



## L'unione fa la forza?

*Dalla gestione associata facoltativa  
a quella obbligatoria nei comuni lombardi*

### INDICE

**La frammentazione amministrativa:  
un problema lombardo?**

**Perché la soluzione è associarsi**

**Gli incentivi regionali alla gestione  
associata volontaria**

- Risorse erogate
- Gestioni attivate e comuni coinvolti
- Funzioni e servizi associati
- Attività di accompagnamento

**Verso la gestione associata  
obbligatoria**

**Riflessioni sull'esperienza e  
proposte**

I cittadini si aspettano dalle amministrazioni pubbliche, in particolare da quelle locali con le quali sono spesso in contatto diretto, un'offerta di servizi sempre più moderni, aggiornati, capaci di coprire esigenze diversificate, qualitativamente soddisfacenti, ma rispondenti al tempo stesso al principio di economicità. La capacità dei comuni di erogare servizi con queste caratteristiche può essere messa in difficoltà in un contesto di scarsa disponibilità economica, che costringe a razionalizzare le risorse finanziarie, umane e strumentali. Tali problemi sono diffusi in particolare tra i comuni piccoli e nelle regioni dove la frammentazione amministrativa è più elevata. Da tempo le norme regionali e statali prevedono di affrontare questi problemi ricorrendo alla gestione associata (GA) di alcuni servizi e funzioni comunali. Regione Lombardia infatti incentiva la GA già dal 1998 e soprattutto con la l.r. 19/2008. In attuazione della clausola valutativa contenuta in questa legge, nel novembre 2012, la Giunta regionale ha presentato al Consiglio regionale la prima relazione triennale sullo stato di attuazione e sui risultati ottenuti dall'intervento. A partire dalle informazioni rese con la relazione (che il Consiglio regionale non ha potuto esaminare per la cessazione anticipata della IX Legislatura) questo lavoro ha, in primo luogo, lo scopo di restituire ai consiglieri della X legislatura il patrimonio informativo sulla gestione associata in Lombardia nel periodo 2009-2012. In secondo luogo, rappresenta l'occasione per fare il punto sull'esperienza maturata negli anni in cui l'adesione alla GA era facoltativa, mettere a fuoco i fattori che ostacolano e quelli che agevolano tale esercizio e, infine, comprendere come Regione Lombardia può sostenere i comuni nel passaggio all'obbligatorietà della gestione associata introdotta dalle recenti norme statali.

## 1. La frammentazione amministrativa: un problema lombardo?

Pur mantenendo, o quando possibile migliorando, la qualità dei servizi all'utenza, i comuni si trovano a dover affrontare il problema del contenimento della spesa pubblica. Gli oneri organizzativi e finanziari per l'esercizio delle funzioni proprie e l'erogazione dei servizi costituiscono un problema soprattutto per i comuni più piccoli che in Lombardia sono particolarmente numerosi. La rete amministrativa locale lombarda, rispetto alle altre regioni italiane, è caratterizzata da una elevata **frammentazione amministrativa** (insieme al Piemonte, la Lombardia ha il più alto numero di comuni in Italia), dalla rilevante presenza di comuni di piccole o piccolissime dimensioni (70%), dalla discontinuità degli insediamenti dovuta anche al fatto che buona parte del territorio regionale è montano.

Tab. 1 - Comuni e popolazione, per classi demografiche e zona altimetrica, dati regionali e nazionali 2011

Regioni	Comuni		Fino a 5.000 ab.		Montani	
	n.	pop.	n. %	pop. %	n. %	pop. %
Valle d'Aosta	74	126.806	99%	73%	100%	100%
Molise	136	313.660	92%	49%	62%	49%
Trentino-A.Adige	333	1.029.475	90%	45%	100%	100%
Piemonte	1.206	4.363.916	89%	30%	29%	11%
Sardegna	377	1.639.362	83%	32%	9%	4%
Abruzzo	305	1.307.309	82%	27%	54%	28%
Calabria	409	1.959.050	80%	34%	37%	23%
Liguria	235	1.570.694	78%	16%	47%	50%
Basilicata	131	578.036	76%	33%	60%	46%
Marche	239	1.541.319	72%	22%	18%	7%
Friuli Venezia Giulia	218	1.218.985	71%	23%	27%	5%
<b>Lombardia</b>	<b>1.544</b>	<b>9.704.151</b>	<b>70%</b>	<b>22%</b>	<b>31%</b>	<b>11%</b>
Lazio	378	5.502.886	67%	8%	32%	6%
Umbria	92	884.268	66%	15%	26%	16%
Campania	551	5.766.810	61%	12%	23%	6%
Veneto	581	4.857.210	54%	16%	20%	7%
Sicilia	390	5.002.904	52%	10%	25%	13%
Toscana	287	3.672.202	47%	9%	28%	14%
Emilia-Romagna	348	4.342.135	45%	10%	20%	4%
Puglia	258	4.052.566	33%	5%	3%	0%
<b>Italia</b>	<b>8.092</b>	<b>59.433.744</b>	<b>70%</b>	<b>17%</b>	<b>32%</b>	<b>13%</b>

Fonte: dati Censimento Istat 2011

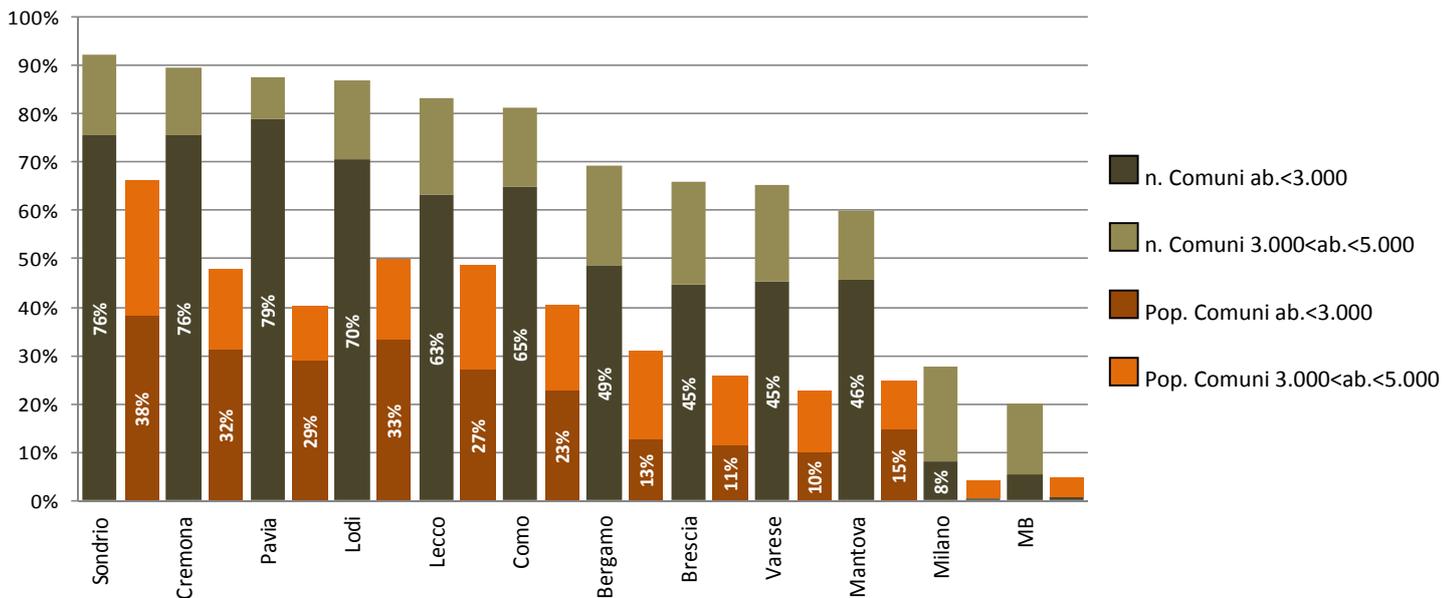
Tab. 2 - Comuni e popolazione per classi di ampiezza demografica, dati regionali e nazionali 2011

