



# PICCOLI COMUNI IN LOMBARDIA: INSIEME

- + EFFICIENZA
- + SOLIDARIETÀ
- + SERVIZI

A CURA DI FRANCESCO MONTEMURRO

Giugno 2015

# Due grandi problemi per i piccoli comuni

Uno è.....

il fenomeno dell'urbanizzazione (esodo verso centri urbani di maggiore dimensione), che ha causato negli anni una perdita di popolazione sempre maggiore e anche un forte invecchiamento della popolazione rimasta (nei comuni fino a 3000 abitanti): bacino di utenza non più adeguato, perdita di sostenibilità economica, degrado di tipo ambientale.

I problemi principali: servizi di trasporto pubblico locale, servizi di istruzione pubblica, assistenza sanitaria.

# Risorse umane e risorse strumentali insufficienti

3

L'altro è....

Il governo dei processi politici e organizzativi. La gestione dei servizi.

E' sempre più difficile garantire livelli di innovazione e miglioramento attraverso le risorse a disposizione: il personale spesso è despecializzato ed è carente nell'aggiornamento delle competenze; le tecnologie non vengono utilizzate e l'organizzazione è inadeguata.

L'incapacità di sfruttare in modo appropriato le economie di scala.

# La Lombardia al confronto con le altre regioni

4

Come si vedrà dalle tabelle riportate di seguito

In Lombardia:

i piccolissimi comuni, fino a 1000 abitanti, sono presenti in % molto ridotta (30,5%) rispetto alle altre regioni con alta incidenza di comuni minori: Piemonte (56,3%), Liguria (54,1%), Molise (54,4%), Trentino A.A. (41,1%).

Più alta è inoltre l'incidenza dei comuni compresi fra 3mila e 5mila abitanti, nonché la quota dei comuni piccoli localizzati in pianura.

**Fattori che provocano conseguenze importanti sui processi socio-economici e istituzionali.**

# Il numero dei piccoli comuni per classi di popolazione e per regione

5

Regione	Comuni fino a 1.000 abitanti			da 1.001 a 3.000 abitanti			da 3.001 a 5.000 abitanti			totale fino a 5.000 abitanti
	V.ass.	% colonna	% sui Pc regionali	V.ass.	% colonna	% sui Pc regionali	V.ass.	% colonna	% sui Pc regionali	
Abruzzo	115	5,8%	46,2%	105	4,1%	42,2%	29	2,6%	11,6%	249
Basilicata	26	1,3%	26,3%	53	2,1%	53,5%	20	1,8%	20,2%	99
Calabria	79	4,0%	24,5%	177	6,9%	54,8%	67	5,9%	20,7%	323
Campania	67	3,4%	20,0%	196	7,7%	58,5%	72	6,3%	21,5%	335
Emilia-Romagna	21	1,1%	13,4%	70	2,7%	44,6%	66	5,8%	42,0%	157
Friuli-Venezia Giulia	48	2,4%	30,8%	86	3,4%	55,1%	22	1,9%	14,1%	156
Lazio	88	4,4%	34,9%	116	4,5%	46,0%	48	4,2%	19,0%	252
Liguria	99	5,0%	54,1%	65	2,5%	35,5%	19	1,7%	10,4%	183
Lombardia	329	16,6%	30,5%	489	19,1%	45,3%	262	23,1%	24,3%	1.080
Marche	48	2,4%	27,7%	87	3,4%	50,3%	38	3,3%	22,0%	173
Molise	68	3,4%	54,4%	48	1,9%	38,4%	9	0,8%	7,2%	125
Piemonte	602	30,3%	56,3%	361	14,1%	33,7%	107	9,4%	10,0%	1.070
Puglia	7	0,4%	8,2%	49	1,9%	57,6%	29	2,6%	34,1%	85
Sardegna	119	6,0%	37,9%	152	5,9%	48,4%	43	3,8%	13,7%	314
Sicilia	34	1,7%	16,7%	91	3,6%	44,6%	79	7,0%	38,7%	204
Toscana	20	1,0%	14,8%	67	2,6%	49,6%	48	4,2%	35,6%	135
Trentino-Alto-Adige	122	6,1%	41,1%	135	5,3%	45,5%	40	3,5%	13,5%	297
Umbria	10	0,5%	16,7%	35	1,4%	58,3%	15	1,3%	25,0%	60
Valle d'Aosta	41	2,1%	56,2%	24	0,9%	32,9%	8	0,7%	11,0%	73
Veneto	41	2,1%	13,2%	156	6,1%	50,2%	114	10,0%	36,7%	311
<b>Italia</b>	<b>1.984</b>	<b>100,0%</b>	<b>34,9%</b>	<b>2.562</b>	<b>100,0%</b>	<b>45,1%</b>	<b>1.135</b>	<b>100,0%</b>	<b>20,0%</b>	<b>5.681</b>

Fonte: elaborazione su dati Istat (01/01/2014), escluse eventuali fusioni tra comuni avvenute durante il 2014.

# Le tendenze demografiche dei piccoli comuni al confronto con gli altri comuni, per regione

6

Regione	Popolazione residente nei piccoli comuni. Incidenza % sul totale della popolazione regionale							
	Comuni fino a 1.000 abitanti		comuni da 1.001 a 3.000 abitanti		comuni da 3.001 a 5.000 abitanti		Totale comuni fino a 5.000 abitanti	
	2014	2005	2014	2005	2014	2005	2014	2005
Abruzzo	4,6%	5,2%	13,4%	14,2%	8,4%	8,3%	26,4%	27,7%
Basilicata	3,2%	3,6%	16,3%	17,3%	13,1%	13,6%	32,6%	34,6%
Calabria	2,8%	3,1%	16,4%	17,3%	12,9%	12,8%	32,1%	33,1%
Campania	0,8%	0,9%	6,3%	6,6%	4,7%	4,8%	11,8%	12,3%
Emilia-Romagna	0,3%	0,4%	3,1%	3,4%	5,9%	6,0%	9,3%	9,8%
Friuli-Venezia Giulia	2,3%	2,5%	14,1%	14,4%	7,0%	7,0%	23,5%	24,0%
Lazio	0,8%	1,0%	3,7%	4,1%	3,2%	3,4%	7,8%	8,4%
Liguria	3,2%	3,2%	7,8%	7,6%	4,4%	4,4%	15,5%	15,2%
Lombardia	<b>1,8%</b>	<b>1,9%</b>	<b>9,2%</b>	<b>9,1%</b>	<b>10,4%</b>	<b>10,1%</b>	<b>21,4%</b>	<b>21,1%</b>
Marche	1,9%	2,1%	10,4%	10,7%	9,8%	9,5%	22,1%	22,2%
Molise	12,6%	13,7%	24,9%	25,4%	11,0%	10,8%	48,6%	50,0%
Piemonte	6,4%	6,6%	13,9%	13,8%	9,2%	9,0%	29,4%	29,4%
Puglia	0,1%	0,1%	2,4%	2,6%	2,8%	2,9%	5,4%	5,6%
Sardegna	4,2%	4,6%	17,2%	17,8%	10,3%	10,2%	31,6%	32,6%
Sicilia	0,5%	0,6%	3,4%	3,7%	5,9%	6,2%	9,8%	10,4%
Toscana	0,4%	0,4%	3,3%	3,5%	5,0%	5,1%	8,7%	8,9%
Trentino-Alto-Adige	6,6%	6,9%	23,2%	23,5%	13,9%	14,0%	43,7%	44,4%
Umbria	0,6%	0,7%	7,3%	7,5%	6,6%	6,6%	14,4%	14,8%
Valle d'Aosta	14,3%	14,4%	33,4%	33,1%	25,2%	24,6%	72,9%	72,1%
Veneto	0,5%	0,6%	6,4%	6,7%	9,0%	9,1%	16,0%	16,4%
<b>Italia</b>	<b>1,8%</b>	<b>1,9%</b>	<b>7,8%</b>	<b>8,1%</b>	<b>7,3%</b>	<b>7,3%</b>	<b>16,9%</b>	<b>17,3%</b>

Fonte: elaborazione su dati Istat (1 gennaio di ogni anno), escluse eventuali fusioni tra comuni avvenute durante il 2014.

