



RELAZIONE BIENNALE AL CONSIGLIO REGIONALE

Stato di attuazione e risultati ottenuti nella diffusione
dell'esercizio di funzioni e servizi comunali
attraverso forme stabili di
Gestione Associata

ANNUALITA' 2020-2021

Ai sensi dell'articolo 21 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"

I PARTE

Ottobre 2022

Giunta di Regione Lombardia

Assessore agli Enti locali, montagna e piccoli comuni

Massimo Sertori

Gruppo di lavoro tecnico - Direzione generale Enti Locali Montagna e Piccoli Comuni

Alessandro Nardo, Sabino De Meo, Enrico dall'Oglio,

Università degli Studi di Pavia - Dipartimento di Scienze Politiche e Sociali e Fondazione Romagnosi - Scuola di Governo Locale (Accordo di collaborazione 2022-2023 - Linea di attività 2.4)

Comitato Scientifico

Alberto Ceriani, Giovanni Cordini, Silvia Figini, Franco Osculati, Francesco Ciro Rampulla, Giuseppe Carlo Ricciardi, Fabio Rugge, Sabrina Spaghi, Flavio Spalla, Luca Testoni, Alessandro Venturi, Andrea Zatti

Referenti Scientifici Report

Alberto Ceriani e Giuseppe Carlo Ricciardi

Analisi territoriali

Letizia Casonato

Elaborazione dati applicativo gestione associata

Marco Scotti – Aria Spa

Hanno collaborato

Pasqualino Arrigo, Raffaella Cabini, Luca Dainotti, Fabio Gibertoni, Giampaolo Ioriatti, Luca Testoni

INDICE

PARTE I – INQUADRAMENTO GENERALE

1. *Premessa metodologica*
2. *Governo locale ed associazionismo comunale negli svolgimenti nazionali e regionali*

PARTE II – ANALISI DI MERITO EX ART. 21 L.R. 19/2008

1. *Dinamismo associativo*
2. *I processi associativi tra Comuni in Lombardia, evidenze nella stampa locale*
3. *Considerazioni conclusive*

PARTE III – ANALISI TERRITORIALI DEI PROCESSI ASSOCIATIVI

1. *Allegato statistico cartografico*
2. *Bibliografia*

PARTE I – INQUADRAMENTO GENERALE

1. Premessa metodologica

La Relazione qui introdotta è stata prevista dalla Legge Regionale lombarda del 25 marzo 2021, n. 3, *Razionalizzazione e revisione delle norme di rendicontazione al Consiglio regionale*.

Il testo ha introdotto modifiche a leggi regionali vigenti per **migliorare l'esercizio della funzione di controllo** sull'attuazione e sulla valutazione delle politiche regionali. All'art. 4 è stato ridotto il tempo di monitoraggio sullo stato associativo intercomunale portando l'aggiornamento delle Relazioni di verifica da triennale a biennale. Entrano quindi in osservazione le annualità 2020 e 2021 vista la copertura finora disponibile al 2019. Si vedrà, nel corso della trattazione, come sia stata opportuna la scelta adottata dal Consiglio regionale di disporre verifiche cadenzate su tempi più ridotti per la natura dei processi esaminati e per il loro recente svolgersi concreto.

Se sono stati modificati i riferimenti temporali della Relazione, le indicazioni che fungono da guida per la sua redazione restano invece confermate dalla descrizione che ne viene fatta dall'art. 21 della L.r. 27 giugno 2008, n. 19 avente ad oggetto “*Riordino delle Comunità montane della Lombardia, disciplina delle Unioni di Comuni Lombarde e sostegno all'esercizio associato di funzioni e servizi comunali*”. Deve essere curato un documento, con i criteri propri delle clausole valutative, attento ad accertare:

- a. lo stato del **dinamismo associativo** che si è determinato, in termini di variazione del numero delle associazioni, dei comuni associati, con particolare riferimento a quelli fino a duemila abitanti, dei servizi e delle funzioni da essi delegati, nonché della popolazione interessata;
- b. i **servizi scelti per l'esercizio associato** e i **vantaggi** ottenuti sotto il profilo tecnico, amministrativo, organizzativo, economico e di utenza dai comuni coinvolti;
- c. le **azioni di supporto** formativo e di accompagnamento per gli enti locali realizzate dalla Regione e le esigenze a cui hanno dato risposta;
- d. le misure della **spesa complessiva** per la gestione associata con gli apporti dei vari soggetti.

Lo stesso articolato ricorda che oggetto delle analisi sono le **forme stabili** di gestione associata, intese come Comunità montane e Unioni di Comuni, peraltro gli enti al cui riordino si è rivolta la L.r. 19/2008.

A questi temi, per come si sono verificati nel biennio 2020-2021, si atterrà la Relazione, che sarà proposta come confronto con l'esito di precedenti attività istituzionali che hanno trattato lo stato dell'associazionismo intercomunale in Lombardia. Al riguardo sono disponibili **due Documenti** entrambi con un pregresso importante di informazioni e considerazioni. Il primo, pubblicato nel 2012, ha presentato lo stato delle associazioni

intercomunali tra il 2010 e il 2011¹. Il secondo², di datazione più recente, ha fornito elementi completi a fine 2019 sul ruolo delle Comunità montane ed una disamina altrettanto ampia dei processi associativi relativi alle Unioni di Comuni costituite in ambito regionale dal 1996 al 2019. Descrive inoltre e analizza le caratterizzazioni organizzative, di risultato, di gestione finanziaria delle Comunità montane e delle Unioni di Comuni, operative a fine 2019 ottenute con rilevazioni puntuali presso gli Enti associati.

I due impianti analitici sono stati ripresi e valorizzati scegliendo un metodo di analisi organizzato su **due scadenze temporali**. La **prima coincide con la presente Relazione** e si propone un'attenzione primaria alle variazioni intervenute nelle forme associative stabili sia in ambito montano che extra montano dal 2019 al 2021. Seguirà un **secondo documento** previsto per i primi mesi del 2023, che si dedicherà alle verifiche riguardanti il profilo operativo ed i risultati organizzativi, economici e di servizio di Unioni e Comunità montane. In questa successiva analisi avrà un'attenzione particolare il gruppo delle Unioni che ha presentato problemi di continuità.

Le **scelte di metodo con produzioni documentali a due fasi** devono essere precisate. Fornire informazioni sui dati strutturali dell'associazionismo è l'obiettivo assegnato alla **prima fase della verifica**, ritenuta funzionale a permettere una lettura tempestiva di quanto accaduto nelle relazioni intercomunali in Lombardia. Si è scelto in tal modo di fornire con rapidità alle strutture politiche e tecniche del Consiglio regionale elementi su come si sta modificando al 2021 un assetto associativo che già la Relazione del 2019 segnalava in trasformazione.

Gli obiettivi della **seconda fase** sono invece più complessi quanto a metodi di rilevazione ed a profili di conoscenza e incidono sui tempi di realizzazione. La Relazione 2019 aveva già fatto ricorso a questionari a somministrazione puntuale con tempi di raccolta ed elaborazione delle informazioni medio-lunghi. Lo stesso per la costruzione dei data base riguardanti l'assetto finanziario. Nel nostro caso si aggiunge un elemento di contesto non trascurabile che riguarda l'eccezionalità degli elementi che si sono determinati nel biennio 20-21 e in vario modo investito anche il sistema associativo intercomunale. Ci riferiamo alla crisi pandemica, alla forte pressione che ne è derivata, al cambio di priorità che hanno dovuto affrontare le istituzioni, governative, regionali e locali, alla risposta di contrasto all'emergenza con le misure di finanziamento proposte dalla Regione e dagli organismi nazionali. Si dovrà verificare al riguardo se e come anche il sistema associativo è stato coinvolto e con quali effetti.

