

Le gestioni associate tra i Comuni in Emilia-Romagna

RELAZIONE 2008

1. *L'evoluzione dell'associazionismo nel 2006 -07.....*
2. *Dati complessivi: Comuni e popolazioni coinvolte.....*
3. *Forme associative per Provincia*
4. *Unioni di comuni costituite nella regione.....*
5. *Classificazione delle forme associative per numero di*
Comuni aderenti
7. *Analisi delle gestioni associate*
8. *Dati complessivi sui settori di intervento delle forme associative..*
9. *Uno sguardo sul futuro - Processi di trasformazione di*
associazioni in unione in atto nel 2008.....

1. L'evoluzione dell'associazionismo nel 2006 -07

Oggetto di analisi della presente Relazione sarà la gestione associata delle funzioni e dei servizi da parte degli enti locali e l'evoluzione dell'associazionismo.

L'obiettivo è quello di presentare dati aggiornati sulle forme associative nella Regione Emilia-Romagna e sulle funzioni che esse svolgono, come risultato delle politiche regionali sull'associazionismo attuate fino al 2007 a conferma degli interventi normativi sia a livello statale che a livello regionale degli ultimi anni, miranti a consolidare gli interventi di sostegno alle forme associative attraverso il riconoscimento alle Regioni di un ruolo centrale nelle politiche di riordino territoriale, con l'obiettivo prefissato di consolidare, stabilizzare e rafforzare le forme associative esistenti.

Le forme associative nuove e quelle modificate recentemente dimostrano che il fenomeno associativo si è assestato, ma stanno anche maturando esperienze che potranno portare in futuro a ulteriori cambiamenti ed evoluzioni, soprattutto in relazione alle innovazioni legislative in materia di gestione di alcuni servizi comunali, che richiedono standard particolarmente qualificati, si pensi alla polizia municipale, che una parte dei Comuni non sarebbe in grado di svolgere in forma singola (o anche al settore dei servizi sociali, di recente riformato con la previsione di nuovi ambiti di carattere sovracomunale). Pertanto le Amministrazioni hanno cominciato a valutare le opportunità loro offerte dagli strumenti di cooperazione, ed in particolare le Associazioni (ad esempio l'Associazione intercomunale Reno-Galliera e l'Associazione Val D'Enza, ma altre si sono mosse) hanno manifestato la volontà di consolidare il legame esistente trasformandosi in Unione.

2. Dati complessivi: Comuni e popolazione coinvolte

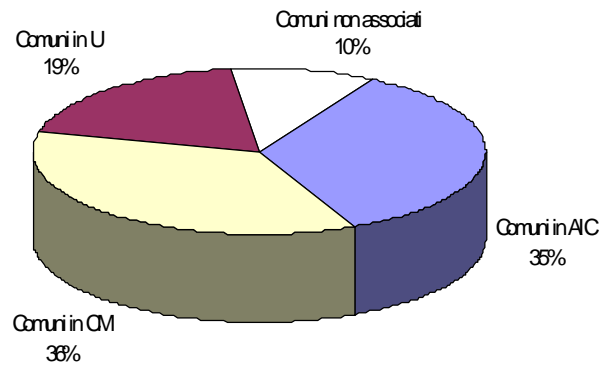
Il complesso delle forme associative coinvolge oggi (gennaio 2008) ben 306 Comuni sui 341 complessivi della nostra Regione, dei quali 118 aderiscono ad Associazioni intercomunali, 123 sono ricompresi in Comunità montane (non sono calcolati in questo numero i 4 Comuni che aderiscono al contempo ad Unioni endo-comunitarie) e 65 in Unioni di Comuni.

Nel corso del 2007, dopo il 1° marzo, sono nate 1 Associazione intercomunale nella Provincia di Ferrara ed 1 Unione nella Provincia di Ravenna, nata dalla trasformazione di 1 Associazione. I Comuni che non aderiscono ad alcuna forma associativa sono ora soltanto 35: molti di essi sono Comuni medi o grandi, che, in quanto tali, hanno minore inclinazione e minor bisogno di associarsi; in particolare non aderiscono ad alcuna forma associativa 6 capoluoghi di Provincia su 9.

