taluni casi, viene evidenziato come, alla luce dell'attuale situazione di crisi economica e di crescente complessità normativa, il settore Welfare dell'Unione consente il mantenimento di alcune specifiche prestazioni che, se lasciate in capo ai Comuni, verrebbero con grande probabilità cessate.

Omogeneità delle prestazioni

La ricerca di un contesto in grado di poter garantire la fornitura sul territorio delle prestazioni in modo il più possibile omogeneo è un altro "motivo" riconosciuto come fondante. L'uniformazione delle rette e delle tariffe e delle modalità di accesso e la possibilità di garantire orari e presenze in servizio uniformi, in continuità con l'esperienza CoISS, ma ricercando anche ulteriori ambiti di miglioramento, è considerata uno dei principali elementi "etici" che hanno motivato la scelta di dar vita all'unione, cominciando proprio da uno dei settori più complessi e strutturati.

"... secondo me all'inizio la possibilità di avere i finanziamenti regionali ha avuto un bel peso!"

Lo sviluppo del territorio

Una ulteriore motivazione ricorrente, percepita come molto complessa da corrispondere, consiste nella "volontà di darsi la possibilità di disegnare nuovi scenari di sviluppo per il territorio", un salto logico tra il "fare insieme" ed il "pensare insieme".

Alla base di questo scenario, a parere di alcuni intervistati, ci sono considerazioni che riguardano la similarità e la prossimità di problemi ritenuti diffusi in tutto il territorio come il trend demografico, la mobilità, il fabbisogno di infrastrutture, la diversa composizione dei nuclei familiari, l'immigrazione.

"l'Unione ci ha consentito di mantenere servizi che come singoli Comuni non potremmo più avere!"

Gli aspetti economici

È molto diffusa la convinzione che, oltre al disegno politico e strategico (se non addirittura prima di esso), la ricerca di economie di scala, di margini di risparmio e di ottimizzazione della spesa per la gestione e

l'erogazione dei servizi sia da ritenersi come l'elemento guida che più ha pervaso le scelte fatte all'inizio del percorso e anche negli anni successivi. Per alcuni intervistati non va tralasciato, sempre nel contesto delle risorse economiche, il fatto che esisteva anche una forte volontà di dotarsi di una configurazione istituzionale in grado di poter intercettare in modo ottimale (e sistematico) le risorse messe a disposizione della Regione Emilia-Romagna a sostegno dello start-up delle Unioni e del conferimento delle funzioni associate.

Lo sviluppo delle professionalità e la condivisione delle eccellenze

Non va tralasciata nell'elenco delle motivazioni fondanti anche la convinzione che la messa in comune di taluni servizi abbia concorso alla creazione di un contesto ottimale per la crescita professionale dei funzionari e dei dipendenti coinvolti, grazie al fatto che essi possono specializzarsi in modo approfondito su materie specifiche, garantendo così la presenza di competenze di alto valore a disposizione degli enti.

Lo stesso principio può dirsi valido anche per le "buone prassi": esiste una diffusa convinzione che la creazione dell'Unione avrebbe potuto consentire la messa in rete di alcune delle eccellenze che i singoli Comuni erano in grado di offrire, contribuendo così ad un generale miglioramento della qualità dei servizi.

Uniformità politica e capacità di rappresentanza

Un ulteriore contesto nel quale è possibile riscontrare motivazioni fondanti è quello "strettamente" politico, considerando per esso due ambiti: un primo legato alla condizione di uniformità delle compagini politiche di governo che, a seconda di molti ha creato condizioni particolarmente favorevoli alla ricerca di una maggioranza compatta e coesa nei Consigli comunali che hanno votato la costituzione dell'Unione; la seconda motivazione va oltre, indicando nella ricerca di una "massa critica" politica ed istituzionale più consistente e rilevante uno degli elementi ritenuti strategici per quanto riguarda la possibilità di attivare un contesto relazionale, interno ed esterno al territorio di riferimento, di maggior autorevolezza e visibilità.

Le motivazioni "specifiche" dei Comuni

Si è cercato di comprendere, nel contesto generale dell'intervista, se i singoli Comuni abbiano basato la loro scelta di fondare, o di aderire successivamente, come per i tre Comuni della ex Comunità Montana, su specifici bisogni o plusvalori da mettere in rete.

È emersa una differenziazione evidente tra i Comuni storici e quelli di recente adesione, come per altro era prevedibile.

Tra gli intervistati dei 5 enti fondanti vi è la convinzione che non esistono vantaggi "specifici" per i singoli Comuni di particolare rilievo, piuttosto è diffusa la sensazione che i vantaggi (o gli svantaggi!) siano redistribuiti in modo sufficientemente omogeneo.

È interessante inoltre segnalare il fatto che per gli amministratori ascoltati, molto spesso il proprio ente ha portato all'Unione una "dote" di qualità, un plusvalore particolare (es. modalità organizzative consolidate, personale particolarmente preparato e riconosciuto, etc.) che nel contesto ha contribuito alla condivisione delle eccellenze in modo coerente con le motivazioni fondanti precedentemente espresse.

Il parere degli intervistati varia decisamente nel contesto dei tre Comuni montani: in questo ambito esiste in modo diffuso la convinzione che la scelta di aderire all'Unione sia stata praticamente obbligata, a causa dello scioglimento della Comunità Montana.

Indagando ulteriormente emerge però la consapevolezza che il conferimento delle funzioni all'Unione abbia consentito il mantenimento (per alcuni il miglioramento) della qualità dei servizi, se non addirittura la conservazione di prestazioni che altrimenti sarebbero state messe in discussione dall'attuale stato di difficoltà in cui versano le amministrazioni, soprattutto quelle di piccole dimensioni.

Nonostante ciò, a parere della maggior parte, deve ancora essere raggiunto un livello di equilibrio soddisfacente tra l'area storica e l'area montana di recente adesione, soprattutto nel contesto delle modalità di contribuzione, rendicontazione e di erogazione dei servizi nei singoli ambiti comunali.

"...non ci devono essere per forza motivazioni specifiche, tutti devono avere vantaggi e opportunità..."

"... siamo tutti sulla stessa barca!"