Dovrà inoltre essere approfondita la situazione peculiare delle Unioni di Comuni andate in scioglimento e al riguardo saranno dedicate attività e strumenti per conoscere le condizioni che hanno determinato conflitti tra le componenti o perdita di funzionalità.

¹ Si veda la Relazione Triennale al Consiglio regionale sullo stato di attuazione e risultati ottenuti nella diffusione dell'esercizio di funzioni e servizi comunali attraverso forme stabili di Gestione Associata. 22 ottobre 2012.

² Si veda la DGR n. XI/3009 del 30/03/2020 comprensiva di allegati.

Fonti e organizzazione dei dati

In merito agli aspetti più strettamente operativi è stato ripreso dalle precedenti Relazioni il metodo di organizzazione dei dati in un *database* che attribuisce ad ognuno dei comuni lombardi le appartenenze ad Enti associativi e le caratteristiche funzionali, organizzative e di contesto delle Unioni e delle Comunità montane di riferimento. Le informazioni sono state ricavate dai decreti regionali di recepimento delle variazioni intervenute nella compagine associativa entro la fine del 2021.³

Altre fonti trattate sono di origine Istat, Archivio statistico regionale, Regione Lombardia, Polis Lombardia, Ministero dell'Interno e delle Finanze, completate dall'anagrafica sulle Unioni di Comuni italiane aggiornata ad agosto 2022 a cura del Dipartimento per gli Affari Regionali e le Autonomie della Presidenza del Consiglio – DARA.

Elenco delle abbreviazioni

C.O.STA.R.G.A.– Contributo ordinario statale regionalizzato alle Gestioni Associate, stanziato dallo Stato ed erogato da Regione Lombardia

CCMM – Comunità montane

DARA - Dipartimento per gli affari regionali e le autonomie della Presidenza del Consiglio dei ministri

GA – Gestioni Associate a costituzione volontaria

GAO – Gestioni Associate Obbligatorie, come prescritte dal d.l. 31 maggio 2010, n. 78

s.m.i. – riferito a norme, Successive Modificazioni e Integrazioni

UdC – Unione di Comuni costituita ai sensi dell'art. 32 del Testo Unico degli Enti Locali

UdCL – Unione di Comuni Lombarda. Unione costituita ai sensi dell'art. 32 del Testo Unico degli Enti Locali e con i requisiti richiesti della lr. 19/2008

³ I riferimenti sono al DECRETO N. 7182 del 27/05/2021, DG ENTI LOCALI, MONTAGNA E PICCOLI COMUNI, REGISTRO DELLE UNIONI DI COMUNI LOMBARDE. 1° AGGIORNAMENTO 2021 (IN ATTUAZIONE DELLA DGR 27/03/2015, N. 3304), per il 2021.

Per il 2022 il riferimento è al DECRETO N. 5382 Del 21/04/2022, ISCRIZIONE AL REGISTRO REGIONALE DELLE UNIONI DI COMUNI LOMBARDE DELL'UNIONE DEI COMUNI LOMBARDA MAGHERNO - TORRE D'ARESE, IN PROVINCIA DI PAVIA, E 1° AGGIORNAMENTO 2022 DELL'ELENCO DELLE UNIONI DI COMUNI LOMBARDE ISCRITTE NEL REGISTRO REGIONALE DELLE UCL, AI SENSI DELLA DGR N. 3304 DEL 27/03/2015

**La Relazione sulle Gestioni Associate tra Comuni
Continuità e innovazioni di metodo**

Le scelte associative stabili tra Comuni sono regolate dalle norme, Tuel per primo, oltre che da norme regionali. Le due forme esaminate dalla Relazione derivano da assetti ordinamentali diversi. Le Comunità montane hanno carattere stabile, permanente, pur con possibilità di variazioni a carico in particolare del legislatore regionale.

Le Unioni di Comuni si concretizzano invece per decisioni volontarie in ragione di precondizioni politiche, organizzative e di territorio. Concorrono, anche, ma non in modo stringente, vincoli dimensionali previsti dalla legislazione nazionale. Gli amministratori e i tecnici locali arrivano inoltre a considerare i meccanismi premiali di erogazione statale e regionale.

Dar conto dell'assetto regionale delle Unioni e delle Comunità montane richiede di esaminare le compagini organizzative, le loro variazioni, le performance di servizio effettive, l'impatto della premialità statale e regionale con un apparato di conoscenza e informazione appropriato. Solo in questo modo è possibile costruire Relazioni all'altezza delle esigenze della politica e delle istituzioni regionali.

Per lo studio della situazione lombarda sono stati curati database dedicati: il primo sulle adesioni associative dei Comuni; il secondo sulle caratteristiche delle Unioni e delle Comunità montane; il terzo funzionale ai confronti interregionali; il quarto riguardante i finanziamenti regionali erogati. Come già adottato da altre Regioni, nella presente Relazione sono valorizzate anche le notizie arrivate alla stampa locale che aggiungono elementi di dibattito politico e tecnico. Saranno inoltre replicate le rilevazioni di elementi per via questionario, aggiornato e adattato alle nuove situazioni, al periodo eccezionale, alla recente tendenza all'aumento dei processi di scioglimento delle Unioni. Si aggiungeranno inoltre interviste e studi di caso. Occorre quindi continuità di metodo per non perdere la storicità e l'evoluzione dei fenomeni e, insieme, innovazione dei processi e degli strumenti di conoscenza.

Il trattamento delle basi informative può poi prendere formati diversi di cui diamo esempi con tabelle, mappe, grafici, commenti.

La materia ha gradi di interesse che meriterebbero attenzione anche degli organismi nazionali per definire un apparato stabile di monitoraggio delle Gestioni Associate per confronti su elementi di assetto e di risultato validi per i venti sistemi regionali. Le più recenti evidenze, con la fase regressiva in cui sembrano coinvolte le Unioni, sollecitano inoltre un profilo di attenzione in funzione preventiva, adatto a cogliere segnali di possibile criticità di funzionamento e a costruire azioni di correzione o di migliore integrazione delle compagini associative. È auspicabile un confronto tecnico tra i soggetti istituzionali e scientifici regionali e nazionali per strumenti di conoscenza appropriati.

2. Governo locale ed associazionismo comunale nella recente evoluzione normativa nazionale e regionale

1. Richiami normativi su Unioni di Comuni e Comunità montane

Il capitolo propone in forma sintetica i più recenti interventi legislativi, nazionali e regionali, nonché le sentenze della Corte costituzionale, che hanno riguardato la materia delle Unioni di Comuni e delle Comunità Montane.

In premessa si ricorda che, secondo il TUEL, **l'Unione di Comuni**, è un **ente locale di tipo associativo** costituito da almeno due Comuni allo scopo di esercitare le funzioni che i Comuni membri le attribuiscono (art. 32 del TU degli Enti Locali). Per la Corte costituzionale le Unioni sono forme istituzionali di associazione tra comuni per l'esercizio congiunto di funzioni o servizi di loro competenza.