# Ripartizione dei Piccoli Comuni per zona altimetrica e regione

7

Regione	Montagna		Collina		Pianura		Totale Piccoli Comuni
	v.a.	% su regione	v.a.	% su regione	v.a.	% su regione	
Piemonte	331	30,90%	530	49,40%	211	19,70%	1.072
Valle d'Aosta	73	100,00%	0	0,00%	0	0,00%	73
Lombardia	<b>433</b>	<b>40,00%</b>	<b>209</b>	<b>19,30%</b>	<b>441</b>	<b>40,70%</b>	<b>1.083</b>
Trentino-Alto Adige	299	100,00%	0	0,00%	0	0,00%	299
Veneto	104	33,30%	64	20,50%	144	46,20%	312
Friuli-Venezia Giulia	57	36,80%	33	21,30%	65	41,90%	155
Liguria	99	54,10%	84	45,90%	0	0,00%	183
Emilia-Romagna	61	38,60%	61	38,60%	36	22,80%	158
Toscana	59	43,70%	75	55,60%	1	0,70%	135
Umbria	20	33,30%	40	66,70%	0	0,00%	60
Marche	40	23,10%	133	76,90%	0	0,00%	173
Lazio	112	44,30%	140	55,30%	1	0,40%	253
Abruzzo	153	61,20%	97	38,80%	0	0,00%	250
Molise	80	64,00%	45	36,00%	0	0,00%	125
Campania	112	33,50%	213	63,80%	9	2,70%	334
Puglia	8	9,40%	25	29,40%	52	61,20%	85
Basilicata	67	67,70%	32	32,30%	0	0,00%	99
Calabria	132	40,50%	188	57,70%	6	1,80%	326
Sicilia	76	37,30%	125	61,30%	3	1,50%	204
Sardegna	34	10,80%	225	71,70%	55	17,50%	314
<b>Totale</b>	<b>2.350</b>	<b>41,30%</b>	<b>2.319</b>	<b>40,70%</b>	<b>1.024</b>	<b>18,00%</b>	<b>5.693</b>

# Il grado di invecchiamento nei piccoli comuni al confronto con gli altri comuni, per regione

8

Regione	Indice di Vecchiaia				Incidenza % popolazione >75 anni			
	Comuni fino a 5.000 abitanti		Comuni oltre 5.000 abitanti		Comuni fino a 5.000 abitanti		Comuni oltre 5.000 abitanti	
	2014	2005	2014	2005	2014	2005	2014	2005
Abruzzo	209,6	198,6	160,8	141,1	14,2%	12,9%	10,9%	9,1%
Basilicata	213,1	173,5	144,3	113,5	14,3%	11,6%	10,2%	7,6%
Calabria	169,9	140,1	130,7	104,3	12,1%	10,0%	9,2%	7,4%
Campania	172,4	145,2	102,6	77,8	12,3%	10,6%	7,5%	6,1%
Emilia-Romagna	207,3	222,3	168,2	180,6	14,1%	13,3%	12,0%	10,9%
Friuli-Venezia Giulia	199,4	180,8	195,1	188,8	11,9%	10,8%	12,3%	10,9%
Lazio	191,4	178,2	144,9	131,5	12,3%	11,4%	9,9%	8,0%
Liguria	243,7	247,8	238,7	241,6	14,6%	13,1%	14,8%	13,0%
Lombardia	<b>139,5</b>	<b>129,2</b>	<b>152,3</b>	<b>144,9</b>	<b>9,8%</b>	<b>8,1%</b>	<b>10,7%</b>	<b>8,5%</b>
Marche	182,9	181,4	174,5	168,7	13,4%	12,1%	12,4%	10,6%
Molise	222,9	200,6	161,4	124,9	14,8%	13,1%	10,4%	8,0%
Piemonte	192,6	190,9	182,9	175,1	12,7%	11,3%	12,1%	9,7%
Puglia	182,9	145,9	137,7	103,9	12,5%	10,0%	9,5%	7,5%
Sardegna	201,2	155,8	162,7	119,0	12,0%	9,6%	9,0%	6,7%
Sicilia	182,9	159,6	129,6	102,6	13,1%	11,5%	9,3%	7,7%
Toscana	223,9	227,9	187,1	188,4	14,2%	13,2%	12,5%	11,2%
Trentino-Alto-Adige	115,3	97,4	132,9	117,4	9,2%	8,0%	9,9%	8,6%
Umbria	202,8	203,0	182,4	185,1	14,0%	12,7%	12,6%	11,3%
Valle d'Aosta	143,0	135,1	201,6	199,4	10,0%	8,5%	13,5%	11,3%
Veneto	153,3	142,1	150,1	136,4	10,8%	9,6%	10,4%	8,7%
<b>Italia</b>	<b>173,2</b>	<b>159,4</b>	<b>150,4</b>	<b>133,6</b>	<b>11,9%</b>	<b>10,4%</b>	<b>10,5%</b>	<b>8,7%</b>

Fonte: elaborazione su dati Istat (1 gennaio di ogni anno), escluse eventuali fusioni tra comuni avvenute durante il 2014.

# Indice di dipendenza strutturale nei piccoli comuni al confronto con gli altri comuni, per regione

9

Regione	Indice di dipendenza strutturale			
	Comuni fino a 5.000 abitanti		Comuni oltre 5.000 abitanti	
	2014	2005	2014	2005
Abruzzo	57,3	60,4	53,0	50,2
Basilicata	56,1	59,6	49,8	49,0
Calabria	54,0	55,8	49,4	47,8
Campania	54,2	57,9	48,4	47,6
Emilia-Romagna	61,5	59,6	57,7	53,0
Friuli-Venezia Giulia	59,1	50,4	59,8	52,1
Lazio	54,2	54,7	52,0	48,0
Liguria	64,3	60,2	64,8	59,9
Lombardia	<b>53,2</b>	<b>47,4</b>	<b>56,1</b>	<b>48,7</b>
Marche	58,1	58,3	58,0	53,9
Molise	57,2	62,0	50,6	47,8
Piemonte	59,8	55,3	58,4	51,8
Puglia	57,1	56,3	51,8	48,6
Sardegna	53,8	49,8	47,6	40,4
Sicilia	57,2	60,6	51,4	50,8
Toscana	61,8	58,6	59,3	53,5
Trentino-Alto-Adige	53,0	51,2	55,5	50,0
Umbria	61,0	59,4	59,0	54,7
Valle d'Aosta	53,9	47,8	62,7	54,0
Veneto	54,2	50,0	54,8	48,3
Italia	<b>56,1</b>	<b>53,9</b>	<b>54,3</b>	<b>49,9</b>

Fonte: elaborazione su dati Istat (1 gennaio di ogni anno), escluse eventuali fusioni tra comuni avvenute durante il 2014.

# La Lombardia al confronto con le altre regioni

Al contrario di quanto accade nella maggior parte delle altre regioni, i piccoli comuni lombardi (fino a 5mila abitanti) hanno conosciuto un processo d'invecchiamento della popolazione meno accentuato.

In Lombardia, sia il tasso d'invecchiamento sia la quota della popolazione sopra i 75 anni presentano valori più alti nei comuni sopra i 5mila abitanti.