Ampiezza demografica	n. Comuni				n. Abitanti			
	Lombardia	%	Italia	%	Lombardia	%	Italia	%
fino a 500	141	9%	848	10%	40.262	0%	248.904	0%
501-1000	185	12%	1.103	14%	134.237	1%	813.380	1%
1001-2000	304	20%	1.612	20%	447.094	5%	2.351.743	4%
<b>fino a 2000</b>	<b>630</b>	<b>41%</b>	<b>3.563</b>	<b>44%</b>	<b>621.593</b>	<b>6%</b>	<b>3.414.027</b>	<b>6%</b>
2001-3000	191	12%	990	12%	470.936	5%	2.439.285	4%
3001-4000	139	9%	678	8%	482.803	5%	2.355.907	4%
4001-5000	126	8%	471	6%	563.201	6%	2.115.111	4%
<b>fino a 5000</b>	<b>1.086</b>	<b>70%</b>	<b>5.702</b>	<b>70%</b>	<b>2.138.533</b>	<b>22%</b>	<b>10.324.330</b>	<b>17%</b>
Totale	1.544	100%	8.092	100%	9.704.151	100%	59.433.744	100%

Fonte: dati Censimento Istat 2011

Le regioni italiane hanno in media circa 300 comuni, solo in Lombardia e Piemonte il numero dei comuni supera i 1000. In Italia il 70% dei comuni è di piccole dimensioni, ovvero al di sotto dei 5.000 abitanti, ed ospita circa 1/6 della popolazione. I comuni piccolissimi sono il 44% con una popolazione del 6%. La Lombardia presenta una situazione molto simile a quella nazionale con il 70% di piccoli comuni (sono 1.086), che ospitano però una percentuale più alta di popolazione regionale (il 22%) che in termini assoluti corrisponde a più di 2 milioni di residenti.

**Graf. 1 – Comuni fino a 3.000/5.000 ab. e relativa popolazione nelle province lombarde, dati percentuali, 2011**



Fonte: dati Censimento Istat 2011

**Sondrio è la provincia lombarda con la percentuale più alta di comuni sotto i 5.000 abitanti (92%)** che ospitano il 66% della popolazione provinciale, mentre i comuni con meno di 3.000 ab. sono il 76% per una popolazione del 38%. Seguono Cremona (90% di comuni sotto i 5.000 ab. con il 48% di pop. e 76% di comuni sotto i 3.000 ab. con il 32% della pop.), Pavia, Lodi, Lecco, Como e poi tutte le altre. **Il numero di comuni sotto i 3.000 abitanti è più elevato in provincia di Pavia** (150 comuni, che corrispondono al 79% del totale provinciale).

## 2. Perché la soluzione è associarsi

La convinzione che guida la gestione associata è che attraverso strumenti di carattere organizzativo sia possibile aiutare i comuni con maggiori difficoltà e rendere la gestione amministrativa più efficiente. In particolare l'intento è quello di incoraggiare i comuni a cooperare tra loro, pur preservando la propria identità e autonomia, stringendo accordi volti all'offerta di alcuni servizi in modo aggregato e coordinato. Le norme statali e regionali che hanno introdotto la GA, dunque, individuano nella cooperazione interistituzionale un modo per:

- garantire la qualità e la sostenibilità dei servizi offerti o da istituire;
- produrre economie di scala;
- ridurre i costi di gestione dei servizi, mettendoli in comune;
- aumentare la capacità di attrazione di risorse (nazionali, regionali ed europee).

Questo principio confida in un'adeguata durata temporale dell'adesione agli accordi associativi tanto da fare in modo che i contributi pubblici e i vantaggi del condividere pratiche, competenze, esperienze e risorse compensino i costi di progettazione e avvio delle cooperazioni, gli investimenti per infrastrutture e formazione ed ammortizzino i costi di transazione.

**Tab. 3 - Numero di UC, comuni e popolazione coinvolti, dati regionali e nazionali, gennaio 2013**

Regione	Unioni Comuni	Comuni coinvolti	Abitanti residenti
Emilia-Romagna	30	156	1.305.885
Sicilia	49	179	818.533
Puglia	22	102	795.458
Sardegna	34	277	712.150
Toscana	21	134	701.664
Piemonte	51	312	594.266
Veneto	25	89	456.014
Campania	11	63	445.746
<b>Lombardia</b>	<b>59</b>	<b>219</b>	<b>397.302</b>
Abruzzo	7	47	254.655
Lazio	20	96	202.763
Marche	11	46	166.589
Calabria	10	51	140.827
Molise	8	50	93.921
Umbria	1	8	39.461
Friuli Venezia Giulia	4	10	24.957
Liguria	1	5	13.120
Basilicata	1	4	10.234
Trentino	1	3	2.958
Valle d'Aosta	0	0	0
<b>Totale</b>	<b>366</b>	<b>1.851</b>	<b>7.176.458</b>

Fonte: dati ANCI, gennaio 2013

La Lombardia risulta la regione con il più elevato numero di UC (Unioni di Comuni), cui però non corrisponde un altrettanto consistente numero di abitanti coinvolti.

Regione Lombardia promuove la **gestione associata volontaria** fin dal 1998<sup>1</sup>, con un'incentivazione di 10 anni per le unioni di comuni ed il finanziamento per le fusioni di comuni. Nel 2003<sup>2</sup> sono stati estesi i beneficiari, comprendendo unioni di comuni, comunità montane e associazioni di comuni, mentre la durata dell'incentivazione è diminuita a 7 anni.

Nel 2008 la disciplina della gestione associata è stata rivista con la legge regionale 19/2008<sup>3</sup> e il relativo Regolamento 2/2009<sup>4</sup>. Queste norme stabiliscono in primo luogo il principio che ad essere incentivate siano solamente le **forme stabili di gestione associata** (unioni di comuni lombarde e comunità montane) e viene quindi meno l'incentivazione alle associazioni comunali.

<sup>1</sup> DCR 871/1998 "Contributi regionali per le Unioni e le fusioni di Comuni costituite ai sensi, rispettivamente, dell'art. 26 e dell'art. 11 della legge 142/1990. Approvazione dei criteri di determinazione dell'entità dei contributi annuali da erogare a ciascuna Unione ed a ciascuna fusione".

<sup>2</sup> DCR 802/2003 "Indirizzi e criteri sugli incentivi regionali alla gestione associata di funzioni e servizi comunali" e dgr 15949/2003 "Contributi regionali alla gestione associata di funzioni e servizi comunali".

<sup>3</sup> Legge regionale 27 giugno 2008, n. 19 "Riordino delle Comunità Montane della Lombardia, disciplina delle Unioni di Comuni lombarde e sostegno all'esercizio associato di funzioni e servizi comunali". Con questa nuova legge regionale la Lombardia è intervenuta in materia di associazionismo comunale ridisegnando, da una parte, la disciplina delle sue comunità montane (ampliandone le dimensioni e riducendone il numero fino a 23) e, dall'altra, quella delle unioni di comuni.

<sup>4</sup> Regolamento regionale del 27 luglio 2009, n. 2 "Contributi alle Unioni di Comuni lombarde e alle Comunità Montane e incentivazione alla fusione dei piccoli Comuni, in attuazione dell'articolo 20 della legge regionale 27 giugno 2008, n. 19".

Le disposizioni regionali si inseriscono in un periodo di evoluzione della disciplina in materia di gestione associata delle funzioni e dei servizi comunali. In particolare nell'ultimo triennio, interventi normativi statali (L. 122/2010, 148/2011 e 135/2012) hanno introdotto la **Gestione Associata Obbligatoria** (GAO). Nella situazione di emergenza economico-finanziaria che coinvolge l'intero paese, con conseguente necessità di riduzione della spesa pubblica, la gestione associata si trasforma da scelta volontaria di *governance* ad obbligo funzionale alla riduzione dei costi sostenuti a livello locale. Dunque dopo un periodo di gestione associata volontaria, i comuni fino a 5.000 abitanti (3.000 se montani) entro il 1° gennaio 2014 dovranno obbligatoriamente gestire in forma associata le seguenti funzioni fondamentali:

- a) organizzazione generale dell'amministrazione, gestione finanziaria e contabile e controllo;
- b) organizzazione dei servizi pubblici di interesse generale di ambito comunale, ivi compresi i servizi di trasporto pubblico comunale;
- c) catasto, ad eccezione delle funzioni mantenute allo Stato dalla normativa vigente;
- d) la pianificazione urbanistica ed edilizia di ambito comunale nonché la partecipazione alla pianificazione territoriale di livello sovracomunale;
- e) attività, in ambito comunale, di pianificazione di protezione civile e di coordinamento dei primi soccorsi;
- f) organizzazione e gestione dei servizi di raccolta, avvio e smaltimento e recupero dei rifiuti urbani e riscossione dei relativi tributi;
- g) progettazione e gestione del sistema locale dei servizi sociali ed erogazione delle relative prestazioni ai cittadini, secondo quanto previsto dall'articolo 118, quarto comma, della Costituzione;
- h) edilizia scolastica, per la parte non attribuita alla competenza delle province, organizzazione e gestione dei servizi scolastici;
- i) polizia municipale e polizia amministrativa locale;
- j) tenuta dei registri di stato civile e di popolazione e compiti in materia di servizi anagrafici nonché in materia di servizi elettorali e statistici, nell'esercizio delle funzioni di competenza.