L'Unione ha una propria personalità giuridica ed è dotata di autonomia statutaria, regolamentare, organizzativa e finanziaria, con propri organi politici e gestionali. Lo statuto individua gli organi, le modalità di costituzione, le funzioni svolte, i rapporti con i comuni aderenti. Ciascun comune può far parte di una sola unione. L'Unione può stipulare convenzioni con altre unioni o con singoli comuni. La **forma associativa** dell'Unione nella versione più recente nasce non più per concorrere alla deframmentazione del governo locale ma in una veste **“funzionale”**, preordinata ad assicurare **vantaggi organizzativi e funzionali** rispetto alla gestione in forma singola di servizi e funzioni da parte del piccolo Comune. Le Unioni richiedono tuttavia una replica di procedimenti e di adempimenti che si aggiungono a quelli dei Comuni aderenti, aspetto che non ha ancora trovato adeguate modalità di semplificazione. Il carico di riprogettazione organizzativa e istituzionale, come per analoghi processi perseguiti in ambito privato, rende dunque necessario un *favor* non solo organizzativo-istituzionale ma anche in forma di incentivazione economica e finanziaria.

Nell'ordinamento regionale le Unioni hanno assunto la caratterizzazione di Unioni di Comuni Lombarde secondo quanto indicato all'art. 18 della L.r. 19/2008. Devono iscriversi all'apposito Registro regionale istituito ai sensi della medesima legge e possedere requisiti di numero e qualità di funzioni esercitate congiuntamente.

L'Unione di Comuni, insieme alla convenzione, è stata indicata dalla normazione di emergenza finanziaria degli anni 2010-2012 come strumento di riferimento per l'esercizio obbligatorio delle funzioni fondamentali⁴ per i **Comuni di dimensioni inferiori ai 5.000 abitanti e di 3.000 abitanti in zone montane**. Su questo intreccio non ben riuscito tra esigenze di riduzione della spesa pubblica e ordinamento istituzionale e funzionale sono state numerose le considerazioni critiche. Peraltro, in Lombardia, l'adesione e la costituzione delle Unioni sono state pressoché sempre di carattere volontario, per perseguire obiettivi di efficientamento e di costruzione concordata di un progetto di sviluppo e di miglior tenuta territoriale sovra e intercomunale. Per questi motivi, in molti

⁴ Sul punto si rimanda *amplius*, alla ricostruzione operata nell'ambito dell'ultima Relazione ex art. 21 L.r. 19/2008, contemplata dalla già richiamata DGR n. XI/3009 del 30/03/2020, comprensiva di allegati.

casi, esse hanno coinvolto anche Comuni di dimensioni maggiori di quelle prescritte dall'obbligo associativo; al contempo, hanno interessato in via particolare territori di pianura e collinari privi di un assetto istituzionale sovracomunale equiparabile alle Comunità montane per gli ambiti montani.

Le **Comunità montane** prendono invece avvio dalla legge n. 1102 del 3 dicembre 1971 come organismo peculiare dei territori montani. Prima delle Comunità erano stati sperimentati i Consigli di Valle, consorzi volontari di valle che potremmo ritenere veri e propri precursori di esperienze associative, caratterizzati da obiettivi di rafforzamento dei servizi e di proposizione di obiettivi di sviluppo per territori esposti a problemi complessi. Dotate di una propria autonomia statutaria e regolamentare, pur senza disporre di rango costituzionale, sono disciplinate dal d.lgs. 18 agosto 2000, n. 267 (Testo unico sugli enti locali) e, in Lombardia, dalla l.r. 19/2008.

Il TUEL all'**art. 27 qualifica le Comunità Montane** come *“unioni di comuni, enti locali costituiti fra comuni montani e parzialmente montani, anche appartenenti a province diverse, per la valorizzazione delle zone montane per l'esercizio di funzioni proprie, di funzioni conferite e per l'esercizio associato delle funzioni comunali”*. All'art. 28 si prevede che spetta alle CCMM l'esercizio associato di funzioni proprie dei comuni o a questi conferite dalla regione e che strumenti attuativi delle Comunità sono i piani pluriennali di opere ed interventi, i quali peraltro concorrono alla formazione dei Piani territoriali di coordinamento provinciali. La tripartizione di funzioni (proprie, su delega regionale e per accordi associativi con i Comuni che ne fanno parte), la possibilità di disporre di società partecipate e il loro carattere aggiuntivo all'assetto ordinario dei Comuni ne fa un attore di rilievo in ambito montano.

Con la Finanziaria 2008 il Governo nazionale aveva disposto la soppressione delle Comunità Montane, ma in via successiva la Corte costituzionale (cfr. sentenza n. 237/2009), aveva ribadito che il loro ordinamento è riservato alla competenza legislativa residuale delle regioni e che lo Stato, *ex adverso*, non avesse il potere di eliminarle.

Sul tema l'impostazione del Legislatore regionale lombardo è stata quella di valorizzare le **Comunità Montane**, considerate **ambiti territoriali adeguati** allo svolgimento delle funzioni delegate e funzionali a coniugare i principi di valorizzazione delle autonomie territoriali e di sussidiarietà che ispirano lo Statuto d'Autonomia della Regione. Di particolare significato l'attribuzione alle Comunità montane del profilo di (art. 2 della L.r. 19/2008) *“Zone Omogenee montane”* che favorisce le attività associative. Dopo il riordino operato attraverso la L.r. 19/2008 le Comunità montane della Lombardia sono state ridotte dalle 30 del 1971 alle attuali 23 unità, in conseguenza delle esigenze di contenimento dei costi dettate dalla Legge Finanziaria 2008 (L. 244/2007) e sono stati introdotti vincoli finanziari fissati alla spesa storica del 2007.

2. Aggiornamento su norme e sentenze con impatto sul contesto ordinamentale nazionale

Su quanto accaduto in ambito normativo in materia di Unioni di Comuni e di Comunità montane nel biennio 2020-2021 va subito richiamata la nota **pronuncia n.**

33/2019 della Corte costituzionale. È stata pubblicata prima del periodo osservato ma è tuttora la più rilevante novità giurisprudenziale per i temi analizzati dalla Relazione. La sentenza interviene con riguardo all'obbligo di gestione associata delle funzioni fondamentali all'interno dei piccoli Comuni sancito dall'art. 14, comma 28, del D.L. 31 maggio 2010, n. 78 (*Misure urgenti in materia di stabilizzazione finanziaria e di competitività economica*), dichiarando l'illegittimità costituzionale della disposizione in cui viene previsto l'obbligo di gestione associata, senza tuttavia permettere agli enti di dimostrare che essa, nello specifico contesto entro il quale sono inseriti, non porterebbe a miglioramenti in termini di economie di scala e/o erogazione di beni pubblici alla popolazione. La Corte ribadisce come le forme associative siano “*una proiezione degli enti stessi*”⁵ e, muovendo da tale premessa, giunge ad affermare la possibilità di ottenere l'esonero dall'obbligo di gestione associata con la dimostrazione “*della particolare collocazione geografica e dei caratteri demografici e socio ambientali, del comune obbligato*”.

