



UNIVERSITÀ DI PAVIA  
Dipartimento di  
Scienze Politiche e Sociali

PROGRAMMA DI COOPERAZIONE INTERREG V – A ITALIA SVIZZERA

Progetto GovernATI-VA: Quarto Avviso



Regione Lombardia

SIMPOSIO CONCLUSIVO  
ITALO – SVIZZERO  
« L'EVOLUZIONE DEGLI ENTI LOCALI E LE STRATEGIE DI SVILUPPO LOCALE »

# I processi di aggregazione comunale e l'evoluzione degli enti locali in Lombardia

Lunedì 4 dicembre 2023

Ore 14.30 - 17.00

Belvedere 39esimo piano  
Nucleo 1 di Piazza Città di Lombardia - Milano



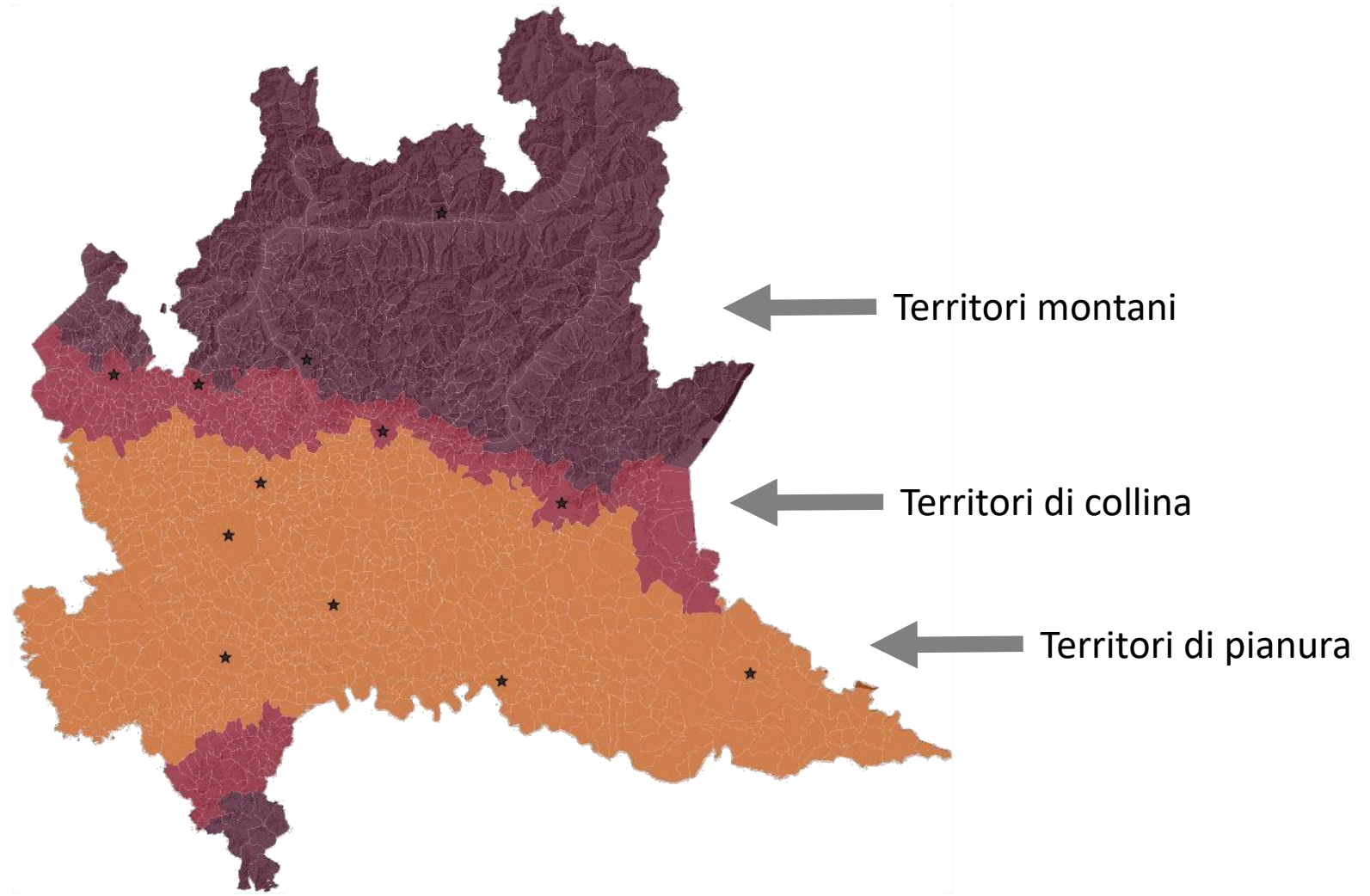
## Indice

- 1) Contesto territoriale
- 2) Normativa
- 3) Forme associative in Lombardia
- 4) Conclusioni e prospettive

Compendio elaborato nell'ambito dell'Osservatorio sulle Autonomie e i Territori del Dipartimento di Scienze Politiche e Sociali

