Francesco Raphael Frieri

Il piano strategico per l'Unione di Comuni: tra federalismo municipale e perequazione

Premessa

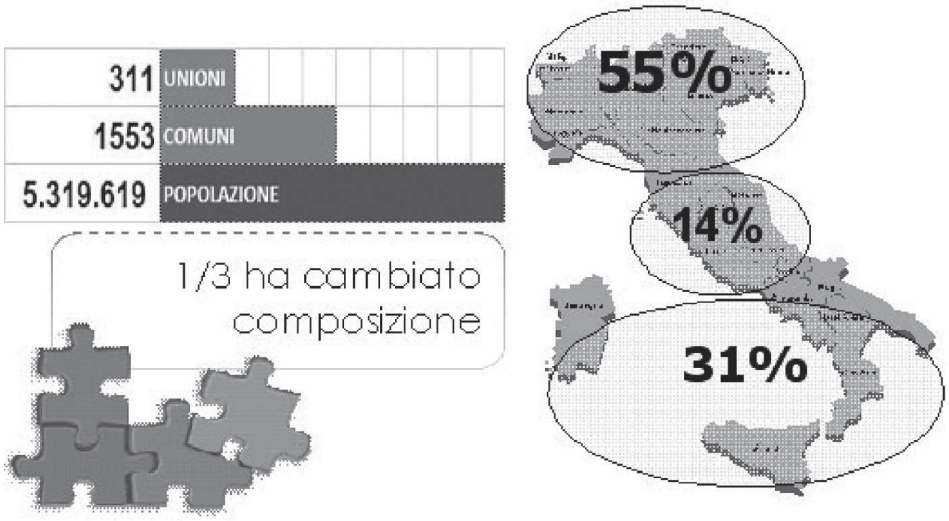
Lo scopo di questo articolo è descrivere come un *policy network* distribuito su area vasta stia tentando di reagire alla crisi finanziaria del territorio in cui vive, alla crisi della finanza pubblica e contemporaneamente adempiere a nuovi compiti che il dettato normativo comporta. In altri termini, il fine di questo scritto è raccontare a caldo come possa nascere una strategia di lungo periodo da un soggetto promotore di natura istituzionale. Il caso concreto, ma analoghi ragionamenti potrebbero anche svolgersi per altri casi, riguarda un nuovo Ente Locale in rapida diffusione nel paese: un'Unione di Comuni. Verrà descritta la natura di questo soggetto, e come si inserisce nel contesto delle autonomie locali in Italia, alcuni cenni rispetto al quadro europeo. Tuttavia i due concetti centrali di questo articolo riguardano il Piano Strategico e l'idea di Federalismo Municipale che ne consegue. Va ricordato che le prassi che in questi mesi stanno portando molti documenti pubblici a rendere conto dell'esistenza di uno pseudo-modello istituzionale quale la Federazione di Comuni, riguarda anche altre aree del paese, prevalentemente del Nord. Qui si vorrebbe riflettere su come lo strumento del Piano Strategico, teoricamente derivato dal contesto europeo possa consentire una visione sistemica di un territorio, non necessariamente già dotato di identità. E di come, concretamente, l'individuazione del *tipo* di federazione, trova soluzione nel caso di nove enti comunali sommati ad un decimo Ente Unione di Comuni. Va aggiunto che l'articolo descrive un'esperienza e più esperienze che, al momento, stanno evolvendo. Pertanto molte delle prassi descritte non trovano ancora traccia in studi specifici. Un'ultima premessa: l'esperienza descritta si sviluppa in Emilia-Romagna, una regione dove da settant'anni si chiede alla spesa pubblica di rispondere a molte esigenze di individui, famiglie e imprese. Gli Enti Locali di cui qui stiamo parlando gestiscono più o meno direttamente servizi educativi e assistenziali come in nessuna altra regione del paese. Da questo punto di vista, il problema della gestione del cambiamento è un po' più complicato rispetto a transizioni di istituzioni più leggere (nel senso del volume di spesa pubblica). La capacità di risposta ad un certo numero di bisogni da parte dei cittadini, dopo diversi decenni, è data per scontata.

Le Unioni di Comuni

Le Unioni di Comuni sono una realtà in rapidissima crescita. Già dal 1999, il Testo Unico degli Enti Locali (Tuel), prevedeva la presenza di questi nuovi Enti

non elettivi. Sono possibili convenzioni (art. 30 Tuel), Consorzi (art. 31 Tuel), Esercizio Associato di Funzioni (art. 33 Tuel), Accordo di programma (art. 34 Tuel), Unione di Comuni (art. 32 Tuel).
L'articolo 114 della Costituzione disegna una Repubblica che si compone, oltre che dallo stato (la s è minuscola), da Regioni, Province, Comuni e, perfino, Città Metropolitane. Non ci sono le Unioni di Comuni, che comunque vengono previste da legge ordinaria. Quindi le Unioni non sono direttamente elettive, e questo è un aspetto di debolezza.
In Italia sono censiti 8.105 Comuni, di cui il 72% con meno di 5.000 abitanti , esistevano16 Unioni nel 1999 e sono 311 nel 2010. Sono amministrati 5,32 milioni di abitanti[1] in 1553 Comuni. Sono distribuite come indica la figura fra nord, centro e sud.

[1] *Report Anci-Cittalia su Unioni di Comuni e piccoli Comuni, maggio 2010*



Si tenga presente che il Decreto 78 del 2010 obbliga i Comuni sotto i 5000 abitanti alla gestione associata di tutte le funzioni fondamentali. Mai prima d'ora, il legislatore ha limitato in modo tanto stringente l'autonomia organizzativa del Comune, ma una tale disposizione individua una direzione ormai nitida per la legislazione. Molto probabilmente il riordino istituzionale contenuto nella Carta delle Autonomie in approvazione nei due rami del Parlamento, passaggio propedeutico per l'attuazione del federalismo fiscale, spingerà ad una nuova rapida trasformazione e semplificazione dei governi locali. Di conseguenza le città esisteranno come sono oggi solo se capoluogo di provincia, semmai diverranno città metropolitane i più grandi capoluoghi di regione, ma difficilmente sopravvivrà il piccolo Comune come dal dopoguerra lo abbiamo conosciuto. Francia e Svizzera hanno già affrontato fin dalla fine dell'800 processi di riordino in questo senso[2]; il passo successivo, sarà forse una formula elettorale più legittimante per i componenti del nuovo governo locale di area vasta. Oggi in Italia, al contrario, i componenti dei Consigli delle Unioni di Comuni, con gli stessi poteri di un Consiglio comunale per le funzioni delegate, sono eletti dai Consigli dei Comuni aderenti all'Unione fra i propri componenti. Molte regioni stanno legiferando perché le Giunte delle Unioni siano composte dai soli Sindaci[3], ma in molte altre anche assessori delle Giunte dei Comuni diventano assessori dell'Unione, oppure perfino soggetti esterni alle istituzioni accedono, nominati a ruoli nell'esecu-

[2] *Si veda Jean-Luc Bouef "l'«intercomunalité» francese" su Amministrare n. 1/2009, il Mulino.*

[3] *Si veda la LR Emilia-Romagna 10/2008 sul riordino territoriale in applicazione dell'art. Cost. 117.*

tivo. Il presidente della Giunta dell'Unione è quasi sempre un Sindaco, in molti casi dura per l'intero mandato, in altri è prevista una rotazione.