Il Giudice delle leggi ha intravisto una «*eccessiva rigidità*» nell'intervento del legislatore inteso a sancire l'obbligo generalizzato di esercizio delle funzioni fondamentali in forma associata, quando «a) non esistono comuni confinanti parimenti obbligati»; b) esiste solo un comune confinante obbligato, ma il raggiungimento del limite demografico minimo comporta la necessità del coinvolgimento di altri comuni non posti in una situazione di prossimità; c) la collocazione geografica dei confini dei comuni è caratterizzata da particolari «*fattori antropici*», «*dispersione territoriale*» e «*isolamento*».

La sentenza ha segnato un'importante svolta per quanto concerne la differenziazione sulla base delle specificità del territorio, a dispetto di un orientamento legislativo teso all'uniformità. Inoltre, i rilievi della Corte hanno accelerato la **transizione verso un regime di volontarietà associativa**. Non sono tuttavia state censurate le disposizioni che consentono l'applicazione delle forme di collaborazione istituzionale previste dall'ordinamento, quindi convenzioni, Unioni di comuni e fusioni.

La stessa sentenza pone inoltre l'accento sulla necessità di individuare la dimensione ottimale per lo svolgimento delle funzioni fondamentali coinvolgendo i Comuni interessati, dichiarando “*l'illegittimità costituzionale dell'art. 1, commi 110 e 111, della legge della Regione Campania 7 agosto 2014, n. 16*” poiché “*dai resoconti sommari dei lavori della II Commissione non risultano elementi che facciano emergere una concertazione con i Comuni interessati nell'ambito del Consiglio delle autonomie locali (che peraltro in Campania non è ancora stato costituito) o con altre modalità*”.

Invito a differenziare superando l'uniformità (i), invito a superare l'obbligo associativo a favore di processi volontari (ii), continuità delle indicazioni per un possibile superamento, sempre volontario, del modello organizzativo comunale “a monade isolata” (iii), approfondimento sulla dimensione ottimale (iv), sono quattro

⁵ Cfr. Corte cost., 23 dicembre 2005, n. 456, in *Giust. amm.*, 6, 2005, pp. 1266 ss., con nota di M. Giordano e Corte cost., 20 giugno 2005, n. 244 del 2005, in *Giorn. dir. amm.*, 10, 2005, pp. 1033 ss., con nota di G. Sciullo.

chiari elementi fondativi che la Corte ha indicato per un possibile nuovo processo istituzionale in materia di ordinamento degli enti locali e di forme associative aggiornate. Si deve evidenziare che non si sono però concretizzati in un vero e proprio percorso normativo. A fine 2021 i ritardi, o meglio, le iniziative legislative mancate o non completate, insieme alla straordinarietà dei problemi del periodo, portano ora ad esprimere considerazioni critiche sui **rischi che si sono prodotti e continueranno ad agire**. Se si attenderà *sine die* a definire nuovi scenari istituzionali di assetto dei processi associativi tra comuni **può diventare concreta la prospettiva di un ristagno della propensione alla intercomunalità**.

Così, nonostante la sentenza della Corte cost. n. 33/2019 inviti al superamento dell'obbligo associativo, il **termine inerente all'obbligo di gestione associata** delle funzioni fondamentali dei Comuni è stato dapprima fissato, per mezzo del D.L. 30 dicembre 2019, n. 162,⁶ al 31 dicembre 2021, per poi essere posticipato, con il D.L. 30 dicembre 2021, n. 228,⁷ al 30 giugno 2022, e infine ulteriormente posticipato al **31 dicembre 2023**, tramite le modifiche al D.L. 30 dicembre 2021, n. 228⁸ apportate dalle Commissioni Riunite Affari Costituzionali e Bilancio della Camera.

Elementi pertinenti in particolare con la necessità di politiche appropriate e differenziate per la montagna ed i territori rurali, sono pervenuti dalla **sentenza della Corte cost. n. 240/2021**⁹. La citata pronuncia afferma come la coincidenza tra il Sindaco metropolitano e il Sindaco del Comune Capoluogo contraddica il principio democratico e di eguaglianza tra i cittadini, con particolare riferimento all'eguaglianza del voto¹⁰. La criticità è sollevata per quanto riguarda la coincidenza forzata tra il territorio della vecchia Provincia e quello dell'attuale Città metropolitana, previsto dall'art. 1, comma 6, della stessa Legge n. 56/2014. Anche in questo caso la Corte rimanda al mancato rispetto del principio di differenziazione, in quanto la norma precluderebbe agli enti la possibilità di *“curare al meglio gli interessi emergenti dai loro territori”*. La motivazione di questo giudizio, non così evidente per quanto riguarda la Città Metropolitana di Milano, appare chiara analizzando realtà come Torino e Bologna, comprendenti ampi territori rurali e montani, estranei alle dinamiche metropolitane. Le implicazioni e la prospettiva derivante dalla sentenza n. 240/2021 non hanno implicazioni dirette sulle forme associative ma potrebbero spingere per una revisione legislativa tesa a tener conto delle differenze proprie del territorio montano.

Effettivamente, un disegno di legge a favore dello sviluppo e della valorizzazione delle zone montane, è stato approvato in via preliminare dal Consiglio dei ministri il 10

⁶ Coordinato con la legge di conversione 28 febbraio 2020, n. 8.

⁷ Coordinato con la legge di conversione 25 febbraio 2022, n. 15.

⁸ *Ibid.*

⁹ Per approfondimenti sulla vicenda, cfr. G. Ioriatti, G. Conti, *Città metropolitane e Province dopo la sentenza 7 dicembre 2021, n. 240 della Corte costituzionale*, note della Fondazione Romagnosi, 2, 2022, in www.fondazioneromagnosi.it.

¹⁰ Il tema era stato già posto all'attenzione della dottrina da A. Spadaro, *La sentenza Cost. n. 50/2015. Una novità rilevante: talvolta la democrazia è un optional*, in *Rivista AIC*, 2, 2015, nel commentare in chiave critica la pronuncia Corte cost. n. 50/2015.

marzo 2022, e per l'appunto denominato “**Disposizioni per lo sviluppo e la valorizzazione delle zone montane**”. Non ha però avuto seguito. Il DDL, in particolare, prevedeva un investimento annuale di 100 milioni di euro per il 2022, aumentato a 200 milioni a decorrere dal 2023, a favore dello sviluppo economico delle zone montane, detrazioni sul mutuo per chi, con meno di 41 anni, acquisti una prima casa in un Comune montano, agevolazioni per chi sceglie di svolgere il lavoro di medico o professore in un Comune montano, incentivi per lo sviluppo dei servizi di telefonia mobile e per l'accesso a internet, credito di imposta per gli imprenditori agricoli e forestali che esercitano la propria attività nei Comuni montani, e misure fiscali di favore per gli under 36 che avviano una propria impresa in montagna.

Una modifica legislativa che coinvolge i piccoli Comuni per la parte della **rappresentanza politica** è stata introdotta per mezzo della Legge 12 aprile 2022, n. 35: nel dettaglio, questa norma, all'art. 3, interviene sul D.L. 18 agosto 2000, n. 267, abrogando, per i Comuni al di sotto dei 5mila abitanti, il limite dei due mandati consecutivi del Sindaco, che vengono così aumentati a tre. Inoltre, per tutti gli enti, la non rieleggibilità viene sostituita dall'incandidabilità.