Le nuove norme statali introducono una riorganizzazione rilevante alla quale la normativa regionale andrà raccordata. Si pensi, ad esempio, che queste funzioni non corrispondono pienamente ai servizi fino ad ora considerati nelle disposizioni regionali<sup>5</sup> e che ciò richiede ai comuni di ricollocare gli attuali servizi comunali in base alle nuove funzioni identificate. La nuova normativa inoltre prevede solo due possibili forme associative: le unioni di comuni o le convenzioni. I comuni interessati avrebbero dovuto provvedere ad associare almeno tre delle funzioni fondamentali entro il 1° gennaio 2013 e tutte le restanti entro il 1° gennaio 2014. In caso di decorso dei termini, il Prefetto assegnerà agli enti inadempienti un termine perentorio oltre il quale sarà eventualmente esercitato il potere sostitutivo, attraverso la nomina di un apposito Commissario.

Le norme statali più recenti prevedono anche un limite demografico minimo per le Unioni di Comuni fissato a diecimila abitanti, con la facoltà delle Regioni di fissare un limite diverso. Precedentemente, Regione Lombardia aveva stabilito in 5.000 abitanti (3.000 se comuni montani) o quattro volte la popolazione del comune più piccolo i limiti demografici, sia per le Unioni di Comuni che per le convenzioni, prevedendo la possibilità di deroghe motivate ai limiti fissati<sup>6</sup>. Aveva inoltre ribadito che

---

<sup>5</sup> Sono elencati nel Regolamento regionale n. 2 del 27 luglio 2009 - ALLEGATO A.

<sup>6</sup> Legge regionale 22/2011.

le Comunità Montane possono assumere il ruolo di ufficio comune per espletare gli obblighi di gestione associata, sia per diretta attribuzione di funzioni sia tramite convenzione<sup>7</sup>. Tale disposizione, in fase di attuazione da parte di molti Comuni, ha trovato però diversa applicazione a seconda delle dimensioni e delle capacità organizzative delle stesse Comunità Montane. Nel 2012 sono pervenute 13 richieste di deroga ai limiti demografici, tutte respinte<sup>8</sup>. Ora è possibile che la Regione riconsideri i limiti demografici vigenti alla luce delle norme statali.

### 3. Gli incentivi regionali alla gestione associata volontaria

In attuazione della disciplina regionale del 1998, tra il 1998 e il 2009 Regione Lombardia ha sostenuto la gestione associata volontaria di **50 unioni di comuni**, con contributi per circa **2,5 milioni di €/anno**<sup>9</sup>.

In base alla disciplina introdotta nel 2003<sup>10</sup>, tra il 2003 e il 2009 sono state incentivate **40 associazioni di comuni, 18 comunità montane e 27 unioni di Comuni** (alcune unioni erano incentivate, contemporaneamente ma su servizi diversi, in base ad entrambe le discipline).

A partire dal 2009, con la l.r. 19/2008 e il successivo regolamento regionale, sono stati assegnati finanziamenti straordinari, per l'avvio, e finanziamenti ordinari, per la continuità, della gestione associata.

I **contributi straordinari** hanno una doppia finalità: sia far partire nuovi servizi erogati in forma associata (importo massimo di € 10.000) che sostenerne la continuità riconoscendo le spese effettuate per i servizi svolti mediante ufficio unico, dopo il terzo anno di gestione associata (importo massimo di € 20.000). Le spese ritenute ammissibili sono comprese in tre macro-categorie: dotazioni tecnologiche e informatiche, adeguamento impianti e acquisto automezzi per l'erogazione dei servizi. L'ufficio unico è ritenuto un elemento fondamentale per la stabilità della gestione e l'integrazione fra i comuni coinvolti.

Il **contributo ordinario** viene corrisposto, ad esercizio associato in corso, per la copertura delle spese di erogazione dei servizi; si compone di una somma base e diverse maggiorazioni correlate a fattori di contesto ed organizzativi.

#### 3.1. Risorse erogate

I **contributi ordinari** (in conto corrente) sono stati:

- nel 2009 € 617.974;
- nel 2010 € 5.850.982 (€ 5.770.982 + € 80.000 di contributi aggiuntivi<sup>11</sup>);
- nel 2011 € 4.950.499 (€ 4.870.499 + € 80.000 di contributi aggiuntivi);
- nel 2012 € 3.657.113 (+ € 4.439.883 € di saldo dei contributi spettanti per le annualità 2010 e 2011 ai comuni in condizione di maggiore svantaggio).

Il 2009 può essere considerato un anno di transizione alla normativa regionale introdotta dalla l.r. 19/2008. I contributi ordinari sopra indicati sono parziali, in quanto riferiti solo alla nuova normativa,

<sup>7</sup> L.r. 22 del 2011, art. 3 comma 1 lett. B.

<sup>8</sup> La Giunta ha preso atto degli esiti dell'istruttoria con la dgr 4595 del 28 dicembre 2012.

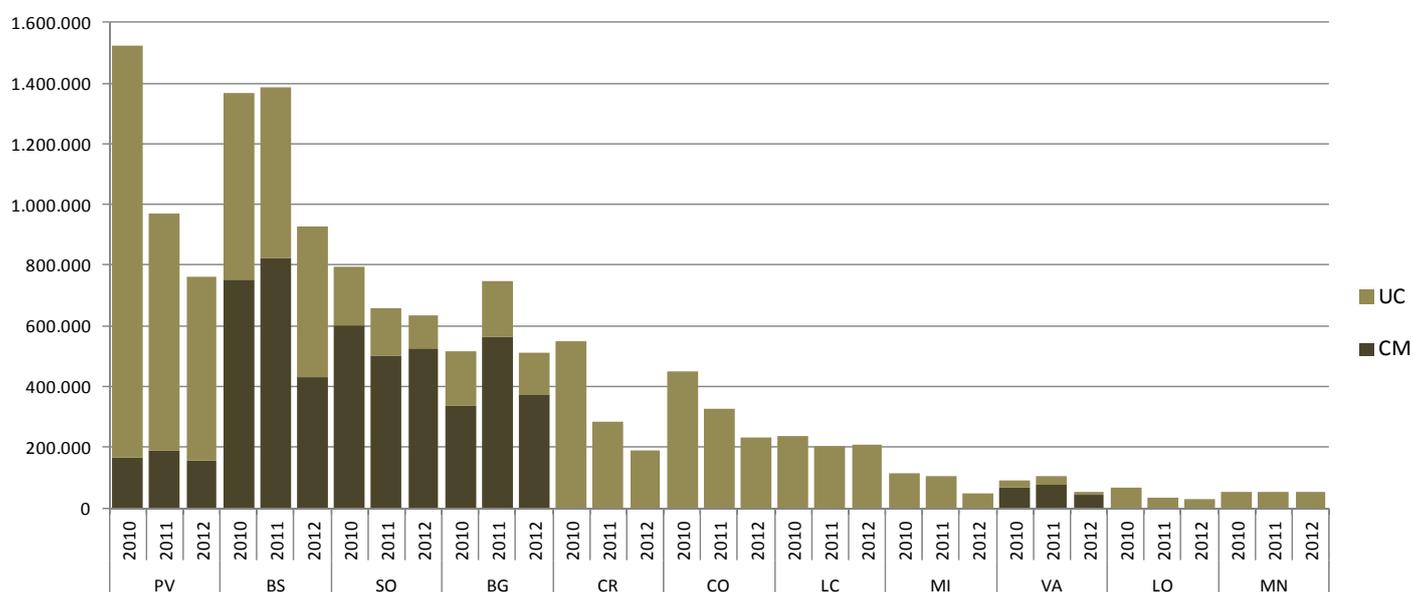
<sup>9</sup> Il riferimento è ai contributi previsti dalla DCR 871/1998.