Comuni in AIC	118
Comuni in CM	123
Comuni in U	65
Comuni non associati	35
TOTALI	341

La tabella sottostante illustra, in valore percentuale, la distribuzione dei 341 Comuni della Regione nelle diverse forme associative previste dalla legislazione regionale, aggiornata al gennaio 2008.

Distribuzione dei Comuni per tipologia di forme Associate

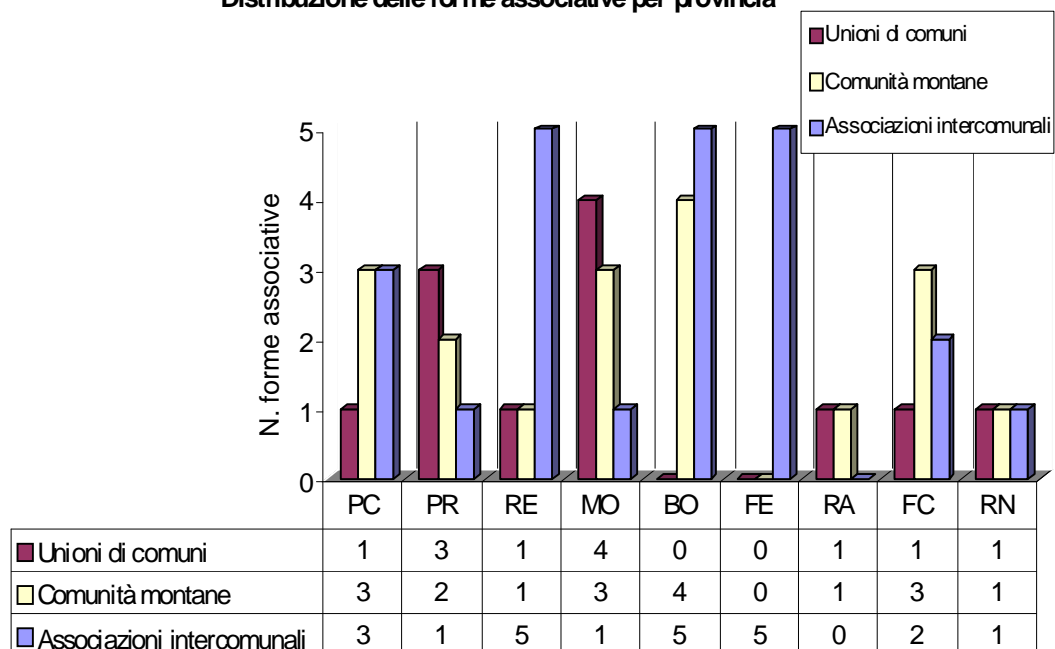


3 *Forme Associate per Provincia.*

Riguardo alle forme associative della Regione, la tabella ed il grafico sottostanti illustrano la distribuzione delle forme associative nelle Province della Regione

	UNIONI	COMUNITA' MONTANE	ASSOCIAZIONI TERCOMUNALI	IN- TOTALI
PC	1	3	3	7
PR	3	2	1	6
RE	1	1	5	7
MO	4	3	1	8
BO	0	4	5	9
FE	0	0	5	5
RA	1	1	0	2
FC	1	3	2	6
RN	1	1	1	3
TOTALE	12	18	23	53

Distribuzione delle forme associative per provincia



4 Unioni di comuni costituite nella regione

PIACENZA	COMUNI COIN-	ABITANTI
	VOLTI	AL 01/01/07
Unione dei Comuni Bassa Val Trebbia e Val Luretta	5	19.055
PARMA		
Unione civica Terre del Po	2	3.446
Unione di Sorbolo e Mezzani	2	12.321
Unione Terre Verdi a-	10	83.540
REGGIO EMILIA		
Unione Alto Appennino reggiano	4	4.613
MODENA		
Unione del Sorbara	3	18.710
Unione delle Terre d'Argine	4	98.935

Unione Comuni Modenesi Area Nord	9	83.488
Unione Terre di Castelli	5	67.479
RAVENNA		
Unione dei Comuni della Bassa Romagna	9	98.884
FORLÌ CESENA		
Unione Comuni del Rubicone	3	34.742
RIMINI		
Unione della Valconca	9	24.173
TOTALI	65	549.386 (13% risp. Tot. 4.223.585)

E' in costante aumento la percentuale di popolazione nelle Unioni (si passa al 13,00%, con un aumento di oltre il 2% rispetto al solo inizio 2007).