È inoltre approvata in Consiglio dei ministri, nel maggio del 2022, una **bozza di riforma del TUEL** che, all'art. 2, intendeva incidere sulle forme associative, revisionando in particolare la disciplina delle fusioni di Comuni. Tale articolo valorizzava “gli strumenti e le procedure di concertazione istituzionale per la definizione di principi e criteri comuni per la disciplina del procedimento di fusione, salva restando la potestà legislativa regionale in materia”. La bozza non è stata tuttavia vagliata, nonostante le reiterate richieste, pervenute ai primi di luglio 2022 da diverse associazioni di enti locali, a causa della interruzione del Governo Draghi accaduta poche settimane dopo.

3. Il dibattito e le decisioni recenti del Consiglio regionale e della Giunta regionale lombarda

Per quanto concerne la normativa regionale riguardante le forme associative stabili, individuate dalla L.r. 19/2008 nelle Unioni di Comuni e nelle Comunità montane, non si ravvisano interventi di rilievo nel periodo 2020-2021.

Le Commissioni consiliari più interessate alla materia hanno intrapreso un percorso di approfondimento anche con audizioni di attori istituzionali di territorio. Una evidenza formale del dibattito in corso è emersa recentemente, nella seduta del 27 luglio 2022. Il Consiglio Regionale ha adottato la Deliberazione N. XI/2522 avente ad oggetto: **Ordine del giorno concernente la gestione di forme associate intercomunali diverse** di cui al comma 2 dell'articolo 19 della L.R. 19/2008.

L'articolo tratta dell'impegno a incentivare lo sviluppo di forme stabili di gestione associate di funzioni e servizi comunali destinando risorse a Unioni di Comuni lombarde, altre Unioni di Comuni e a Comunità montane. Considerata la possibilità prevista dal comma 2 dell'art. 19 di erogare, da parte regionale, contributi economici a forme

associative intercomunali diverse dalla Unioni di Comuni, aggiungendo risorse proprie, l'ordine del giorno impegna la Giunta Regionale ad adottare, entro la fine del 2022, *“una adeguata delibera, [...], che definisca criteri e modalità di assegnazione dei contributi”*. Si precisa al riguardo che la II Commissione, attraverso un gruppo di lavoro *ad hoc*, ha analizzato la questione con ANCI, UNCEM e ha visitato numerose realtà territoriali, convenendo sull'opportunità di **procedere al sostegno economico a forme associative diverse quali le convenzioni o altri soggetti diversi dalle Unioni di Comuni**.

In materia invece di Comunità montane, al di là della normativa nazionale che, a causa della mancata conclusione dell'iter di approvazione della citata legge sulla montagna, non ha avuto buon esito, anche sul piano degli interventi regionali possono essere evidenziati pochi rilievi. Una evidenza con valore di attenzione al funzionamento delle CCMM può essere attribuita alla Deliberazione di GR n. XI/6693 della Seduta del 18 luglio 2022. La Giunta regionale ha dato attuazione all'art. 15, co. 1 della L.r. 27 giugno 2008, n.19, definendo lo **schema di relazione**, che deve essere trasmesso a cura delle Comunità Montane entro il 30 giugno di ogni anno. Tale Relazione dovrà essere inviata alla Struttura regionale competente in materia di Enti locali entro il 30 giugno 2023 dando conto delle attività realizzate relativamente alle funzioni proprie, delegate e associate.

Come rimettere nell'agenda politica il tema dell'associazionismo tra comuni?

Convivono nella materia associativa finalità differenti che sono state sperimentate nel decennio trascorso ma sono ora entrate in una sorta di sospensione legislativa e istituzionale.

Le riassumiamo in forma di domande.

La cooperazione intercomunale è uno strumento per dare qualità all'azione amministrativa, efficientare la gestione di servizi e funzioni, anche coordinare al meglio la realizzazione di opere e interventi sovracomunali?

Deve anche essere la premessa per processi di riordino istituzionale e di fusione tra Comuni, sempre con scelte volontarie e confermate dai referendum popolari?

Se la risposta alle due domande è positiva che equilibrio trovare tra incentivazione, obbligo e volontarietà?

E quali strumenti la possono declinare con il massimo dei risultati, la maggiore semplificazione ma pure con una governance efficace?

La Regione è uno dei soggetti istituzionali in gioco: come deve orientare le proprie politiche e i propri strumenti?

La Corte costituzionale ha indicato le linee per una ripresa dell'iniziativa politica: 1. differenziare superando l'uniformità; 2. superare l'obbligo associativo a favore di processi volontari; 3. mantenere possibile il superamento, sempre volontario, del modello organizzativo comunale a monade isolata; 4. approfondire la dimensione ottimale degli ambiti associativi. L'esperienza lombarda, la prima in Italia per numero delle Unioni e delle Comunità montane, oltre che la prima per numero di Comuni, suggerisce altri temi di confronto e di iniziativa?

Devono entrare nella riflessione anche le società e gli enti partecipati che si occupano di servizi di carattere industriale?

Come dar forma ad un più forte sistema regionale delle autonomie locali capace di relazioni sussidiarie orizzontali e verticali tra i vari livelli istituzionali (Comuni, Province, Consorzi e società speciali e Regione) e all'altezza delle sfide attuali?

Un eccesso di attesa politica e legislativa non rischia di far entrare tutti i processi associativi in una spirale negativa se non conflittuale?

PARTE II – ANALISI DI MERITO EX ART. 21 L.R. 19/2008

1. Dinamismo associativo

1. Verifiche e confronti nell'assetto associativo intercomunale tra il 2021 e il 2019

Il capitolo esamina le variazioni intervenute nel biennio 20-21 nelle relazioni intercomunali in territorio lombardo espresse con le forme istituzionali delle Unioni di Comuni e delle Comunità montane. Si propone un bilancio associativo a partire dallo stato operativo riscontrato a fine 2019, riferimento necessario per verificare in particolare quanto accaduto per le Unioni di Comuni. Attraverso il confronto si sono accertati gli Enti rimasti nella condizione di attività associativa, quelli usciti da tale stato per recesso dei componenti o per avvio della liquidazione dell'Unione, fino a considerare i recessi per altre motivazioni.

Una seconda e finora inedita modalità di analisi è proposta attraverso il confronto delle scelte associate rispetto allo status normativo di comune in obbligo associativo o esente da tale obbligo. Come noto la differenza è determinata in montagna dalla soglia demografica che deve essere inferiore ai 3mila abitanti e coinvolgere territori appartenenti a Comunità montane. In pianura la soglia vincolante diventa invece inferiore ai 5mila abitanti. Pur con i limiti di una normativa reiteratamente rinviata, è rimasta in vigore l'indicazione che gli enti locali minori debbano rispettare tali requisiti associativi. Il confronto permette di cogliere dove con quali gradi di attuazione si è attuata tale prescrizione ricorrendo alla forma dell'Unione.

Si coinvolgono da subito i fruitori della Relazione con l'anticipazione sintetica dei tre principali risultati delle analisi.

Il primo risultato rileva la **relativa stazionarietà dei valori complessivi**. Gli accadimenti del biennio non hanno modificato le caratteristiche strutturali del contesto istituzionale e associativo lombardo che rimane molto vicino a quanto descritto nella Relazione del 2019. Viene **in particolare confermato l'assetto montano** favorito da un ordinamento a regime dal 1971 e con variazioni successive che in Lombardia non hanno modificato la presenza stabile delle Comunità montane. Grazie alle CCMM i comuni montani hanno sempre copertura associativa globale e le Comunità sono diventate il modello associativo elettivo della Lombardia.