<sup>10</sup> Il riferimento è ai contributi previsti dalla DCR 802/2003 e dalla dgr 15949/2003.

<sup>11</sup> Ai sensi dell'art. 22, comma 4, Regolamento regionale 2/2009, sono riconosciuti ulteriori contributi pari a €40.000, alle unioni o alle comunità montane che soddisfano determinati requisiti.

mentre per quell'anno molte gestioni associate hanno preferito conservare per l'ultima annualità i contributi erogati attraverso le disposizioni precedenti.

**Graf. 2 - Distribuzione provinciale dei contributi ordinari<sup>12</sup>, per CM e UC, triennio 2010 - 2012**



Fonte: dati Direzione Generale Semplificazione e Digitalizzazione

Nel 2010, i contributi ordinari sono stati ripartiti per il 67% a Unioni di Comuni (UC) e per il 33% a Comunità Montane (CM) che hanno attivato GA. Nel 2011 questa differenza si attenua con il 56% a UC e il 44% a CM e nel 2012 con il 58% a UC e il 42% a CM. Le GA che hanno assorbito maggiori risorse sono quelle della provincia di Pavia, nel 2010, e quelle della provincia di Brescia, nel 2011 e 2012. In queste province, infatti, si concentra il maggior numero di gestioni associate.

Nell'esercizio 2011, le GA incentivate hanno sostenuto spese correnti complessive pari a circa 79,5 milioni di euro, coperti per il 6,5% dai contributi regionali (5.208.171 euro) e per il 41% dalle risorse dei Comuni associati (32.674.352 euro).

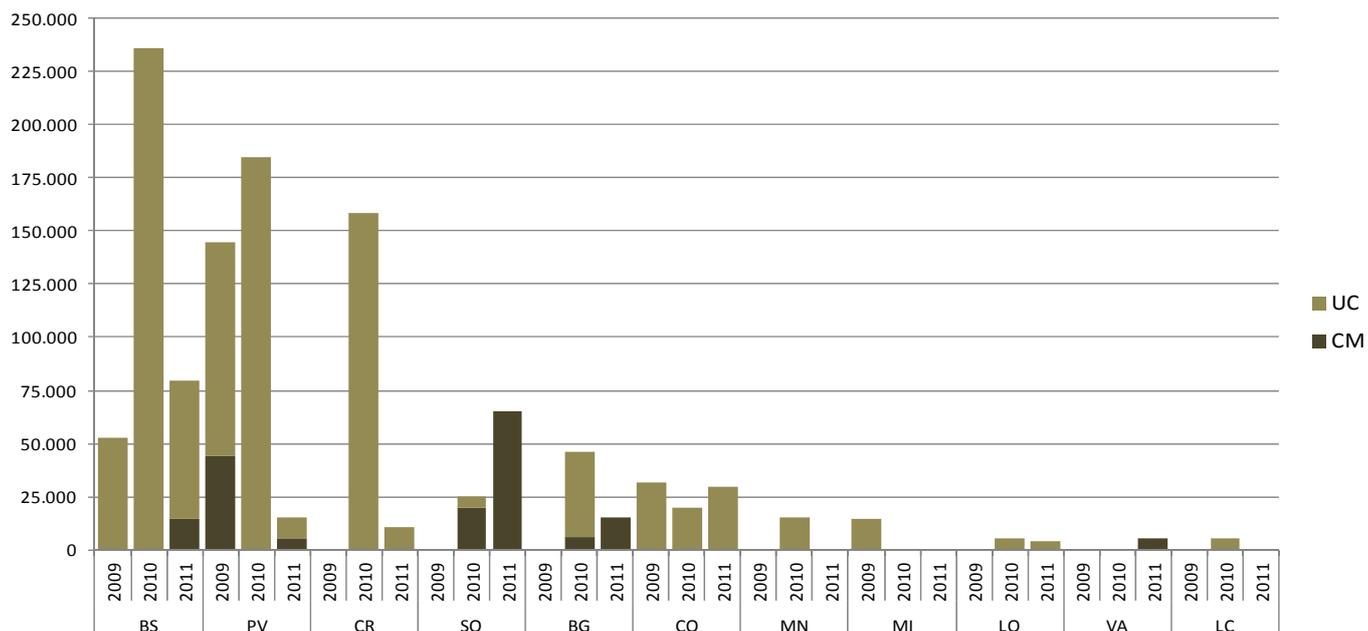
Per quanto concerne invece i contributi straordinari, le cifre corrispondono all'acconto erogato nell'anno indicato, ovvero il 50% di quanto concesso, che sarà saldato, previa presentazione entro due anni delle fatture delle spese effettuate. Unico anno per il quale si hanno i dati definitivi del contributo erogato è il 2009.

**I contributi straordinari** (conto capitale) sono stati:

- nel 2009 € 243.038;
- nel 2010 € 695.522 (concessi € 1.391.044);
- nel 2011 € 223.464 (concessi € 446.929);
- nel 2012 € 368.336,68 (concessi € 503.689,18).

<sup>12</sup> Esclusi i contributi aggiuntivi relativi all'art. 22, comma 4, Regolamento regionale 2/2009.

**Graf. 3 - Distribuzione provinciale dei contributi straordinari, per CCMM e UC, triennio 2009 – 2011**



Fonte: dati relazione triennale al Consiglio n. 44/2012

La provincia nella quale vengono assegnate maggiori risorse è Brescia che assorbe circa il 32% di contributi complessivamente erogati nel corso del triennio, seguita da Pavia (30%) e Sondrio (15%). In totale viene assegnato l'85% delle risorse alle UC e il 15% alle CCMM.

Per quanto concerne i **contributi straordinari di continuità** (erogabili dopo 3 anni per i servizi svolti mediante l'ufficio unico) è stato momentaneamente erogato un unico contributo nel 2011 alla UC Alta Valle Versa (5.760 euro).

A questi contributi si aggiunge quello pari a 100.000 euro annui per ciascuna delle annualità 2011 e 2012, erogato al Comune di Gravedona a seguito della fusione con 2 comuni limitrofi. Da evidenziare che, fatti salvi i casi di altre 2 coppie di Comuni, rispettivamente in provincia di Pavia ed in provincia di Brescia, nel periodo considerato, non si sono formalizzate altre **iniziative di fusione tra comuni lombardi**.

I contributi regionali non sono l'unico canale di finanziamento per i comuni in GA, anche lo Stato incentiva la gestione di funzioni e servizi comunali in forma associata con contributi che dal 2002 ad ora hanno raggiunto complessivamente quasi **5 milioni di euro per anno**.