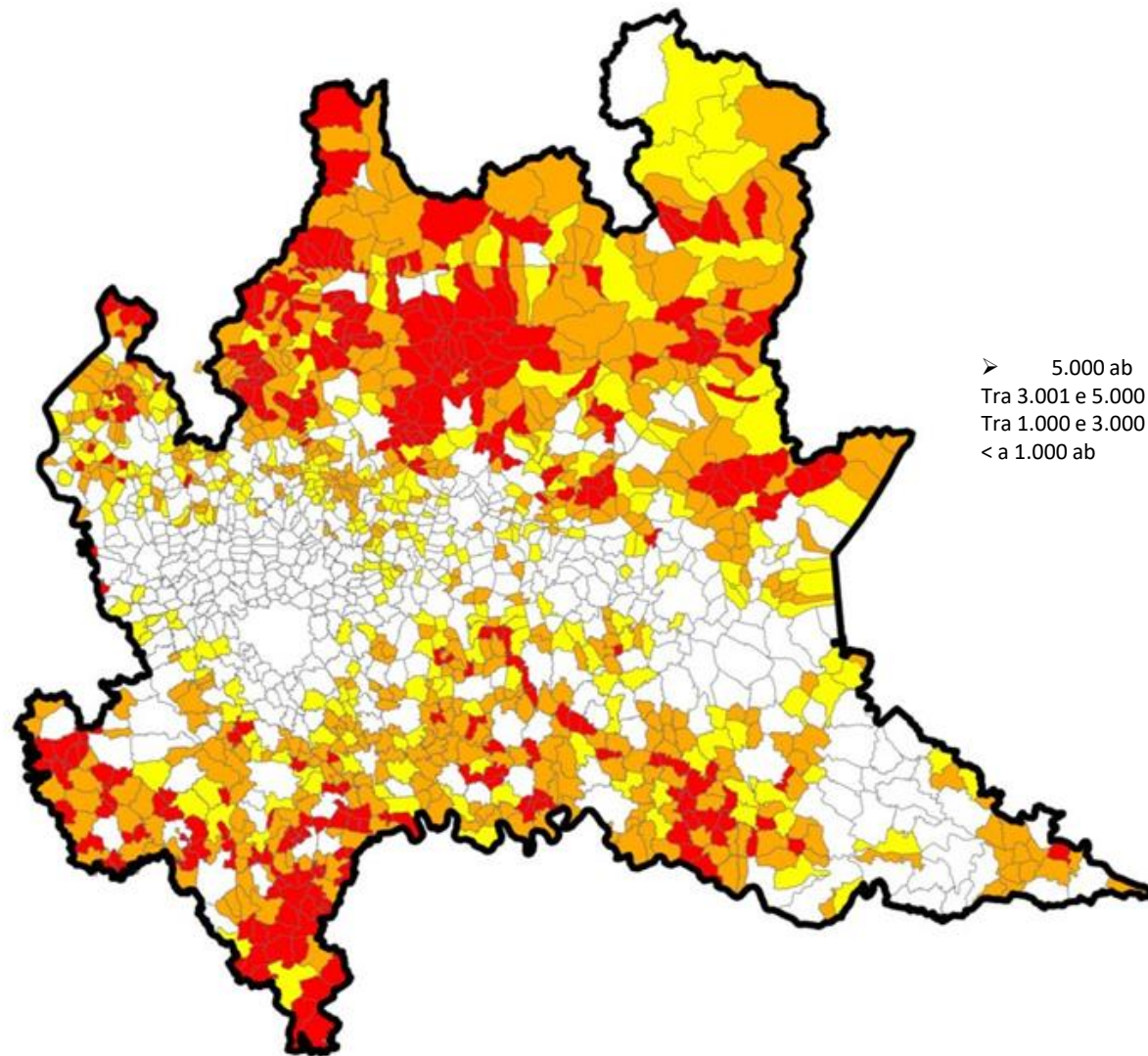


# Lombardia. Morfologia territoriale



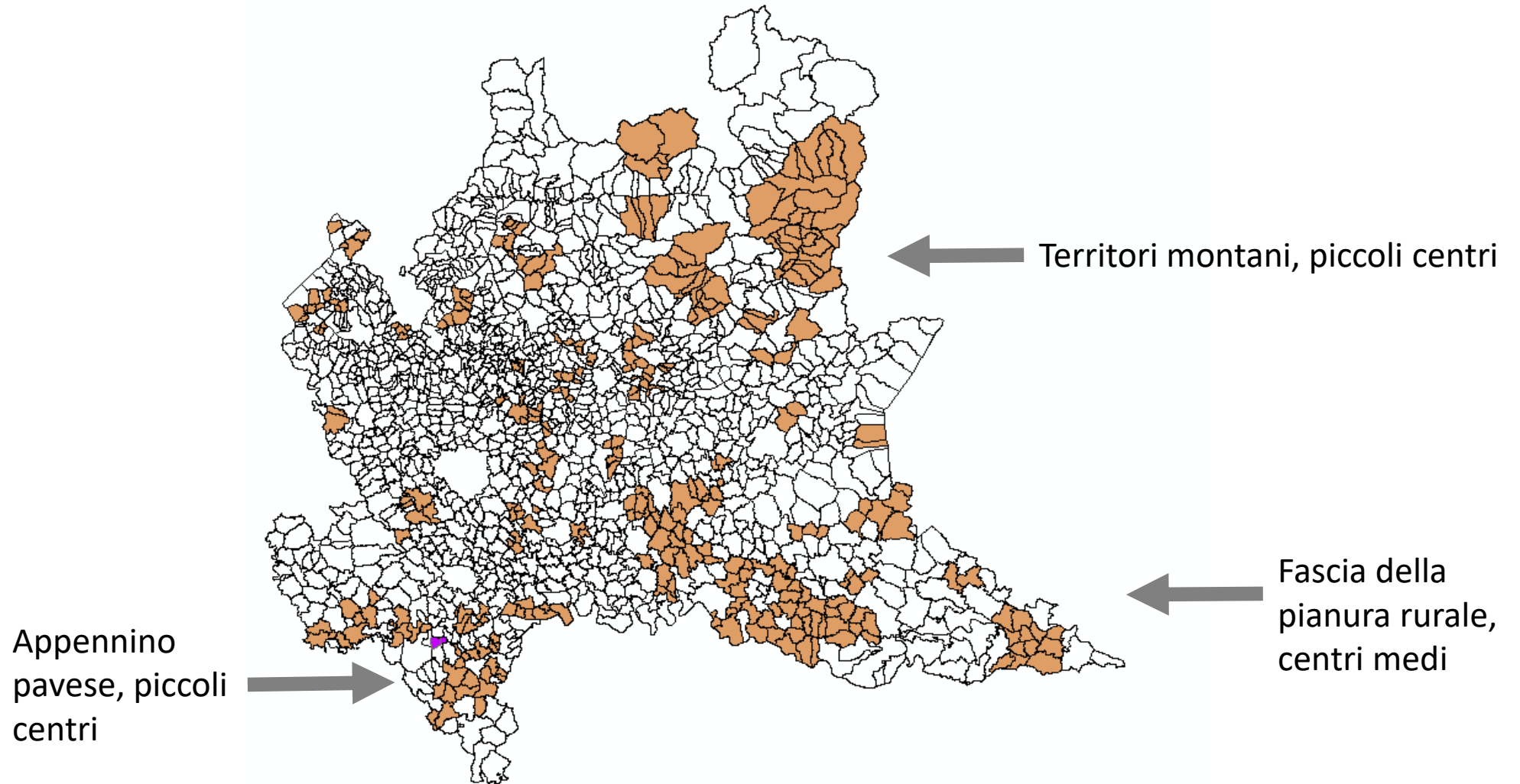


# Lombardia. Comuni per classi dimensionale





## Lombardia. Comuni associati in Unioni, massima diffusione al 2016



Fonte: Regione Lombardia su dati Ministero dell'Interno



## Comuni associati in Unioni dal 1996 al 2019 per dimensione

Classe dimensionale dei Comuni associati in Unioni	valori assoluti	% sul totale dei comuni lombardi	% sul totale dei comuni in unione
Fino a 3000 abitanti	289	35,2	74,5
Da 3001 a 5000 abitanti	58	21,9	14,9
Oltre 5000 abitanti	41	9,0	10,6
<b>Totale comuni associati in Unioni</b>	<b>388</b>	<b>25,1</b>	<b>100,0</b>

Fonte: nostra elaborazione su dati Unioni e Ministero dell'Interno

**905.595 abitanti**  
**9% della popolazione**





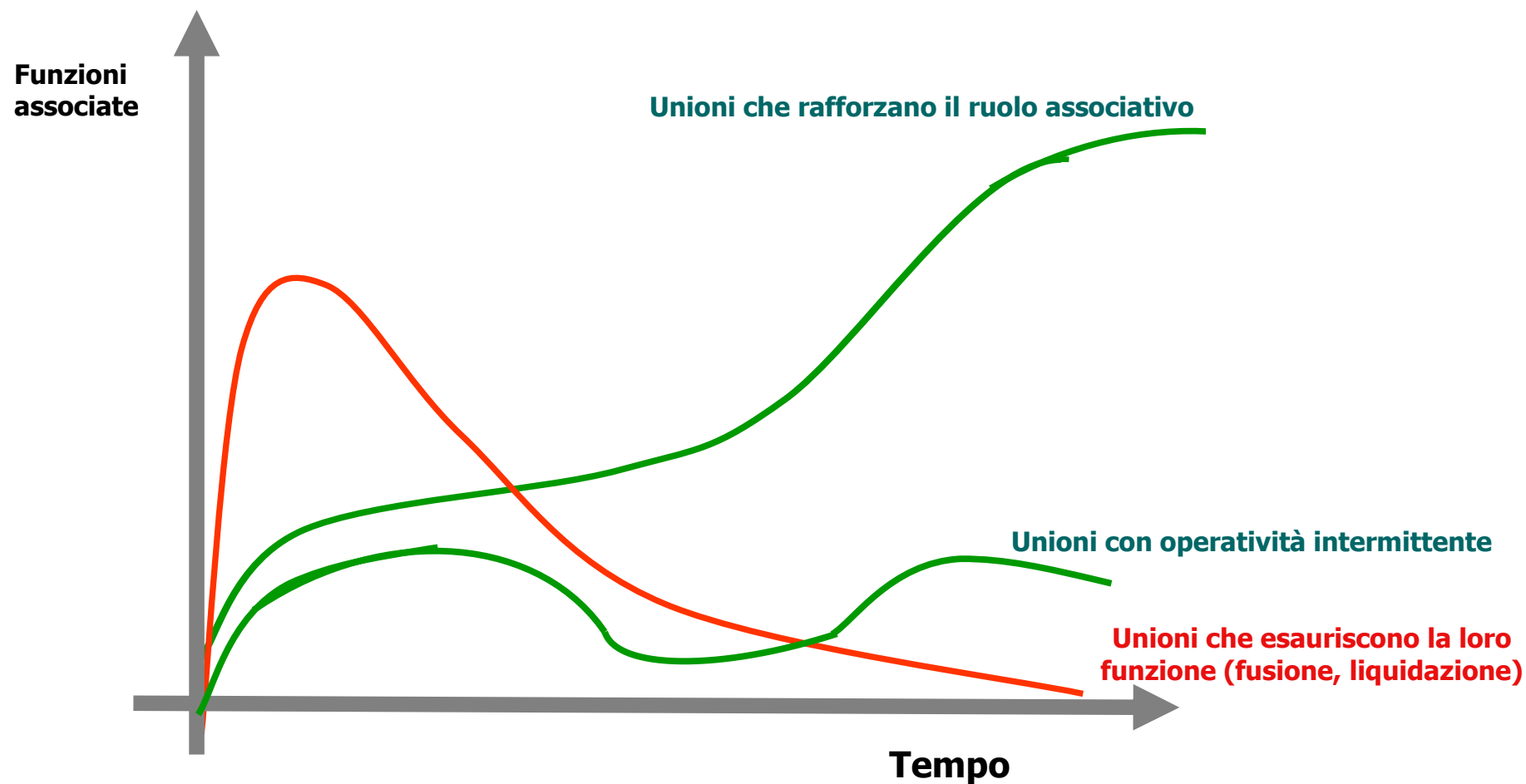
## Percorsi associativi delle Unioni di Comuni



- Le **Unioni di Comuni** non sono stabili come soggetto associativo. Dalla prima unione costituita nel 1996 al 2019 sono state organizzate ufficialmente in Lombardia **118 unioni**, con *perimetri e confini flessibili e volontari*;
- Di queste **64 sono tuttora operative** (fine 2021);
- Le **restanti** hanno subito *interruzioni dell'attività per fusione* (7 casi), *definitiva liquidazione* o sono in una *condizione non attiva per transizione* in corso verso la fusione dei comuni che l'hanno costituita, la liquidazione, o per altri motivi
- Sulla interruzione incidono *cambi amministrativi e di visione* degli attori politici e problemi di gestione



## Percorsi associativi, tipologie



Fonte: nostra elaborazione





# Servizi associati a gestione mista, in esclusiva e «servizi leader»



SERVIZIO / PROGRAMMA	% Unioni con servizio	INDICE ESCLUSIVITA' GESTIONALE	INDICE LEADERSHIP
Gestione economica, finanziaria, programmaz., provveditorato	88,1%	11,5	9,42
Gestione entrate tributarie e serv. Fiscali	91,5%	-25,9	3,80
Gestione beni demaniali e patrimoniali	88,1%	-3,8	1,17
Ufficio Tecnico	89,8%	20,8	14,10
Elezioni, consultazioni, anagrafe	84,7%	-40,0	1,66
Statistica, sistemi informativi	91,5%	22,2	2,54
Risorse umane	88,1%	38,5	3,94
Polizia locale e amministrativa	93,2%	63,6	19,26
Sistema integrato sicurezza urbana	91,5%	59,3	10,17
Istruzione prescolastica	81,4%	37,5	4,27
Altri ordini di istruzione	81,4%	37,5	3,53
Servizi ausiliari istruzione	88,1%	30,8	9,42
Diritto allo studio	83,1%	42,9	4,19
Urbanistica e assetto del territorio	89,8%	-9,4	3,20

Fonte: nostra elaborazione su dati UdCL

SERVIZIO / PROGRAMMA	% Unioni con servizio	INDICE ESCLUSIVITA' GESTIONALE	INDICE LEADERSHIP
Edilizia res. Pub.e locale e piani ed. ec. Popolare	86,4%	13,7	0,53
Tutela, valoriz. e recupero ambientale	88,1%	11,5	0,52
Raccolta e smaltimento rifiuti urbani e relativi tributi	83,1%	30,6	3,46
Viabilità e infrastrutture stradali	89,8%	5,7	2,59
Sistema di protezione civile	93,2%	45,5	5,21
interventi per infanzia, minori, asili nido	88,1%	50,0	14,37
Interventi per disabilità	88,1%	42,3	8,34
Interventi per anziani	88,1%	34,6	8,34
Interventi per soggetti a rischio esclusione	83,1%	34,7	6,78
Interventi per famiglie	84,7%	36,0	7,63
Catasto	67,8%	55,0	0,68
Attività culturali	83,1%	-2,0	0,55
Giovani	71,2%	23,8	0,65
Reti e servizi di pubblica utilità (Suap, farmacie, affissioni, pubblicità)	86,4%	45,1	1,63
Sport e tempo libero	84,7%	-4,0	0,14
Sviluppo turismo	69,5%	2,4	0,37
Valorizzazione beni di interesse storico	69,5%	7,3	0,17