".. i piccoli Comuni in Unione hanno più da guadagnare che da rimetterci!"

L'attualità delle motivazioni fondanti

È sostanzialmente unanime la convinzione che le motivazioni fondante precedentemente illustrate siano a tutt'oggi attuali, se pur con qualche distinguo.

Quasi unanimemente si è convinti che la dimensione dei finanziamenti regionali o statali sia in forte ridimensionamento, pertanto la ricerca di economie ed ottimizzazioni rimane attuale, in particolare in questo momento di crisi e di stringenti difficoltà economiche.

L'attualità delle motivazioni si rafforza ulteriormente se si considera il quadro normativo (nazionale e regionale) in via di definizione: di fatto i Comuni saranno sempre più messi in condizione di unire funzioni e servizi, quindi la scelta dell'Unione ha consentito di creare con largo anticipo le basi ottimali per adempiere ai nuovi obblighi.

Alcuni intervistati però ritengono sia necessaria una evoluzione delle motivazioni e, quindi, delle scelte strategiche: il cambiamento del contesto politico e della dimensione territoriale originaria, la profonda modifica del contesto sociale che ha evidenziato nuovi bisogni e dinamiche in seno alla comunità e l'attuale rigidità gestionale che caratterizza alcuni servizi gestiti creano i presupposti per la ricerca di un modello di flessibilità operativa e relazionale che consenta ai singoli Comuni maggior margine di manovra. Quest'ultimo aspetto verrà approfondito nei successivi capitoli dedicati allo sviluppo futuro della forma associata.

"All'inizio l'Unione era una scelta strategica.

Oggi direi che è diventata un bisogno strutturale e cogente..."

"... le motivazione etiche e morali sono secondarie, prevale il senso pratico!"

Il raggiungimento degli obiettivi iniziali

Il punto di vista degli amministratori intervistati sul raggiungimento degli obiettivi è molto eterogeneo.

Dal un lato esiste la convinzione, per i più favorevoli, che i servizi unificati abbiano per lo più garantito o migliorato il livello qualitativo, di efficienza e di ottimizzazione dell'uso delle risorse umane, contribuendo all'attestazione di uno standard più che soddisfacente (in particolare sul welfare e sulla Polizia Municipale); viene inoltre valutato positivamente il livello di integrazione degli enti con particolare riferimento al criterio di solidarietà tra essi, che per quanto riguarda le politiche di welfare è ritenuto particolarmente efficace e determinante per garantire la tenuta

"... senza il CoISS e senza Unione, come saremmo messi ora?"

dei bilanci dei singoli Comuni.

Una parte cospicua degli intervistati ritiene che la valutazione sul raggiungimento di alcuni degli obiettivi iniziali sia molto difficile, se non impossibile data la situazione attuale in cui versa il nostro Paese. Di fatto un buon numero di amministratori lamenta la difficoltà nel comprendere e valutare il grado di raggiungimento delle economie di scala auspicate e di ottimizzazione della spesa: la dimensione considerevole dell'Unione, soprattutto se rapportata ai singoli Comuni, rende difficile l'individuazione di una scala "coerente" di confronto, in particolare per i consiglieri di prima nomina (per i quali sarebbe opportuno attivare un percorso di formazione ad hoc, ndr). In questo contesto si ritiene che la creazione di alcuni strumenti di controllo e di confronto storico dei dati economici sarebbe particolarmente utile, come anche la creazione di indicatori in grado di misurare il livello di efficacia ed efficienza dei singoli servizi. Tali strumenti consentirebbero la formazione di un maggior livello di conoscenza e consapevolezza sull'operato dell'Unione, contribuendo a stemperare tensioni e a creare i presupposti ideali per poter promuovere l'istituzione unionale con autorevolezza nell'intera comunità.

È opportuno segnalare che alcuni intervistati ritengono il livello di raggiungimento degli obiettivi ancora lontano; preme precisare che la posizione critica di questi soggetti non deriva da una particolare appartenenza politica o posizione preconcepita: è possibile affermare che coloro i quali suggeriscono questi pareri sono identificabili in molteplici ambiti politici, in modo sostanzialmente trasversale.

I principali dubbi nascono dalla percezione di non aver raggiunto economie e risparmi significativi, o di aver creato una struttura pesante e eccessivamente burocratizzata anziché un ente snello e rapido nelle risposte.

Ma non sono da sottovalutare alcune posizioni che indicano nella rigidità organizzativa e gestionale (in particolare dei servizi dell'Area Welfare) la mancanza di un adeguato livello di adattabilità dei servizi stessi a particolari esigenze che ogni Comune manifesta. Inoltre, chi sostiene questa criticità, di norma evidenzia come la ricerca di una uniformazione

"con personale più qualificato ci sono molti benefici, compreso quello di diminuire le consulenze..."

10

"Il welfare viene spesso percepito come una organizzazione non attuale; in realtà è molto attuale ed efficace."

"Il criterio di solidarietà tra i Comuni è molto positivo, funziona molto bene e dà garanzie importanti"

“spinta” del sistema tariffario piuttosto che delle modalità di accesso ai servizi abbia talvolta creato problemi e tensioni sulla gestione del servizio.

Una ulteriore posizione critica, espressa sempre in modo trasversale, è individuabile nel contesto squisitamente politico. Viene evidenziata la mancata creazione di una chiara e condivisa identità politica dell’Unione, ovvero di un preciso modello di riferimento e di posizionamento istituzionale: di fatto è necessaria una maggiore chiarezza in ordine alla volontà di gestire e sviluppare in futuro una Unione con particolare peso e autorevolezza politica o un ente “di servizio”, che opera come struttura di “service” per i Comuni coinvolti. Questa tematica troverà spazio nei successivi capitoli dedicati allo sviluppo futuro.

1.2 I punti di forza e le criticità dell’Unione

Si è chiesto agli intervistati di indicare, in modo sintetico e schematico, quali sono i punti di forza e le criticità che l’Unione Terre di Castelli manifesta.

Questo contesto di indagine ha svolto una duplice funzione: quella di far sintesi relativamente alle affermazioni riportate in precedenza (cosa va e cosa non va), ma anche di misurare quanto queste affermazioni siano radicate.