Il secondo entra invece nel merito di una **fase peculiare delle Unioni di Comuni**, sia nella forma delle Unioni Lombarde iscritte al Registro regionale, che delle Unioni istituite da Tuel. Se per l'ambito montano non si registrano variazioni, la tendenza per le Unioni è invece segnata dalla **contrazione**, che diventa percepibile in molti territori e invita ad approfondire le evidenze quantitative con interpretazioni sui possibili fattori causali.

Il terzo risultato verifica il rapporto tra comuni associati e comuni in obbligo e fa emergere valori di ampia diversificazione tra le province lombarde con l'elemento comune della **modesta copertura del regime dell'obbligo** raggiunta dalle forme associative unionistiche. A differenza invece dei territori con presenza delle CCMM. Si confermano in questo le analisi e le considerazioni sulla natura progettuale e di territorio richieste dal modello delle Unioni di Comuni. Questo assetto aggregato richiede, al di là indicazioni o vincoli normativi, condizioni favorevoli e scelte amministrative per poter diventare solida soluzione gestionale. Richiede inoltre un contesto generale orientato, anche nei livelli sovracomunali, a rafforzare tale tipo di soluzioni istituzionali e gestionali. Tutto ciò in un biennio di accadimenti eccezionali si è, almeno in parte, affievolito.

I tre risultati avranno nelle pagine a seguire le più ampie precisazioni analitiche.

1. Conferme sul contesto territoriale lombardo

Come anticipato, gli accadimenti registrati nel biennio non hanno dato luogo a modifiche delle caratteristiche strutturali del contesto istituzionale lombardo. Ne escono invece confermate come invarianti le caratterizzazioni proprie della Lombardia.

Tabella 1.1 – Italia. Regioni, Comuni e popolazione, per classe demografica e zona altimetrica, 1/1/2022

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

Fonte: Tuttitalia su dati Istat

La tabella 1.1 sintetizza le principali:

- La Lombardia è sempre la Regione italiana **con il più elevato numero di comuni**. A fine 2021 sono ancora il 19% del totale nazionale;
- Resta consistente in Lombardia la porzione di **piccoli comuni** (inferiori ai 5mila abitanti), corrispondenti a quasi il 70% dei comuni lombardi e quella dei comuni montani (33% del totale);
- Le fusioni di comuni stanno riducendo il numero complessivo degli enti locali, sia in Lombardia che nel resto del Paese, ma con **esiti quantitativi limitati** che non modificano l'ordinamento delle autonomie delle varie Regioni.

In sintesi, rimane peculiare l'assetto istituzionale lombardo, con il primato del numero dei comuni la maggioranza dei quali di piccola dimensione.

2. Conferme sull'assetto associativo, in particolare montano

Riguardo alle relazioni associative stabili tra comuni il confronto puntuale tra indicatori del 2019 e quelli a fine 2021 conferma la continuità delle relazioni intercomunali in territorio montano. Resta **invariato il numero delle Comunità montane** (23) e il numero dei comuni montani associati (510) ed è solo di poco ridotta la popolazione corrispondente (-1,8%) per l'incidere di fenomeni di contrazione demografica in atto in tutta la Lombardia.

Più dinamico, ma con segno negativo, l'andamento della popolazione e dei comuni associati in Unioni di Comuni che perdono 12 aggregazioni per la scelta di procedere alla loro liquidazione. I comuni associati da 242 diventano 206 con perdita di popolazione pari al 15,6% per il totale delle Unioni e del 18,9% per le Unioni di Comuni Lombarde.

Tabella 1.2 – Lombardia. Comuni e popolazione per forme associative stabili al 1 dicembre 2019

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

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

A fronte di una stabilità associativa dell'ambito montano e di una riduzione più evidente per le Unioni di Comuni il dato complessivo non ha tuttavia subito variazioni sostanziali. Se ne colgono le **continuità** con la tabella 1.3.

Tabella 1.3 – Lombardia. Comuni e popolazione per forme associative stabili al 31 dicembre 2021

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

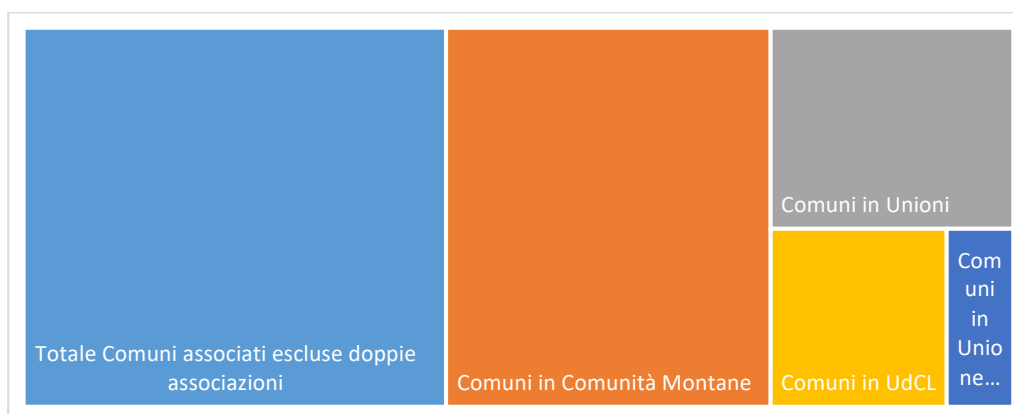
Fonte: nostra elaborazione su dati Regione Lombardia

La stabilità dell'ambito montano compensa la contrazione che ha coinvolto le Unioni di Comuni e limita la flessione dei valori complessivi. I **comuni associati in forme stabili**, esclusi i contesti con doppio associazionismo, si riducono quindi solo di una limitata frazione percentuale (-1,4%) rimanendo prossimi al **43% dei comuni totali**. Rimane pari al 16% la popolazione corrispondente (-0,6% tra 2021 e 2019). Diventa tuttavia più limitata l'incidenza dei comuni associati in Unioni (da 16,1% a 13,7%).

Le dimensioni finali della **popolazione lombarda coinvolta da forme associative stabili** sono rappresentate nel grafico 1.1. Per prima evidenza emergono i residenti in Comunità montane e a seguire i residenti nelle altre due forme. Una quota limitata, confermata anche nel 2021, appartiene a comuni con doppie forme associative, Unioni e Comunità montane.

Sul **doppio associazionismo** la Relazione 2019 aveva suggerito ipotesi di divisione funzionale delle competenze tra Comunità montane di grandi dimensioni e Unioni di Comuni che negli stessi territori si occupano di servizi di prossimità. Non sono emersi al riguardo nuovi elementi.