L'Unione dei Comuni della Bassa Romagna è nata nel 2008 e, come molte altre Unioni, matura dopo un'esperienza di associazione intercomunale (art. 33 Tuel). È una della più grandi Unioni del Paese, amministra più di 103.000 abitanti e produce servizi anche per altri Comuni al di fuori dell'Unione[4]. Possiamo allora individuare alcune variabili, endogene o esogene ai comportamenti dei Comuni dell'Unione, che dettano il tempo delle politiche pubbliche: la crisi della finanza pubblica, il rischio della duplicazione di costi nella possibile sovrapposizione di funzioni, l'evoluzione delle fonti normative regionali e nazionali, la conseguente incentivazione all'associazione delle funzioni, la scarsa specializzazione di alcune piccole organizzazioni comunali rispetto a nuove competenze assegnate dallo stato centrale. Tutte queste "variabili" hanno spinto la classe politica locale ad un'accellerazione del processo. Va ricordato che la popolarità di tali istituzioni è generalmente molto bassa[5], proprio perché costose in fase di avvio e perché non legittimate da un'elezione diretta.

Era allora necessaria, un anno fa, la costruzione di una visione di contesto. Era ancora necessaria una forte legittimazione pubblica di un processo di trasformazione che avrebbe cambiato per sempre il modo di operare della pubblica amministrazione su un territorio relativamente grande. Serviva un grande e condiviso *diagramma di Gantt* che permettesse ad ognuno dei 750 dipendenti, fra Unione e Comuni, o ai 215 amministratori di tutto il territorio, di capire il senso dell'attività amministrativa di rilievo sovracomunale in ogni momento e in ogni ambito istituzionale del territorio. Tuttavia non sembrava bastare il consenso dei *policy makers*, poiché tanti soggetti più o meno organizzati del territorio dovevano essere coinvolti o quantomeno formati. Con parole più precise, era necessario costruire una visione di contesto per un *policy network* che preesisteva forse anche alla stessa Unione, che forse non era capace di trovare per inerzia una via riformatrice, ma che aveva probabilmente la forza per poterla arrestare. Data l'analisi, l'iniziativa non poteva che partire dal soggetto pubblico, e precisamente dall'Unione dei Comuni stessa, e di conseguenza, anche se solo in parte, dagli stessi Comuni.

Lo strumento del Piano Strategico

Lo strumento del Piano Strategico appariva inizialmente una via troppo vaga per risolvere il problema della visione di contesto, benché utile a trovare una strategia per definire il sistema delle variabili esogene sopra descritte. Il fattore tempo infatti rappresentava un elemento importante che finiva per configurare una vera e propria *policy window*, o meglio, un insieme di finestre, tante quante le politiche pubbliche necessarie per reagire al cambiamento, non per subirlo, date le variabili appena descritte.

Tuttavia il tema del consenso del *policy network*, quindi non solo degli *stakeholders*, esterni all'amministrazione pubblica era altrettanto centrale. Si tenga inoltre presente che nel caso specifico dell'Unione della Bassa Romagna, non preesisteva un'identità precisa di natura territoriale o, almeno, ne esistono diverse in un gradiente che non conosce diversità maggiori al di fuori dei confini dell'Unione stessa. Non si tratta di una valle con lo stesso dialetto secolare, cuci-

[4] *Russi (Ra) e Argenta (Fe)..*

[5] *Si veda Silvia Bolgherini in "Unioni di Comuni: tre casi in Emilia-Romagna", su Amministrare n. 1/2009, il Mulino.*

na, vocazione economica, o altro. L'identità rappresentava una *issue* altrettanto importante rispetto alle principali politiche pubbliche da sviluppare in dimensione sovracomunale (riferimento alla classificazione di Goldsmith 1991):
1) Politiche di scala comunale
2) Politiche dello sviluppo economico o *cabina di regia*
3) Politiche di Welfare State
4) Politiche di tipo 3 sviluppate regolando l'iniziativa privata
Le politiche di tipo 1 continuano tuttora a mantenere una dimensione comunale, ma i Comuni vogliono utilizzare la dimensione di area vasta per contendersi finanziamenti su scala provinciale se non regionale. Si tenga presente che tutti i finanziamenti europei di area non obiettivo 1, in Emilia-Romagna sono gestiti da una filiera Regione-Province, con particolare riguardo alle sinergie ricerca-impresa. A tal proposito vengono incentivati i *tecnopoli*, ossia insediamenti di ricerca in contesti produttivi, con attenzione verso la vocazione di distretto industriale candidato ad accogliere il nuovo insediamento. Questo esempio specifico rappresenta una politica di tipo 1, ma anche di tipo 2. Ha sia una dimensione sovracomunale relativa alla crescita, pur tuttavia rappresentando un'opportunità per un insediamento produttivo di un Comune specifico e, contemporanenamente, anche di un singolo medio o grande imprenditore.
Nel territorio della Provincia di Ravenna, il rafforzamento della coesione identitaria e istituzionale dell'Unione, fa dell'Unione stessa il secondo soggetto su scala provinciale, e uno fra i primi dieci su scala regionale, rispetto a parametri quali popolazione e produzione di beni e servizi. Tale primo esempio si sviluppa a partire dalla rappresentazione di una *policy* per dedurre come si assista ad uno sconvolgimento di natura istituzionale, considerazione a cui si perviene solo partendo dall'attività di messa in opera della politica pubblica, e non da una astratta considerazione di diritto pubblico. Nella realtà i Comuni diventano tutti assieme una *città* rispetto ad una *policy* specifica, ma non, ad esempio, rispetto ad altre. Solo nel primo caso hanno la forza e la capacità per rivendicare un peso nelle politiche di tipo 2, e di riflesso di tipo 1, su di una scala alla quale non avrebbero accesso nell'assetto precedente. Ne consegue che non è la forma giuridica dell'Unione dei Comuni che dà vita ad una politica pubblica di area vasta, ma la coesione identitaria che trasforma un network in un soggetto capace di strategia. Non è il diritto positivo a stimolare la crescita del territorio, ma un percorso strategico, paradossalmente potremmo, sempre riguardo all'esempio in corso, riconoscere solo un'attività di *lobby*.
Lo strumento del Piano Strategico nasce dall'esperienza privata e solo successivamente approda in modo non "controllato" al mondo delle istituzioni pubbliche[6], ma possiamo riferirci al quadro europeo per trarre alcuni elementi caratteristici del Piano Strategico in una dimensione comunitaria[7]:
- interessa prevalentemente le aree metropolitane: Glasgow, Lione, Lille, Manchester, Francoforte, Bilbao, Lisbona, Barcellona, Monaco;
- è una forma di reazione al congiunto fenomeno di dispersione di competenze sul territorio, accompagnato da una generale crisi della finanza pubblica[8];
- nasce di fronte a shock di grande trasformazione urbana, quali importanti eventi sportivi (Torino);
- permette l'emergere di una *leadership* del governo cittadino rispetto al

[6] *Si veda Mazzara, "Il piano strategico nell'Ente Locale", Ipsoa 2009*

[7] *Si veda Piselli, "Capitale sociale e società civile nei nuovi modelli di governance locale", da Stato e Mercato n.75, dicembre 2005*

[8] *Luigi Bobbio, "I governi locali nelle democrazie contemporanee", Laterza 2006*

policy network precedente[9];
• rappresenta una serie di obiettivi non molto precisi, ma contemporaneamente un percorso per raggiungerli;
• sviluppa pratiche partecipative per intensificare il network e produrre identità, oltre che consenso intorno alle scelte;
• è uno strumento adattabile, a differenza di un patto territoriale, che non si esaurisce con un solo obiettivo e non definisce i modi di decidere su nuovi obiettivi ed azioni che ne derivano;
• cerca di sviluppare nuovo capitale sociale e comunque di mettere a frutto tutte le energie di quello che già c'è sul territorio.