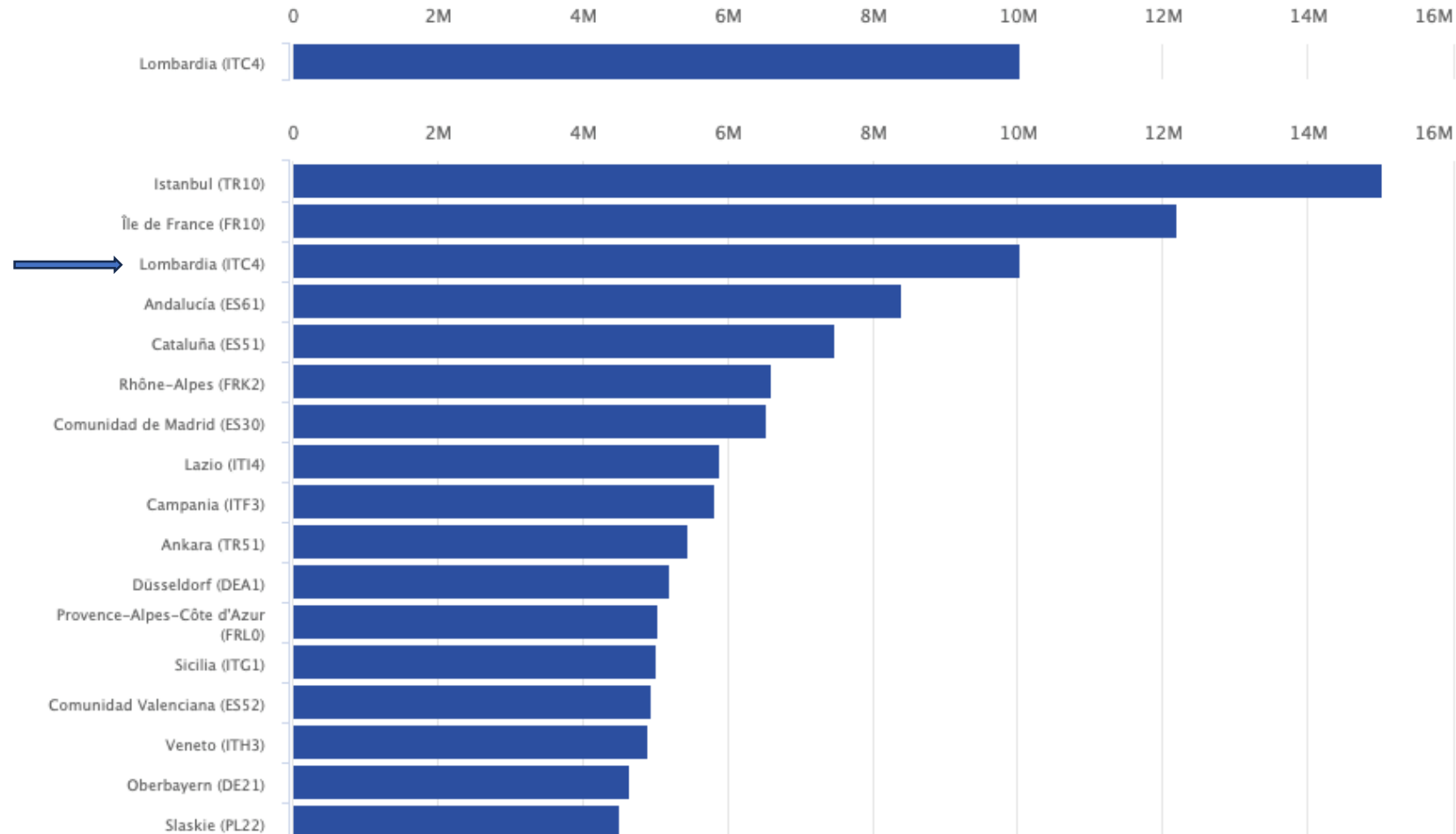
# Profilo istituzionale della Lombardia



# Popolazione rispetto alle regioni europee



*Regione rispetto a tutte le regioni disponibili*



La Lombardia è al 3 ° posto su 332 regioni

Fonte: Eurostat



# Popolazione rispetto agli Stati europei



Nell'Europa a 27 la Lombardia entra nel club dei 4 Paesi con dieci milioni di abitanti e supera 15 Stati con popolazione inferiore

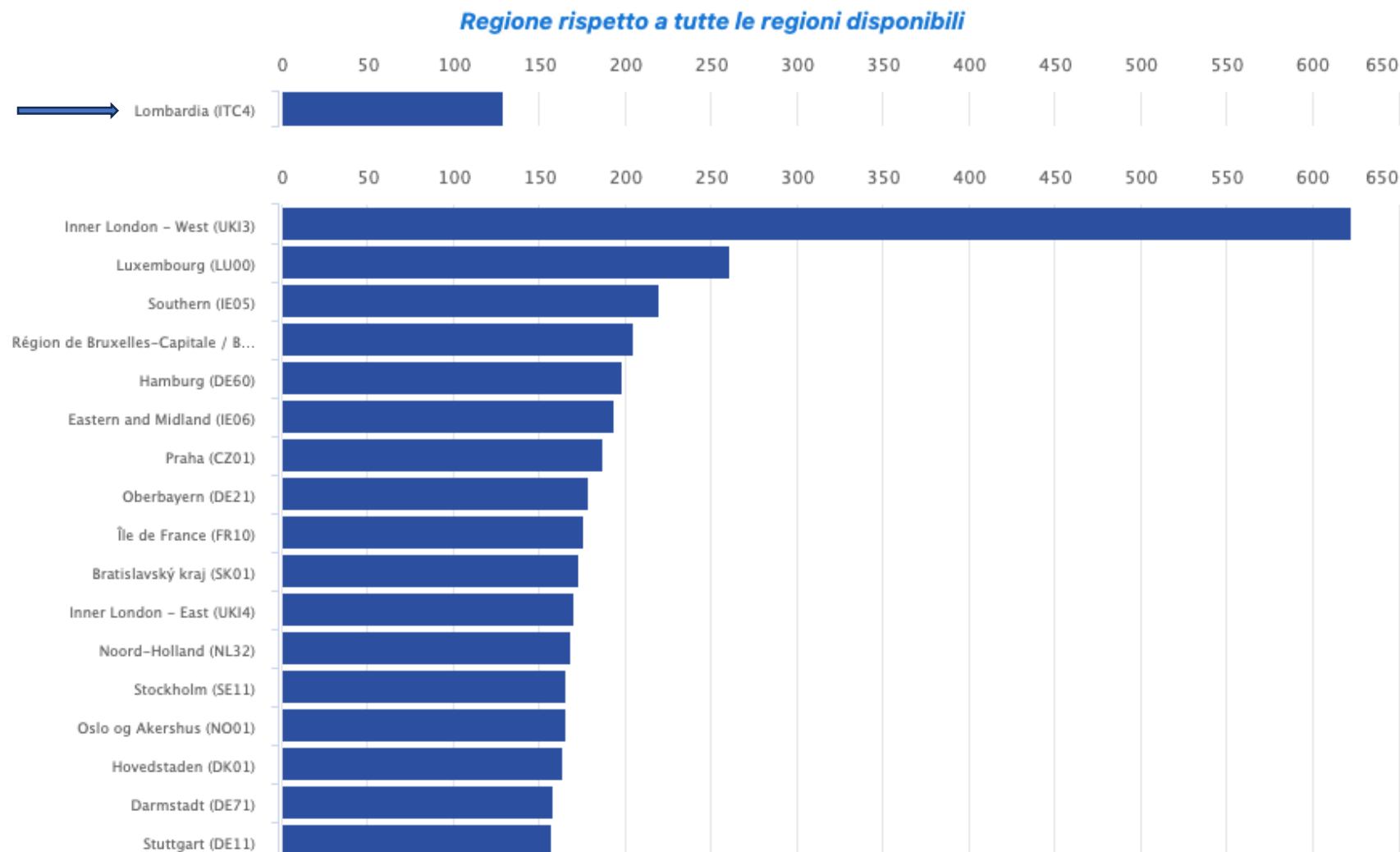
<b>10.060.965</b>	<b>Lombardia</b>
9.769.526	Ungheria
8.901.064	Austria
6.951.482	Bulgaria
5.822.763	Danimarca
5.525.292	Finlandia
5.457.873	Slovacchia
4.963.839	Irlanda
4.058.165	Croazia
2.794.090	Lituania
2.095.861	Slovenia
1.907.675	Lettonia
1.328.976	Estonia
888.005	Cipro
626.108	Lussemburgo
514.564	Malta

10.709.739	Grecia
10.693.939	Cechia
10.327.589	Svezia
10.295.909	Portogallo
<b>10.060.965</b>	<b>Lombardia</b>

Fonte: Eurostat



# Pil procapite rispetto alle regioni europee



La Lombardia è in posizione 40 su 323 regioni

Fonte: Eurostat



# I Comuni nei «quattro motori d'Europa»



REGIONE-STATO	POPOLAZIONE (2015)	POPOLAZIONE COMUNE CAPOLUOGO	% POPOLAZIONE COMUNE CAPOLUOGO	NUMERO DI PROVINCE-DIPARTIMENTI-CIRCONDARI	NUMERO DI COMUNI	SUPERFICIE REGIONE (Kmq)
Lombardia	10.020.210	1 341 667	13,38%	12	1.506	23.863
Catalogna	7.512.381	1 602 386	21,32%	4	976	32.106
Rodano-Alpi	6.160.000	496 343	8,06%	8	2.879	43 698
Baden-Württemberg	10.718.327	597 939	5,58%	35	1.101	35 752



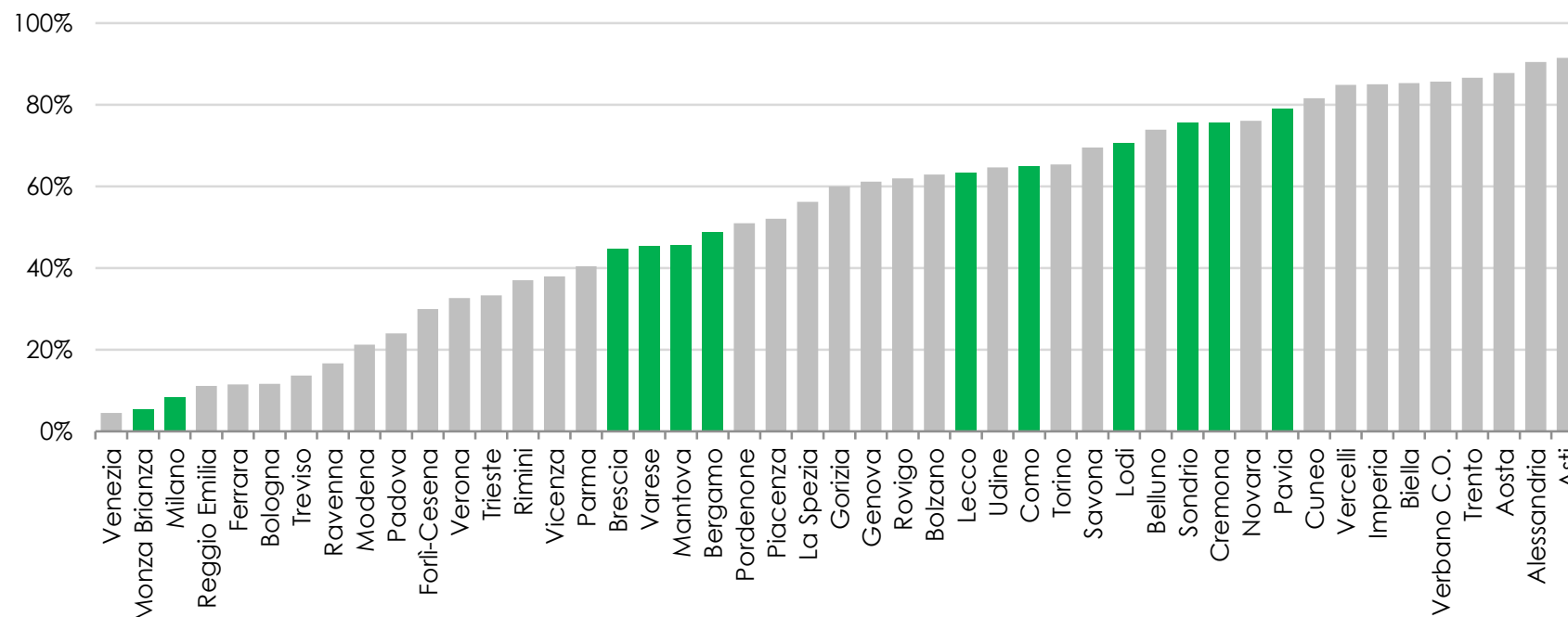
La Lombardia pur presentando un **numero elevato di comuni** e di **province**, ed una ridotta superficie è il **secondo motore** in **termini di PIL pro capite**