Grafico 1.1 - Popolazione dei Comuni associati per forma associativa, fine 2021

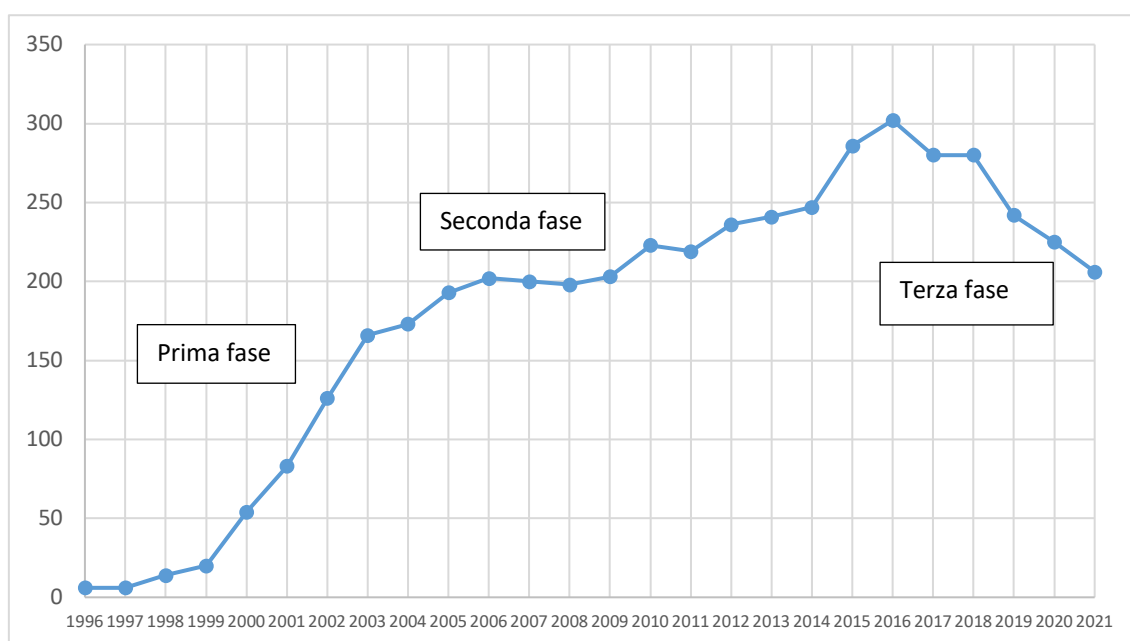


Fonte: nostra elaborazione su dati Regione Lombardia

3. Dettagli sul dinamismo associativo nelle Unioni di Comuni, conferme sulla terza fase a carattere regressivo

Le variazioni registrate in ambito Unioni di Comuni richiedono un esame più approfondito. **Un primo aspetto riguarda la conferma di una tendenza** percepita nei precedenti monitoraggi. I segnali di riduzione delle compagini comunali organizzate nelle Unioni di Comuni, anticipati nella Relazione 2019, trovano convalida ed esplicita rappresentazione grafica con la figura 1.2.

Grafico 1.2 – Lombardia. Comuni associati in unione dal 1996 al 2021. Fasi di sviluppo



Fonte: nostra elaborazione su dati Regione Lombardia

L'aggiornamento al 2021 conferma tre fasi:

- una prima fase di crescita delle adesioni alle Unioni, dal 1996 al 2003, con aumento repentino del numero degli enti locali associati diventati in pochi anni da 4 a 164;
- una seconda fase di crescita, dal 2004 al 2016, più progressiva e costante che ha portato il numero dei comuni associati al dato di punta del 2016 con 302 comuni associati;
- un'ultima fase iniziata nel 2017 con caratteri di maturità della forma unione ed evidenze di assestamento e diminuzione degli enti associati.

Le analisi recenti confermano la prosecuzione della **fase contrassegnata dalla tendenza alla riduzione delle Unioni** e dei comuni a loro associati. Peraltro, con una accelerazione che sollecita un di più di verifiche sulle cause che hanno portato alle scelte di scioglimento.

È peraltro possibile che la terza fase così definita non si arresti con la fine del 2021 ma prosegua coinvolgendo nei processi di liquidazione nuove Unioni iscritte al Registro regionale o istituite ai soli sensi del Tuel. Recentissimi monitoraggi effettuati a luglio 2022¹¹ rendono concreta questa prospettiva e rafforzano le esigenze di aprire una linea di attenzione peculiare sui recessi e sugli scioglimenti delle Unioni di Comuni in Lombardia.

Un secondo approfondimento riguarda il bilancio complessivo delle dinamiche avvenute. Ne fornisce i fondamentali la tabella 1.4: a partire dalle 76 Unioni di Comuni attive a fine 2019 ne restano operative 60 a fine 2021, 14 vanno in liquidazione, 1 va a scioglimento per la fusione tra i due comuni componenti, 1 cambia status da Unione iscritta al Registro regionale a UdC da Tuel e 3 sono di nuova istituzione.

Tra segni positivi e negativi a fine intervallo i comuni associati si riducono di 36 unità da 242 a 206, ritornando alle dimensioni prossime alle 200 unità che per un decennio avevano rappresentato il numero massimo di associazioni raggiunte con il modello unionistico.

Se i numeri finali sembrano contenuti è **il senso del progetto associativo alla base della scelta per le Unioni a mostrare qualche segnale di criticità**. In soli due anni quasi il 18% delle Unioni ha interrotto la scelta collaborativa nella fornitura di servizi e per costruire scenari condivisi di sviluppo territoriale. Anche se le nuove istituzioni portano il saldo al 14,5% sono dimensioni che chiedono di essere indagate nelle motivazioni sia per la rapidità che per il periodo eccezionale in cui sono avvenute.

¹¹ Si veda al riguardo il Decreto n. 7534 del 30/05/2022 "AGGIORNAMENTO 2022 DELL'ELENCO DELLE UNIONI DI COMUNI LOMBARDE ISCRITTE NEL REGISTRO REGIONALE DELLE UCL, AI SENSI DELLA DGR N. 3304 DEL 27/03/2015". Sono segnalati nuovi processi di scioglimento di Unioni di Comuni

Tabella 1.4 - Confronto tra Unioni attive nel 2021 rispetto al 2019. Bilancio associativo regionale

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

Fonte: nostra elaborazione su dati Regione Lombardia

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

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

Il terzo approfondimento considera i **territori più esposti a tale assestamento**. La tabella 1.5 permette una lettura provinciale delle tendenze in atto.

Tabella 1.5 - Confronto tra Unioni attive nel 2021 rispetto al 2019. Bilancio associativo provinciale

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

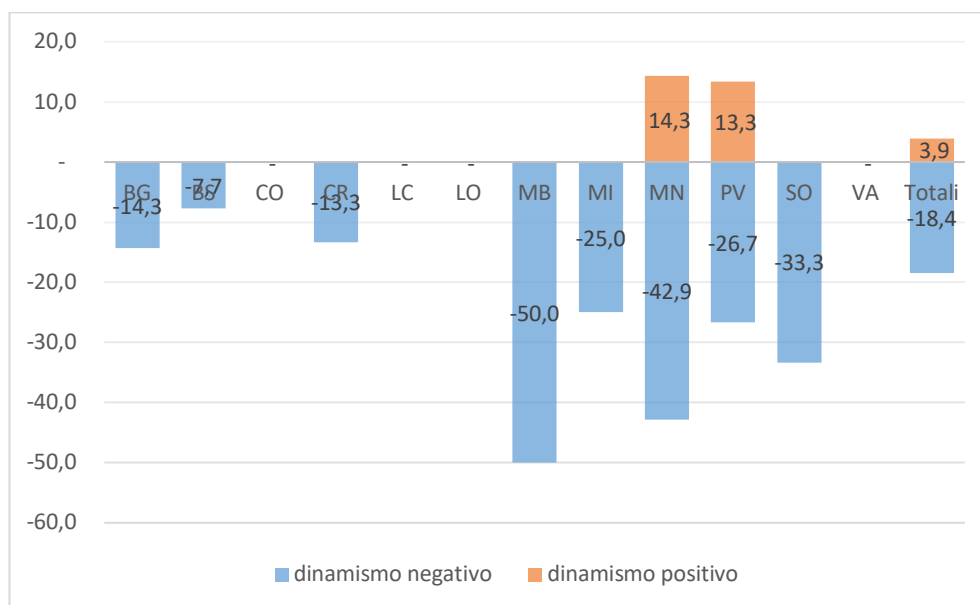
Fonte: nostra elaborazione su dati Regione Lombardia