In Italia le due esperienze più conosciute, tutto sommato, sono riassunte dalle caratteristiche appena descritte: *Torino Internazionale* e *Firenze Futura*. Ad un'attenta analisi però spiccano altre importanti esperienze che riguardano città di dimensioni inferiori come Pesaro, La Spezia, Trento e, recentemente, Rimini. Quest'ultimo caso rimanda ovviamente al tema di una trasformazione urbana di dimensioni significative, all'istituzione di una nuova Provincia, e in generale alla vivibilità di un territorio che carica su di sé il peso di una antropizzazione ricettiva per pochi mesi all'anno.

Il caso che appare molto efficace, tornando di nuovo all'estero, è il caso di Barcellona[10]. La Barcellona che oggi si conosce nasce dall'intuizione di un'area metropolitana che si preparava alle olimpiadi del 1992. Il modo in cui la stessa città abbia saputo sviluppare a tutt'oggi un'attrattività turistica e investimenti stranieri, rimanda all'idea che lo shock sia, in ultima analisi, la motivazione per convincere un territorio ad un cambiamento istituzionale ed urbano significativo. A cominciare dalla riqualificazione di tutti i quartieri della città, cosa che avvenne proprio nel periodo citato.

Altro caso efficace per una dimensione di area vasta è Torino, soprattutto sull'importanza della *governance* del territorio. Il Piano Strategico "è stato un elemento significativo per l'evoluzione del *policy making*, modificando la dinamica interistituzionale e/o la relazione tra soggetti pubblici e attori economici e sociali"[11]. L'attenzione dimostrata, come nel caso di Barcellona, alla riqualificazione, alla rifunzionalizzazione delle periferie, delle identità e dei Comuni limitrofi è un aspetto che si avvicina allo sforzo che era necessario mettere in atto anche nell'esperienza qui descritta. Molti scritti sulle importanti trasformazioni urbane sottolineano il rischio di un processo che genera maggiore sperequazione fra aree urbanizzate e un aumento della disuguaglianza sociale[12]. Forse è il primo rischio che si adombra anche in un'Unione di Comuni, dove la paura di tutti i Comuni, ad eccezione di quello "capofila", genera il timore di diventare "periferia" o "frazione" di qualcosa.

Un altro caso interessante è dato dallo *Scottish Enterprise Network*. Tale esperienza non può essere immediatamente ricondotta ad un Piano Strategico, ma rappresenta indubbiamente una strategia per costruire un politica di tipo 2, ossia di sviluppo su area vasta. È una risposta di contesto in una regione che, al momento dell'istituzione dell'agenzia, aveva appena ottenuto una forma di autonomia, quindi reagiva ad una sorta di shock istituzionale. L'altro elemento interessante di esperienze come questa, è l'immediata relazione che la strategia ha sulle organizzazioni pubbliche nel breve periodo, elemento fondamentale, come

[9] *Si veda Dente e Melloni, "Il piano strategico come strumento di «governance» locale: il caso di Torino", su Amministrare n. 3/2005, il Mulino*

[10] *Si vedano diverse pubblicazioni di Bagnasco, 2000, 2001, 2003*

[11] *Dente e Melloni, cit.*

[12] *Bagnasco, cit.*

fra poco si vedrà[13]. Sembrerà infine un paragone improprio, ma sono stati molto efficaci contatti sul campo con esperienze relativamente nuove, che non sono esplicitamente nate sotto il nome di piani strategici, ma che si stanno dotando dello strumento grazie all'interazione con l'Unione della Bassa Romagna. L'esperienza di riferimento è quella delle Intese Programmatiche d'Area (IPA) del Veneto centrale. In quella regione sono necessarie soprattutto politiche di tipo 2, poiché quasi non esistono politiche pubbliche di welfare se non nella variante 4. Dunque la tenuta della coesione sociale dipende dalla capacità di reagire alla crisi, di attrarre finanziamenti regionali, del *policy network* con un importante ruolo dei soggetti imprenditoriali, nemmeno troppo coesi fra loro. Le IPA si traducono in una costante attività di coordinamento nell'azione di decine e decine di sindaci, tutti di aree non metropolitane, che cercano di agire insieme su politiche di crescita e sviluppo. Tuttavia finiscono per costruire *federazioni di Unioni*, una sorta di *meta-unione* per le politiche citate. Dove le stesse Unioni di partenza sono già concepite, come in seguito si vedrà, nella forma federale.

[13] *Borgonovi Fattore Longo, "Management delle istituzioni pubbliche", Egea 2009*

Dunque, stando alla descritta serie di relazioni, forse eccetto le ultime due, il Piano Strategico poteva apparire uno strumento efficace per le issue che venivano poste, ma al contempo non sembrava rispondere al fattore tempo delle *policy windows* rispetto alle variabili esogene che spingevano a reazioni immediate e contingenti.

Inoltre tutte le principali esperienze di Piano Strategico esaminate presentavano, più o meno marcatamente un grosso limite: l'individuazione di soli obiettivi di lungo periodo. Tutte le esperienze descritte vedono cominciare l'elaborazione e la preparazione degli obiettivi in modo condiviso molto tempo prima che essi debbano tradursi in *out-come*. Se poteva avere un senso nel quadro dell'accesso ai finanziamenti europei, meno ne aveva di fronte a limiti immediati a cui l'organizzazione poteva cedere, quali il Patto di Stabilità o le norme limitanti le minime coperture di *tourn over* di personale.