REGIONE-STATO	P.I.L. (in milioni di euro)	P. I.L. pro capite (in euro)
Lombardia	337.161	33.900
Catalogna	194.285	26.600
Rodano-Alpi	193.266	30.600
Baden-Württemberg	385.391	35.800



# Incidenza dei centri fino a 3.000 abitanti

Graduatoria delle province lombarde e del nord rispetto alla % di comuni con meno di 3.000 abitanti (Cens.2011)



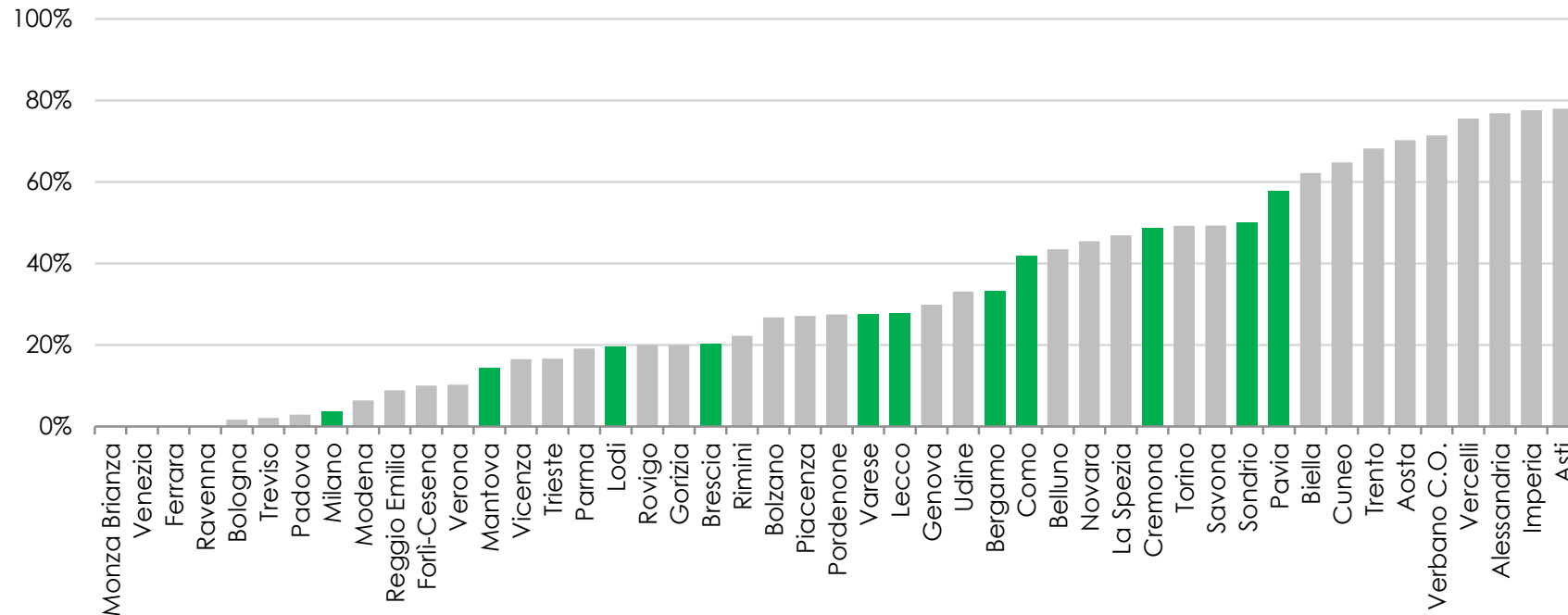
Pavia ha quasi l'80% delle realtà comunali nel profilo di piccola dimensione





# Incidenza dei centri fino a 1.500 abitanti

Graduatoria delle province lombarde e del nord rispetto alla:  
% di comuni con meno di 1.500 abitanti (Cens.2011)



Taglia comunale contenuta per molte province lombarde



# Livelli istituzionali



- ✓ 1 Città metropolitana (Milano)
- ✓ 11 Province
- ✓ 23 Comunità montane
- ✓ 1506 Comuni di cui 2/3 < 5mila abitanti
- ✓ 64 Unioni di Comuni
- ✓ 8 UTR – Uffici Territoriali Regionali
- ✓ Alcune migliaia di convenzioni
- ✓ Alcune decine di ambiti previsti dalla programmazione negoziata (AQST, AdP)
- ✓ 8 Agenzie di Tutela della Salute (ATS)
- ✓ 27 Aziende Socio Sanitarie Territoriali (ASST)
- ✓ 24 Parchi regionali e 66 Riserve Naturali regionali
- ✓ 10 Consorzi di BIM – Bacini Imbriferi Montani
- ✓ 13 Consorzi di Bonifica
- ✓ 12 ATO
- ✓ 51 SLL (Sistemi Locali del Lavoro)
- ✓ 9 Camere di Commercio
- ✓ 36 ATEM (Ambiti territoriali ottimali per distribuzione gas naturale)
- ✓ 6 Agenzie per il Trasporto Pubblico Locale (ATPL)
- ✓ 5 Agenzie Lombarde per l'Edilizia Residenziale pubblica (ALER)
- ✓ 3 Agglomerati e 4 Zone per la tutela contro l'inquinamento
- ✓ 98 Piani di Zona per i servizi sociali (in fase di accorpamento)
- ✓ 200 Distretti del Commercio di cui 53 urbani e 147 Diffusi
- ✓ 35 Ambiti Territoriali per i servizi scolastici
- ✓ 3 Contratti di Fiume



# NORMATIVA NAZIONALE E REGIONALE





## Gestioni associate - Profili normativi nazionali- anno 2014



L'art. 14 del d.l. 78/2010, modificato in particolare con l'art. 19 del d.l. n. 95 del 2012, convertito in l. n. 135/2012, individua le funzioni fondamentali dei comuni

Come è configurato l'obbligo di gestione associata delle funzioni:

I comuni con popolazione fino a 5.000 abitanti, ovvero fino a 3.000 abitanti se appartengono o sono appartenuti a comunità montane,

esclusi i comuni il cui territorio coincide integralmente con quello di una o di più isole e il comune di Campione d'Italia,

esercitano obbligatoriamente in forma associata, mediante unione di comuni o convenzione, le funzioni fondamentali ad esclusione della lettera l).

Il limite demografico minimo delle unioni e delle convenzioni è fissato in 10.000 abitanti, ovvero in 3.000 abitanti se i comuni appartengono o sono appartenuti a comunità montane, fermo restando che, in tal caso, le unioni devono essere formate da almeno tre comuni, e salvi il diverso limite demografico ed eventuali deroghe in ragione di particolari condizioni territoriali, individuati dalla regione. Il limite non si applica alle unioni di comuni già costituite. (art. 1, comma 107 l. 56/14)



## Termini per adempiere l'obbligo di gestione associata delle funzioni fondamentali:

- ✓ entro il 1° gennaio 2013 con riguardo ad almeno tre delle funzioni fondamentali
- ✓ entro il 30 settembre 2014, con riguardo ad ulteriori tre delle funzioni fondamentali;
- ✓ entro il 31 dicembre 2014, con riguardo alle restanti funzioni fondamentali
- in caso di decorso dei termini **il prefetto assegna agli enti inadempienti un termine perentorio entro il quale provvedere con eventuale** applicazione dei **poteri sostitutivi** previsti dalla legge 131/2003 (legge “La Loggia”)



- La successione delle proroghe/differimenti dei termini per l'esercizio in forma associata delle f.f.
- al 31 dicembre 2015 dal D.L. 192/2014 (art. 4, comma 6-bis); -
- al 31 dicembre 2016 dal D.L. 210/2015 (art. 4, comma 4); -
- al 31 dicembre 2017 dal D.L. 244/2016 (art. 5, comma 6); -
- al 31 dicembre 2018 dalla L. 205/2017 (art. 1, comma 1120, lett. a); -
- al 30 giugno 2019 dal D.L. 91/2018 (articolo 1, comma 2-bis);
- al 31 dicembre 2019 dal D.L. 135/2018 (art. 11-bis, comma 1);
- al 31 dicembre 2020 dal D.L. 162/2019 (art. 18-bis, comma 1);
- al 31 dicembre 2021 dal D.L. 183/2020 (art. 2, comma 3); -
- al 31 dicembre 2022 dal D.L. 228/2021 (art. 2, co. 1)
- al **31 dicembre 2023**, tramite le modifiche al D.L. 30 dicembre 2021, n. 228



## Gestioni associate - Profili normativi nazionali- anno 2023 (in rosso le novità)



- I comuni **con popolazione fino a 5.000 abitanti, ovvero fino a 3.000 abitanti se appartengono o sono appartenuti a comunità montane,**
- esclusi i comuni il cui territorio coincide integralmente con quello di una o di più isole e il comune di Campione d'Italia,
- **esercitano obbligatoriamente in forma associata, mediante unione di comuni o convenzione, le funzioni fondamentali ad esclusione della lettera l).**
- **Il limite demografico minimo delle unioni e delle convenzioni è fissato in 10.000 abitanti, ovvero in 3.000 abitanti se i comuni appartengono o sono appartenuti a comunità montane, fermo restando che, in tal caso, le unioni devono essere formate da almeno tre comuni, e salvi il diverso limite demografico ed eventuali deroghe in ragione di particolari condizioni territoriali, individuati dalla regione. Il limite non si applica alle unioni di comuni già costituite. (art. 1, comma 107 l. 56/14)**
- **La legge sui piccoli comuni (L. 158/2017, art. 13) impone l'obbligo di svolgere in forma associata anche le funzioni di programmazione in materia di sviluppo socio-economico, e quelle che riguardano l'impiego delle occorrenti risorse finanziarie, anche derivanti dai fondi strutturali dell'Unione europea.**
- **È, inoltre, funzione fondamentale dei comuni lo svolgimento, in ambito comunale, delle attività di pianificazione di protezione civile e di direzione dei soccorsi con riferimento alle strutture di appartenenza (D.Lgs. 1/2018, Codice della protezione civile, art. 12, co. 1)**





# L'evoluzione degli enti locali e le strategie di sviluppo locale

**I processi di aggregazione comunale e l'evoluzione degli enti locali in Ticino e in Lombardia**



## Quadro generale sulle forme stabili di gestione associata

In **Lombardia** a fine 2021 risultano **87 forme stabili di gestione associata** (12 in meno rispetto al 2019):

- **23 Comunità montane**
- **57 Unioni di Comuni Lombarde (UCL)**
- **7 Unioni di Comuni (UC)**

Sono presenti altresì casi di doppia associazione che riguardano 66 Comuni aderenti sia alle Comunità montane sia alle Unioni.