**Indicatore di vitalità socio-economica dei piccoli comuni lombardi, specie quelli compresi fra 3mila e 5mila ab.**

Caratteristiche della popolazione autoctona - attrazione dei processi migratori – complessità sociale.

# Numero medio di pensioni e importi mensili medi per dimensione demografica dei comuni italiani - 2014

11

## Importi medi percepiti (€)

Dimensione del nucleo urbano	Vecchiaia	Invalidità	Superstite	Assegni sociali	Invalidi civili	Totale
Fino a 1000 ab.	903,4	598,7	507,0	379,4	433,1	714,3
da 1001 a 3000	925,7	625,9	525,4	397,2	427,3	728,4
da 3001 a 5000	968,8	652,3	546,7	396,8	425,5	765,4
5001 e oltre	1037,2	675,0	579,0	405,2	421,1	800,7

Fonte: Elaborazioni su dati ISTAT e INPS; Pensioni di vecchiaia=vecchiaia, anzianità, prepensionamenti

## Numero medio di pensioni (ogni 1.000 abitanti)

Dimensione del nucleo urbano	Vecchiaia	Invalidità	Superstite	Assegni sociali	Invalidi civili	Totale
Fino a 1000 ab.	242,1	48,9	105,8	19,5	80,8	498,4
da 1001 a 3000	197,7	37,3	83,5	15,7	64,7	398,9
da 3001 a 5000	171,0	26,5	67,8	12,0	49,1	326,4
5001 e oltre	143,5	17,0	56,6	13,8	45,3	276,1

Fonte: Elaborazioni su dati ISTAT e INPS

# Importi mensili medi per dimensione demografica del comune di riferimento e area territoriale 2014

12

Dimensione del nucleo urbano e partizione geografica	Vecchiaia	Invalidità	Superstite	Assegni sociali	Invalidi civili	Totale
Fino a 1000 ab.						
Nord Ovest	984,8	628,6	541,6	372,2	434,8	793,8
Nord Est	925,0	600,9	511,1	387,5	437,2	736,6
Centro	800,9	560,8	450,1	392,8	430,4	615,2
Sud e Isole	763,3	548,7	455,2	386,9	429,8	576,5
da 1001 a 3000						
Nord Ovest	1080,7	703,8	598,1	409,7	429,4	872,3
Nord Est	965,0	632,9	527,7	389,6	434,7	772,8
Centro	881,8	581,2	490,1	390,7	428,6	671,5
Sud e Isole	759,1	556,7	459,5	389,0	421,7	577,7
da 3001 a 5000						
Nord Ovest	1138,2	741,4	630,2	412,7	425,7	922,2
Nord Est	996,9	668,6	542,6	391,2	434,5	804,6
Centro	939,0	599,3	513,2	389,9	428,2	717,3
Sud e Isole	772,8	565,9	469,7	385,3	418,7	585,6
5001 e oltre						
Nord Ovest	1179,0	757,9	659,3	418,2	424,7	955,3
Nord Est	1069,7	695,4	576,3	401,1	430,9	860,7
Centro	1042,6	641,4	562,9	404,7	424,8	785,4
Sud e Isole	899,0	611,0	523,4	397,6	410,2	644,4

# N. medio pensioni (ogni 1.000 abitanti) per dimensione demografica del comune e area territoriale - 2014

13

Dimensione del nucleo urbano e partizione geografica	Vecchiaia	Invalidità	Superstite	Assegni sociali	Invalidi civili	Totale
Fino a 1000						
Nord Ovest	242,3	22,7	90,2	8,1	48,4	413,9
Nord Est	232,8	30,2	98,3	10,4	50,4	423,2
Centro	199,8	53,1	95,4	18,2	72,9	439,7
Sud e Isole	264,5	99,3	141,5	43,3	151,4	700,2
da 1001 a 3000						
Nord Ovest	210,9	16,1	74,9	7,7	40,5	350,2
Nord Est	219,1	21,6	83,8	8,6	46,7	379,7
Centro	190,9	42,8	84,1	15,3	65,0	398,0
Sud e Isole	177,4	64,4	92,4	27,4	98,1	459,7
da 3001 a 5000						
Nord Ovest	194,2	13,0	65,9	6,7	36,2	316,0
Nord Est	201,9	17,8	72,4	7,3	39,9	339,2
Centro	169,2	31,9	69,8	12,6	51,4	334,8
Sud e Isole	126,2	44,8	66,3	20,8	68,6	326,7
5001 e oltre						
Nord Ovest	193,3	11,5	66,6	8,4	36,7	316,5
Nord Est	183,3	13,9	64,4	7,4	36,6	305,6
Centro	141,6	18,8	56,0	13,8	47,0	277,2
Sud e Isole	88,9	21,3	45,7	20,9	54,9	231,7

# Le soluzioni alla frammentazione istituzionale In Italia....

14

Il DI  
78/2010 e  
le altre  
norme

- **Attenzione soprattutto ai costi**
- **Priorità alle forme associative della Convenzione e delle Unioni di Comuni**
- **Obbligatorietà per il processo di associazionismo (31.12.2015)**
- **Ambiti ottimali neanche abbozzati e ruolo insufficiente delle Regioni**

# Le prospettive istituzionali, oggi

15

## L. 56/2014

- province trasformate in enti di secondo livello (“grandi” unioni di comuni)
- più praticabile il ricorso alle **unioni di comuni** (semplificazione normativa, maggiore radicamento nel territorio)
- incoraggiato il ricorso alle **fusioni intercomunali** (incentivazione economica)
- costituzione delle **zone omogenee** per specifiche funzioni e tenendo conto delle specificità territoriali, con organismi di coordinamento collegati agli organi della città metrop.

# Le prospettive istituzionali, oggi

Il portato della legge 56/14 sta nell'aver unificato nel solo livello comunale le istituzioni comprese tra Regioni e Comuni, eliminando Province, Comunità Montane e Consorzi di funzioni.

Si imbecca la strada delle aree omogenee come aggregati intermedi?

Associare i Comuni, tutti, in un ente o in un livello istituzionale per adottare politiche di semplificazione, razionalizzazione, programmazione, risparmio, surroga, coordinamento, eccetera.

# Le prospettive istituzionali, oggi

17

## I punti di criticità

Quella disegnata dalla l.56 è una soluzione (per i piccoli comuni) che si basa sulla capacità di governance dei soggetti coinvolti.

In Italia, però, la qualità dei rapporti è debole.

I limiti della Regione quale ente di indirizzo e programmazione

Rapporto tra enti di secondo livello e unioni di comuni (?)

# Le Convenzioni

- In base a un'indagine Anci condotta nel 2012:
- L'istituto della Convenzione si conferma quale strumento di cooperazione capace di regolamentare ambiti collaborativi semplificati.
- **Le Convenzioni sono tendenzialmente orientate, almeno fino ad oggi, a regolamentare, in un'ottica di medio periodo, la gestione associata di un'unica funzione o di un unico servizio.** Sono assai meno frequenti i casi in cui tali strumenti sono attivati per l'esercizio associato di una pluralità di servizi.
-

# Le Convenzioni

- Le attività di cooperazione registrate nell'indagine riguardano in particolare la condivisione dei seguenti servizi: Segretario comunale, Polizia locale, servizi socio-assistenziali e scolastici.
- Meno frequenti sembrano essere, invece, gli ambiti collaborativi legati alla governance territoriale, quali lo sviluppo economico o il turismo, la pianificazione e la tutela del territorio.

# Le unioni di comuni

Come si vede nella slide successiva:

La % dei Comuni lombardi che aderiscono alle Unioni è molto bassa: il 14,7% rispetto al 24,6% del Piemonte, al 36,6% del Veneto, al 44,7% della Liguria e al 78,8% dell'E. Romagna.