Iniziamo dai punti di forza:

il welfare: nonostante i distinguo e le critiche ad alcuni settori dell’Area Welfare, la convinzione che esso rappresenti un ambito di grande valore è sostanzialmente unanime;

qualità e quantità dei servizi: non solo welfare, ma un insieme di funzioni e servizi ritenuti validi;

efficienza e ottimizzazione: coloro i quali considerano raggiunto il livello di efficienza, considerano esso come un punto di forza evidente;

dimensione ragguardevole: per chi sostiene che la complessità e la dimensione strutturale dell’Unione rappresentino un elemento di coesione e “protezione” per i Comuni;

garanzie e solidarietà: Unione come ente in grado di garantire il mantenimento dei servizi (meglio dei singoli Comuni, ndr) e di attuare politiche di solidarietà tra gli enti;

professionalità, competenze, specializzazione: il personale ha

"in certi casi si sta imparando ad andare oltre i propri interessi locali..."

"L’Unione ha garantito la capacità di risposta ai bisogni in settori strategici."

avuto ed ha opportunità di crescita e professionalizzazione che garantiscono ricadute positive su tutto il sistema pubblico locale;

ottimale contesto per il confronto e la condivisione di idee: ambito ottimale per la progettazione di area vasta: crea abitudine al confronto e all'ascolto, è un buon contesto anche "formativo";

disuniformità politica: la non uniformità delle maggioranze di governo e quindi la presenza in Giunta di Sindaci di diverse aree politiche consente una maggior trasparenza e una miglior veicolazione delle informazioni nel Consiglio dell'Unione;

non soggetta al Patto di Stabilità: questa caratteristica viene ritenuta importante e di grande aiuto per i Comuni coinvolti;

i giovani presenti in Consiglio: alcuni intervistati considerano la presenza di membri giovani e dinamici nelle fila del Consiglio (in modo del tutto trasversale, ndr) un elemento di qualità e di "investimento" per il futuro;

la reputazione politica: la qualità dei servizi, il loro modello organizzativo e la stabilità che negli anni si è consolidata rappresentano un punto di forza nelle relazioni politiche con altri territori e con gli enti di riferimento (Provincia e Regione).

"... la presenza in Giunta di Sindaci di diversa provenienza politica ha reso l'Unione più trasparente, tutti i gruppi politici sono più informati."

Come spesso avviene, per la maggior parte degli intervistati risulta più facile indicare le criticità piuttosto che descrivere i punti di forza. Questo non tanto per una predominanza di elementi critici rispetto ai plusvalori, ma per il fatto che si tende a "dare per scontato" quanto c'è di buono, concentrandosi con minor difficoltà su quanto è ritenuto non adeguato o sbagliato.

Proprio per questo motivo, l'elencazione delle criticità risulta nutrita e più complessa rispetto a quello dei punti di forza.

In sintesi ecco le criticità rilevate:

mancanza di un Direttore Generale a tempo pieno: si sente la mancanza di un management dedicato in modo esclusivo all'Unione, in grado di garantire, tra le altre cose, anche un buon raccordo tra struttura operativa e compagine amministrativa.

poco democratica: viene evidenziata una carenza di democraticità, in tre distinti contesti: nel modello di *governance*, nella dimensione della rappresentanza in Consiglio, nel contesto delle relazioni con i singoli

"...è molto complicata, difficile da capire fino in fondo anche per i consiglieri. Figuriamoci per i cittadini..."

Comuni;

relazioni e coinvolgimento dei Comuni; viene ritenuto carente e non efficace la relazione e la collaborazione con i dirigenti e funzionari dei singoli Comuni, i quali spesso lamentano relazioni molto scarse con il contesto unionale;

disuniformità politica: alcuni intervistati sono convinti che la non uniformità delle maggioranze costituisca un ostacolo in alcuni contesti decisionali strategici;

scarsa conoscenza da parte dei cittadini: la scarsa o nulla conoscenza dell'Unione da parte della comunità per lo più è vista come un *handicap* a cui porre rimedio;

distante dai cittadini: percepita da alcuni come troppo lontana dalle dinamiche delle singole comunità locali;

complessa, pesante, ridondante: per alcuni intervistati vi è la percezione di un ente monolitico e iper-strutturato, in particolare per le funzioni di *staff*;

rigidità: come riportato anche in precedenza, la rigidità rappresenta un elemento di difficoltà soprattutto per i Comuni di più piccole dimensioni;

uniformazione spinta: la ricerca dell'uniformazione "spinta" di tariffe, organizzazione, accessibilità etc. rischia di mettere in difficoltà gli enti o di creare standard non efficaci in alcuni contesti territoriali;

complessa e "chiusa": la complessità gestionale e dimensionale e le modalità di rendicontazione utilizzate rendono l'Unione difficilmente leggibile e comprensibile da parte dei consiglieri, soprattutto in ordine alla possibilità di misurare risparmi ed efficienza economica;

"Vignolocentrica": la sensazione che il centro di maggiori dimensioni sia di fatto il baricentro dell'intero sistema, a discapito dei piccoli centri, permane in alcuni amministratori;

disuniformità territoriale: la situazione orografica e morfologica del territorio rende, a detta di alcuni, difficile l'effettuazione di alcuni servizi in modo coordinato e la progettazione di politiche di area vasta coerenti;

manca di indirizzo politico chiaro per il futuro: manca un chiaro e condiviso indirizzo circa lo sviluppo dell'istituzione;

relazioni Giunta – Consiglio: alcuni lamentano una scarsità di comunicazione ed interazione tra i Sindaci – assessori e i consiglieri;

"...uno dei problemi è il rapporto con i dirigenti dei Comuni..."

13

"Di sicuro il decisionismo dei Sindaci non aiuta..."

"... L'Unione non deve essere solo un "concentratore" di servizi..."

identità non definita: manca una identità forte dell'istituzione da promuovere con efficacia sia presso i cittadini che presso gli enti territoriali "esterni";

È opportuno far notare alcuni elementi.