Le considerazioni appena descritte portavano a quelle che venivano definite "due esigenze della pianificazione strategica": obiettivi di lungo e di breve periodo. Rispetto ai secondi può essere molto utile apprendere le riflessioni di *Bryson*[14], rispetto allo strumento del Piano Strategico come "sforzo disciplinato atto a produrre decisioni ed azioni fondamentali che diano identità, contenuto e giustificazione all'operato di una organizzazione (o di una qualsiasi entità)"[15]. Se ne deduce che se esperienze di contenitori che rafforzavano il network erano importanti per individuare un percorso e gli obiettivi, di cui il percorso è obiettivo anch'esso di lungo periodo, altrettanto importante era un diagramma di Gantt per gli obiettivi da calare *sulle* organizzazioni pubbliche nel breve periodo. A tal fine il percorso progettuale è cominciato in settembre 2009 con l'annuncio pubblico di un sintetico documento di indirizzo che legittimasse lo strumento del Piano Strategico. Questo documento doveva essere chiaro, sintetico, e aveva lo scopo di annunciare il cambiamento, non in sé di riassumere formalmente una volontà istituzionale. A riprova dell'efficacia del basso grado di formalizzazione è la scelta dello strumento dell'"ordine del giorno", che "presentato", ossia descritto, nel Consiglio dell'Unione veniva "discusso", quindi non votato formalmente, dai Consigli Comunali e finalmente approvato in via definitiva dal Consiglio

[14] *Bryson, "Strategic planning for public and Nonprofit Organizations", Jossey-Bass 1995*

[15] *Commentato e ben descritto da Mazzara, cit.*

dell'Unione in soli tre mesi. Era possibile durante l'iter presentare emendamenti e contributi, e sarebbe stata poi la Giunta a presentare una proposta definitiva anche in uno spirito di *quasi-unanimità*. Questo modo di procedere rimanda ad una sorta di *processo deliberativo* fra Consigli, Consiglieri e gruppi politici, in cui non si cerca il cinquanta per cento più un voto dei soggetti istituzionali in campo, bensì la bassa formalizzazione permette una dinamica non strettamente negoziale, perché si approdi ad un atto in cui *quasi* tutti si riconoscano. A riprova della teoria, basti osservare che un solo consigliere ha espresso un voto contrario, una maggioranza più larga di quella formalmente presente nel Consiglio ha approvato, e altri gruppi di opposizione si sono astenuti aprendo un credito di fiducia, rimarcando l'importanza del metodo seguito.

Tale metodo è suggeribile sia alla luce dell'esperienza dei principali processi partecipativi istituzionali in Italia[16], sia partendo dalla considerazione che generalmente, nelle Unioni di Comuni, nelle aree vaste e nel caso in questione, non tutti i sindaci appartengono alla stessa maggioranza. Serve quindi un metodo di discussione che permetta percorsi di convergenza sul metodo, e di conseguenza sugli obiettivi di cui il metodo è una componente. L'Unione della Bassa Romagna ha approvato il Piano Strutturale Comunale in veste di Unione, lo strumento che in parte riassume le funzioni dell'ex piano regolatore. Di certo, tale risultato non poteva essere possibile senza una convergenza che andasse oltre gli schieramenti opposti nel sistema politico bipolare.

[16] *Si vedano diverse pubblicazioni di Giovanni Allegretti*

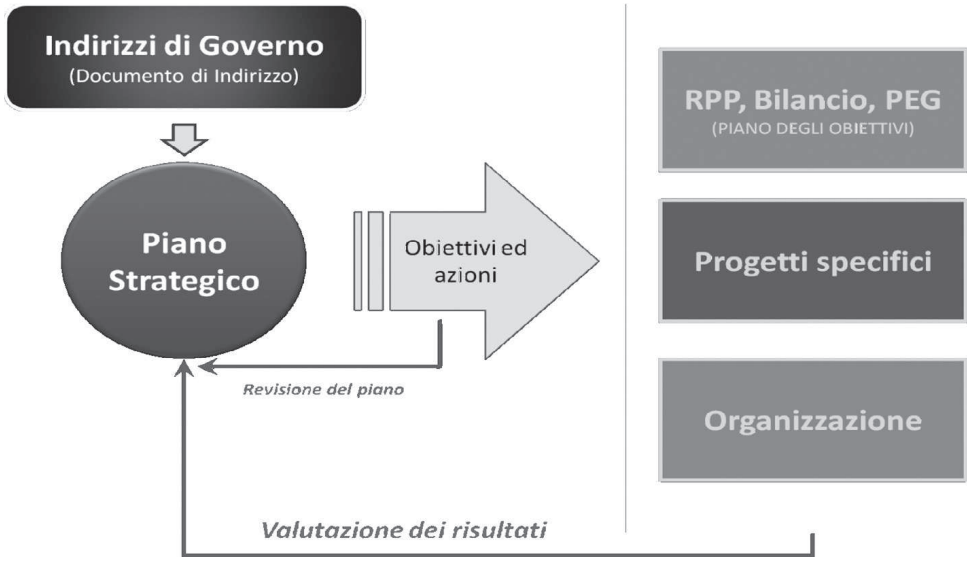
Il modello di Piano Strategico nell'Unione di Comuni

Nel PS dell'Unione dei Comuni della Bassa Romagna si pongono quindi "due esigenze della pianificazione strategica". Il Piano strategico dell'Unione individua dunque lo scenario strategico prolungato nel tempo e contemporaneamente definisce "Obiettivi ed azioni" di breve e medio periodo:

1. Un livello permanente di pianificazione strategica, uno spazio continuo nel tempo, finalizzato a definire gli scenari di riferimento e a elaborare le politiche pubbliche di lungo periodo. Un salto di qualità, l'idea di una "Bassa Romagna" come sistema, sul piano provinciale e regionale. Generalmente l'arco temporale per la messa in opera di una politica pubblica è (almeno) un decennio, si pensi alla pianificazione territoriale. Un "laboratorio" di programmazione permanente, concertazione e partecipazione a cui si potrebbe affiancare un "forum giovani", uno spazio parallelo aperto all'Universo giovanile
2. Messa in opera delle prime "misure di riorganizzazione" dell'Unione mediante i tradizionali atti di programmazione finanziaria (Consigli) e i progetti specifici (Giunta). Pertanto occorre da subito chiarire sinteticamente obiettivi ed azioni che non blocchino l'attività amministrativa, che però la rendano valutabile, in modo semplice e trasparente, sia dallo spazio di partecipazione "tradizionale" sia dal "forum giovani"[17].

Si insiste poi sul fatto che il PS non deve portare ad un eccesso di formalizzazione, non deve cioè essere uno strumento in più:

[17] *Da piano strategico dell'Unione http://www.labassaromagna.it/strategie/strategico/*



Questo schema chiarisce come lo strumento in questione interagisca immediatamente con l'azione amministrativa in corso, orientandola e rendendola valutabile da subito alla luce di obiettivi ed azioni definiti dal Piano stesso. Mentre infatti il tempo passa in discussioni di obiettivi di lungo periodo, l'azione amministrativa continua, e i cambiamenti imposti agli Enti Locali per reagire alla crisi economica e finanziaria e alla crisi della finanza pubblica, possono finire anche per pregiudicare la disponibilità dei mezzi organizzativi per il raggiungimento degli obiettivi di lungo periodo. Un Piano Strategico classico, quale quello dei modelli sopra richiamati, potrebbe far correre il rischio di *chiudere la stalla quando tutti i buoi sono scappati*. Viceversa lo strumento qui coniato si pone il fine di integrarsi perfettamente con i normali atti di programmazione e gestione delle pubbliche amministrazioni, ma contemporaneamente le richiami ad una valutazione[18]. Se l'obiettivo dell'efficienza della gestione viene valutato dopo due anni, c'è il rischio che assunzioni in modo sconnesso fra i Comuni abbiano bruciato risorse e tetti di spesa per acquisire specializzazioni non adatte agli obiettivi preposti.