### 3.2. Gestioni attivate e comuni coinvolti

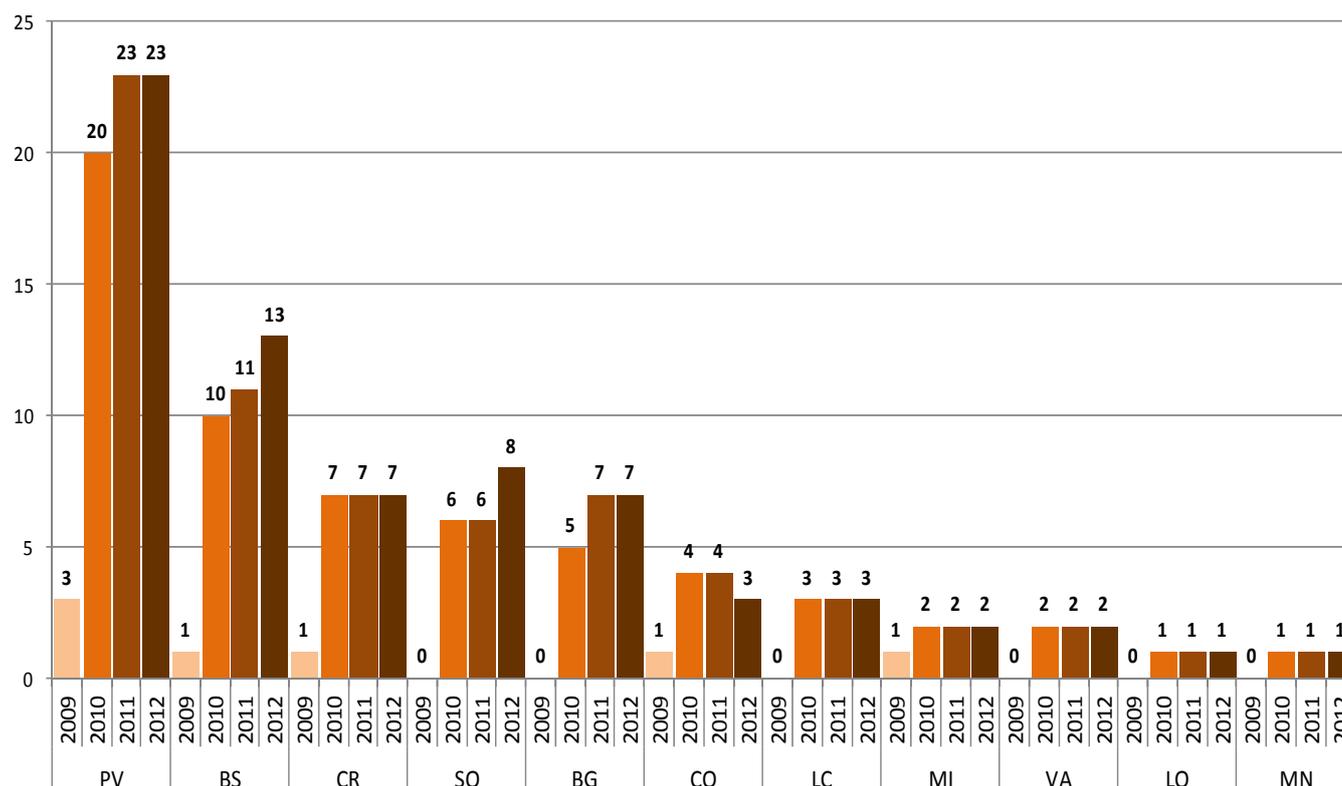
Attraverso la richiesta di accesso ai contributi ordinari sono state censite complessivamente 70 gestioni associate (14 CM e 56 UC). I comuni complessivamente coinvolti sono 371 di cui 177 facenti parte di CM e 194 di UC. Per quanto concerne il dinamismo delle GA tra il 2010 e il 2011 si riscontra un incremento di 2 CM e 5 UC, tra il 2011 e il 2012 di 2 CM e 1 UC. Il netto incremento dal 2009 al 2010 dipende dal regime transitorio di convivenza tra vecchia e nuova normativa.

**Tab. 4 - Gestioni associate finanziate 2009-2012 – contributi ordinari**

	n. Gestioni associate				n. Comuni coinvolti			
	2009	2010	2011	2012	2009	2010	2011	2012
UC	6	50	55	56	19	169	188	194
CM	1	11	12	14	8	123	143	177
<b>Tot</b>	<b>7</b>	<b>61</b>	<b>67</b>	<b>70</b>	<b>27</b>	<b>292</b>	<b>331</b>	<b>371</b>

Fonte: dati Direzione Generale Semplificazione e Digitalizzazione

**Grafico 4 - Distribuzione provinciale del numero di gestioni associate finanziate, triennio 2009 – 2012**



Fonte: dati Direzione Generale Semplificazione e Digitalizzazione

Fra le province con un più elevato livello associativo rientrano Pavia, dove rispetto all'ultimo anno disponibile (2012) si concentra il 33% delle GA censite, Brescia (19%), Sondrio (11%), Cremona e Bergamo (entrambe con il 10%). Viceversa, le province con un basso livello associativo sono Lodi e Mantova nelle quali è stata censita un'unica GA.

La realtà più numerosa, in termini di GA incentivate, dunque è quella della **provincia di Pavia** che vede accedere agli incentivi 22 UC e la CM dell'Oltrepò Pavese (che coinvolge 12 Comuni). Le 22 unioni coinvolgono 65 comuni e quasi 79.000 residenti; la maggior parte delle unioni è composta da 2 comuni, mentre l'unione che annovera il maggior numero di comuni (Basso Pavese) ne comprende 8, per un totale di 14.628 residenti. Il 72% dei comuni appartenenti alle unioni e l'83% dei comuni appartenenti alle CM è al di sotto dei 1000 abitanti. Complessivamente il 41% dei comuni appartiene a GA incentivate.

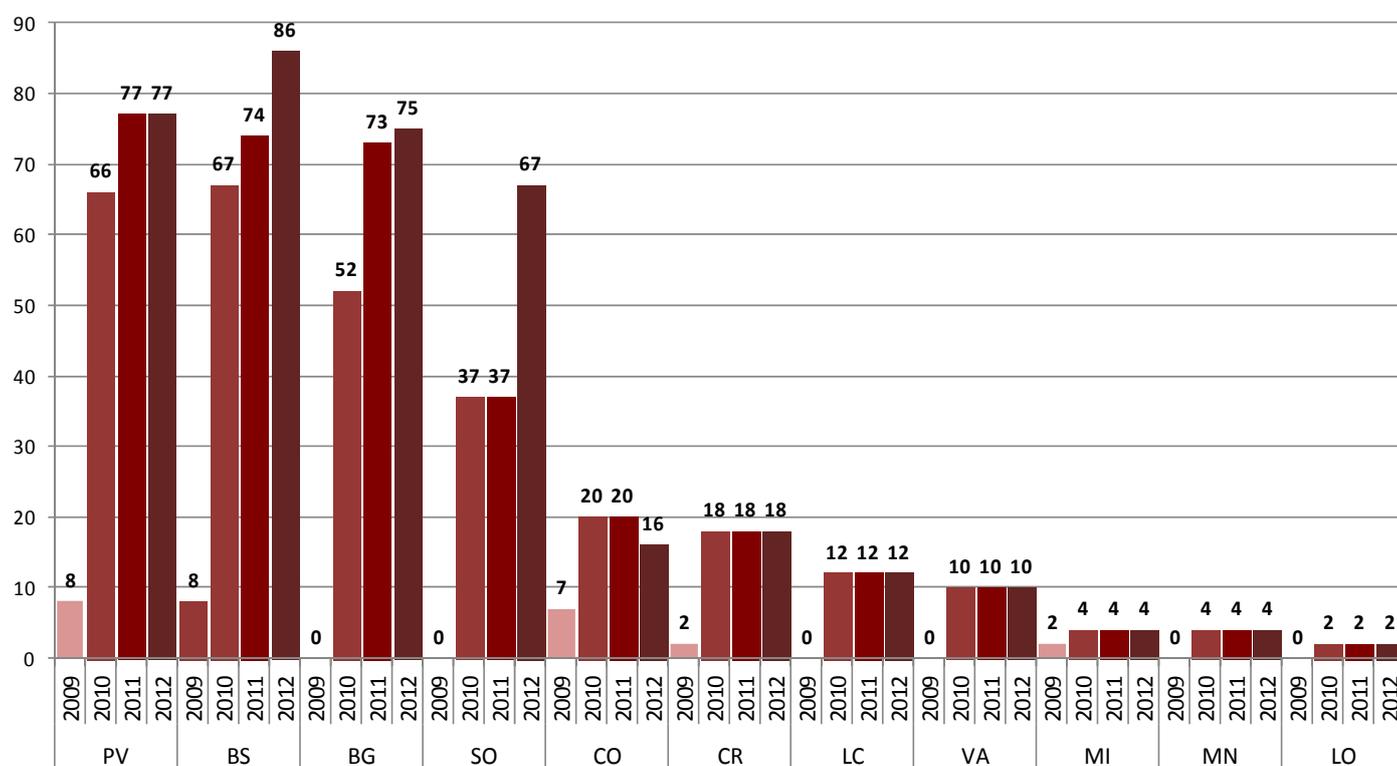
La **provincia di Brescia** si caratterizza per una presenza elevata di UC, sono 10, oltre a 3 CM, che costituiscono il 36% del totale dei comuni.

In **provincia di Cremona** hanno avuto accesso agli incentivi 7 UC per un totale di 18 comuni coinvolti, che annoverano complessivamente 23.878 residenti. Il 50% dei comuni delle unioni ha una popolazione inferiore ai 1.000 abitanti. I servizi incentivati hanno visto un leggero aumento dal 2009 al 2011.