E' in aumento anche la popolazione residente nelle Associazioni intercomunali oggi esistenti (+ 1% rispetto al 2007 grazie all'Associazione Ferrarese).

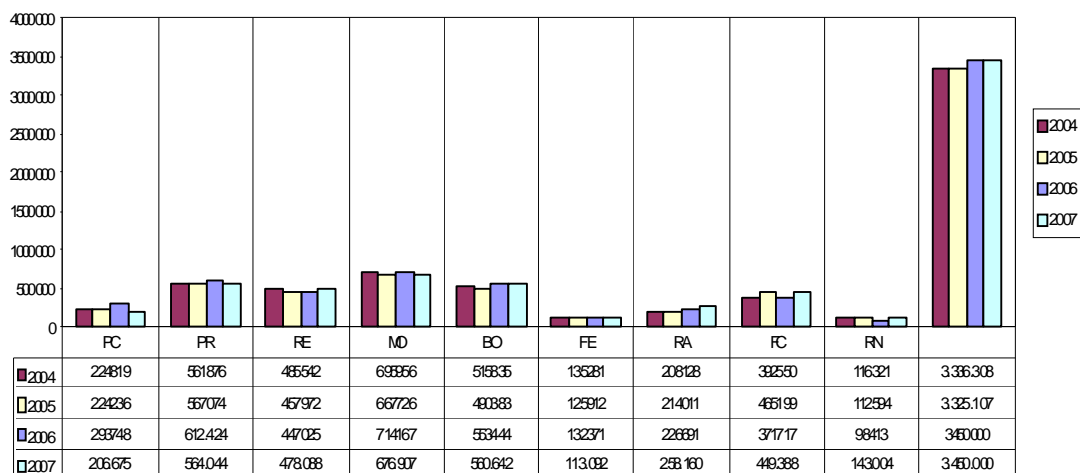
5 Classificazione delle forme associative per numero di Comuni aderenti

	Associazioni	Comunità Montane	Unioni
Fino a 2 Comuni	2	0	2
3-4 Comuni	8	6	4
Da 5 a 10 Comuni	13	10	6
Oltre 10 Comuni	0	2	0
Totale	23	18	12

La tabella conferma che le Comunità montane e le Associazioni di Comuni sono composte, mediamente, da un numero di Comuni superiore rispetto a quello delle Unioni. Si nota anche che nessuna Comunità montana è composta da meno di tre Comuni, mentre la metà delle Unioni è composta da un massimo di 4 Comuni. La frequenza maggiore si rinviene nelle due classi centrali di classificazione: rispettivamente, 18 forme associative nella "classe 3-4 Comuni" e 29 nella "classe 5-10 Comuni". Rispetto all'anno 2007 si è avuto un aumento dell'incidenza di forme associative (1 Unione) nella "classe 5-10 Comuni" rispetto alle altre. Questo dato dimostra come sia possibile lo sviluppo del processo di integrazione anche in presenza di un numero rilevante di Comuni.

6 Finanziamenti alle forme associative

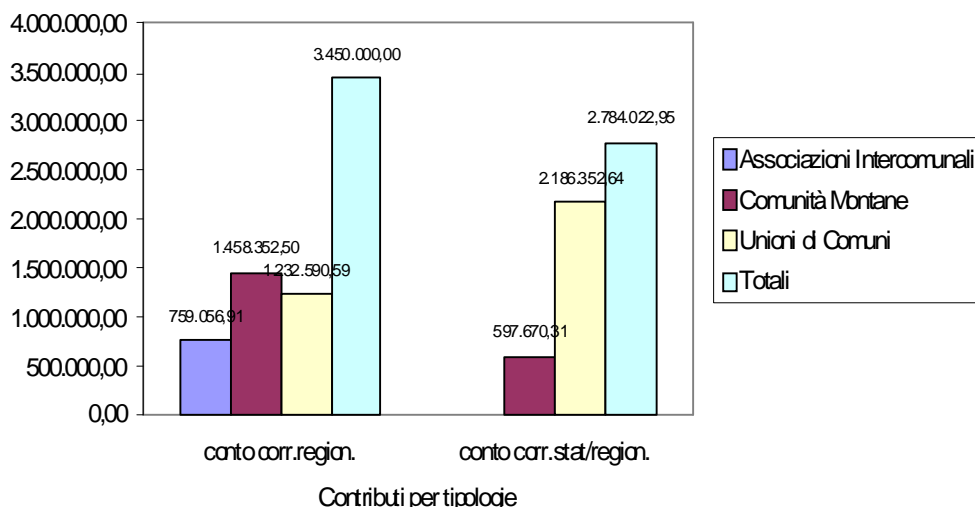
Finanziamenti per gestioni associate erogati dalla Regione alle forme associative ripartiti per Province nel quadriennio 2004/2007