Come si vede nello schema è previsto un *feedback di tipo 1* e un *feedback di tipo 2*, nel senso comunemente accettato nell'analisi delle politiche pubbliche. In primo luogo la possibilità di adattare gli obiettivi e le azioni mentre si conosce il terreno su cui si atterra (le leggi finanziarie a venire, constatazioni sugli effetti della crisi sul territorio), dall'altro si costruisce un percorso sistemico, sopra definito "laboratorio", atto a disegnare obiettivi di medio e lungo periodo e a rendere valutabili gli stessi da parte del *policy network* una volta rafforzato. Aspetto comune a molti Piani Strategici, come si è visto[19].

Un altro aspetto testardamente ricercato, e propedeutico all'*accoutability*[20], è la sinteticità e la comprensibilità del documento. Il Piano della Bassa Romagna è infatti lungo solo una trentina di pagine e si esprime in "italiano corrente". Non vuole in nessun caso riproporre i formalismi della pubblica amministrazione presenti negli atti che, come mostra lo schema, si propone di contestualizzare. La leggibilità del Piano ne favorisce la discussione e la valutazione e, purtroppo, gli esempi di altre città non sempre hanno aiutato a proporre tale sforzo. La considerazione teorica che sottostà a sinteticità e valutazione può trovare origine in

[18] *Si vedano in questo senso diverse considerazioni sui Bilanci Partecipatici in Italia che svolge sempre Allegretti.*

[19] *Si veda in particolare il caso di "Firenze Futura"*

[20] *Il documento di indirizzo conia il motto "democrazia ed efficienza" e individua come nuovo servizio prioritario per l'Unione dei Comuni e per i Comuni un medesimo Controllo di Gestione, obiettivo che porta da subito all'unificazione di tutte le ragionerie in una unica*

[21] *J. Elster, Argomentare e negoziare, Mondadori, 2005*

Elster[21], ossia nella convinzione che la partecipazione alle politiche pubbliche passi per la costruzione di un linguaggio condiviso, che sappia superare retaggi originari di natura sociale, culturale o ideologica. A ciò si potrebbero aggiungere molte considerazioni sul ruolo degli apparati burocratici, che possiedono propri formalismi e che quindi possono erigere barriere d'accesso alla comprensione del proprio operato.

Un'ulteriore caratteristica della comprensibilità data dal Piano Strategico e dallo schema proposto si ritrova nella visione di contesto "formale" per i tanti *policy makers* che un'area vasta ha. È necessario infatti che ciascuno fra i più di duecento consiglieri o assessori sappiano perché una disposizione approda ad un organo di governo, senza ricominciare da capo la discussione sul senso. La disposizione può essere una delle tante variazioni di Bilancio, piuttosto che un atto di trasferimento di personale da Comune ad Unione. Poco importa il dettaglio se il contesto è chiaro.

Fino a questo momento si è parlato di *policy makers* in senso lato, ma una Giunta non ha le stesse competenze di un Consiglio. Mentre infatti la prima ha tutte le competenze relative alla gestione dell'Ente, il secondo dispone solo di un potere di indirizzo e di controllo. Il cambiamento però, come spesso accade, può diffondere ansie, paure, e i componenti dei Consigli sono naturalmente portati a "voler conoscere" tutte le azioni che possono, nel breve periodo, pregiudicare il potere di controllo che loro spetta. Ecco perché è necessario che il PS scriva con semplicità gli obiettivi, per nulla banali, distinguendo poi la definizione delle scelte organizzative come cose di competenze delle Giunte. Ma non è così semplice, non esiste un confine preciso fra obiettivi e metodo, o fra obiettivi e scelte per raggiungerli. Un buono sforzo di trasparenza può favorire un buon clima, che rappresenti una spontanea "cessione di sovranità" da parte degli organi escutivi verso quelli assembleari e verso il *policy network* in generale, soggetti privati compresi.

Vediamo dapprima gli obiettivi (divisi per politiche):

Politiche di welfare:

1. Servizi sociali

Elevare complessivamente e qualificare la rete dei servizi di supporto sociale e socioassistenziale per gli individui, le famiglie ed i bambini, estendendo le punte di eccellenza a tutto il territorio dell'Unione.

2. Saperi

Sostenere e aumentare i servizi rivolti all'educazione, formazione e fruizione della cultura per famiglie e studenti, ampliando l'offerta dei servizi educativi di competenza degli Enti Locali, dedicando inoltre un'attenzione particolare alle politiche per i giovani.

Politiche per il territorio:

3. Semplificazione

Semplificare, innovare e ridurre i costi dei servizi alle piccole e grandi imprese, alle famiglie, al mondo del lavoro , nel quadro di un percorso di crescita sostenibile.

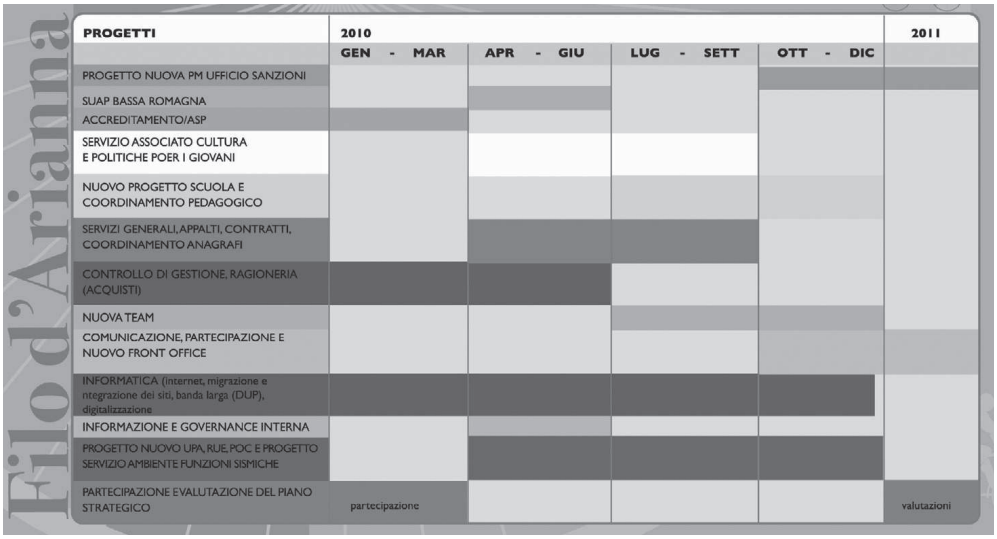
4. Ambiente
Progettare e intervenire per rendere il territorio ambientalmente durevole.
Obiettivi trasversali:
5. Occupazione
Assumere il lavoro come obiettivo prioritario, promuovendo progetti finalizzati all'occupazione qualificata e al sostegno delle situazioni lavorative a rischio.
6. Sicurezze
Garantire all'intera comunità dei cittadini della Bassa Romagna standard minimi ed omogenei di sicurezza territoriale, sicurezza sul lavoro, sicurezza urbana e stradale, presidio del territorio e prevenzione degli abusi.