Sebbene le province di Bergamo e Cremona abbiano, nel 2012, lo stesso numero di GA incentivate, il numero di comuni coinvolti nella **provincia di Bergamo** è più del triplo di quelli presenti nel territorio di Cremona. Nel territorio della provincia di Bergamo infatti le 4 CM che erogano servizi in forma associata sono composte da un numero elevato di comuni. Complessivamente i comuni bergamaschi che svolgono servizi in gestioni associate incentivate sono circa il 30% del totale dei comuni della provincia, con una prevalenza di quelli appartenenti a comunità montane.

Nella **provincia di Sondrio**, il territorio è totalmente suddiviso tra 5 CM e tutte hanno partecipato a forme di gestione associata incentivata. Ci sono 3 UC, costituite all'interno di CM e complessivamente l'85% dei comuni appartiene a GA incentivate.

**Graf. 5 - Distribuzione provinciale del numero di comuni coinvolti in GA finanziate, triennio 2009 – 2012**



Fonte: dati Direzione Generale Semplificazione e Digitalizzazione

In alcune province si può osservare un aumento del numero di comuni che hanno aderito alle GA. Senza considerare il netto differenziale fra 2009 e 2010 (+ 150 comuni nelle UC e + 115 comuni nelle CM) che dipende dal citato regime provvisorio, tra il 2010 e il 2011 osserviamo un aumento nelle UC dell'11%, mentre per nelle CM l'aumento è del 16%. Tra il 2011 e il 2012 l'incremento del numero di comuni appartenenti a UC è del 3% mentre per quelli appartenenti a CM è del 23%.

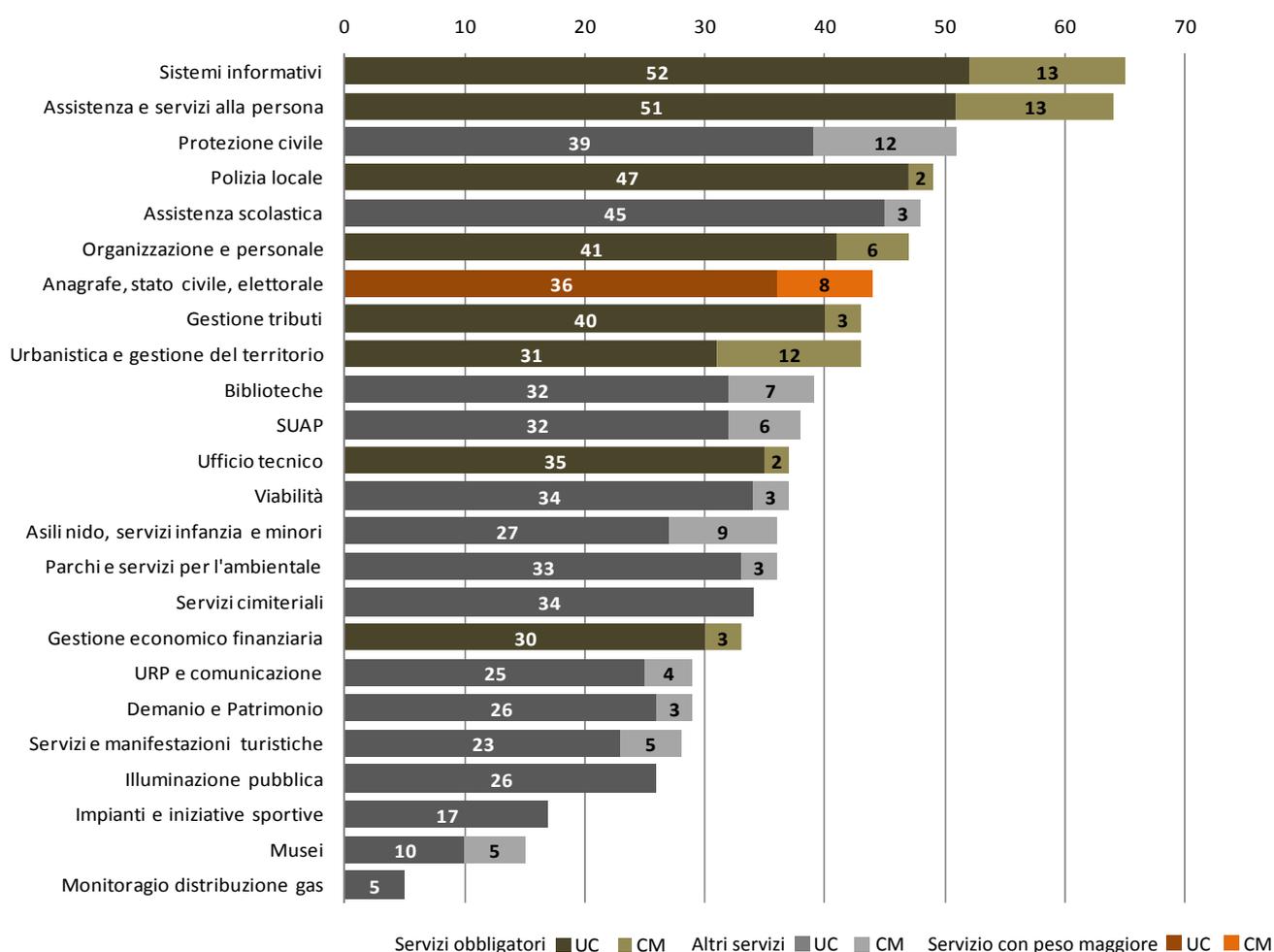
Al tempo stesso, è da segnalare il recesso che ha interessato due Unioni di comuni del Pavese, che dal 2010 al 2011 hanno perso un comune ciascuna; mentre è **notevole l'incremento in provincia di Sondrio dove il numero di comuni appartenenti a GA tra il 2011 e il 2012 si incrementa di 30 unità** (aumento dell'81%), grazie all'ingresso di 2 comunità montane tra le GA finanziate dalla l.r. 19/2008.

### 3.3. Funzioni e servizi associati

Le norme regionali sulla GA volontaria, ai fini dell'erogazione dei contributi, prevedono l'obbligo di associare alcuni servizi e attribuiscono ad essi pesi diversi. Questi meccanismi incentivanti naturalmente condizionano la preferenza dei comuni su quali servizi associare. Osservando il numero di GA per servizio associato infatti si osserva come, salvo qualche eccezione, le preferenze dei comuni siano andate ai servizi cui sono associati i pesi maggiori.

Secondo le disposizioni regionali, vi sono 8 servizi (quelli in colore verde nel grafico n. 6) tra i quali le UC possono scegliere i 4 servizi che devono obbligatoriamente esercitare in forma associata. La scelta del **Servizio anagrafe** (nel grafico n. 6 in colore rosso), che non rientra tra quelli obbligatori, risulta fortemente condizionata dall'attribuzione del peso più elevato, pari a 10 punti.

**Graf. 6 - numero di GA per servizi associati e incentivati con contributi ordinari, anno 2012**



Fonte: dati Direzione Generale Semplificazione e Digitalizzazione

I servizi con il dato più rilevante di GA destinatarie di contributi ordinari sono: **Sistemi informativi** e **Assistenza e Servizi alla persona**, seguiti da **Protezione civile**, **Polizia locale**, e **Assistenza scolastica**. Si registrano invece poche GA per servizi come **Monitoraggio distribuzione gas**, **Musei** e **Impianti e iniziative sportive**. Con riferimento ai soggetti gestori (UC e CM), si segnala che i servizi per i quali le CM chiedono i contributi in percentuale maggiore non sono sempre gli stessi scelti dalle UC. Vi è una tendenza comune nella scelta di erogazione, tra i servizi non obbligatori, della **Protezione civile** e Asili nido servizi per l'infanzia e minori, con una maggiore propensione da parte delle CM. Si evidenzia

inoltre che le CM non hanno richiesto, al 2012, contributi per i servizi riferiti a Monitoraggio distribuzione gas, Servizi cimiteriali, Impianti e iniziative sportive, Illuminazione pubblica e solo due CM hanno richiesto il contributo per la Polizia locale, servizio invece molto richiesto dalle UC. Per quanto riguarda le UC è significativamente alto il dato riguardante l'**Assistenza scolastica**, considerata anche la non obbligatorietà di tale servizio. Ridotta invece è la percentuale di UC che hanno chiesto e ottenuto il contributo con riferimento ai Musei, dato ancor più rilevante se si considera che sono invece circa la metà le CM che hanno chiesto e ottenuto il contributo ordinario per il medesimo servizio.