Il risparmio di spesa, pur definito come motivazione fondante, a tutt'oggi – vista la situazione contingente – non viene indicato come plusvalore o come criticità "specificata", e assume di fatto la condizione di presupposto di base intrinseco al funzionamento della struttura.

La dimensione strutturale complessa e rilevante è presente in entrambi i contesti: questo duplice lettura è, a nostro avviso, riconducibile alla dichiarata carenza di indirizzo politico e di identità istituzionale, elementi che possono contribuire a chiarire e a condividere quale assetto ottimale l'Unione dovrà assumere.

In modo analogo può essere letta la percezione relativa alla disuniformità politica: per alcuni un plusvalore, per altri un ostacolo. Di fatto, anche in questo caso, la situazione evidenzia una non condivisa visione del modello politico di riferimento.

1.3 Consiglio dell'Unione e Consigli comunali

L'indagine relativa alle dinamiche relazionali e di collaborazione tra i due contesti consiliari evidenzia una posizione critica largamente diffusa, pur con motivazioni e con elementi di fragilità diversificati.

Viene generalmente riconosciuta l'esistenza di una prassi consolidata nelle procedure di trasmissione e diffusione degli atti, questo mette in condizione i consiglieri comunali di avere la documentazione in modo corretto.

Permane però la convinzione che il materiale trasmesso ai singoli Consigli per la discussione e la loro approvazione sia il più delle volte di fatto "blindato", ovvero sottoposto all'aula con pochissimi margini di manovra o, a volte, con tempi molto ristretti per l'analisi e la votazione.

Ma di fatto la criticità più rilevante non è di tipo procedurale, è piuttosto legata alla dimensione relazionale e istituzionale.

Il depotenziamento dei Consigli comunali, dovuto al conferimento di alcune delle funzioni più "pesanti" all'Unione, la sensazione di non riuscire di fatto ad influenzare in modo sufficiente le decisioni del Consiglio

*"... possiamo definirli
due enti
profondamente legati,
ma poco in contatto."*

dell'Unione, quindi, la percezione di perdita di potere influiscono in modo negativo sulla valutazione del rapporto tra le due istituzioni.

È opportuno indicare che alcuni intervistati definiscono in generale le istituzioni consiliari meno influenti anche in virtù delle normative che negli anni hanno contribuito ad un continuo depotenziamento delle funzioni tipiche dei Consigli comunali.

Un ulteriore contesto di fragilità è legato alla sfera relazionale: buona parte dei consiglieri indica come eccessivamente fragile il modello di relazione tra consiglieri comunali e consiglieri dell'Unione, lasciando spesso solo alla buona volontà di questi ultimi il coinvolgimento dei colleghi delle singole amministrazioni, senza un modello preordinato, strutturato ed uniforme.

Le difficoltà aumentano ulteriormente in presenza anche di una evidente difficoltà ad incentivare la partecipazione e l'interesse alla discussione dei temi unionali.

Si auspica quindi l'attivazione di alcuni modelli di gestione più efficienti ed uniformi nelle relazioni tra i consiglieri e la definizione di momenti di confronto più estesi e coinvolgenti come, ad esempio, le **sedute plenarie** di tutti i consiglieri comunali eletti negli 8 Comuni, utili non solo per informare e sostenere al partecipazione su alcune tematiche di rilievo, ma anche per creare occasioni di motivazione e di partecipazione "convinta" alla vita ed alla gestione dell'Unione.

"Si deve capire che i Consigli cedono una parte di potere a favore di una maggior efficienza..."

"La perdita di potere dei Consigli comunali non è una percezione, è un dato di fatto."

1.4 Legge Regionale 10 e modelli di governance

Nel contesto dell'intervista, ai Sindaci è stato chiesto un parere circa l'efficacia e la sostenibilità del modello di *governance* definito dalla legge regionale 10/09, considerando anche l'attuale fase di revisione della legge stessa.

Emergono in maniera piuttosto diffusa, e convinta, alcune considerazioni critiche, in particolare legate alla composizione della Giunta dell'Unione.

Il limite sulla composizione della Giunta, che prevede la sola presenza dei Sindaci crea alcuni problemi rilevanti, quali il sovraccarico di impegni e la difficoltà ad essere presenti in modo uniforme sul territorio in qualità di

assessori di "area vasta" per le deleghe conferite. Si auspica quindi una modifica della norma regionale nella direzione di poter dar corpo a compagini di Giunta che vedano la presenza **anche** di assessori "non Sindaci", al fine di potersi dotare di figure con compiti gestionali specifici ed esclusivamente dedicati all'amministrazione di funzioni dell'Unione, contribuendo così ad equilibrare il carico di lavoro dei Sindaci tra Comune ed Unione e le relazioni con le giunte comunali.

Altro contesto sul quale si auspica una profonda riflessione è legato al modello previsto per la rappresentanza dei gruppi consiliari all'interno del Consiglio dell'Unione.

Viene riconosciuta la necessità di poter ridefinire in modo più flessibile i criteri di composizione dei Consigli dell'Unione, ricercando un profilo di maggior partecipazione e democraticità: il vincolo sul numero di partecipanti adottato (peraltro soggetto anch'esso alla riduzione del 20% dalla prossima tornata elettorale), è tipico di una forma unitaria più che di un modello collegiale di governo del territorio; tale limite appare inoltre poco comprensibile alla luce della gratuità dell'impegno dei consiglieri e dei Sindaci: gli amministratori componenti gli organi dell'Unione di fatto non incidono in alcun modo sui costi della struttura, a prescindere dal loro numero.

*"... è un po' come se il
Presidente del
Consiglio Europeo
fosse anche
Presidente del
Consiglio nazionale."*

*"La polemica sui costi
della politica ha
prodotto un danno
enorme: ora la
percezione del valore
dell'impegno politico è
pari a zero..."*

1.5 Gli strumenti di partecipazione ed informazione dei consiglieri

Agli intervistati è stato chiesto un parere circa l'efficacia degli strumenti che sono a loro disposizione in ordine ai processi di **partecipazione e approfondimento** (es. commissioni, preconsigli), e alle **modalità informative** (es. trasmissione documenti, ordini del giorno, delibere ed altro).