Sono pochi i comuni lombardi al di sopra dei 5mila abitanti che cooperano: in Emilia Romagna, Toscana e Puglia il numero dei comuni aderenti alle Unioni è più alto rispetto all'universo dei piccoli comuni; in Lombardia tale quota non supera il 21%, un valore più alto solo delle regioni del Sud e a statuto speciale.

# Le unioni di comuni

Regione	Totale Comuni	Unioni di Comuni	Comuni aderenti	Adesione media	% comuni aderenti sul totale dei comuni	Piccoli Comuni ≤ 5000 ab.	Inc. % comuni aderenti sul totale dei piccoli comuni ≤ 5.000 abitanti
Emilia-Romagna	340	42	268	6,4	78,8	148	181,1
Sardegna	377	35	277	7,9	73,5	314	88,2
Toscana	279	23	146	6,4	52,3	126	115,9
Liguria	235	20	105	5,3	44,7	183	57,4
Puglia	258	24	115	4,8	44,6	85	135,3
Sicilia	390	47	171	3,6	43,9	204	83,8
Molise	136	8	50	6,3	36,8	125	40,0
Veneto	579	41	212	5,2	36,6	308	68,8
Lazio	378	21	106	5,1	28,0	252	42,1
Abruzzo	305	13	84	6,5	27,5	249	33,7
Piemonte	1.206	54	299	5,5	24,8	1.070	27,9
Marche	236	11	48	4,4	20,3	170	28,2
Calabria	409	11	62	5,6	15,2	323	19,2
Lombardia	<b>1.530</b>	<b>60</b>	<b>225</b>	<b>3,8</b>	<b>14,7</b>	<b>1.063</b>	<b>21,2</b>
Campania	550	11	57	5,2	10,4	335	17,0
Umbria	92	1	8	8,0	8,7	60	13,3
Basilicata	131	1	7	7,0	5,3	99	7,1
Friuli-Venezia Giulia	216	5	11	2,2	5,1	153	7,2
Trentino-Alto Adige	326	1	3	3,0	0,9	289	1,0
Valle d'Aosta	74	0	0	0,0	0,0	73	0,0
<b>Totale</b>	<b>8.047</b>	<b>429</b>	<b>2.254</b>	<b>5,3</b>	<b>28,0</b>	<b>5.629</b>	<b>40,0</b>

# Efficienza ed efficacia dell'Unione.

22

Chi lo dice che  
l'Unione non è  
proprio così  
efficiente?

Chi lo dice che  
l'Unione non è  
efficace nel  
contrastare le  
diseconomie  
di scala?

- La teoria economica
- Un rapporto promosso dalla Regione Emilia Romagna
- Lo dicono anche i dati dei bilanci comunali
- Lo ha detto la Corte dei Conti: la spesa comunale aumenta

# Le Unioni dei Comuni nella Provincia di Lecco

## Un esempio

La spesa destinata alle funzioni di Amministrazione Generale dai comuni facenti parte le Unioni della provincia di Lecco (\*)

	Spesa pro-capite per Amministrazione Generale			Incidenza % della spesa per Amministrazione Generale sul totale della spesa corrente		
	Anno precedente la costituzione dell'unione	2011	2013	Anno precedente la costituzione dell'unione	2011	2013
Unione dei comuni della Valletta	193,5	221,4	251,2	33,2%	39,4%	50,9
Unione dei Comuni Centro Valsassina e della Grigna settentrionale	228,9	312,0	352,8	38,7%	45,8%	49,5

Fonte: elaborazioni sui rendiconti comunali

- ✓ Nonostante la costituzione delle Unioni dei Comuni, la spesa destinata dai Comuni alle funzioni di Amministrazione Generale risulta in forte crescita sia a livello pro-capite sia come incidenza sul totale della spesa corrente.
- ✓ Appare evidente quindi come all'atto pratico l'Unione dei Comuni non abbia portato come risultato diretto una razionalizzazione dei costi della politica, personale e risorse strumentali.

# Le Unioni dei Comuni nella Provincia di Lecco

## Un esempio

La spesa destinata alle funzioni di Amministrazione Generale dai comuni facenti parte le Unioni della provincia di Lecco (\*)

	Spesa pro-capite per Amministrazione Generale			Incidenza % della spesa per Amministrazione Generale sul totale della spesa corrente ✓		
	Anno precedente la costituzione dell'unione	2011	2013	Anno precedente la costituzione dell'unione	2011	2013
Taceno	433,95	504,7	434,4	30,61%	58,9%	53,4%
Perego	250,6	287,8	283,20	40,5%	43,3%	51,6%
Rovagnate	176,8	184,1	226,5	32,8%	36,9%	48,9%
Santa Maria Hoè	169,9	217,3	257,9	27,7%	38,7%	52,6%
Cortenova	227,6	382,6	486,2	37,2%	46,6%	52%
Introbio	270,8	344,3	476	41,9%	52,8%	60,9%
Parlasco	462,4	492,6	475,9	58,6%	52,2%	52,7%
Pasturo	239,8	277,8	224,5	41,9%	41,7%	39%
Primaluna	166,8	260,4	252,6	31,4%	41,6%	41,4%

La spesa per l'amministrazione generale impegna oltre il 50% della spesa corrente in molti dei comuni già facenti parte delle unioni, in particolare quelli della Valvarrone, costituita nel 1996.

Fonte: elaborazioni sui rendiconti comunali

- ✓ Anche in tutti gli altri comuni, la spesa pro-capite per autoamministrazione risulta più elevata nel 2011 piuttosto che nell'anno precedente la costituzione dell'Unione
- ✓ Analogamente, comune di Parlasco escluso, accade per l'incidenza di tale voce di spesa sul totale della spesa corrente.

# Unione di comuni e fusione a confronto

Per quanto ampio possa essere un processo di conferimento alle Unioni di servizi e funzioni da parte degli enti associati, parte delle strutture comunali dovranno comunque essere mantenute nonostante la creazione dell'Unione. I Comuni devono comunque garantire la presenza di una loro separata amministrazione, mentre con la fusione l'organizzazione degli uffici può raggiungere livelli elevati di efficienza ed efficacia.

L'Unione non è uno strumento di riordino.

La fusione può favorire l'aumento del personale e, almeno nel medio periodo, la qualificazione degli addetti.

# Unione di comuni e fusione a confronto

Studi recenti hanno sottolineato, con riferimento all'esperienza delle Unioni, l'elevata complessità dei processi decisionali, una complessità che deriva dalla natura di ente associativo di secondo grado, nell'ambito del quale si preservano gli enti di base.

Difficoltà ad armonizzare unità amministrative diverse; regolamenti, assetti organizzativi.

Difficoltà a realizzare politiche di sviluppo di ampio respiro; politiche urbanistiche, per l'ambiente.

I costi della politica.

# Il governo della complessità

27

Perché  
esaminare  
la  
possibilità  
di  
procedere  
alla fusione

- Forte riduzione dei trasferimenti erariali e introduzione del Federalismo municipale teso a promuovere l'autonomia finanziaria degli enti locali
- Complessità delle attività amministrative ormai richieste ai Comuni (ambiente, tecnologia, urbanistica, ecc.)
- Crescente competizione economica che investe sempre di più il livello del governo locale. E' necessario un governo locale robusto, con un approccio strategico e una visione unitaria

Professionalità

Risorse

Polo d'attrazione,  
Piano strategico

Più grande non è bello....è più attrezzato (know how, competenze, risorse, scale...)