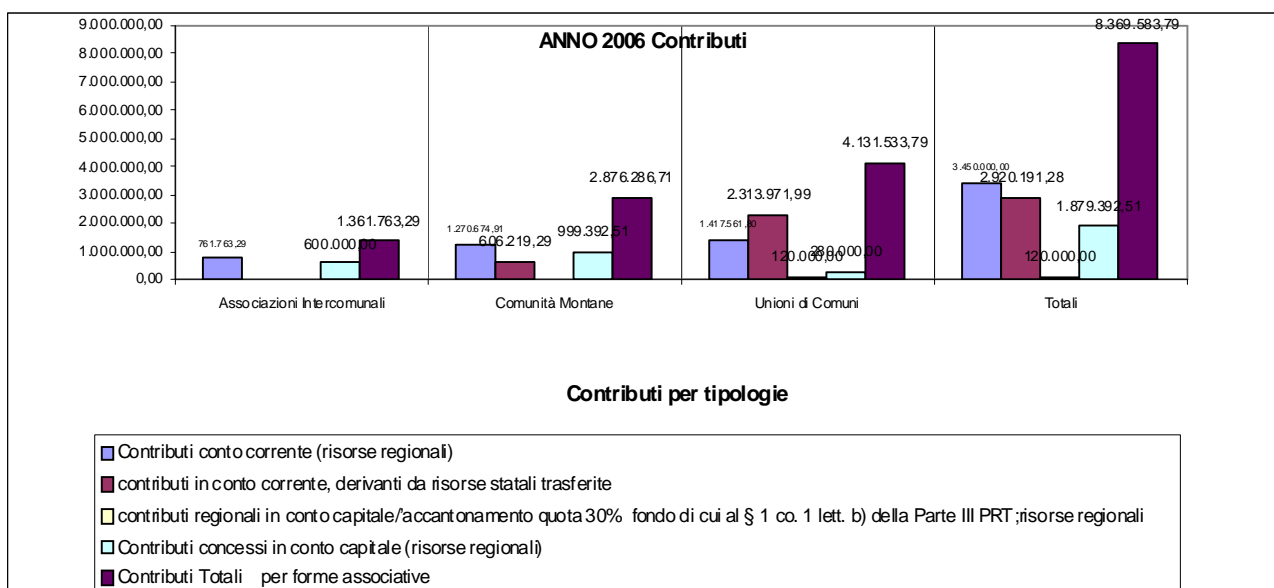
Il grafico soprastante rappresenta in forma di grafico l'andamento dei finanziamenti della Regione alle forme associative per le gestioni associate, ripartiti per Province, nell'arco di anni 2004/2007. La Provincia di Modena è senza alcun dubbio quella che ha ottenuto finanziamenti più corposi rispetto alle altre; ciò è dovuto alla presenza sul territorio provinciale di quattro Unioni (Unione Comuni Modenesi Area nord, Unione del Sorbara e Unione Terre di Castelli, cui si aggiunge l'Unione Terre d'Argine nel 2006) molto integrate e quindi molto operative nell'attivazione delle gestioni associate.

I finanziamenti ottenuti nel 2007 dall'Unione dei Comuni del Sorbara e dall'Unione Terre di Castelli sono tra i maggiori della Regione. La Provincia di Parma, seconda in questa graduatoria, conta tre Unioni, tra le quali l'Unione dei Comuni di Sorbolo e Mezzani che è quella che, in tutta la Regione, ha prodotto il maggior numero di gestioni associate finanziate dal PRT e il maggior livello di integrazione gestionale, anche attraverso la gestione unitaria del personale tramite uffici unici. La Provincia di Bologna, che non ha Unioni sul proprio territorio, vanta il maggior numero di forme associative, ed occupa, nell'andamento dei finanziamenti nel 2007, il terzo posto. Seguono la Provincia di Reggio Emilia e la Provincia di Forlì Cesena.