È molto ampia la convinzione che il sistema sia efficace e ben funzionante, i tecnici che lo gestiscono sono disponibili, e la decisione di utilizzare quasi esclusivamente l'invio di ogni materiale e comunicazione via e-mail abbia contribuito a snellire i tempi (in taluni casi ritenuti ancora

*"Chi sostiene che non
c'è informazione
intende trovare un
alibi al fatto che è*

troppo "stretti") e a generare risparmi di spesa.

Il tutto però con un rischio; quello del provocare un sovraccarico informativo, dovuto alla grande quantità di testi e materiali inviati agli amministratori. È quindi opportuno pensare ad una procedura in grado di "filtrare" il materiale inviato o l'attivazione di archivi on-line ove i consiglieri possono accedere per procurarsi "autonomamente" il materiale al momento del bisogno.

Tale modalità condivisa è ritenuta inoltre particolarmente utile al fine di creare un archivio storico accessibile da remoto a disposizione del lavoro di tutti gli amministratori dei Comuni coinvolti.

(In sintesi, viene descritta la costituzione di una modalità di condivisione dei file tipica del Cloud Computing)

Resta comunque ampiamente diffusa la convinzione che il sistema descritto non risolve il problema della partecipazione dei consiglieri: per questo non basta la tecnologia, serve impegno personale, disponibilità, volontà di approfondire le tematiche e di confrontarsi attivamente.

1.6 La notorietà dell'Unione

È sostanzialmente unanime, con pochi distinguo, la convinzione che il livello di conoscenza dell'Unione sia una criticità.

Per quanto riguarda il contesto "interno, ovvero il pubblico composto dai dipendenti dei Comuni coinvolti, c'è la sensazione che solo gli "addetti ai lavori" conoscano funzionamento e strategie delle strutture sovracomunali: con questo ci si riferisce ai dipendenti che hanno un contatto diretto con i servizi associati, mentre la restante parte dei lavoratori ha una conoscenza spesso vaga, quando non distorta.

Per quanto riguarda il pubblico composto dagli opinion leader e dagli stakeholder esiste la percezione di un maggior grado di conoscenza, legata più alla dimensione istituzionale che al vero e proprio funzionamento e contesto strategico dell'Unione, anche qui fatta eccezione per alcuni contesti particolari (es. quello delle organizzazioni sindacali e delle associazioni di rappresentanza).

poco interessato..."

"Il sistema attuale è solo tecnologia, non vera partecipazione.

La partecipazione è fatta dai persone, non di mail..."

"Le differenze politiche hanno contribuito ad una maggior circolazione delle informazioni..."

"Dove men si sa, più si sospetta!"

"I Comuni restano comunque il punto di accesso principale, il riferimento dei cittadini. L'Unione non è vista così..."

Infine si ritiene che la gran parte dei cittadini sostanzialmente non conosca l'Unione in modo diretto, tranne forse per coloro i quali hanno diretto contatto coi i servizi gestiti (soprattutto nel contesto del welfare). Esiste una diffusa convinzione che sia molto difficile far "passare" un messaggio in grado di dar un contributo forte all'aumento della notorietà: in generale la pubblica amministrazione, nel suo complesso, ha poco *appeal* ed interessa solo quando si ha un bisogno cogente. Inoltre, la complessità strutturale e gestionale della forma associata (ed anche la sua "distanza" dai Comuni) rende la comunicazione ancor più difficile.

"La gente conosce poco i Comuni, che hanno 150 anni, l'unione ne ha 10, quindi..."

È interessante quindi approfondire il parere degli intervistati circa l'importanza che essi attribuiscono al grado di notorietà, ovvero "se serve davvero che i cittadini conoscano l'Unione".

"... è fondamentale che la gente capisca: l'Unione gestisce la metà dei soldi pubblici spesi nel territorio!"

In parte si ritiene fondamentale che i cittadini debbano comprendere la reale "dimensione" dell'ente, l'influenza che esso ha nel contesto territoriale e il peso economico e gestionale che ha raggiunto.

Per altri il livello di conoscenza dell'Unione deve essere commisurato alla *mission* della stessa: se questa diviene sempre più un ente a forte rilevanza politica e programmatica, serve un alto livello di informazione (e di partecipazione...), mentre se essa viene configurata come struttura per la pura erogazione di servizi per conto dei Comuni, è opportuno che resti in secondo piano, essendo i Comuni il punto di riferimento per l'accesso ai servizi.

"...provare a ripetere questa indagine anche con poche domande ai cittadini..."

In generale però è possibile affermare che è maggioritaria la convinzione che solo un buon profilo di informazione e comunicazione possa rendere l'Unione un ente non solo noto, ma ritenuto anche utile, trasparente e vicino ai bisogni della comunità: la comunicazione contribuisce ad aumentare la reputazione positiva.

Preme aggiungere che, a nostro avviso, un corretto profilo informativo (e partecipativo) contribuirebbe inoltre a spostare l'asse della percezione da indiretta a diretta, intendendo con ciò la percezione derivata dalla conoscenza di una parte del sistema, piuttosto che una sufficiente conoscenza dell'intero sistema.

Il fatto che esista una conoscenza indiretta diffusa è ben riscontrabile dai risultati delle indagini sulla qualità della vita promosse dalla Provincia di Modena negli anni 2005 e 2009 nell'intero territorio provinciale¹.

L'ambito dell'Unione Terre di Castelli ottiene un alto livello di valutazione dei servizi alla persona, di sicurezza e di efficienza gestionale, con un trend storico ascendente: di fatto il "voto" favorevole espresso dai cittadini (ed aumentato nel tempo) è un "voto" favorevole anche all'Unione.

È quindi opportuno far leva su questa percezione positiva "indiretta" per arrivare ad una conoscenza "diretta" dell'Unione e del suo ruolo sempre più rilevante nel complesso dei servizi e nelle politiche pubbliche locali.

1.7 Valutazione dei servizi e delle funzioni trasferite

La richiesta agli intervistati di dare una sintetica valutazione dei servizi e delle funzioni gestite dall'Unione ha un duplice scopo: non solo di capire quale livello di "qualità" viene percepito per i singoli contesti, ma anche quali sono i contesti meglio conosciuti e compresi.