Considerando gli incrementi nell'ultima annualità, si evidenzia come tra il 2011 e il **2012** ad avere il maggior **aumento** è il servizio di **Sportello Unico per Attività Produttive (SUAP)**, con un passaggio da 24 a 32 UC e da 2 a 6 CM (incremento complessivo del 46%). Ad avere un aumento significativo sono anche i servizi di Musei (+36%), Servizi e manifestazioni turistiche (+22%) e Organizzazione e personale (+15%).

### **3.4. Attività di accompagnamento**

Per rafforzare l'attività di sostegno agli enti locali nella fase di ridefinizione degli ambiti e delle forme dell'associazionismo, Regione Lombardia ha affidato a Éupolis Lombardia un'attività di accompagnamento sul territorio, rivolta specificamente ai comuni. Mediante l'individuazione di dieci casi-pilota da analizzare, sono state fornite ai comuni indicazioni per il percorso di gestione associata e per definire il relativo modello organizzativo. L'incarico affidato a Éupolis è in fase di conclusione (primo trimestre 2013).

Nel corso di questa attività in ogni provincia si sono svolti incontri con i comuni, durante i quali sono stati raccolti quesiti e spunti sugli obblighi posti in materia dalla normativa statale. Questo ha portato alla stesura di un documento di lavoro<sup>13</sup> con orientamenti regionali sulle GAO, per il dibattito con i comuni, in cui vengono anche indicate quelle che Regione Lombardia, alla luce delle esperienze già svolte, ritiene essere delle **buone prassi**:

- a) istituzione, con specifico atto, di Uffici unici;
- b) istituzione di strumenti istituzionali a supporto dell'integrazione, come la Conferenza dei sindaci dei comuni aggregati in convenzione;
- c) gestione unificata da parte di tutti i comuni della totalità dei servizi afferenti ad una specifica funzione;
- d) integrazione del management e del personale;
- e) avvio della gestione associata partendo dalle funzioni con elevato grado di complessità;
- f) simulazioni di calcolo per la valutazione dell'impatto dei costi e dei vantaggi economici preventivi all'avvio della gestione associata;
- g) ampliamento dei destinatari dei servizi e dell'utenza in genere, tramite l'organizzazione in forma integrata a livello di ambito territoriale delle funzioni e dei relativi servizi.

---

<sup>13</sup> Il documento "Incontri con i comuni in materia di esercizio associato obbligatorio di funzioni. Temi per il confronto e traccia di linee guida" è riportato nell'Allegato n. 2 alla dgr 4669/2013.

#### 4. Verso la gestione associata obbligatoria

Oggi i piccoli comuni lombardi sotto i 5.000 abitanti (se montani sotto i 3.000) si trovano a dover attuare la gestione associata obbligatoria esercitando 3 delle loro funzioni fondamentali in forma associata dal 1° gennaio 2013 e tutte le restanti funzioni entro il 1° gennaio 2014. Ma quanti comuni lombardi sono interessati da questa riforma e quanti di questi fanno già parte di GA?

Per ricostruire la situazione della GA in Lombardia rispetto ai nuovi obblighi normativi, occorre tener conto di alcuni limiti. Prima di tutto, i dati contenuti nella relazione triennale al Consiglio<sup>14</sup> consentono di identificare solamente le GA che hanno chiesto e ottenuto i contributi della l.r. 19/2008. Si presume che questi dati costituiscano una leggera sottostima delle GA effettivamente esistenti sul territorio regionale. Inoltre, la Regione ha deciso di valorizzare le GA stabili (UC e CM) mentre lo Stato non indica le CM come tipologia di riferimento e riconosce anche le gestioni associate costituite tramite convenzione.

La nostra ricostruzione, che considera unicamente le GA censite attraverso la legge regionale, può dunque essere solo indicativa della diffusione di GA in Lombardia.

**Tab. 5 - Comuni in obbligo, già aderenti a GA destinatarie dei contributi della l.r. 19/2008, anno 2011**

Ampiezza demografica	n. Comuni	n. Comuni in GA (UC+CM)	%
(A) Comuni di montagna fino a 3.000	394*		
(B) Comuni di pianura fino a 3.000	423		
(C) Comuni di pianura da 3.001 a 5.000	189		
<b>Comuni in obbligo (A+B+C)</b>	<b>1006</b>	<b>288</b>	<b>29%</b>

Fonte: dati Direzione Generale Semplificazione e Digitalizzazione ed Éupolis Lombardia

\* Dato 2009

Complessivamente il **65% dei comuni lombardi (1006) è coinvolto dalla riforma** della GAO. Almeno il **29% di essi (288) ha già esperienza di GA** poiché appartiene ad una delle sue forme stabili, incentivate in base alla l.r. 19/2008: 181 comuni con meno di 5.000 abitanti appartengono alle 55 UC finanziate nel 2011, 107 comuni con meno di 3.000 abitanti appartengono alle 12 CM finanziate.

La GAO interessa per il 60% comuni di pianura e per il 40% comuni montani.

#### 5. Riflessioni sull'esperienza e proposte

La relazione triennale al Consiglio, dalla quale sono tratte molte delle informazioni qui riportate, è parte di un lavoro di ricerca più ampio, svolto da Éupolis nel 2012<sup>15</sup>. Lo studio, al quale rinviamo per approfondimenti, è costituito anche da una sezione dedicata all'analisi delle conseguenze e dei potenziali vantaggi che l'attuazione della GAO può determinare in Lombardia, in particolare dal punto di vista finanziario e organizzativo. Altre informazioni sull'esperienza della gestione associata volontaria e sulle criticità da affrontare per passare alla gestione obbligatoria si rinvengono in documenti ufficiali di Regione Lombardia, di cui sintetizziamo le principali indicazioni.

Le gestioni associate incentivate sono tenute a trasmettere alla Regione relazioni annuali le cui informazioni hanno permesso di indagare: la **dimensione** demografica delle GA, misurata in abitanti

<sup>14</sup> Rel. n. 44 del 26 ottobre 2012.

<sup>15</sup> Éupolis Lombardia, "Riorganizzazione finanziaria e gestionale dei comuni e delle CCMM attraverso processi di Gestione Associata Obbligatoria", Milano, novembre 2012.

residenti; il grado di **integrazione**, in termine di personale e servizi condivisi; la **staticità** e il dinamismo, intesi come variazione della spesa e dei servizi gestiti in forma associata; il grado di **pluralità** istituzionale, ovvero il numero di comuni coinvolti. La relazione triennale al Consiglio dà conto delle riflessioni scaturite da questa analisi:

- le unioni integrate, cioè quelle dotate di consistenza e solidità organizzativa, sono minoritarie (36%) e per la maggior parte sono di piccole dimensioni, statiche e con limitata pluralità istituzionale;
- le unioni di grande dimensione sono ancor meno (16%), sono generalmente statiche, mai integrate e non sempre costituite da un elevato numero di comuni;
- le unioni plurali, a loro volta, sono di medie o grandi di dimensione, ma quasi sempre statiche, cioè non si sviluppano al di là del livello raggiunto.

Questa analisi evidenzia **la debolezza del modello lombardo di unione che non riesce a combinare in nessun caso l'integrazione dei servizi con la rilevanza dimensionale e con la pluralità istituzionale**. Vi è un solo caso di unione integrata che supera i 10.000 abitanti e anche un solo caso di unione integrata e plurale. Sembra quindi che solo nel piccolo, con al massimo 4 comuni, si riesca per il momento a sviluppare situazioni di gestione associata consistenti e robuste sul piano organizzativo. Inoltre, si nota come le unioni meno plurali fanno registrare una proporzione maggiore di casi di dinamismo ed integrazione. Infine, le unioni più integrate sono, in proporzione, più statiche di quelle meno integrate.

Con la chiusura anticipata della legislatura, il Presidente e gli Assessorati della Giunta hanno svolto una ricognizione dello stato di attuazione di alcune politiche strategiche specificate nel Programma Regionale di Sviluppo, per ricostruire un quadro che possa essere strumento di conoscenza per la Giunta che darà avvio alla X Legislatura. Con queste finalità, la dgr 4669/2013<sup>16</sup> affronta il tema della "gestione associata di servizi tra comuni" e, attraverso quanto emerso dal confronto con comuni e province, individua alcuni punti nodali della politica e ipotesi di nuova regolazione. Di seguito sintetizziamo queste considerazioni ed altri passaggi chiave emersi nel corso dell'analisi.