# Perché proprio la fusione?

28

**Aggregazione comunale e  
accorpamento tra enti minori**



**Economie di scala**

Si sviluppano economie di scala, fenomeno per effetto del quale è possibile ridurre il costo unitario dei servizi estendendone l'erogazione su un territorio più ampio



**Più qualità**

Si liberano risorse e diventa quindi possibile somministrare servizi con accresciuti livelli di qualità, riducendo le aree di maggiore svantaggio e/o di arretratezza.



**Competitività**

Il territorio interessato acquisisce una crescente competitività rispetto ad altre città, anche in termini di adeguamento e modernizzazione delle infrastrutture e dei servizi pubblici erogati

# Il confronto con altre forme istituzionali – l'Unione di comuni

29

Perché  
esaminare la  
possibilità di  
NON  
costituire  
l'Unione e  
scegliere invece  
la fusione

- L'Unione migliora alcune prestazioni e promuove l'associazionismo
- Non abbatte i costi per la politica e per l'amministrazione generale
- Spesso è «litigiosa». Difficilmente i temi della programmazione urbanistica e dello sviluppo economico mettono d'accordo i comuni organizzati in convenzione o in unione di comuni.

# La situazione in Europa

30

- **Germania 11.500 Comuni (da 24.000)**
- **Austria 2.500**
- **Svizzera 2.600**
- **Spagna oltre 8.000**
- **Francia 36.000**
- **Forti accorpamenti e riduzioni in alcuni Paesi del Nord Europa**
- **Il problema non è solo il numero ma come funziona complessivamente il sistema istituzionale e come funziona la cooperazione intercomunale**

# La riduzione dei comuni in Europa

Provvedimenti per la riduzione del numero dei Comuni, mediante fusioni o aggregazioni, sono stati adottati:

nel 2007 in Danimarca (da 271 a 98), nel 2009 in Lettonia (da 524 a 119), nel 2011 in Grecia (da 1.034 a 325), tra il 2010 e il 2011 in Germania da parte dei Länder (da 12.456 a 11.481), nel 2012 in Lussemburgo (da 116 a 106), in Finlandia dal 2006 al 2011 (da 431 a 336). Programmi, già approvati, prevedono l'ulteriore riduzione dei Comuni in Lussemburgo (entro il 2017 da 106 a 71), in Finlandia, in Irlanda, in Spagna, e in Francia.

# Il confronto con altri Paesi

## La nostra Unione è molto diversa dalle altre

32

Perché  
esaminare  
la  
possibilità  
di NON  
costituire  
l'Unione e  
scegliere  
invece la  
fusione

- In Francia (36.500 comuni), l'Unione o Epci (Ente pubblico di cooperazione intercomunale) è un'altra cosa: ha forma giuridica distinta dal comune, in molti casi le tasse sono trasferite ad essa da parte dei comuni, spesso il Presidente non è un Sindaco di uno dei Comuni aderenti. Ha risorse adeguate. Ciononostante nel 2010 è stata approvata una nuova legge che tende a migliorare l'Epci e a incentivare i comuni alla fusione. La fusione è semplificata: basta un atto dei comuni interessati per realizzarla.
- In Germania, in passato il numero dei comuni è stato ridotto da 25000 a circa 12000. Da almeno un decennio si punta sull'associazionismo ma le fusioni vengono incentivate. Sono diverse le forme intercomunali, anche agenzie private. Tra le altre, si distingue l'Unione di scopo o il Consorzio, ente con autonomia giuridica e con entrate proprie. In Germania, così come accade in Francia, i comuni hanno risorse certe su cui poter contare. Probabilmente proprio tale aspetto frena il ricorso alle fusioni da parte dei Comuni.

# Le forme associative in Europa

33

In Francia e Germania le principali forme associative intercomunali sono dotate dei poteri per l'applicazione di tributi ed acquisizione di entrate per il finanziamento delle attività gestite in forma associata. L'Unione di comuni italiana non può contare su risorse proprie.

In Europa la programmazione territoriale si basa su una importante e qualificata cooperazione tra piccoli comuni (e loro forme associative) e comuni più grandi, con un forte coinvolgimento degli enti sovraordinati. Molto poco evidente è la cooperazione inter-istituzionale in Italia.

I meccanismi di funzionamento dell'Unione in Italia non favoriscono la dimensione unitaria delle politiche strutturali (urbanistica, ambiente, tributi, investimenti importanti, ecc.).

In Francia e Germania le politiche associate a livello locale puntano in modo considerevole sugli investimenti.

In Italia le Unioni soffrono una collaborazione limitata quasi esclusivamente ai piccoli comuni (fatta eccezione per le esperienze realizzate in E. Romagna, Toscana, Puglia).

# Il quadro normativo – Le Unioni

## (aggiornato al Comma 107 - art. 1 Legge n. 56/2014)

Il limite demografico minimo delle unioni e delle convenzioni è fissato in 10.000 abitanti, ma viene abbassato a 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.

# Il quadro normativo

(aggiornato al Comma 107 - art. 1 Legge n. 56/2014 e al  
Milleproroghe, Legge n. 11/2015)

35

Entro 1° gennaio 2013 (comma 1, lettera e) - 31ter):

Obbligo di esercizio associato di almeno 3 funzioni fondamentali.

Entro 30 giugno 2014 (art. 1, comma 530, legge n. 147/2013)

Obbligo di esercizio associato di ulteriori 3 delle funzioni fondamentali.

Entro 31 dicembre 2015 (art. 1, comma 530, legge n. 147/2013)

Obbligo di esercizio associato delle restanti funzioni fondamentali.

# Il quadro normativo

## Le funzioni fondamentali

### *Elenco funzioni fondamentali dei Comuni da gestire in Unione di Comuni o Convenzione*

- 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;

# Il quadro normativo

## Le funzioni fondamentali

- f) l'organizzazione e la gestione dei servizi di raccolta, avvio e smaltimento e recupero dei rifiuti urbani e la 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;
- l-bis)** i servizi in materia statistica.

# Il quadro normativo

## Gli incentivi alla fusione

Il testo unico degli enti locali - **art. 15 del Tuel** - attribuisce alla Regione la competenza esclusiva di modifica dei confini territoriali dei Comuni in essa inclusi. Prevede inoltre la fusione di comuni affermando che “a norma degli articoli 117 e 133 della Costituzione, le Regioni possono modificare le circoscrizioni territoriali dei Comuni sentite le popolazioni interessate, nelle forme previste dalla legge regionale”. Si prevede inoltre che lo statuto del nuovo comune dovrà prevedere che alle comunità' dei comuni oggetto della fusione siano assicurate adeguate forme di partecipazione e di decentramento dei servizi.

**L' art. 16 del TUEL** prevede, inoltre, la possibilità di istituire i municipi nei territori delle comunità di origine o di alcune di esse. Lo statuto e il regolamento disciplinano l'organizzazione e le funzioni dei municipi, potendo prevedere anche organi eletti a suffragio universale diretto.

# Il quadro normativo

## Gli incentivi alla fusione

In merito al sistema degli incentivi, si ricorda innanzitutto la disposizione contenuta nell'art. 31 della **legge 12 novembre 2011, n.183** - *Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (Legge di stabilità 2012)*. Patto di stabilità interno degli enti locali.

**Il comma 23 dell'art. 31** ha previsto che **gli Enti locali istituiti a decorrere dall'anno 2009 siano soggetti alle regole del patto di stabilità interno dal terzo anno successivo a quello della loro istituzione.**

**L'articolo 20 del dl 95/2012 (convertito in legge n.135/2012)** è finalizzato a favorire i processi di fusione comunale, prevedendo dall'anno 2013 un incentivo finanziario pari al 20% dei trasferimenti erariali attribuiti per l'anno 2010 a favore dei Comuni che danno luogo alla fusione, **nel limite degli stanziamenti finanziari previsti.** Tale incentivo è applicabile per le fusioni realizzate a decorrere dall'anno 2012. Viene infine attribuita al Ministero dell'Interno la competenza ad adottare i relativi provvedimenti regolamentari.