La domanda posta era "aperta": non è stato sottoposto agli intervistati un elenco completo dei servizi, ma è stata lasciata libertà di elencazione e valutazione.

Questo ha portato ad un primo "risultato": ad esclusione dei Sindaci e di pochissimi consiglieri, la maggior parte degli intervistati ha posto l'attenzione su tre contesti, il Welfare e la Polizia Municipale e, in misura più ridotta, il PSC intercomunale. Gli altri ambiti di gestione sono ritenuti poco noti o poco "interessanti" in quanto non direttamente impattanti sul cittadino: in generale la gestione di *back-office* viene valutata positivamente, solo in pochi casi viene riscontrata la convinzione che essa sia ridondante o eccessivamente "burocratica".

"Servono maggiori e più efficaci strumenti di analisi, sia per comprendere con rapidità i bisogni dei cittadini, sia per aiutare i consiglieri nel loro lavoro."

Il Welfare

La valutazione è ampiamente positiva: il servizio è complessivamente considerato, nei fatti, la punta di diamante dell'Unione, se non la sua ragione d'essere, in grado di mantenere uno standard alto nonostante i continui tagli di risorse.

Scendendo più in dettaglio si evidenziano positività e criticità: il contesto

"Un buon coordinamento tra welfare e corpo unico darebbe vita a politiche per la"

¹ È possibile scaricare le indagini della Provincia di Modena all'indirizzo:
<http://www.modenastatistiche.it/page.asp?IDCategoria=180&IDSezione=4382>

dei servizi sociali viene ritenuto generalmente molto efficace, tuttavia in taluni contesti si evidenzia una eccessiva rigidità e lentezza nel dare risposte ai bisogni specifici manifestati dalle singole amministrazioni comunali, per i quali sarebbe necessario un livello di flessibilità e tempestività maggiore.

Molto buona, in generale, la valutazione dei servizi scolastici e per l'infanzia, mentre sembrano segnare il passo le politiche per l'immigrazione.

Più variegato il parere relativo alla politiche giovanili, dove si evidenzia la percezione di un buon servizio nei Comuni di maggior dimensione, contrapposta ad una valutazione di eccessiva rigidità e "centralità" da parte dei Comuni più piccoli.

Infine, preme indicare che per alcuni intervistati andrebbe rivisto il rapporto tra operatori dei servizi e dipendenti dedicati alla gestione di *back-office*, ritenuto poco equilibrato.

La Polizia Municipale

La valutazione del Corpo Unico della PM risulta anch'essa largamente positiva. Viene riconosciuta a questa scelta l'ottenimento di una maggior presenza e visibilità dei vigili, di un servizio in grado di garantire una fascia oraria di copertura in precedenza non possibile e di un contesto operativo in grado di garantire maggior specializzazione e professionalità degli agenti.

In genere viene ribadito che, nonostante si evidenzia un evidente incremento della spesa, la qualità del servizio ed il modello organizzativo giustificano il maggior investimento, anche in funzione del bisogno di dare risposte efficaci alla richiesta di maggior sicurezza da parte dei cittadini.

Gli elementi di criticità rilevati in questo contesto riguardano prevalentemente la percezione di "spersonalizzazione" del servizio, in quanto con l'attuale modello organizzativo viene meno la figura del Vigile Urbano storico (il vigile di piazza, ndr); alta criticità riguarda la gestione ed organizzazione dei presidi locali e il livello di attenzione ai bisogni specifici dei Comuni della zona montana che deve essere migliorato.

(la valutazione del servizio di PM è stata approfondita nel contesto di 7

sicurezza molto buone. Servirebbe un vero e proprio protocollo..."

"...nonostante i continui tagli di risorse il sistema welfare mantiene standard molto alti."

"Il Corpo Unico funziona bene, ma costa molto di più!"

"...molto buona la visibilità e la presenza di sera. Ma serve capire meglio il territorio, i bisogni della montagna sono diversi da quelli della pianura..."

degli 8 Comuni aderenti all'Unione, in quanto il Comune di Savignano sul Panaro non fa parte del Corpo Unico)

Il PSC intercomunale

Considerato uno strumento strategicamente molto importante, imprescindibile per la futura programmazione delle politiche di sviluppo territoriale (ma anche di tutela ambientale e paesaggistica, ndr) nel contesto dell'area vasta, è ritenuto da molti intervistati in ritardo rispetto alle aspettative, viene percepito come progetto attualmente in difficoltà sia dal punto di vista della possibilità di trovare una sintesi politica, che nel contesto delle relazioni con i singoli uffici urbanistici dei 5 Comuni coinvolti.

Più in generale gli intervistati ritengono di aver poche informazioni sul percorso svolto e sul futuro del Piano, cosa che contribuisce ad aumentare ulteriormente la percezione di stasi del progetto.

È interessante sottolineare che, nonostante il progetto del PSC ad oggi riguardi i 5 Comuni di pianura, il tema della pianificazione urbanistica condivisa è molto sentito anche nel contesto dei tre Comuni montani, pur con considerazioni diverse circa la possibilità di realizzare con efficacia un unico PSC per tutti i Comuni dell'Unione.

Per quanto riguarda la valutazione degli altri servizi o funzioni, data l'esiguità dei contributi raccolti, riteniamo non realistica una valutazione di dettaglio.

"Il PSC è in difficoltà, ma dall'inizio il mondo è cambiato: crisi, nuovi amministratori, nuovi bisogni..."

21

"Il PSC sovra comunale controlla chi non vuole essere controllato. È fondamentale."

2. LO SCENARIO FUTURO: ASPETTATIVE E IPOTESI

La seconda parte dell'intervista ha indagato il contesto riguardante le aspettative e la visione futura dei consiglieri e dei Sindaci dell'Unione.

Partendo dai presupposti definiti con l'indagine dello *status quo* precedentemente descritta, si è voluto approfondire sia la dimensione prettamente politica e di assetto istituzionale, sia la configurazione squisitamente operativa, ovvero cercando di elencare quali servizi e funzioni ancora in capo ai singoli Comuni potrebbero essere conferite all'Unione.