Obiettivi di qualità
7. Efficacia ed efficienza
Migliorare la qualità dei servizi. Al tempo stesso, non aumentare a parità di servizi i costi ordinari dell'Unione e dei Comuni ma anzi aumentare "continuamente" l'efficienza operativa dei servizi associati.
8. Capitale umano
L'efficienza passa in primo luogo dal miglioramento delle prestazioni, che si ottiene con un utilizzo corretto degli strumenti di incentivazione nonchè realizzando un clima interno positivo improntato al "benessere organizzativo"[22].
9. Economie di scala
Aumentare le economie di scala con particolare riferimento ai servizi interni e di staff, non a contatto con i cittadini, grazie alle sinergie conseguibili in un ambito territoriale
particolarmente ampio.
10. Front-office
Aumentare la capacità di orientamento e di risposta alle domande dei cittadini, favorendo il dialogo e l'interazione, in modo da salvaguardare e rafforzare la qualità dell'azione amministrativa (il front office in ogni Comune).
11. Tecnologia
Potenziare la multicanalità, l'innovazione e l'accesso diversificato ai servizi da parte dei cittadini e nei rapporti fra i Comuni e l'Unione.
12. Trasparenza
Rendere conto dell'uso corretto dei poteri amministrativi e delle risorse dei cittadini.
13. Partecipazione
Supportare i Comuni e costruire nuovi spazi per moltiplicare le opportunità di partecipazione ai singoli cittadini e alle loro rappresentanze. Moltiplicare le occasioni per la discussione delle scelte associative, rendendo gli assessori e i consiglieri comunali partecipi del progetto.
14. Valutazione
Rendere per chiunque facilmente leggibile, fruibile e valutabile l'azione dell'Unione ed i risultati che raggiunge per ogni Comune associato e per ogni cittadino che serve,
pubblicando informazioni chiare e prospetti illustrativi sul portale dell'Unione.

La possibile cessione di sovranità degli organi esecutivi sta nel più volte citato

[22] Questo obiettivo ha già prodotto, in parte, i suoi effetti. Sulla scia della discussione che ne è scaturita, assieme ad alcuni passaggi del piano strategico, una riformulazione del sistema di valutazione di dirigenti, posizioni organizzative e, solo in parte, gli altri dipendenti. Il tutto unito alla individuazione di un unico nucleo di valutazione esterno per tutti i Comuni. Ciò è servito a recepire positivamente il decreto 150/2009, così detto "Brunetta", permettendo di ridefinire i fattori di valutazione del comportamento individuale alla luce di indirizzi stabiliti dalla politica. Anche alla luce di tali fattori (oltre a pochi e misurabili obiettivi) si opererà la differenziazione nella valutazione che il decreto 150/2009 prevede.

diagramma di Gantt che pubblicamente auto-vincola l'amministrazione nelle azioni organizzative di breve periodo. L'effetto però di tale scelta è senza dubbio un "bruciarsi le navi alle spalle", paragonando gli spagnoli di Cortez alla classe politica dominante e i nativi agli apparati burocratici che, per definizione, non sempre confermata, sono poco inclini al cambiamento organizzativo. Nel caso in questione il diagramma si chiama "filo d'Arianna" , conclude il Piano Strategico, ed è la tavola più osservata dal *policy network*, a partire dal Sindacato:



Con questo diagramma termina il Piano Strategico dell'Unione dei Comuni. Quindi rimanda un percorso che è anche obiettivo per le politiche di crescita e sviluppo del territorio, ma immediatamente annuncia il cambiamento della pubblica amministrazione in tale prospettiva. La crisi economica in questo quadro, diviene un'opportunità, uno shock necessario a spostare le masse inerziali, il presupposto perché la pressione esterna agisca sulla struttura organizzativa in breve tempo, consentendo una rimessa in discussione delle soluzioni organizzative in essere. Un possibile effetto già osservabile attiene alle relazioni sindacali, che superano immediatamente la scala del piccolo Comune. Il Sindacato infatti, di fronte allo schema appena mostrato, per essere all'altezza del suo compito deve misurarsi con la strategia generale, per tutti i 750 dipendenti[23] delle organizzazioni, ha molte più difficoltà a continuare una gestione micro.

[23] *Si tenga presente che l'Unione dei Comuni della Bassa Romagna già gestiva in modo accentrato, prima delle riorganizzazioni previste dal Piano Strategico, la riscossione delle entrate, tutti i Servizi Sociali e il servizio paghe, gestione e sviluppo del personale, formazione compresa.*

Una soluzione: l'Unione come Federazione di Comuni

Come si è detto, data la vasta scala di popolazione, estensione territoriale, e complessità produttiva, già il documento di indirizzo, che legittimava il Piano Strategico individuava nel *federalismo municipale* una soluzione al tema della doppia risposta alla domanda di democrazia ed efficienza. Spesso si pensa che nella pubblica amministrazione le due cose non vadano di pari passo, la sfida è pertanto interessante. Infatti, mentre si assiste ad una dispersione di competenze dei livelli superiori di governo verso i Comuni, agli stessi si chiede di aggregarsi per rispondere meglio alla domanda di servizi in condizione di maggiore scarsità di risorse. Il concetto di federazione applicato ai Comuni, nasce dall'interazione fra sei Unioni, tre venete e tre emiliano-romagnola e, nel caso della Bassa Romagna, sottende ad alcuni profili:

- Sul piano della *governance* un modello federale rimanda a prassi o regole in

cui pesino sì le maggioranze politiche e di popolazione, ma sia riconosciuta una pari dignità ai soggetti fondatori. Le forme di governo federale generalmente si dotano di due camere, quella bassa pesa le maggioranze, quella alta, con meno poteri, è equamente rappresentativa delle identità territoriali. Se si prosegue in questa comparazione si arriva ad assimilare il Consiglio dell'Unione alla camera bassa, ma si ammette che la Giunta non è un potere esecutivo, perché è solo una camera alta, dove un sindaco pesa quanto un altro anche se rappresenta un decimo della popolazione. Tali affermazioni, imbarazzanti, portano a immaginare che il governo, nella prassi, esista, ma sia da un'altra parte.
La verità però, dall'esperienza di queste Unioni, è che molte funzioni gestionali che normalmente appartengono ad esecutivi di nomina politica, riescano in questi contesti ad essere supportate da condivisione anche al di là dell'appartenenza. Non si tratta di un processo di politicizzazione dell'attività di governo, bensì forse solo del ricorso all'azione di governo in quanto tale nelle decisioni più difficili. Da un altro punto di vista, sembra che la politica ritorni ad un controllo esterno di dettaglio come prima degli anni novanta.
Il modello federale, come si osserva spesso in alcune Unioni, conduce a prassi di *policy making* anche non già riconosciute da norme regolamenti. Già molte Unioni infatti prevedono che approdi alla ratifica formale della Giunta una decisione presa dall'assemblea degli assessori di una certa materia, presieduta dal sindaco delegato nella Giunta dell'Unione per la materia stessa. Questa prassi intuitiva quasi mai è riconosciuta nei regolamenti, ma rappresenta la concreta spontanea manifestazione della forma federale che sta prendendo piede fra i Comuni. Si noti che nei piccoli Comuni gli assessori sono anche consiglieri, quindi lo scopo di "legare" i Consigli Comunali può essere centrato.
Il modo di procedere di questi tavoli non perfettamente disciplinati è quello di una giuria deliberativa, si cerca sempre una *quasi unanimità*, non ha senso una prova muscolare di voto in assenza di un potere formale assegnato.
• Sotto il profilo della produzione dei servizi invece, il modello federale suggerisce l'idea di un'Unione che fornisce servizi in misura *standard* ai Comuni. Questa misura va declinata di volta in volta alla luce dell'efficienza definendo un minimo di quantità, qualità e un prezzo unitario. Il riparto dei costi poi deve essere costruito in modo semplice permettendo al Comune di turno di migliorare o aumentare il servizio nell'ambito della propria autonomia politica, relativamente limitata dall'attività di coordinamento con gli altri, ma ancora presente. Ovviamente gli argini entro cui tale autonomia politica può esercitarsi sono quelli definiti dall'autonomia finanziaria degli Enti Locali. Ecco perché una buona risposta di efficienza nella produzione a livello accentrato, o soluzioni per il rispetto del Patto di Stabilità, nella gestione coordinata delle partecipazioni a società, sono aspetti che esaltano l'autonomia finanziaria e quindi politica.
Di volta in volta molte Unioni di grandi dimensioni definiscono il criterio di riparto dei costi, da quello della popolazione (e in questo caso entra già in campo un aspetto solidaristico fra i Comuni), a quello connesso a *quanto* si beneficia di un servizio. L'aspetto più importante di questa elaborazione, è sicuramente l'accezione solidaristica di ogni federazione, ossia i meccanismi di perequazione interni alla federazione stessa. Potremmo asserire, che più è alto il livello minimo di servizi offerti, più è alto il livello di perequazione fra soggetti fondatori, più è alto il