# Il quadro normativo

## Gli incentivi alla fusione

Il DL 16/2014 convertito in legge n. 68/2014 ha modificato l'articolo 15 comma 3 del TUEL prevedendo che al fine di favorire la fusione dei comuni, il contributo statale è erogato a decorrere dalla fusione stessa e non più quindi dall'anno successivo come era previsto in precedenza.

Fino al 2013 i fondi statali a disposizione per le fusioni di comuni erano quantificati in € 1.549.370,00 ex legge n.662/1996.

**La legge di stabilità per il 2014 del 27 dicembre 2013, n. 147** , al fine di incentivare il processo di riordino e semplificazione degli enti territoriali, ha stanziato, per ciascuno degli anni 2014, 2015 e 2016, **30 milioni di euro aggiuntivi per i Comuni istituiti a seguito di fusione.**

# Il quadro normativo

## Gli incentivi alla fusione

La legge n. 56/2014 ha previsto che gli obblighi di esercizio associato di funzioni comunali si applicano ai comuni derivanti da fusione entro i limiti stabiliti dalla legge regionale, che può fissare una diversa decorrenza o modularne i contenuti. In mancanza di diversa normativa regionale, i comuni istituiti mediante fusione che raggiungono una popolazione pari o superiore a 3.000 abitanti, oppure a 2.000 abitanti se appartenenti o appartenuti a comunità montane, e che devono obbligatoriamente esercitare le funzioni fondamentali dei comuni sono esentati da tale obbligo per un mandato elettorale.

**Inoltre, l'art.1 della l. 56/2014, ai seguenti commi prevede:**

**116.** In caso di fusione di uno o più' comuni, fermo restando quanto previsto dall'articolo 16 del Testo Unico, il comune risultante dalla fusione adotta uno statuto che può prevedere anche **forme particolari di collegamento tra il nuovo comune e le comunità che appartenevano ai comuni oggetto della fusione.**

# **Il quadro normativo**

## **Gli incentivi alla fusione**

**117. I municipi che hanno dato avvio al procedimento di fusione ai sensi delle rispettive leggi regionali possono, anche prima dell'istituzione del nuovo ente, mediante approvazione di testo conforme da parte di tutti i consigli comunali, definire lo statuto che entrerà in vigore con l'istituzione del nuovo comune e rimarrà vigente fino alle modifiche dello stesso da parte degli organi del nuovo comune istituito. Lo statuto del nuovo comune dovrà prevedere che alle comunità dei comuni oggetto della fusione siano assicurate adeguate forme di partecipazione e di decentramento dei servizi.**

**118. Al comune istituito a seguito di fusione tra comuni aventi ciascuno meno di 5.000 abitanti si applicano, in quanto compatibili, le norme di maggior favore, incentivazione e semplificazione previste per i comuni con popolazione inferiore a 5.000 abitanti e per le unioni di comuni.**

# Il quadro normativo

## Gli incentivi alla fusione

**119.** I comuni istituiti a seguito di fusione possono utilizzare i **margini di indebitamento consentiti** dalle norme vincolistiche in materia a uno o più dei comuni originari e nei limiti degli stessi, anche nel caso in cui dall'unificazione dei bilanci non risultino ulteriori possibili spazi di indebitamento per il nuovo ente.

**121.** Gli obblighi di esercizio associato di funzioni comunali si applicano ai comuni derivanti da fusione entro i limiti stabiliti dalla legge regionale, che può fissare una diversa decorrenza o modularne i contenuti. In mancanza di diversa normativa regionale, i comuni istituiti mediante fusione che raggiungono una popolazione pari o superiore a 3.000 abitanti, oppure a 2.000 abitanti se appartenenti o appartenuti a comunità montane, e che devono obbligatoriamente esercitare le funzioni fondamentali dei comuni, secondo quanto previsto dal comma 28 dell'articolo 14 (D.L. 78/2010), sono esentati da tale obbligo per un mandato elettorale.

# Il quadro normativo

## Gli incentivi alla fusione

**131.** Le regioni, nella definizione del patto di stabilità verticale, possono individuare idonee misure volte a incentivare le unioni e le fusioni di comuni, fermo restando l'obiettivo di finanza pubblica attribuito alla medesima regione.

**132.** I comuni risultanti da una fusione, ove istituiscano municipi, possono mantenere tributi e tariffe differenziati per ciascuno dei territori degli enti preesistenti alla fusione, non oltre l'ultimo esercizio finanziario del primo mandato amministrativo del nuovo comune.

# I vantaggi derivanti dall'unificazione

I *contributi statali* di natura straordinaria: una forma speciale di finanziamento per i Comuni che intendono fondersi

- ✓ A decorrere dal 2013, il contributo straordinario ai Comuni che danno luogo alla fusione viene commisurato al 20% dei trasferimenti erariali attribuiti per l'anno 2010.
- ✓ Tale contributo, nel limite degli stanziamenti finanziari previsti (art. 20, comma 1, d.l. n. 95/2012), è presunto per 10 anni e viene erogato entro il limite degli stanziamenti finanziari previsti ed in misura non superiore, per ciascuna fusione, a 1,5 milioni di euro per l'anno 2014 (decreto Min. Interno, 21 gennaio 2015). L' ampliamento del numero di enti facenti parte di un comune costituito mediante fusione comporta la rideterminazione del contributo straordinario originariamente attribuito.

# I vantaggi derivanti dall'unificazione.

## La legge di Stabilità per il 2015

- ✓ La legge di stabilità per l'anno 2015 ha introdotto ulteriori misure volte a favorire i processi di unione e fusione di comuni.
- ✓ Per i comuni istituiti a seguito di fusione, che abbiano un rapporto tra spesa di personale e spesa corrente inferiore al 30 per cento, fermi restando i limiti previsti dalla legislazione vigente e la salvaguardia degli equilibri di bilancio, non si applicano, nei primi cinque anni dalla fusione, i vincoli e le limitazioni relativi alle facoltà assunzionali e ai rapporti di lavoro a tempo determinato.

# I vantaggi derivanti dall'unificazione

47

## I contributi regionali alla fusione

### In passato:

erano disciplinati dall'Art. 21 del regolamento regionale 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 (Riordino delle comunità montane della Lombardia, disciplina delle unioni di comuni lombarde e sostegno all'esercizio associato di funzioni e servizi comunali)”. **Articolo poi abrogato dalla L. Reg. 12/2012.**

# I vantaggi derivanti dall'unificazione

48

## I contributi regionali alla fusione

### **Attualmente:**

Definiti in sede di legge regionale d'istituzione del nuovo comune

- ✓ Va sottolineato che altre norme regionali attualmente incentivano in qualche le fusioni tra comuni: ad esempio, l'art. 18 comma 15 L. 19/08, prevede che “Le unioni di comuni e i comuni nati da fusioni continuano ad usufruire di tutti gli eventuali vantaggi, in termini di accesso ad incentivi, semplificazioni, agevolazioni, finanziamenti, di cui godono, per le loro piccole dimensioni, i comuni che le costituiscono, per il tempo e secondo le modalità stabilite con il regolamento di cui all'articolo 20”;
- ✓ L'art. 20 c. 4 L Reg. 19/08, prevede che “ Nei bandi regionali che prevedono la concessione di risorse a favore di comuni sono stabilite misure premiali per i comuni istituiti a seguito della fusione di due o più comuni contigui secondo le procedure previste dalla legge regionale 15 dicembre 2006, n. 29 (Testo unico delle leggi regionali in materia di circoscrizioni comunali e provinciali)”.

# Benefici

Delibera di Giunta reg. Lombardia 7 ottobre 2014.