- Il **coinvolgimento dei comuni demograficamente non in obbligo** è un elemento fondamentale per la completa attuazione della GAO poiché, ovviamente, il territorio non è organizzato secondo la rigida separazione tra categorie di comuni con determinate soglie demografiche e in molti casi risultano opportune e necessarie modalità di cooperazione tra comuni in obbligo e fuori dall'obbligo. La necessità di tali forme di coinvolgimento risulta evidente soprattutto nel caso dei **comuni "isola"**, cioè confinanti con soli comuni non in obbligo, e dunque impossibilitati all'adempimento degli obblighi normativi.
- I **limiti demografici nelle UC e CM** andrebbero riconsiderati, valutando ad esempio la possibilità di individuare, almeno per le zone altimetriche di pianura e collina, una "dimensione minima richiesta" legata sia alle dimensioni demografiche che all'estensione del territorio. L'obiettivo sarebbe quello di estendere il più possibile l'associazionismo portando ad aderire anche comuni magari non in obbligo per popolazione, ma di piccole dimensioni territoriali. Si potrebbe definire anche l'obbligatorietà di conferimento di alcune funzioni alle

---

<sup>16</sup> Delibera di Giunta regionale del 9 gennaio 2013, n. 4669, "Presa d'atto della comunicazione del Presidente Formigoni di concerto con l'assessore Colozzi avente oggetto: stato di attuazione delle politiche regionali a chiusura della IX Legislatura - Gestione associata di servizi tra comuni".

Comunità montane, a prescindere dal livello demografico, poiché nelle zone di montagna lombarde queste svolgono il ruolo di ente di convergenza associativa.

- La **definizione dei perimetri ottimali per l'esercizio delle funzioni in forma associata** è compito della Regione, con l'obiettivo di definire aree geografiche entro le quali possano meglio svilupparsi forme associative comuni, coerenti con profili territoriali specifici. Nell'ambito delle aree geografiche può essere individuata la dimensione ottimale e omogenea di esercizio della singola funzione amministrativa. Ad esempio potrebbe essere considerata in modo più approfondito l'ipotesi di ambiti di "circondario" (come i germanici *Kreise* o i distretti socio-sanitari) e di una più adeguata ed omogenea perimetrazione delle Comunità Montane.
- La **convergenza verso processi di fusione** potrebbe essere una valida scelta strategica, poiché la fusione costituisce lo strumento privilegiato di riorganizzazione del territorio, di contenimento dei costi e di semplificazione delle procedure, a cui tendere quale sviluppo compiuto della gestione associata. Attualmente nella nostra regione sono in corso una ventina di tentativi di fusione che potrebbero essere agevolati. Per incentivare questa scelta si è dimostrata molto utile la diffusione della conoscenza diretta di esperienze positive e lo scambio di testimonianze tra enti locali. Ad esempio in provincia di Como vi è stata un'esperienza positiva rappresentata dal comune di Gravedona.
- Le **tipologie di premialità** attualmente attribuite alle gestioni associate non sono le uniche possibili. Oltre agli attuali contributi ordinari e straordinari, potrebbe essere utile introdurre diverse modalità di incentivo, come ad esempio condizioni di favore nel patto di stabilità regionale.
- **Modalità standard di gestione**, potrebbero essere promosse dalla Regione diffondendo e incoraggiando pratiche comuni tra le diverse GA, ad esempio dal punto di vista della gestione del personale o della stipula di contratti.
- La **ridefinizione del ruolo delle Comunità montane** va considerata all'interno del processo di GAO, in modo coerente con la riforma del disegno associativo regionale e con la possibilità di costituzione di UC anche all'interno delle CM. Attualmente la situazione lombarda è molto diversificata: vi sono CM dove tutti i comuni gestiscono qualche servizio in forma associata, come ad esempio quella della Val Camonica, e CM dove invece nessun comune gestisce in forma associata dei servizi, ad esempio quella del Garda.
- **Dubbi** sulla possibilità di assolvere alla **GA mediante società partecipate**, consorzi o società consortili sono emersi fra gli enti locali. Chiarimenti in questo senso potrebbero agevolare l'attuazione degli obblighi normativi.
- **Le informazioni sulla GA invecchiano presto.** La materia è soggetta a rapidi e molteplici variazioni, in termini di numero di nuove GA, comuni aderenti e popolazione coinvolta e i cambiamenti sono difficilmente monitorabili. Per ovviare a queste difficoltà si è pensato all'istituzione di un **albo ufficiale delle Unioni di Comuni**.

In conclusione, un elemento da considerare per le future riflessioni su questo tema è che lo studio e il confronto tra le scelte fatte nelle diverse regioni italiane, riguardo la gestione associata, potrebbero essere un elemento di conoscenza significativo. Tali decisioni infatti non sono andate tutte nella stessa direzione, ma hanno effettivamente intrapreso percorsi diversi e potrebbero dunque aver prodotto anche diversi risultati.

### Per saperne di più

- Éupolis Lombardia, "Riorganizzazione finanziaria e gestionale dei comuni e delle CCMM attraverso processi di Gestione Associata Obbligatoria", Milano, novembre 2012;
- Arturo Bianco, "La gestione associata tra i piccoli comuni, Guida operativa", Maggioli editore, novembre 2011;
- Autori Vari, "La finanza territoriale in Italia, Rapporto 2012", Milano, Franco Angeli, 2012;
- Legge regionale 27 giugno 2008, n. 19 "Riordino delle Comunità Montane della Lombardia, disciplina delle Unioni di Comuni lombarde e sostegno all'esercizio associato di funzioni e servizi comunali";
- Legge regionale del 28 dicembre 2011, n. 22 "Disposizioni per l'attuazione della programmazione economico-finanziaria regionale, ai sensi dell'art. 9 ter della l.r. 31 marzo 1978, n. 34";
- Regolamento Regionale del 27 luglio 2009, n. 2 "Contributi alle Unioni di Comuni lombarde e alle Comunità Montane e incentivazione alla fusione dei piccoli Comuni, in attuazione dell'articolo 20 della Legge Regionale 27 giugno 2008, n. 19";
- DGR del 9 gennaio 2013, n. 4669, "Preso d'atto della comunicazione del Presidente Formigoni di concerto con l'assessore Colozzi avente oggetto: stato di attuazione delle politiche regionali a chiusura della IX Legislatura - Gestione associata di servizi tra comuni";
- DCR 802/2003 "Indirizzi e criteri sugli incentivi regionali alla gestione associata di funzioni e servizi comunali" e dgr 15949/2003 "Contributi regionali alla gestione associata di funzioni e servizi comunali";
- DCR 871/1998 "Contributi regionali per le Unioni e le fusioni di Comuni costituite ai sensi, rispettivamente, dell'art. 26 e dell'art. 11 della legge 142/1990. Approvazione dei criteri di determinazione dell'entità dei contributi annuali da erogare a ciascuna Unione ed a ciascuna fusione".

---

Questa analisi è stata realizzata dall'Ufficio Analisi Leggi e Politiche Regionali: Elvira Carola (direzione), Francesco Pellegrini (analisi), Daniela Carnelli (segreteria di redazione).

Le informazioni riportate nelle tabelle e nei grafici sono state attinte alle diverse fonti indicate in calce e sono state oggetto di elaborazione da parte del gruppo di lavoro.

Ringraziamo per la collaborazione: Alberto Bernini e collaboratori della Struttura Riorganizzazione dei processi amministrativi degli enti locali della Direzione Generale Semplificazione e Digitalizzazione di Regione Lombardia.

Stampa a cura dell'U.O.O. Centro Stampa e Fotocomposizione del Consiglio regionale della Lombardia

È possibile richiedere copia della Nota Informativa e della relativa documentazione presso la segreteria dell'Ufficio Analisi Leggi e Politiche regionali tel. 02/67482437 – e-mail: [ufficio.analisileggi@consiglio.regione.lombardia.it](mailto:ufficio.analisileggi@consiglio.regione.lombardia.it)

Pubblicazione non periodica. Distribuzione gratuita. Nessuna riproduzione, traduzione o adattamento può essere pubblicata senza citarne la fonte.