Risultano associati il 43,2% dei Comuni e il 16% della popolazione regionale.



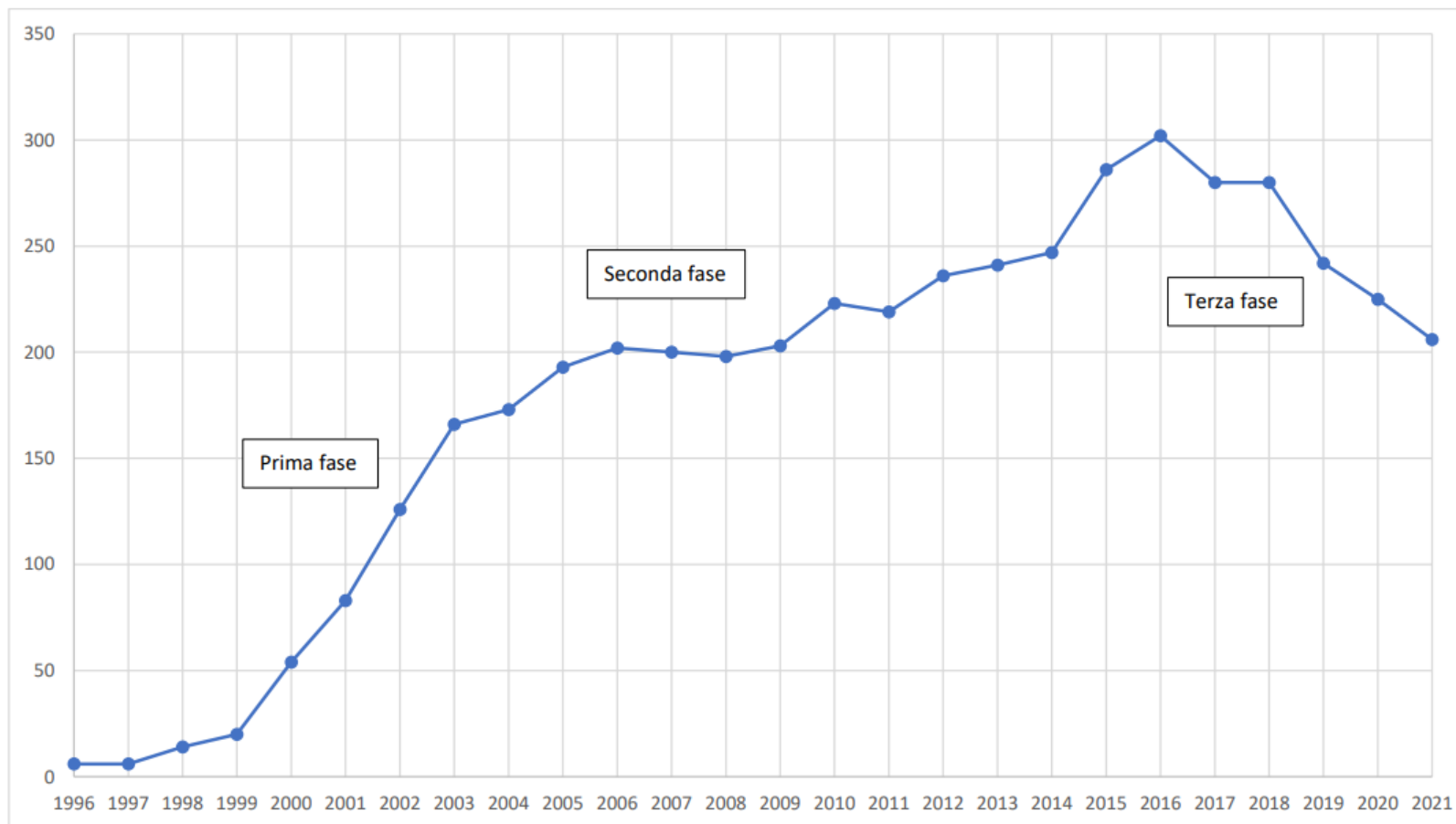
## Forme di associazionismo comunale

- **Unione di Comuni:** ente locale di tipo associativo costituito da almeno due Comuni allo scopo di esercitare le funzioni che i Comuni le attribuiscono (art. 32 TU degli Enti Locali). Ha personalità giuridica e autonomia statutaria, regolamentare, organizzativa e finanziaria, con propri organi politici e gestionali.
- **Comunità montane:** “unioni di comuni, enti locali costituiti fra comuni montani e parzialmente montani, anche appartenenti a province diverse, per la valorizzazione delle zone montane per l’esercizio di funzioni proprie, di funzioni conferite e per l’esercizio associato delle funzioni comunali” (art. 27 TUEL).



# Uno sguardo generale sulle Unioni di Comuni

Grafico 3 - Lombardia. Comuni associati in Unione dal 1996 al 2021. Fasi di sviluppo e di assestamento



Fonte: nostra elaborazione su dati Regione Lombardia



## Dinamismo associativo (biennio 2020/2021) [1/2]

Risultati emersi dall'analisi dell'ultimo biennio:

- **stazionarietà dei valori complessivi** (con conferma dell'assetto associativo montano)
- **contrazione delle Unioni**
- **modesta copertura del regime dell'obbligo associativo in forma di Unione** (con asimmetrie tra territori di pianura e di montagna)



## Dinamismo associativo (biennio 2020/2021) [2/2]

La Lombardia rimane una Regione di piccoli Comuni (il 70% con meno di 5.000 abitanti) e ha il numero più elevato di Enti Locali in Italia.

I suoi processi associativi in questo biennio rimangono stabili, si ha quindi **una prima lettura di continuità**. Si evidenzia solo una perdita di popolazione che però riguarda tutto il Paese.

Dalle Unioni di Comuni arrivano dei segnali di difficoltà e di assestamento di cui si deve tenere conto.



## Conferme sul contesto territoriale lombardo

Tabella 1 – Italia. Regioni, Comuni e popolazione, per classe demografica e zona altimetrica, 1/1/2022

Regioni	Comuni		fino a 5.000 abitanti		montani	
	n.	pop.	n. %	pop. %	n. %	pop. %
Abruzzo	305	1.273.660	83,0%	26,7%	65,6%	23,3%
Basilicata	131	539.999	81,7%	38,1%	80,9%	62,5%
Calabria	404	1.844.586	80,7%	32,7%	53,2%	27,8%
Campania	550	5.590.681	62,6%	12,1%	35,8%	8,2%
Emilia-Romagna	330	4.434.213	40,9%	7,6%	29,6%	7,0%
Friuli-Venezia Giulia	215	1.197.295	71,2%	22,6%	39,1%	10,8%
Lazio	378	5.715.190	67,5%	7,6%	46,3%	7,9%
Liguria	234	1.507.438	78,6%	15,9%	70,9%	20,9%
<b>Lombardia</b>	<b>1.506</b>	<b>9.965.046</b>	<b>69,1%</b>	<b>20,7%</b>	<b>33,8%</b>	<b>12,5%</b>
Marche	225	1.487.392	71,1%	20,7%	39,9%	16,4%
Molise	136	290.769	94,1%	52,2%	81,6%	49,5%
Piemonte	1.181	4.252.279	88,6%	29,2%	40,4%	13,8%
Puglia	257	3.912.166	33,9%	5,5%	10,1%	2,3%
Sardegna	377	1.579.181	84,4%	31,9%	57,0%	48,6%
Sicilia	391	4.801.468	54,2%	10,2%	26,2%	7,7%
Toscana	282	1.077.932	85,5%	40,9%	39,2%	11,5%
Trentino-A. Adige	273	3.676.285	43,6%	7,4%	99,7%	100,0%
Umbria	92	859.572	68,5%	15,7%	75,0%	45,5%
Valle d'Aosta	74	123.337	98,7%	73,1%	100,0%	100,0%
Veneto	563	4.854.633	51,7%	15,0%	18,7%	6,3%
<b>Italia</b>	<b>7.904</b>	<b>58.983.122</b>	<b>70,0%</b>	<b>16,5%</b>	<b>43,2%</b>	<b>14,5%</b>

Fonte: Tuttitalia su dati Istat





## Conferme sull'assetto associativo, in particolare montano

Tabella 2 – Lombardia. Comuni e popolazione per forme associative stabili al 1 dicembre 2019

	Totale	Comuni associati	Popolazione
Unioni	76	242	576.777
Di cui UdCL	68	198	384.554
Comunità Montane	23	510	1.246.865
Comuni anche in CCMM		79	149.387
Totale Comuni in processi associativi unici, escluse le doppie appartenenze		673	1.674.255
Totali		1.507	10.060.574
Incidenza percentuale % processi associativi stabili		44,6%	16,6%
Di cui Unioni (UdCL+UdC)		16,1%	5,7%

Fonte: nostra elaborazione su dati CCMM, UdC e Ministero dell'Interno

Tabella 3 – Lombardia. Comuni e popolazione per forme associative stabili al 31 dicembre 2021

	Totale	Comuni associati	Popolazione	Variazioni popolazione
Unioni	64	206	486.807	-89.970
Di cui UdCL	57	163	311.973	-72.581
Comunità Montane	23	510	1.224.841	-22.024
Comuni anche in CCMM		66	117.754	-31.633
Totale Comuni in processi associativi unici, escluse le doppie appartenenze		650	1.593.894	-80.361
Totali Lombardia		1.506	9.965.046	
Incidenza % Comuni in processi associativi stabili		43,2% (-1,4%)	16,0% (-0,6%)	
Di cui Unioni (UdCL+UdC)		13,7% (-2,4%)	4,9% (-0,8%)	