## **Enti locali / Fondi per l'adeguamento dei sistemi informativi**

Approvazione "Voucher digitale - Infosecurity

L'intervento consente ai Comuni oggetto di fusione, che non hanno usufruito di contributi regionali, ed alle Unioni di Comuni, di dotarsi degli strumenti necessari per raggiungere un adeguato livello di sicurezza infotelematica. L'impegno finanziario di Regione Lombardia è di 800.000 euro, oltre a 30.000 euro per le attività di formazione del personale degli enti locali coinvolti nell'attuazione del Voucher digitale.

# L'Unione di Comuni e le criticità sul piano normativo

La difficoltà per i piccoli Comuni ad associarsi a Comuni limitrofi con popolazione superiore ai 5mila abitanti. Questi, infatti, non sono obbligati dalla legge e la prima conseguenza è la mancanza di un ente di riferimento (anche come bilancio) nell'eventuale Unione.

La norma non indica limitazioni geografiche per cui potrebbero verificarsi Unioni tra Comuni distanti decine di chilometri, con la conseguenza di una ulteriore complicazione a condividere determinati servizi.

C'è un problema di rigidità nei criteri adottati per la gestione associata: l'obiettivo del contenimento della spesa rischia di non venire conseguito quando un comune è obbligato ad associarsi per la gestione di un servizio non necessario.

# Le fusioni approvate in Lombardia nel 2014/2015

51

Il Consiglio regionale della Lombardia ha istituito nel gennaio 2014 nove Comuni a seguito dei processi di fusione che hanno riguardato 22 municipi. L'organo regionale lombardo ha anche ratificato l'esito non favorevole di altre dieci proposte di fusione che avevano interessato 36 Comuni. I nuovi Comuni lombardi istituiti sono:

**Maccagno con Pino e Veddasca (VA):** fusione di Maccagno, Pino sulla sponda del Lago Maggiore e Veddasca

**Verderio (LC):** fusione di Verderio inferiore e Verderio superiore

**Borgovirgilio (MN):** fusione di Virgilio e Borgoforte

**Cornale e Bastida (PV):** fusione di Cornale e Bastida de' Dossi

**Tremezzina (CO):** fusione di Lenno, Ossuccio, Tremezzo e Mezzegra

**Colverde (CO):** fusione di Drezzo, Gironico e Parè

**Bellagio (CO):** fusione di Bellagio e Civenna

**Val Brembilla (BG):** fusione di Brembilla e Gerosa

**Sant'Omobono Terme (BG):** fusione di Sant'Omobono Terme e Valsecca.

Nel 2015 è stata approvata l'istituzione del nuovo Comune di **La Valletta Brianza (Lc):** fusione di Perego e Rovagnate, in provincia di Lecco.

# La situazione generale delle Fusioni

La maggior parte dei comuni lombardi che ha intrapreso un percorso di integrazione tramite fusione, ha indicato tra le opportunità e i principali obiettivi i seguenti punti:

- Possibilità di ottenere economie di scala;
- Razionalizzazione delle spese e miglioramento dell'efficienza nell'impiego di risorse umane degli enti coinvolti nella fusione;
- Riduzione dei costi legati “della politica”, tramite la riduzione del numero di consiglieri, sindaci, assessori e segretari comunali.
- Meno sovente è riportata la motivazione relativa al miglioramento dei servizi per il cittadino, o l'incremento delle capacità competitive dell'ente locale in termini di attrazione di risorse, ed investimenti.

# La situazione generale

Dal momento che la maggior parte delle fusioni si è registrata tra il 2014 e il 2015, i comuni coinvolti sono ancora in una fase di monitoraggio delle prestazioni. Per avere un'idea della possibile evoluzione dei percorsi di razionalizzazione intrapresi occorrerà attendere il 2016. Ad ogni modo l'osservazione degli obiettivi dichiarati dagli enti in fase di proposta e dei relativi effetti sulla composizione dei consigli comunali può rappresentare un interessante spunto di analisi.

Basti pensare, ad esempio, che grazie alla fusione di 24 piccoli comuni in 10 nuove entità, il numero di sindaci è passato da 24 a 10, gli assessori sono diminuiti di 34 unità (passando da 64 a 30) e i consiglieri comunali si sono più che dimezzati, passando da 283 a 120.

# Maccagno con Pino e Veddasca (VA)

54

## Benefici attesi dalla fusione

Razionalizzazione della dimensione organizzativa, con il superamento di duplicazioni e ridondanze ed un migliore utilizzo delle risorse umane e degli spazi;

Diminuzione delle indennità di funzione agli amministratori (sindaco, assessori, consiglieri) e dal coinvolgimento di un solo Segretario;

Realizzazione di economie di scala nella gestione dei servizi;

Nascita di una nuova istituzione, dotata di maggiori potenzialità attrattive e di posizionamento istituzionale ed amministrativo.

## La riduzione dei sindaci e dei consiglieri

	Sindaco	Vicesindaco	Assessori	Consiglieri
Maccagno	1	1	3	12
Pino	1	1	0	5
Veddasca	1	1	1	12
<b>Fusione</b>	<b>1</b>	<b>0</b>	<b>2</b>	<b>10</b>

# Verderio (LC)

55

## Benefici attesi dalla fusione

I diversi servizi sarebbero con facilità utilizzabili indifferentemente e con estrema facilità da tutta la popolazione;

I dipendenti degli attuali Comuni potranno, più facilmente, suddividersi compiti e sopperire alla rispettive assenze potendo anche operare in termini di maggiore specializzazione nelle attività esercitate;

In prospettiva, le due sedi comunali potrebbero essere unificate e ottimizzate a favore di nuovi servizi;

## La riduzione dei sindaci e dei consiglieri

	Sindaco	Vicesindaco	Assessori	Consiglieri
Verderio Inferiore	1	1	3	12
Verderio superiore	1	1	3	12
<b>Fusione</b>	<b>1</b>	<b>1</b>	<b>3</b>	<b>12</b>

# Borgo Virgilio (MN)

56

## Benefici attesi dalla fusione

Possibilità di ottenere economie di scala e di scopo attraverso azioni di riorganizzazione di una struttura di dimensioni più ampie rispetto alle attuali, con la conseguente possibilità di valorizzare al meglio le competenze professionali di tutti i dipendenti;

Maggiore potere di mercato verso i fornitori;

Maggiori opportunità di realizzare collaborazioni con altre istituzioni pubbliche e private, di natura economica e legate al volontariato, con una maggiore determinazione e forza.

### La riduzione dei sindaci e dei consiglieri

	Sindaco	Vicesindaco	Assessori	Consiglieri
Borgoforte	1	1	3	12
Virgilio	1	1	5	20
<b>Fusione</b>	<b>1</b>	<b>0</b>	<b>5</b>	<b>16</b>

# Cornale e Bastida (PV)

57

## Benefici attesi dalla fusione

I diversi servizi sarebbero con facilità utilizzabili indifferentemente e con estrema facilità da tutta la popolazione;

I tre dipendenti degli attuali Comuni potranno, più facilmente, suddividersi compiti e sopperire alla rispettive assenze potendo anche operare in termini di maggiore specializzazione nelle attività esercitate;

In prospettiva, le due sedi comunali potrebbero essere unificate, quella di Cornale potrebbe essere ristrutturata e adeguata e sarebbero realizzati nuovi servizi per il centro abitato di Bastida de' Dossi;

Per facilitare ulteriormente l'accesso alla sede comunale si svilupperebbe, tra i due adiacenti centri abitati, una pista ciclo pedonale.