Si è infine analizzata la percezione che ogni intervistato ha relativamente al futuro assetto delle relazioni dell'Unione, sia nel contesto locale che nell'ambito del territorio provinciale e regionale.

2.1 Attese politiche ed istituzionali per l'Unione del 2021

L'unanime convinzione è che dall'Unione, sia essa struttura gestionale piuttosto che istituzione politicamente rilevante, non si torna indietro.

Com'è ovvio le idee e le aspettative per il futuro sviluppo sono molteplici e, in certi casi, controtendenti, ma tutte quanto sostanzialmente orientate ad un rafforzamento e ad un ulteriore consolidamento dell'ente sovra comunale.

I soggetti più "tiepidi" vedono per il futuro un profondo lavoro di ottimizzazione dell'attuale configurazione, con un solo ampliamento nella direzione di conferire funzioni prettamente di *back-office*, creando una struttura molto organizzata dal punto di vista gestionale e poco incisiva dal punto di vista politico.

Gli intervistati più "convinti" invece auspicano una profonda trasformazione del modello di *governance*, al fine di trovare un assetto più efficace ed innovativo, legato alla necessaria definizione di una forte identità politica ed istituzionale: in sintesi, un percorso per la costituzione di un ente in grado di incidere non solo sulla gestione ottimale di funzioni e servizi, ma anche di esprimere capacità di progettazione di politiche di area vasta e, quindi, di mettere in circolo idee e bisogni delle comunità, al fine di diventare di fatto il contesto ove è possibile fare sintesi e programmazione politica, sociale ed istituzionale, ma anche azioni di sostegno e di solidarietà tra enti a beneficio dell'intero territorio.

Infine, esiste una parte di intervistati che manifesta una visione per certi

"Serve una grande assunzione di responsabilità. Ci aspettano scelte difficili per il futuro, e l'Unione può essere il posto giusto dove farle."

"L'Unione deve gestire solo servizi, non fare politica. Per quello ci sono i Consigli comunali."

versi ancor più radicale: l'Unione come percorso ottimale per arrivare alla fusione dei Comuni.

Emergono poi alcuni elementi "specifici" comuni alla maggior parte degli amministratori coinvolti: la necessità di trovare criteri di semplificazione e di alleggerimento della struttura per arrivare ad una maggior flessibilità e capacità di "andare incontro" ai bisogni espressi da ogni comunità, e la necessità di darsi un modello operativo e di governo più proattivo e comprensibile nei confronti dei cittadini.

In taluni casi si solleva il fatto dell'ambito territoriale ottimale, chiedendosi se l'attuale configurazione risponda appieno ai bisogno gestionali dei territori coinvolti, e portando l'attenzione sulla necessità di trovare, per il futuro, meccanismi che consentano un maggior equilibrio gestionale e di governo tra i territori montani e quelli di pianura.

Viene spesso posto l'accento sulla necessità di individuare modelli gestionali ed organizzativi innovativi, magari in grado di coinvolgere le imprese locali in un ottica di gestione pubblico/privato o di sussidiarietà (vedi art. 118 della Costituzione Italiana).

Infine, viene posta sovente l'attenzione sulla necessità di trovare un modello di relazione e di coinvolgimento più efficace nei confronti dei singoli Comuni, attivando percorsi di informazione e partecipazione del personale comunale utile a costruire una più profonda condivisione del percorso dell'Unione ed un maggior senso di appartenenza.

Nel contesto delle ipotesi future viene spesso citata la **fusione di Comuni**: tema fino a qualche anno fa del tutto estraneo alla discussione interna alle forme associate, ma che è recentemente entrato nei pensieri degli amministratori, per motivazioni sia di tipo economico che legate alla riconosciuta necessità di rinnovare profondamente l'assetto istituzionale e di governo del territorio.

In taluni casi viene vista come un "ineluttabile destino": le normative statali e regionali che la prevedono, la crescente difficoltà economica, il senso di impotenza che a volte pervade chi amministra una piccola comunità portano a considerare la fusione come un inevitabile punto di arrivo.

"Per dare speranza alle nuove generazioni dobbiamo essere in grado di innovare e di superare la visione attuali che si ha del territorio..."

"La governance dell'Unione e la sua organizzazione non può essere avulsa dalla situazione politica che si crea di volta in volta."

"Unione fase transitoria verso le fusioni? Molto delicato, ma necessario approfondire."

"...le resistenze all'Unione o alle fusioni sono anche un aspetto generazionale. Per giovani i confini comunali sono una cosa molto sfumata,

Per contro, c'è chi sostiene che l'identità e l'attaccamento ai Comuni nella nostra Nazione siano troppo forti e radicati per pensare ad un superamento "d'ufficio" degli enti locali così come sono conosciuti, o che vede il crescente interesse verso le fusioni come una sorta di "moda" del momento, legata alla situazione contingente.

Esiste comunque, in modo trasversale, un approccio molto sobrio e attento al tema della fusione: pur ritenendola per il momento prematura, la necessità di approfondire questo tema si ricava dalla convinzione di attivare specifici studi di fattibilità che possano evidenziare non solo vantaggi e svantaggi della scelta, ma anche gli ambiti di fusione ottimali: è molto debole la convinzione che possa nascere un unico super-Comune dagli 8 esistenti.

c'è abitudine a spostarsi e vedere i Comuni come quartieri di una unica città diffusa."

"... mi sa che alla fusioni ci si arriva per inerzia!"

2.2 Funzioni e servizi da conferire in futuro

L'intervista ha poi cercato di approfondire l'opinione dei consiglieri e dei Sindaci circa le funzioni ed i servizi ancora in seno ai singoli Comuni che potenzialmente potrebbero essere gestiti in modo ottimale in Unione, in particolare quando conferite in modo uniforme e non frastagliato o a "geometria variabile".