Fonte: nostra elaborazione su dati Regione Lombardia



## Bilancio complessivo delle dinamiche a livello regionale e provinciale

Tabella 4 - Confronto tra Unioni attive nel 2021 rispetto al 2019. Bilancio associativo regionale

	Unioni	% sul totale	Comuni	Tipo di processo
Unioni di Comuni attive in Lombardia a fine 2019	76	100,0	242	
Di cui restano attive a fine 2021	60	78,9	194	=
Non presenti nel Registro 2019 per nuova istituzione	3		6	+
Cambio di status da UdCL a UdC (uscita dal Registro regionale)	1	1,3	6	=/
Sciolte o in liquidazione	14	18,4	32	-
Sciolta o in liquidazione per fusione	1	1,3	2	-
Unioni di Comuni attive in Lombardia a fine 2021	64		206	-
Dinamismo negativo	18,4		13,2	
Dinamismo positivo	3,9		2,5	

Fonte: nostra elaborazione su dati Regione Lombardia

Nota: \* Rapporto tra Unioni sciolte dal 2019 al 2021 e Unioni attive nel 2019

\*\* Rapporto tra nuove Unioni istituite dal 2019 al 2021 e Unioni attive nel 2019

Tabella 5 - Confronto tra Unioni attive nel 2021 rispetto al 2019. Bilancio associativo provinciale

	Totale provinciale a fine 2019	Nuove Unioni	Cambio status da UdCL a UdC	Unioni sciolte	Unioni sciolte per fusione	Attive nel 2019 e attive a fine 2021	Totale provinciale a fine 2021	Dinamismo* negativo	Dinamismo* positivo
BG	7			1		6	6	14,3	
BS	13		1	1		11	12	7,7	
CO	2					2	2	-	
CR	15			2		13	13	13,3	
LC	2				1	1	1	-	
LO	3					3	3	-	
<b>MB</b>	2			1		1	1	<b>50,0</b>	
MI	4			1		3	3	25,0	
<b>MN</b>	7	1		3		4	5	<b>42,9</b>	14,3
PV	15	2		4		11	13	26,7	13,3
<b>SO</b>	3			1		2	2	<b>33,3</b>	
VA	3					3	3	-	
<b>Totali</b>	<b>76</b>	<b>3</b>	<b>1</b>	<b>14</b>	<b>1</b>	<b>60</b>	<b>64</b>	<b>18,4</b>	<b>3,9</b>

Fonte: nostra elaborazione su dati Regione Lombardia

Nota: (\*) incidenza % della variazione su valori 2019



## Conferme sulle dimensioni medie delle Unioni

Tabella 6 – Unioni attive nel 2021. Distribuzione per classi di ampiezza dei comuni associati

Classe dimensionale	% Comuni associati
1. Fino a 500 abitanti	19,5
2. da 501 a 1.000	19,9
3. da 1.001 a 2.000	20,8
4. da 2.001 a 3.000	14,1
5. da 3.001 a 4.000	13,0
6. da 4.001 a 5.000	13,1
7. da 5.001 a 10.000	8,4
8. da 10.001 a 15.000	2,5
Totale comuni	13,7

Fonte: nostra elaborazione su dati Regione Lombardia

Tabella 7 - Unioni attive nel 2021. Dimensioni medie

	Media di Comuni associati	Popolazione media	Superficie media	Anni di operatività media
UdC	6,1	24.976,3	59,7	10,9
UdCL	2,9	5.473,2	52,6	13,6
Totale Unioni	3,2	7.606,4	49,7	13,2

Fonte: nostra elaborazione su dati Regione Lombardia



## Classi di operatività delle Unioni e stadi del processo associativo

Tabella 8 - Unioni attive nel 2021. Stadi operativi

Tipo di Unione e classe di operatività	Numero Unioni	Comuni associati	Comuni mediamente associati	Popolazione associata	Popolazione media	Superficie media	Anni medi di operatività
<b>UdC</b>	<b>7</b>	<b>43</b>	<b>6,1</b>	<b>174.834</b>	<b>24.976,3</b>	<b>59,7</b>	<b>10,9</b>
6_8 anni	2	10	5,0	37.445	18.722,5	45,8	8,0
9_13 anni	4	28	7,0	126.850	31.712,5	74,9	10,8
storiche 16_24	1	5	5,0	10.539	10.539,0	26,7	17,0
<b>UdCL</b>	<b>57</b>	<b>163</b>	<b>2,9</b>	<b>311.973</b>	<b>5.473,2</b>	<b>52,6</b>	<b>13,6</b>
recenti fino a 3 anni	2	4	2,0	14.614	7.307,0	47,5	2,0
4_5 anni	2	4	2,0	16.277	8.138,5	49,2	4,5
6_8 anni	18	47	2,6	108.496	6.027,6	40,4	6,6
9_13 anni	10	34	3,4	59.325	5.932,5	75,6	11,7
storiche 16_24	25	74	3,0	113.261	4.530,4	53,0	21,0

Fonte: nostra elaborazione su dati Regione Lombardia



## Scelte associative e regime dell'obbligo

Tabella 9 - Unioni attive nel 2021. Grado di copertura rispetto all'obbligo associativo

Ambiti territoriali e regime dell'obbligo	Totale Comuni	Comuni associati totali	Di cui in Unione	Di cui in CCMM
Comuni di pianura in obbligo associativo (< a 5mila ab.)	582	20,3	20,3	-
Comuni di pianura fuori obbligo associativo	413	5,3	5,3	-
Comuni di montagna in obbligo associativo (< a 3mila ab.)	375	100,0	14,7	100,0
Comuni di montagna fuori obbligo associativo	136	99,3	8,1	99,3
Totale complessivo	1506	43,2	13,7	33,9

Fonte: nostra elaborazione su dati Regione Lombardia



## L'impatto della pandemia

- Ruolo fondamentale di sindaci e tecnici nell'affrontare l'emergenza pandemica
- Unioni e CCMM con limitate attività di supporto (in particolar modo hanno gestito gli interventi della Protezione civile e quelli di carattere sociale)
- Rafforzamento delle soluzioni digitali (tra cui il lavoro agile)
- Inizio di una seconda fase con il ritorno alla normalità (le competenze rimangono principalmente in mano a sindaci e uffici tecnici)

Emerge un effetto post pandemia di segno conflittuale. Le maggiori risorse assegnate da Stato e Regione hanno posto l'attenzione principalmente sui risultati locali, ma si sono ridotte le aspettative rispetto ai processi associativi.



## Ruolo di Unioni e Comunità montane durante la pandemia

Tabella 10 – Ruoli e comportamenti di Unioni/Comunità montane e comuni nella pandemia da Covid-19. Tipologie e conferme da testimoni diretti

RUOLO UNIONE E CM RISPETTO ALLA PANDEMIA DA COVID 19	COMPORAMENTI EFFETTIVI	CONFERME DA TESTIMONI DIRETTI
<u>Specializzazione dell'Unione/CM per il ruolo del COC - Centro Operativo Comunale</u>	L'Unione/CM ha gestito per i Comuni gli interventi di Protezione civile per organizzare gli aiuti alle persone colpite dalla pandemia. Il COC è diventato Intercomunale coincidente con l'UdC o la CM	XXXXX
<u>Supporto dell'Unione/CM agli interventi sociali</u>	L'Unione/CM ha supportato, per i Comuni associati, aspetti amministrativi per gli interventi sociali	XXX
<u>Centralità della figura del sindaco</u>	Rispetto ai problemi della pandemia da Covid-19 l'Unione di Comuni o la CM ha avuto un ruolo limitato. Sindaci e comuni hanno monopolizzato gli interventi nelle tre fasi della pandemia	XXXX
<u>Centralità dei comuni nel post pandemia e supporto limitato dell'Unione / CM</u>	I comuni (sindaci e uffici tecnici) nel post-pandemia hanno svolto il ruolo principale. Solo in casi limitati hanno trasferito risorse e competenze alla UdCL / CM	XXX
<u>Peculiarità delle scelte comunali</u>	Ognuno dei comuni aderenti all'Unione / CM ha presentato necessità e problematiche differenti. Si è preferito trovare soluzioni locali	XXX

Fonte: nostra elaborazione





## Lo scioglimento delle Unioni di Comuni



Tra il 2019 e il 2021 sono aumentati i casi di scioglimento e messa in liquidazione. Di seguito le principali motivazioni:

- caduta delle aspettative per la mancata riduzione dei costi dei servizi comunali associati
- problemi di governance dell'Unione
- accentramento dei servizi in un unico Comune con effetti negativi sugli altri associati
- insufficienza delle risorse umane e problemi di carattere amministrativo
- divergenze politiche tra partiti e amministratori entrati in carica dopo la nascita dell'Unione
- mancato raggiungimento dell'obiettivo di Fusione/Incorporazione dei Comuni aderenti alla stessa Unione
- riduzione dei contributi statali/regionali erogati alle Unioni
- difficoltà legate alla pandemia





## Confronto sulle differenti caratterizzazioni delle Unioni rimaste operative rispetto a quelle andate in liquidazione

Tabella 11 - Unioni attive nel 2021 e andata in liquidazione nel biennio 20 – 21. Differenze nel contesto territoriale e nella qualità della gestione

Stato di attività	Anni di operatività	Altitudine media	Grado di montanità	Indice Polis di svantaggio	Indice di vecchiaia	Dotazione di edifici scolastici	Dotazione servizi sanitari	Reddito medio
Unione attive a fine 2021	13,7	260	12,4	102,9	195	0,9	0,2	20660
Unioni sciolte nel 20-21	13,2	139	6,1	102,8	191	0,8	0,2	21668
	Rischio idrogeologico	Variazione popolazione 2022 su 2019	Grado di integrazione personale	Grado di integrazione spesa corrente	Grado di integrazione spesa in conto capitale	Indice di integrazione totale	Media servizi leader	Di cui più rilevanti
<b>Unione attive a fine 2021</b>	<b>0,56</b>	<b>-2,6</b>	<b>70,3</b>	<b>44,2</b>	<b>18,5</b>	<b>132,9</b>	<b>5,5</b>	<b>1,5</b>
Unioni sciolte nel 20-21	0,58	-2,4	72,9	49,2	7,3	129,3	1,5	1,0

Fonte: nostra elaborazione su dati Regione Lombardia



## Le considerazioni di amministratori di Unioni in fase di recesso e liquidazione

- Tra gli eventi e le motivazioni che conducono verso il recesso dall'Unione e la messa in liquidazione dell'Ente vi è sicuramente il **cambio di amministrazione** nei comuni componenti
- Un cambio amministrativo potrebbe influenzare il recesso anche di altri comuni
- Il cambio della governance fa emergere nuove figure politiche con visioni diverse rispetto a quelle precedenti
- Tutto questo conduce alla **difficoltà di trovare strumenti associativi stabili che permettano anche di affrontare temi sovracomunali**



## Le Unioni di comuni in Lombardia

Tabella 12 - Unioni di Comuni in Lombardia per numerosità dei comuni associati. 2021

Unioni / Comuni associati	Due comuni associati	Tre comuni	Quattro comuni	Cinque comuni	Più di cinque comuni	Totale Unioni	Unioni
UdCL	47,4	31,6	12,3	5,3	3,5	100,0	57
Totale Unioni	42,2	28,1	10,9	9,4	9,4	100,0	64

Fonte: nostra elaborazione su dati Regione Lombardia

La maggior parte delle Unioni di Comuni in Lombardia è costituita da coppie di piccoli comuni ed è operativa da oltre un decennio.