### La riduzione dei sindaci e dei consiglieri

	Sindaco	Vicesindaco	Assessori	Consiglieri
Cornale	1	1	1	12
Bastida	1	0	4	12
<b>Fusione</b>	<b>1</b>	<b>1</b>	<b>1</b>	<b>10</b>

# Tremezzina (CO)

## Benefici attesi dalla fusione

Mediante la fusione si intende conseguire risparmi di spese fisse connesse alla gestione degli enti quali le indennità di funzione per i sindaci ed assessori, per Revisori dei conti, per Segretari comunali, per il funzionamento degli uffici e servizi e per tutta una serie di ulteriori fattispecie che, se unificate, potrebbero generare un considerevole risparmio.

## La riduzione dei sindaci e dei consiglieri

	Sindaco	Vicesindaco	Assessori	Consiglieri
Lenno	1	1	3	12
Ossuccio	1	1	3	12
Tremezzo	1	1	3	12
Mezzegra	1	1	3	11
<b>Fusione</b>	<b>1</b>	<b>1</b>	<b>3</b>	<b>12</b>

# Colverde (CO)

## Benefici attesi dalla fusione

Mediante la fusione si intende conseguire risparmi di spese fisse connesse alla gestione degli enti quali le indennità di funzione per i sindaci ed assessori, per Revisori dei conti, per Segretari comunali, per il funzionamento degli uffici e servizi e per tutta una serie di ulteriori fattispecie che, se unificate, potrebbero generare un considerevole risparmio.

## La riduzione dei sindaci e dei consiglieri

	Sindaco	Vicesindaco	Assessori	Consiglieri
Drezzo	1	1	3	12
Gironico	1	1	3	12
Paré	1	1	3	12
<b>Fusione</b>	<b>1</b>	<b>1</b>	<b>3</b>	<b>12</b>

# Bellagio (CO)

## Benefici attesi dalla fusione

La fusione proposta può rappresentare un'opportunità di notevoli risparmi sul piano della gestione amministrativa, attraverso l'attivazione di un'unica programmazione amministrativa, finanziaria e urbanistica, come evidenziato dalla relazione, oltre alla possibilità di usufruire degli incentivi economici previsti dalla legislazione statale.

Il contesto territoriale, demografico e la somiglianza dei servizi erogati, le condizioni socioeconomiche e l'incentivazione economica statale possono favorire il processo di integrazione istituzionale.

### La riduzione dei sindaci e dei consiglieri

	Sindaco	Vicesindaco	Assessori	Consiglieri
Bellagio	1	1	3	12
Civenna	1	1	3	12
<b>Fusione</b>	<b>1</b>	<b>1</b>	<b>3</b>	<b>12</b>

# Val Brembilla (BG)

## Benefici attesi dalla fusione

Scopo dichiarato della fusione è **razionalizzare le risorse** finanziarie, economiche, patrimoniali, strumentali e umane per dare luogo ad una migliore e più efficiente gestione complessiva, per **ampliare il numero dei servizi** resi alla popolazione e per migliorare nel contempo il loro livello e la loro qualità.

La fusione proposta può rappresentare l'opportunità di **risparmi** sul piano della gestione amministrativa, attraverso l'attivazione di un'unica programmazione amministrativa, finanziaria, urbanistica, oltre alla possibilità di usufruire degli incentivi economici previsti all'uopo dalla legislazione statale e regionale.

### La riduzione dei sindaci e dei consiglieri

	Sindaco	Vicesindaco	Assessori	Consiglieri
Brembilla	1	1	4	16
Gerosa	1	1	2	12
<b>Fusione</b>	<b>1</b>	<b>0</b>	<b>4</b>	<b>12</b>

# Sant'Omobono Terme (BG)

62

## Benefici attesi dalla fusione

Le principali opportunità che la fusione comporta possono essere racchiusi nelle seguenti categorie:

- opportunità connesse all'aumento della dimensione organizzativa;
- opportunità connesse alla nascita di una nuova istituzione;
- opportunità connesse all'acquisizione di risorse aggiuntive rispetto alle gestioni singole.

## La riduzione dei sindaci e dei consiglieri

	Sindaco	Vicesindaco	Assessori	Consiglieri
Sant'Omobono Terme	1	0	4	12
Valsecca	1	1	1	9
<b>Fusione</b>	<b>1</b>	<b>0</b>	<b>4</b>	<b>12</b>

# La Valletta Brianza (LC)

63

## Benefici attesi dalla fusione

Fronteggiare con maggiore efficacia i rischi di comportamenti opportunistici da parte degli enti associati, quando essi tendono a ottenere i benefici senza sopportare i costi della collaborazione. I soggetti che sono coinvolti nel nuovo ente sono, infatti, portati a limitare comportamenti che possono danneggiare profondamente un'istituzione dalla quale non possono staccarsi e che li rappresenta totalmente in quanto soggetti responsabili dell'indirizzo e della gestione;

Limitare, nel tempo, l'eterogeneità politica, economica e sociale degli attori coinvolti che si lega strettamente alla determinazione di alti costi di negoziazione.

### La riduzione dei sindaci e dei consiglieri

	Sindaco	Vicesindaco	Assessori	Consiglieri
Rovagnate	1	1	1	6
Perego	1	1	2	12
<b>Fusione</b>	<b>1</b>	<b>1</b>	<b>2</b>	<b>12</b>

# Non solo piccoli. Perché?

Le esperienze di fusione in corso nelle altre regioni mostrano un fenomeno in controtendenza rispetto alle prime fusioni concluse. Non più i piccoli/piccolissimi Comuni sono coinvolti per la costituzione di un Comune unico, quasi sempre al di sotto della soglia dei 5.000 abitanti, ma sempre più spesso i processi di fusione stanno portando alla costituzione di Comuni di medie se non grandi dimensioni. Reno-Galliera (oltre 70.000 abitanti), Mirandolese (circa 20.000), Valle del Santerno e Basso Ferrarese (intorno ai 10.000 abitanti);

Isola d'Elba e Valdarno, entrambe intorno ai 25-30.000 abitanti, Montorno in Campania, intorno ai 20.000 abitanti, per non parlare del caso abruzzese di Pescara dove il Comune unico potrebbe avere quasi 200.000 abitanti.

L'obiettivo non è più quello dimensionale, ma riguarda le *partnership* istituzionali, le funzionalità tra strutture associative, la possibilità di avere una visione integrata del governo del territorio.

# Riferimenti

- Anci Piemonte, Il manuale delle gestioni associate comunali 2014;
- Ancitel, Le gestioni associate promosse mediante Convenzione, 2012;
- Legambiente, Indagine piccoli comuni. La fragilità e il valore del territorio, 2012;
- Ires Lucia Morosini, Ipotesi di accorpamento dei comuni di Mandello del Lario, Abbadia Lariana e Lierna. L'analisi strutturale, i servizi, le politiche di bilancio e l'inchiesta presso la popolazione, 2013;
- Ministero dell'Interno, FUSIONI: Quali vantaggi? Risparmi teorici derivanti da un'ipotesi di accorpamento dei comuni di minore dimensione demografica, 2015;
- Montemurro F. Piccoli comuni. L'Italia dei piccoli che bussa al futuro, Guida agli enti locali, Il Sole 24 ore, n.16/1999.
- Montemurro F., I piccoli comuni in Italia: uno sguardo d'insieme, in Una democrazia senza risorse. Strategie di sviluppo nei piccoli comuni / a cura di Renato Ruffini. - Milano : Guerini, 2000.
- Montemurro, F. Governare lo sviluppo economico del territorio, Maggioli editore, 2006.
- Montemurro, F, Unioni di comuni senza appeal, L'alleanza non taglia i costi, Il Sole 24 ore Roma, 23 febbraio 2011.
- Sose, Rapporto verso l'Unione e la Fusione dei comuni, 2014;