Possiamo elencarli in questo modo, ordinandoli per "quantità di citazioni":

Ragionerie, Commercio, etc., ovvero trasferire tutto quanto è di *back-office* e a basso impatto con il pubblico;

Anagrafe, per costruire un sistema unitario di gestione degli sportelli e dei database;

politiche ambientali ed energetiche: viene ritenuto molto importante dar vita a politiche ambientali ed energetiche comuni, in ordine alla possibilità di progettare il futuro dell'Unione con criteri di sostenibilità e tutela del territorio e del paesaggio;

politiche culturali, eventi: il Festival della Poesia ha dimostrato che iniziative culturali comuni possono avere grande successo, quindi si ritiene opportuno agire in tal senso;

turismo e marketing territoriale, ove la massa critica e il *mix* territoriale può rappresentare un valore aggiunto sia per politiche di turismo integrate, sia per la ricerca e promozione di prodotti di

"Deve rimanere solo il front office nei Comuni, il resto in va gestito in Unione!"

eccellenza;

servizi tecnici, manutentivi e lavori pubblici, ritenuti dai più possibili ambiti per l'ottenimento di maggior efficienza o quanto meno di economie di scala;

politiche per la mobilità e infrastrutture, spesso ritenute sempre più inefficaci quando promosse a livello di singolo Comune;

fundraising, ovvero la costituzione di una apposita struttura specialistica in grado di intercettare e sollecitare finanziamenti in modo sistematico e organizzato provenienti sia dagli enti superiori (dalla Regione sino all'Unione Europea), sia da soggetti privati.

Preme infine citare che non pochi consiglieri, nel contesto delle funzioni e dei servizi di *back-office*, suggeriscono la possibilità di dar vita a gestioni associate di fatto già esistenti, evidenziando una scarsa conoscenza del reale contesto organizzativo e gestionale, come peraltro già evidenziato anche nel capitolo riguardante la valutazione dei servizi (1.7 valutazione dei servizi e delle funzioni trasferite).

2.3 Il futuro assetto del Consiglio dell'Unione

Alla luce delle criticità emerse nel contesto di indagine della relazione tra Consiglio dell'Unione e Consigli comunali e del modello di governance definito dalla legge regionale 10, si è cercato di capire quale sia la visione degli intervistati circa il futuro assetto del Consiglio dell'Unione.

Emergono due posizioni predominanti, legate alla parere relativo al modello di Unione da sviluppare in futuro: chi ritiene opportuna una Unione di tipo tecnico-gestionale, sostiene la necessità di mantenere un Consiglio simile all'attuale, ma meglio organizzato nel contesto della rappresentanza dei gruppi consiliari e più efficace nella gestione delle relazioni con i Consigli comunali; per contro, chi sostiene il rafforzamento dell'Unione anche nel senso dell'identità politica ed istituzionale, vede nell'attuale definizione giuridica delle Unioni un ostacolo importante, essendo esse enti di secondo livello, non hanno amministratori eletti direttamente.

(preme indicare che la trasformazione delle Unioni da enti di secondo livello a enti ad elezione diretta comporta la modifica di diverse normative, tra le quali il

"...in futuro le scelte dell'Unione dovranno essere basate sulla sostenibilità, in tutti i contesti: ambientale, economico, sociale..."

25

"Se i Consigli dell'Unione fossero eletti direttamente, sarebbero più legittimati a prendere decisioni per tutto il territorio..."

"... non è un problema di primo o secondo livello..."

TUEL, che non annovera le Unioni tra gli enti locali soggetti a suffragio)

2.4 Le relazioni dell'Unione nel contesto locale, provinciale e regionale.

In conclusione dell'intervista si è voluto indagare la visione degli amministratori in merito alle future dinamiche relazionali nel contesto locale e con i territori e gli enti esterni, ovvero quanto l'Unione possa influire e pesare nella visibilità e nella percezione.

Ad una analisi superficiale del dato emerge una posizione per certi versi coerente con quella espressa circa il futuro assetto del Consiglio dell'Unione, ovvero:

Unione tecnica = poco visibile = mantenimento in capo ai Comuni ogni primato relazionale, a tutti i livelli;

Unione politicamente forte = molto visibile ed influente = minor peso dei Comuni, soprattutto nel contesto delle relazioni coi territori limitrofi e gli enti superiori.

*"Città metropolitane,
Unioni e Regioni.
Questo sarebbe
l'assetto giusto..."*

Di fatto però, l'attuale situazione di incertezza in cui versa il processo di riforma istituzionale e la convinzione diffusa che da esso possa derivare un profondo cambiamento degli assetti di governo (in particolare con la soppressione delle Province), porta a sostenere che molti degli intervistati ritengono l'Unione come interlocutore determinante nel contesto di un quadro istituzionale che veda gli enti locali come gestori diretti di funzioni e compiti precedentemente svolti da altri enti, in relazione diretta con le Regioni e con altre forme aggregate simili presenti sul territorio.

*"... le Province
possono essere
eliminate solo se le
Unioni funzionano
bene..."*

Quindi, se pur con diverse "sfumature" viene riconosciuta nell'Unione la forma di gestione in grado di poter, in futuro, garantire la massa critica necessaria per la gestione delle dinamiche istituzionali e relazionali a più livelli.

ALCUNE CONCLUSIONI

L'indagine si è svolta in un clima di grande disponibilità di tutti gli amministratori incontrati, ai quali va il nostro ringraziamento.

A nostro parere le posizioni emerse, pur diversificate e a volte distanti, danno la chiara visione di un interesse e di una "volontà di partecipare" dai quali traspare una netta convinzione circa l'importanza strategica che l'Unione riveste nel contesto dell'amministrazione locale.

La dimensione identitaria rappresenta il primo ambito di elaborazione futura, sia nel contesto politico in senso stretto, sia nell'ambito della scelta sul modello organizzativo ed istituzionale che la futura Unione dovrà darsi.

Successivamente a questo si evidenzia la necessità di "farsi conoscere": ad iniziare dalle relazioni con i Comuni coinvolti, passando per gli stakeholder e le organizzazioni presenti sul territorio, per arrivare ai singoli cittadini, il bisogno di attivare processi di partecipazione, informazione e comunicazione appare evidente.

Infine, la diffusa volontà di migliorare la *governance* e la rappresentatività, il bisogno di ottimizzare gestione ed efficacia, come ad esempio la nomina di un direttore generale o le azioni di efficientamento dei singoli servizi, ci portano a trarre una conclusione: l'Unione, ora più che mai, rappresenta il futuro.