## Le fusioni di comuni in Lombardia

Dal 2011 a oggi

ANNO	NUMERO FUSIONI
2011	1
2012	0
2013	0
2014	9
2015	2
2016	2
2017	3
2018	4
2019	8
2020	1
2021	0
2022	0
2023	2
PREVISTE PER IL 2024	1

PROVINCIA	NUMERO FUSIONI
BERGAMO	2
BRESCIA	1
COMO	9 (+ 1 2024)
CREMONA	2
LECCO	4
LODI	1
MANTOVA	5
MILANO	1
MONZA E BRIANZA	0
PAVIA	4
SONDRIO	1
VARESE	3



## Gli ostacoli delle Unioni

Nel biennio circa **il 18% delle Unioni è andata verso la strada della liquidazione**. Dalle analisi emerge che il problema non è da ricondurre agli elementi di contesto, bensì ad altre motivazioni e fattori causali.

Le Unioni rimaste attive dopo il 2019, ad esempio, hanno **un grado di integrazione più elevato e un numero maggiore di servizi leader** rispetto alle Unioni andate in scioglimento. Inoltre, le Unioni attive hanno **risorse in conto capitale con valori doppi** rispetto alle aggregazioni che hanno avuto criticità.

Anche **il cambio di amministrazione nei Comuni componenti** ha influito sul riposizionamento dell'Unione con differenze di visione tra i sindaci storici che hanno vissuto a lungo l'esperienza dell'Unione e i neosindaci entrati in carica successivamente.



## Il funzionamento di una piccola Unione matura

- **Caso studio su una piccola Unione** con operatività quasi decennale, composta da due comuni per un totale di 1500 abitanti
- Si affronta il rapporto tra obiettivi e risultati, i costi operativi e le soluzioni adottate
- Per quanto riguarda gli **obiettivi** ne sono stati individuati cinque: innovazione sul lato dei servizi da perseguire con maggiore offerta, integrazione e condivisione del personale, semplificazione dei processi amministrativi e allineamento degli stessi sugli enti e sull'Unione, realizzazione di investimenti e migliorie sul territorio, riduzione dei costi in gestione associata
- Questi obiettivi, successivamente, sono stati analizzati per individuare quelli effettivamente raggiunti e le criticità emerse
- **Lo studio fa emergere le difficoltà che portano ad avere una continuità operativa dell'Unione**



## Continuità di esercizio delle Unioni mature

La tipologia di Unioni più rappresentata in Lombardia è quella di **piccole dimensioni**, con **operatività decennale** e **compagine a coppia di Comuni**.

Hanno molte funzioni trasferite, personale dipendente completamente dall'Unione e dimensione finanziaria gestita tra 1 e 2 milioni di euro e rappresentano la soluzione associativa e funzionale elettiva dei piccoli comuni.

Dalle analisi si coglie che riescono a realizzare nuovi servizi in ambito scolastico, sociale e dei servizi di raccolta rifiuti, garantendo la copertura anche al comune più piccolo dell'Unione. Ottimizzano la gestione del personale, ma spesso devono ricorrere alla più costosa esternalizzazione dei servizi.



## Il contributo regionale e statale delle gestioni associate

L'incentivazione regionale delle Gestioni Associate viene realizzata con i seguenti strumenti (Regolamento R.R. 2/2009 "Contributi alle unioni di comuni lombarde, in attuazione dell'articolo 20 della legge regionale 27 giugno 2008, n. 19):

- **Contributi Straordinari:** destinati a finanziare le spese di investimento in conto capitale a copertura del 50% delle spese totali, fino ad un importo massimo di € 20.000 annuali
- **Contributi Ordinari:** a copertura delle spese di erogazione dei servizi associati per ciascuna funzione delegata all'Unione
- **Contributi una tantum:** erogati ai nuovi Comuni
- **Contributi Statali Regionalizzati per le Gestioni Associate (COSTARGA):** per tutte le Gestioni Associate costituite alla data di presentazione della domanda annuale





## I valori economici annuali

Tabella 15 – Lombardia. Contributi regionali alle gestioni associate per tipologia di finanziamento. 2018-2021

Anno	Contributi Ordinari	Contributi Straordinari	Contributi statali regionalizzati	Totale
2018	5.468.190,61	917.708,97	5.646.851,50	12.032.751,08
2019	4.603.439,21	852.613,92	5.576.922,58	11.032.975,71
2020	3.528.190,76	777.935,33	5.490.853,69	9.796.979,78
2021	2.876.542,18	802.697,46	5.086.481,08	8.765.720,72

Fonte: Regione Lombardia

Tabella 16 – Lombardia. Trasferimenti statali regionalizzati COSTARGA alle gestioni associate per tipologia di destinatario. 2018-2021

Anno	UCL (€)	%	UC (€)	%	CM (€)	%	TOTALI (€)
2018	4.121.195,85	72,98	201.692,19	3,57	1.323.963,46	23,44	5.646.851,50
2019	3.895.810,38	69,86	184.311,29	3,3	1.496.800,91	26,84	5.576.922,58
2020	3.835.910,39	69,86	176.641,71	3,22	1.478.301,59	26,92	5.490.853,69
2021	3.553.415,68	69,86	163.785,70	3,22	1.369.280,70	26,92	5.086.481,08

Fonte: Regione Lombardia



## Gli altri trasferimenti



Tabella 17 – Lombardia. Altri trasferimenti regionali a favore delle UCL, dal 2015 al 2019

Servizi/Programmi gestiti dalle Unioni di Comuni Lombarde	Importi in Euro per spese di funzionamento	Importi in Euro per spese di investimento	Importi complessivi in Euro
Diritti sociali, politiche sociali e famiglia	472.315	301.215	773.530
Gestione del territorio e dell'ambiente	2.072.564	2.034.877	4.107.441
Servizi istituzionali, generali e di gestione	227.324	179.564	406.888
Tutela e valorizzazione dei beni e delle attività culturali	133.750	25.395	159.145
Polizia locale -Sistema integrato di sicurezza urbana	2.080.479	2.076.764	4.157.243
Istruzione e diritto allo studio	569.181		569.181
Protezione civile	28.095		28.095
Politiche giovanili, sport e tempo libero	271.692	226.698	498.390
Viabilità, trasporti e alla mobilità	273.581	173.581	447.162
Energia, reti e servizi produttivi	313.454	202.666	516.120
Totale	6.442.435	5.220.760	11.663.195

Fonte: Regione Lombardia



# I trasferimenti per le Comunità montane



Tabella 18 – Lombardia. Trasferimenti e contributi regionali a favore delle CCMM, 2018 e 2020

DENOMINAZIONE CCMM	IMPORTO COMPLESSIVO IMPEGNI A BILANCIO REGIONALE - 2018	CONTRIBUTO DI FUNZIONAMENTO ANNUALITA' 2020	CONTRIBUTO STATALE REGIONALIZZATO (COSTARGA 2020)
DELL'OLTREPO' PAVESE	1.045.216,18	442.977,00	11.736,99
ALTO GARDA BRESCIANO	1.299.562,95	333.518,00	5.999,75
DI VALLE SABBIA	1.831.946,39	454.973,00	362.653,02
DELLA VALLE TROMPIA	1.288.278,54	459.022,00	188.809,00
DI VALLE CAMONICA	2.919.603,29	782.608,00	66.449,06
DEL SEBINO BRESCIANO	747.775,69	258.780,00	29.184,89
DEI LAGHI BERGAMASCHI	2.165.673,66	662.241,00	90.609,26
VALLE SERIANA	2.242.926,92	770.726,00	11.214,06
DI SCALVE	539.883,64	316.319,00	29.243,03
VALLE BREMBANA	1.872.849,06	531.047,00	46.549,57
VALLE IMAGNA	618.917,59	220.524,00	5.821,20
LARIO ORIENTALE - VALLE SAN MARTINO	1.089.598,66	434.805,00	1.060,66
VALSASSINA VALVARRONE VAL D'ESINO E RIVIERA	1.636.058,01	373.311,00	89.575,75
TRIANGOLO LARIANO	973.725,76	368.110,00	78.046,66
LARIO INTELVESE	527.991,00	258.003,00	1.721,04
VALLI DEL LARIO E DEL CERESIO	1.198.960,56	554.039,00	4.694,22
ALTA VALTELLINA	3.404.496,16	584.616,00	29.127,67
VALTELLINA DI TIRANO	1.073.045,15	381.020,00	42.714,41
VALTELLINA DI SONDRIO	1.396.140,40	545.621,00	43.850,20
VALTELLINA DI MORBEGNO	1.256.734,58	415.551,00	69.845,47
DELLA VALCHIAVENNA	1.283.104,56	445.265,00	90.327,12
DEL PIAMBELLO	764.619,52	403.038,00	54.306,33
VALLI DEL VERBANO	932.927,17	503.886,00	124.762,23
TOTALI	32.110.035,44	10.500.000,00	1.478.301,59

Fonte: Regione Lombardia



## I contributi regionali

**Il livello dei contributi regionali, in ragione dell'anzianità dell'Unione, ha dinamica negativa e non riesce a coprire gli attuali costi unionali. Ci si trova quindi di fronte a tre possibili scenari:**

- aumentare il contributo di funzionamento ordinario e straordinario
- riflettere sull'impossibilità concreta di proseguire la scelta unionistica in quanto economicamente sempre meno sostenibile
- valutare un percorso di fusione con le necessarie verifiche politiche e finanziarie