ANNO 2007 Contributi per tipo di forme associative



Si è ritenuto opportuno riportare anche i dati dell'anno 2006, nel quale si era avviato il processo per il riconoscimento regionale dei contributi statali "regionalizzati" e si erano disposti contributi regionali per spese in conto capitale, che sono previsti anche nel Bilancio regionale per il 2008.

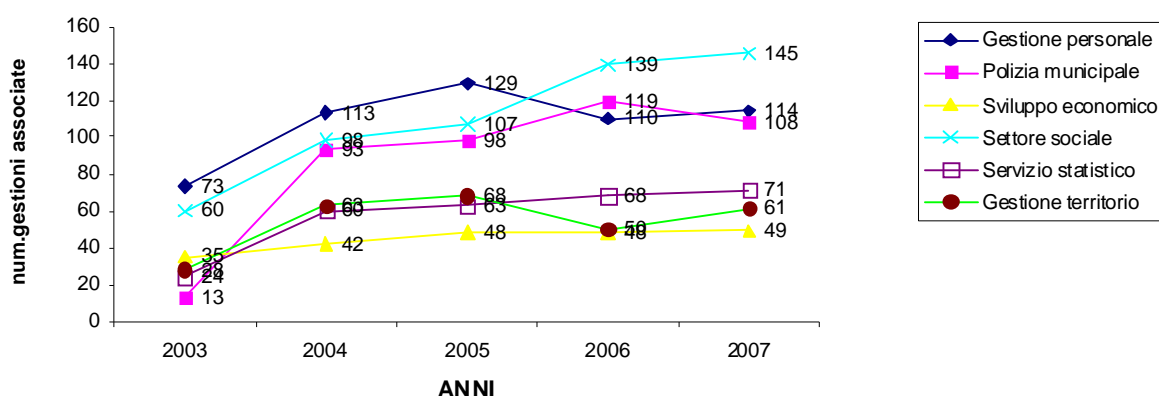


7 Analisi delle gestioni associate

Nel grafico sottostante si evidenzia l'andamento, dal 2003 al 2007, del numero delle gestioni associate considerate per settori di materie (sono escluse le gestioni finanziate sotto la voce "altro", considerata dal Programma stesso, all'interno di alcune grandi aree di intervento, ai fini dell'erogazione di contributi).

Non si notano particolari progressi, e neppure flessioni nel 2007, eccetto per il caso della polizia municipale (funzione negli anni precedenti svolta anche da parte di Associazioni intercomunali che nel 2007 non hanno avuto diritto a contributi regionali, perché con numero di gestioni in atto complessivamente inferiore a 10).

Settori di sviluppo gestioni associate



8. Dati complessivi sui settori di intervento delle forme associative

Emerge un quadro variegato, ma positivo, del numero delle forme associative che nel corso del 2007 hanno attive gestioni associate nell'ambito dei principali settori di materie, tra quelli sui quali interviene il PRT per erogare i propri contributi.

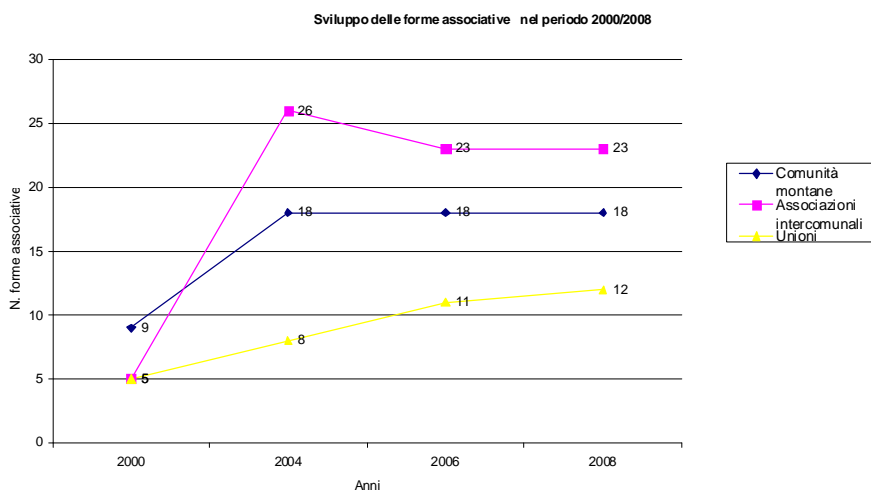
Come si può evincere dalla lettura del grafico, l'ambito principale di intervento da parte delle forme associative è quello della gestione della polizia municipale (cui dal 2006 è aggiunta la funzione di protezione civile, particolarmente sviluppata tra le comunità montane, per cui ora la categoria di funzioni relative è attivata in tutte le 18 comunità montane), seguita dal settore sociale e quello statistico.