grado di integrazione e minore l'autonomia. Ma si vedrà fra un attimo.
Vale la pena concludere queste considerazioni di massima, affermando che il Piano Strategico della Bassa Romagna individua il modello federale come il tentativo che veniva posto all'inizio, ossia quello di dotare della legittimazione elettorale il soggetto nuovo che entra in campo. L'Unione non è un Ente eletto dai cittadini, ma è un Ente Locale a tutti gli effetti. Non è una città, ma alle volte diventa come una federazione di Comuni, non è un grande Comune ma diventa inevitabilmente la sede di un continuo *policy making*. Il PS è un primo strumento, ma servirà anche una legittimazione formale, come è accaduto in altri paesi. Se infatti assistiamo ad una continua tensione delle città verso il decentramento delle decisioni (circoscrizioni, quartieri), se il decentramento appare dunque una risposta al tema delle periferie, assieme ai progetti di partecipazione ormai diffusi in tutto il mondo, analogamente si assiste, almeno in Europa, all'accentramento della gestione su area vasta. Sembra che al *potere ascendente*[24] del decentramento in spazi urbani, faccia da contraltare la costruzione di città su aree vaste policentriche, e quindi più lontane dalla produzione di periferie. Un fenomeno tutto da esplorare, e che non pare, per ora, avere neppure un nome.

[24] *Paul Ginsborg, " La democrazia che non c'è", Einaudi 2006*

Il modello di perequazione della Federazione Municipale

Il percorso di partecipazione al Piano Strategico ha introdotto il meccanismo della perequazione come elemento costitutivo della federazione. Due erano le preoccupazioni dei Comuni proponenti: i piccoli Comuni temevano di non poter sostenere la spesa se non rinunciando a troppo personale (si veda in seguito), col rischio di non mantenere un *presidio minimo* di persone per la funzionalità del piccolo Comune; i Comuni "medi" supponevano correttamente che la maggior preparazione del personale dei Comuni relativamente più grandi, non permettesse loro di compensare maggiori spese per servizi con minori spese di personale a causa di trasferimenti. Tale effetto poi si sarebbe amplificato se il Comune stesso ereditava una spesa storica troppo alta rispetto ai servizi prodotti. I due effetti negativi sulla difficile situazione finanziaria, negli intenti dei promotori degli emendamenti, avrebbero dovuto genericamente essere riassunti dal meccanismo di perequazione.
Il tema della perequazione è un tema spinoso in ogni modello federale. Per impostare questo modello è necessario chiarire due aspetti: il primo squisitamente politico, il secondo, quello su cui qui ci si misura, più tecnico. Il primo attiene ai fini redistributivi che una comunità locale si da, quindi a quanti livelli minimi di servizi si vuole arrivare. Un testo importante dell'Economia politica si chiamava "Il costo dei Diritti"[25], citazione per ricordare che i livelli minimi di cui si parla si traducono in diritti, quanti più essi sono, tanto maggiore deve essere il prelievo fiscale applicato. Come si diceva prima poi, tanto maggiore è il livello minimo di servizi offerti, tanto più sono integrati i soggetti federati, tanto minore la residua autonomia finanziaria.
Proseguendo nel parallelismo fra federalismo municipale e teoria del decentramento fiscale, possiamo mutuare dalla teoria stessa i "modelli di trasferimenti perequativi"[26]:
1. Spesa storica: non si tratta di un modello vero e proprio, ma di una prassi

[25] *Holmes Sunstein, Il costo dei diritti, il Mulino 2000*

[26] *Bosi, "Scienza delle Finanze", il Mulino 1996*

molto comune e poco raccomandabile. In sostanza, data una maggiore disponibilità di risorse date dal gettito (trasferimenti dei Comuni, nel nostro caso), si assegna ad ognuno un 5% in più. O, stessa cosa, si chiede ad ognuno di contribuire con un 5%, in più.
2. Performance: l'idea è quella di definire i trasferimenti (il costo netto dei servizi: costo al netto di rimborsi o minori spese) in base ad un "fabbisogno" degli Enti, e non alla spesa effettiva. Il problema di questo modello è la definizione di un "fabbisogno standard". Il fabbisogno standard infatti non è necessariamente uguale per tutti gli Enti. Possono esservi ragioni che spiegano differenze di fabbisogno standard. Si identificano "pesi" o coefficienti in grado di tenere conto di queste differenze.
3. Capacità: il modello della performance può generale irresponsabilità se i pesi non sono correttamente calcolati. Allora il modello della capacità cerca di risolvere il problema definendo una capacità di contribuzione del singolo ente, il trasferimento allora (il costo netto del servizio, nel nostro caso) è pari alla differenza fra una "spesa standard" e un "gettito standard" definito per gli Enti. Questo modello riassume sicuramente i migliori fini redistributivi, ma presuppone la volontà di limitare fortemente l'autonomia finanziaria degli Enti e la necessità di definire le due misure standard, come nel caso precedente non necessariamente uguali.
4. Potenziale: si propone l'idea di incentivare lo sforzo fiscale, ossia lo sforzo nel trasferimento possibile per ogni ente, quindi se si trasferisce di più al livello federale, nel nostro caso, aumentano i servizi trasferiti. Probabilmente non verrebbe accettato in un'Unione di Comuni.
È necessario adattare un modello per costruire un meccanismo interno al bilancio consolidato dell'Unione e degli Enti. I fini sono permettere di costruire dieci variazioni di bilancio in pareggio tutte le volte che partono nuovi servizi in Unione, il gioco entro cui questa dinamica si snoda è data vedendo nei Comuni una maggiore spesa per trasferimenti, una minore spesa per personale (se, come dice il PS, l'Unione fa efficienza, non assume ma trasferisce e valorizza personale interno agli Enti), e maggiori entrate per rimborsi. È probabile però che le selezioni interne volte a scegliere le persone più appropriate per un nuovo servizio, non premino i piccoli o i medi Comuni, come si diceva sopra. E se questo si aggiunge ad un andamento storico della spesa troppo rigido, ecco l'impossibilità di procedere a variazioni o bilanci di previsioni in alcuni Enti. La prima reazione di chi legge potrebbe essere quella di ispirarsi al principio della capacità fiscale. Tuttavia questo implicherebbe la definizione e l'accettazione da parte di tutti di due grandezze standard: una spesa e un gettito standard per ogni ente.
Il modello della performance invece richiede solo l'individuazione di un fabbisogno standard di servizi, la cosa è più facile. Il problema della contribuzione in modo responsabilizzante però resta. Si è proposto di risolverlo costruendo un meccanismo di questo tipo:
• si costruisce una rappresentazione aggregata di tutte le spese di personale per tutti i servizi dell'Unione;
• il contributo di partenza all'Unione è un saldo finanziario Si del Comune i-esimo, dato dalla somma dei costi dei servizi ricevuti in base al fabbisogno standard, al netto delle minori spese di personale dovute a trasferimenti di persone,