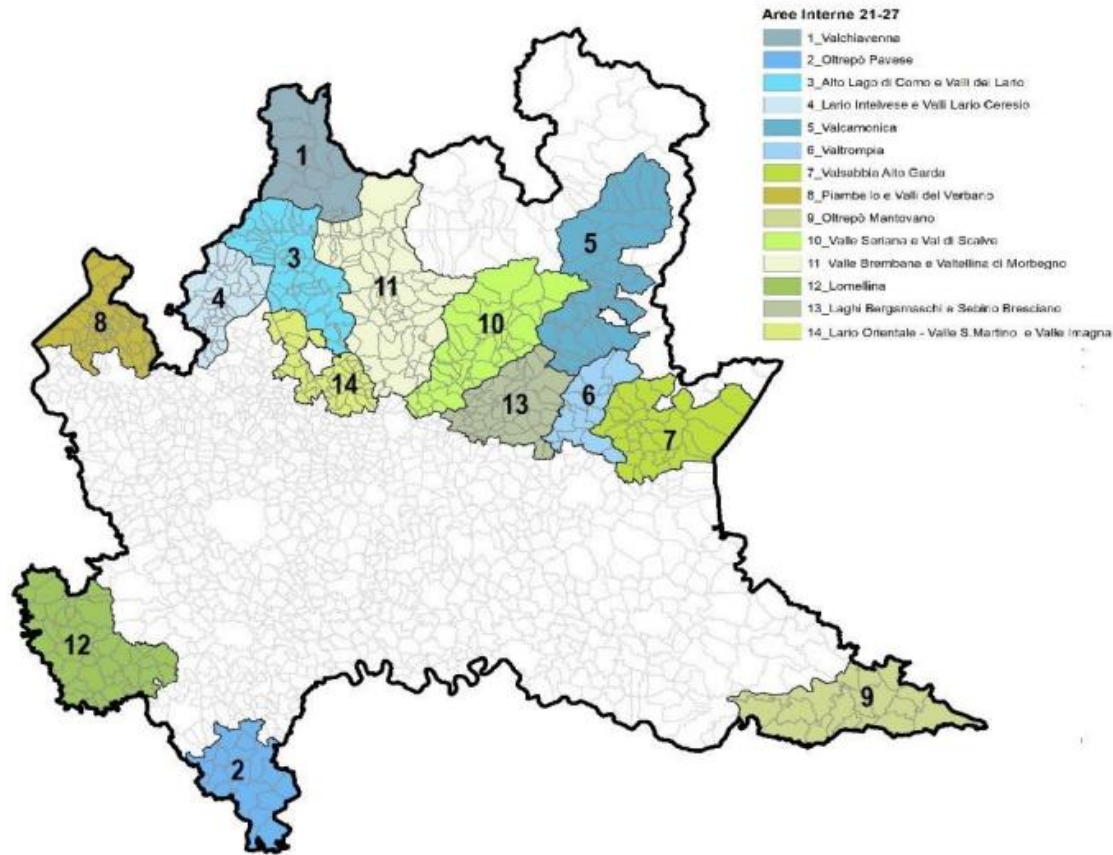
## I processi associativi considerati dalla stampa locale in Lombardia

- Unioni andate in liquidazione, recessi e problemi causati dallo scioglimento
- Percorsi possibili dall'Unione alla fusione dei Comuni
- Azioni per attivare le gestioni associate, tagliare i costi, potenziare le Unioni, puntare a nuovi obiettivi
- Ruoli associativi complessi per le Comunità montane

Quanto arriva sulla stampa locale in materia di relazione tra Comuni prende la forma di una sorta di "Osservatorio" attento alle aspettative e ai problemi degli amministratori locali. Da una parte vengono messi in evidenza i vantaggi della collaborazione intercomunale, dall'altra i conflitti e le criticità dell'Unione, oltre che i limiti burocratici ed economici.

# **Conclusioni e prospettive**

# Le aree interne



Le **Aree Interne** sono i comuni più periferici. La loro delimitazione si basa sul criterio geografico della lontananza dell'accesso ai servizi essenziali (scolastici, di mobilità su ferro e sanitari).

Le Aree Interne sono state definite nell'ambito della **Strategia Nazionale per le Aree Interne (SNAI)**.

Le aree sono state distinte in: Aree di Cintura, Aree Intermedie, Aree Periferiche e Aree Ultraperiferiche.

Con **l'Agenda del controesodo**, Regione Lombardia si propone di garantire ai cittadini che abitano nelle zone più deboli maggiori opportunità di valorizzare le proprie potenzialità, tramite il rafforzamento delle dotazioni materiali (infrastrutture pubbliche e private) e immateriali (servizi e competenze).

L'agenda del controesodo ha previsto di concentrare risorse e politiche su **14 Aree interne**, riportate nell'immagine.



## Le aree interne nella Provincia di Pavia

- A fronte delle evoluzioni e delle modifiche tendenziali dal 2018 al 2023 della Provincia di Pavia emerge che le **Unioni** rimaste **invariate** sono 8, quelle con **modifica nella composizione** 2, le Unioni **nuove** 2, quelle **sciolte** 4 e le **fusioni** 2.
- Dalla fine del 2017, il territorio dell'Alto Oltrepò è quasi interamente composto di Unioni di comuni la cui regia è stata affidata, attraverso la gestione associata dei servizi, alla **CMOP**.
- Il **calo progressivo del Contributo Ordinario** è un elemento critico di cui bisogna tenere conto. Quello **straordinario** risulta invece essere il più gradito. Alcuni amministratori hanno evidenziato come potrebbe essere di aiuto **la previsione di un criterio di premialità per le UCL** sui bandi regionali.





## Conclusioni

In **Lombardia** il sistema degli Enti locali rimane caratterizzato da esigenze e da **esperienze di collaborazione e di associazione stabili e continuative**.

Nell'ultimo biennio emergono **elementi di continuità**, più stabili in montagna che in pianura, ma non vanno trascurati i segnali di criticità.

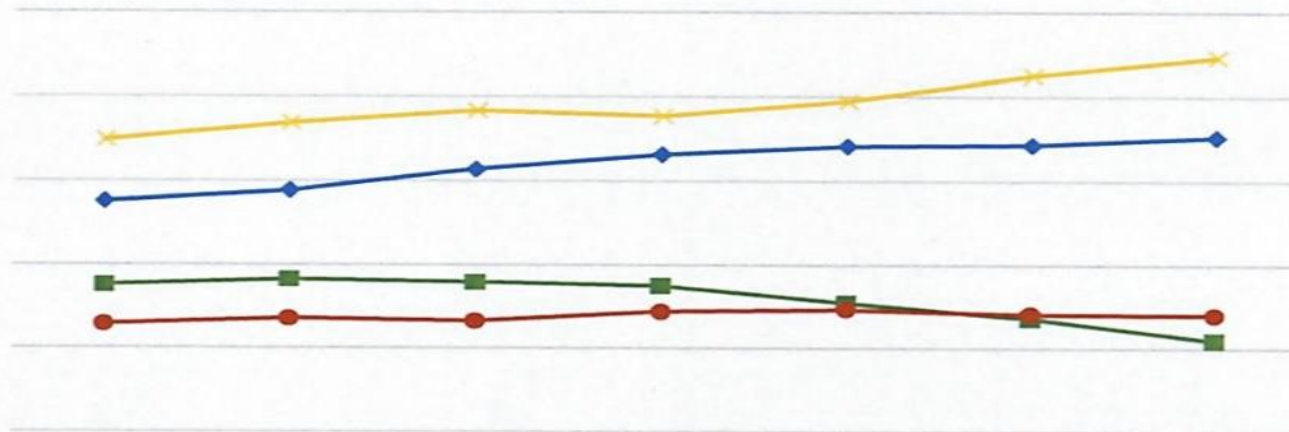
In **montagna** si potrebbero assegnare ruoli più robusti alle Comunità montane per rafforzare sia i processi associativi sia lo sviluppo locale, mentre in **pianura**, vista la tendenza alle scelte di scioglimento anticipato, potrebbe offrirsi l'occasione per dare nuove prospettive a queste forme associative (si pensi, ad esempio, alla costituzione di ambiti ottimali (omogenei) a partire dalle competenze assegnate alla Regione ex art. 33 TUEL).

Andrebbero sperimentate, in particolare, politiche locali informate alla **cooperazione interlocale** e, ove non possibile, alla **collaborazione**.



## Conclusioni

CO.STA.R.G.A. 2017-2023  
le prime 4 regioni (milioni di euro)



	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023
Emilia Romagna	7,5	7,8	8,3	8,6	8,8	8,9	9,1
Lombardia	5,5	5,6	5,6	5,5	5,1	4,7	4,2
Sardegna	9,0	9,4	9,7	9,5	9,9	10,5	10,9
Toscana	4,6	4,7	4,6	4,9	4,9	4,8	4,8

Fonte: Ministero dell'interno - Direzione Centrale per la Finanza Locale <https://dait.interno.gov.it/>



## Prospettive

### **Prospettive di riforma provenienti dal legislatore statale:**

- Possibile revisione del TUEL
- Terzo mandato per i Sindaci (oltre la previsione relativa ai piccoli Comuni)
- Connessione con riforma delle Province e delle Città metropolitane, (essendo gli organi provinciali attualmente composti da rappresentanti del Comuni)
  
- ... E il **legislatore regionale?**
- L.r. 19/2008



## Prospettive

Si staglia l'esigenza di rifuggire la tendenza all'attendismo regionale, pur giustificato dai tentativi (finora non ancora giunti ad approdi significativi) del legislatore:

- 1. Aree interne e associazionismo intercomunale** (maggiore **integrazione**, soprattutto in pianura >> sinergie e **azzonamenti**, livelli organizzativi)
2. Opzione di **inversione della tendenza alla riduzione dei contributi** regionali alle forme associative (la quale conduce al graduale impoverimento anche di quelli provenienti dallo Stato)
- 3. Investire sui territori**, che trainano l'economia regionale:
  - **incentivazione alle forme associative** che non sfugga alla **dinamica del contributo statale**
  - valorizzazione maggiore delle forme associative nei **bandi settoriali per politiche di settore**



## Prospettive

Si staglia l'esigenza di rifuggire la tendenza all'attendismo regionale, pur giustificato dai tentativi (finora non ancora giunti ad approdi significativi) del legislatore:

**1. Investire sui territori, che trainano l'economia regionale, a prescindere dall'incentivazione finanziaria (!!):**

- ✓ Ragionare sul proprio territorio quale **reticolo territoriale complesso** che esige un **coordinamento autorevole**
- ✓ **valorizzazione dei processi bottom up**, che non possono essere del tutto spontanei e disarticolati bensì è bene che **siano guidati dall'alto per ambiti ottimali** pur senza intaccare minimamente l'autonomia dei Comuni
- ✓ logica del coordinamento territoriale