Difficile è individuare il dato attendibile circa l'incremento delle gestioni associate effettivamente svolte dalla Unioni di Comuni perché il numero tali enti si è accresciuto nell'ultimo biennio (le unioni erano nel 2005 otto e nel 2007 sono divenute 11) e, nella fase di avvio, non vengono rilevate le gestioni associate svolte poiché in sede istruttoria il PRT prevede un contributo forfettario indipendentemente dal numero e dalla tipologia delle gestioni associate.

9. Uno sguardo sul futuro- Processi di trasformazione di associazioni in unione in atto nel 2008

Il grafico sottostante evidenzia lo sviluppo delle forme associative a partire dall'anno 2000, prima del riordino operato con la l.r. n. 11/2001, poi nel 2004, prima delle modifiche apportate a tale disciplina con la l.r. n.6/2004, nel 2006 per effetto del modificato Programma di riordino territoriale (che dà un primo riconoscimento della maggiore omogeneità organizzativa cui la forma dell'Unione dà adito, rispetto a quella dell'Associazione intercomunale) ed infine oggi nel 2008, a seguito delle politiche regionali in atto dal 2007, volte ad incentivare lo sviluppo delle forme associative più stabili e strutturate (e quindi, negli ambiti non montani, della forma dell'Unione).

A tal fine è stato previsto legislativamente un contributo straordinario una tantum per le Unioni derivanti dalla trasformazione di Associazioni intercomunali, ritenendo opportuno incentivare tale trasformazione allo scopo di consolidare più stabilmente il fenomeno associativo, e in particolare per ridurre la debolezza strutturale del modello associativo dell'Associazione intercomunale rispetto agli altri (Unione e Comunità montana).



Dal 2007 la Regione ha avviato un processo di revisione del sistema delle forme associative regionali, in sintonia con il Patto interistituzionale tra Governo, Regioni, Province, Comuni e Comunità Montane del luglio 2007, dando vita a nuovi principi/indirizzi sul riordino territoriale regionale, confluiti nel Patto interistituzionale sottoscritto con ANCI UPI UNCEM e Legautonomie regionali il 10 dicembre scorso.

Alcuni aspetti delle linee di azione per il riordino territoriale sono particolarmente rilevanti per il futuro delle forme associative:

- a) il perseguimento di un unico ambito territoriale plurifunzionale a livello intercomunale, in cui non vi sia sovrapposizione di enti e competenze;
- b) l'incentivazione dell'Unione di comuni quale ente locale di governo nell'ambito ottimale plurifunzionale;
- c) il riordino istituzionale e riduzione del numero delle Comunità montane;
- d) la eliminazione progressiva delle misure di incentivazione finanziaria della gestione associata di funzioni attraverso le Associazioni intercomunali di cui alla l.r. n. 11/2001.

In esecuzione di questi principi la Regione, anche attraverso una serie di confronti con le forme associative, sta modificando il Programma di Riordino Territoriale e nelle ultime settimane ha elaborato le "Misure transitorie, per l'anno 2008, a favore delle forme associative intercomunali, a aggiornamento del Programma di Riordino territoriale"; nel frattempo, nel corso del 2007, si sono avviati tra le forme associative, e tra le Associazioni intercomunali in particolare, gli auspicati processi di trasformazione. Stanno lavorando per la trasformazione dell'Associazione in Unione:

- L'AIC Associazione Intercomunale della Valnure (PC)*
- L'AIC Associazione Intercomunale Bassa Reggiana (RE)*
- L'AIC Associazione Intercomunale Tresinaro -Secchia (RE)*
- L'AIC Associazione Intercomunale Val d'Enza (RE)*
- L'AIC Associazione Intercomunale Reno Galliera (BO)*