al netto dei rimborsi di spese di personale nel caso di persone comandate. Avverrà che alcuni Comuni sopportino un saldo Si di segno positivo, poiché i trasferimenti all'Unione sono minori delle minori spese di personale o dei rimborsi. Questi Comuni sono "beneficiari netti", al contrario dei "contribuenti netti" dove Si è negativo.

• si definisce il saldo complessivo della spesa aggregata di personale di tutti gli Enti, dopo la riorganizzazione di una serie di servizi, sottraendo la medesima spesa prima della stessa riorganizzazione. Tale saldo complessivo Δ è positivo se le misure producono efficienza, negativo se richiedono aumento di dotazioni. Supponiamo, per ora, sia positivo. Quindi la somma dei saldi positivi e negativi degli Enti non dà zero, ma Δ.

$$\sum_i S_i (+) = \sum_i S_i (-) + \Delta$$

Questa formula esprime il primo elemento di solidarietà fra i Comuni, ossia il fatto che il saldo positivo Δ vada a vantaggio dei Comuni con saldo negativo, e non degli altri, riducendo così il saldo complessivo da finanziare con la perequazione

• definiamo la base su cui applicare una ipotetica aliquota di perequazione come la somma dei saldi positivi al netto del saldo complessivo:

$$B = \sum_i S_i (+) - \Delta$$

• la grandezza B è la somma delle somme da finanziare in tutti i Comuni con saldo negativo, ma al netto della misura di efficienza già prodotta. Quindi i Comuni in deficit sono incentivati a ché si produca più efficienza complessiva nell'Unione.

Il fondo perequativo P, sarà dato da:

$$P = \sigma_i \cdot B = \sigma_i \cdot (\sum_i S_i (+) - \Delta)$$

• Dove σi è l'aliquota da applicare alla base B, se Δ è positivo allora non serve una perequazione fino al 100%, ossia σi può essere minore dell'unità.

Allora il saldo negativo del Comune i-esimo sarà:

$$==> S_i (-) = \sigma i \cdot (\sum_i S_i (+) - \Delta) \cdot (S_i (-) / \sum_i S_i (-))$$

L'ultimo termine della formula dice che la perequazione di distribuisce proporzionalmente alla negatività del saldo di ogni Comune. Il meccanismo della performance qui è responsabilizzante perché un Comune "beneficiario netto" (con saldo negativo) non solo è incentivato ad aumentare il Δ, ossia l'efficienza complessiva dell'Unione e dei Comuni, ma deve coprire con proprie risorse una parte del suo deficit, in misura maggiore tanto più il deficit è grande. Il rischio dell'irresponsabilità può tradursi nella duplicazione di costi, e quindi nel non trasferimento di personale da Comuni all'Unione, per esempio. Oppure in nuove scoordinate assunzioni per i servizi trasferiti. Ma questo comportamento aumen-

ta più che proporzionalmente il deficit, o riduce allo stesso modo un saldo positivo, poiché non compensa i maggiori costi per i nuovi servizi con minori spese di personale, e infine aggiunge un'altra maggiore spesa di personale a parità di servizi resi.
Il coefficiente σ_i può essere impostato in modo decrescente al passare degli anni. In tal caso i Comuni "contribuenti netti" hanno tempo un certo numero di anni per fare efficienza al proprio interno, o incentivare il passaggio di persone verso l'Unione.
Questa impostazione coniuga solidarietà, autonomia e quindi responsabilità. Si tenga conto che si valuta un saldo di saldi.
Possiamo leggerlo anche in un altro modo. Se paragonassimo il saldo ad una velocità, allora il saldo di saldi in un dato tempo, è una accelerazione, ossia una derivata seconda dal punto di vista matematico. Quindi, invece di valutare la spesa storica (lo spazio percorso), invece di valutare la condizione finanziaria ereditata dall'amministrazione (la velocità), si incentiva o disincentiva un comportamento organizzativo teso ad accelerare verso un'efficiente gestione associata (la nostra accelerazione).

Conclusioni

Come scritto in premessa, lo scopo di questo articolo era mostrare come lo strumento del Piano Strategico, e il concetto di Federalismo Municipale che ne conseguiva nell'esperienza descritta, trovasse applicazione in un'esperienza che si sta ancora svolgendo.
La descrizione, con qualche formula, del meccanismo di perequazione serve a dimostrare come sia cosa relativamente complicata declinare modelli fra gli Enti Locali nell'Italia di oggi. Un'Italia in cui i territori del Nord e del Nord-Est continuano a subire la crisi della domanda che inginocchia la produzione, rende insicure persone e istituzioni, chiede di rimettere in discussione vocazioni e identità di intere comunità locali. A complicare il gioco sta la dimensione, in termini di spesa pubblica, di Enti Locali che da decenni sono produttori di servizi e non solo regolatori. Enti che dimostrano stabilità nei consensi e giudizi di efficienza ormai consolidati. Enti cioè più *pesanti* per essere spostati, dove è necessaria molta concretezza oltre alla teoria.
Questo articolo, come più volte è emerso, tenta di individuare una direzione dell'evoluzione del quadro istituzionale nel Paese, almeno rispetto ai territori in cui si insediano medi e piccoli Comuni. Se le suggestioni e le previsioni svolte dovessero in pochi anni risultare esatte, allora lo strumento del Piano Strategico potrebbe essere appositamente studiato per *policy network* su aree vaste in rapida trasformazione.
Forse anche l'intuizione, non originaria della Bassa Romagna, del federalismo municipale, potrebbe trovare un riconoscimento da normative regionali e nazionali. Chissà.

Francesco Raphael Frieri
Direttore Generale
Unione dei Comuni della Bassa Romagna

francesco@frieri.info