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

Dimostrano un **dinamismo positivo**, con nuove Unioni istituite nel 20-21, le province di Mantova e Pavia. Entrano invece in **dinamiche negative** quasi tutte le altre province, con valori accentuati a Monza, Mantova e Sondrio. Un presidio di Unioni di una certa consistenza rimane come caratterizzazione delle province di Bergamo, Brescia,

Cremona, Pavia, Mantova. Nelle restanti province la presenza delle Unioni si è fatta episodica con valori di poche unità, e gli Enti aggregati operativi si contano da 1 a 3.

Grafico 1.3 - Confronto tra Unioni attive nel 2021 rispetto al 2019. Bilancio associativo provinciale



Fonte: nostra elaborazione su dati Regione Lombardia

4. Conferme sulle dimensioni medie delle Unioni

A fine 2021 le Unioni di Comuni restano in Lombardia la soluzione associativa dei comuni di piccole dimensioni. Nelle classi fino a 2mila abitanti sono circa il 20% delle autonomie locali. Si avvicinano al 13% nelle altre classi per poi scendere sotto il 10% nelle classi di maggiori dimensioni. Tale assetto è in esito a influenze di scala che spingono i piccoli centri a cercare processi di rafforzamento e alle indicazioni legislative riguardanti l'obbligo associativo che sono già state ricordate.

Tabella 1.6 – Unioni attive nel 2021. Distribuzione per classi di ampiezza dei comuni associati

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

Fonte: nostra elaborazione su dati Regione Lombardia

Il risultato complessivo è una **dimensione media delle Unioni di comuni vicina ai 7.600 abitanti**, con una compagine di poco superiore ai tre comuni, una superficie media vicina ai 50 Km² ed una anzianità operativa media prossima ai 13 anni.

Se si considerano invece le dimensioni medie delle Unioni di Comuni iscritte al Registro regionale i valori sono più contenuti. Il confronto con le Unioni non iscritte caratterizza le prime come piccole compagini meno estese, con meno popolazione, molto integrate per la scelta di non superare il numero medio di 3 piccoli comuni contermini. Le seconde sono invece più ampie, raggiungono più comuni e più popolazione e come da Relazione 2019 esercitano un ruolo di servizio in genere monofunzionale quasi da azienda speciale dedicata, per esempio, alla protezione civile e alla polizia locale di ambito.

Tabella 1.7 - Unioni attive nel 2021. Dimensioni medie

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

Fonte: nostra elaborazione su dati Regione Lombardia

5. Classi di operatività delle Unioni e stadi del processo associativo

La tabella 1.7 ha introdotto un elemento di particolare interesse che permette di classificare le Unioni di Comuni in ragione della data di fondazione e del periodo di operatività. Sempre a fine 2021 **l'anzianità media delle Unioni era di 13 anni circa per le UdCL e di quasi 11 per le UdC**. Sul tema complementi informativi vengono ora presentati nella tabella 1.8. Il valore mediano delle UdCL è nella classe delle Unioni storiche con 16-24 anni di operatività, mentre quello delle UdC si concentra nella classe fino a 13 anni con media operativa di quasi 11 anni.

A parte il piccolo gruppo delle 4 Unioni di recente costituzione, le UdCL hanno un **ragguardevole sottoinsieme con oltre i dieci anni di funzionamento e prossimo ai vent'anni di operatività**. Sono aggregazioni che hanno condiviso le tre fasi di sviluppo delle Unioni e si posizionano nella fase della maturità con i vantaggi ed i limiti di questo stadio di sviluppo. Quasi la metà della popolazione associata risiede in Unioni con tali caratteristiche.

Le UdC rimaste operative a fine 2021 sono invece più recenti, concentrate nella classe dai 9 ai 13 anni di operatività.

Tabella 1.8 - Unioni attive nel 2021. Stadi operativi

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

Fonte: nostra elaborazione su dati Regione Lombardia

La chiave interpretativa dello stadio raggiunto dalle 64 Unioni di Comuni ora attive in Lombardia e descritto dal grado di “maturità” tornerà nelle osservazioni successive come variante relativamente negativa per le Unioni che hanno scelto la liquidazione.

6. Scelte associative e regime dell’obbligo

Si è già fatto cenno al rapporto tra comuni associati, in particolare in Unione, e dimensione comunale per l’aspetto, interessante da verificare, di appartenenza al regime normativo dell’obbligo associativo.

Ne diamo conto con la tabella 1.9 che distingue tra **ambiti territoriali di montagna e di pianura per regime di obbligatorietà e stato associativo**. Emerge la peculiarità della montagna con il totale dei comuni che raggiunge il grado di **completa appartenenza ad una realtà associata**. Sono qui ulteriormente confermati gli effetti dell’ordinamento istituzionale che con la presenza stabile delle CCMM garantiscono una copertura associativa completa ai comuni montani. In montagna si determina perfino un surplus associativo per il concorso del 14,7% di comuni montani appartenenti a Unioni di Comuni che si aggiungono ai comuni in CM.

Molto diversa la situazione in pianura. Qui non esiste un equivalente delle Comunità montane, i processi sono in gran parte volontari, sia pure guidati dalle indicazioni normative sul regime dell’obbligo. I piccoli Enti locali hanno attivato esperienze con i limiti di contesto e di ordinamento posti in evidenza dalle Relazioni precedenti. In esito di tutto ciò, a **fine 2021 è raggiunto il quinto dei comuni in obbligo e il 5% fuori**

dall'obbligo. È una misura di quanto in Lombardia le scelte associative stabili siano riuscite a coinvolgere le autonomie locali coinvolte dai vincoli GAO.

Tabella 1.9 - Unioni attive nel 2021. Grado di copertura rispetto all'obbligo associativo

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

Fonte: nostra elaborazione su dati Regione Lombardia

7. Unioni andate in liquidazione, alcune caratterizzazioni

La contrazione nel numero delle Unioni di Comuni e la rapidità dell'accadimento saranno analizzate in via particolare nella seconda fase delle analisi. Qui è possibile anticipare alcune riflessioni sui caratteri che distinguono le Unioni rimaste operative e quelle che nel biennio hanno scelto la liquidazione. La verifica è stata effettuata per le Unioni di Comuni Lombarde, iscritte al Registro regionali, per la quali erano disponibili dati analitici rilevati in occasione della Relazione 2019.

Sono state scelte due caratterizzazioni: la prima riguardante il contesto territoriale, la seconda le caratteristiche operative e gestionali. Nel primo gruppo, sono state misurate tra gli altri: la montanità, lo stato di svantaggio, le dotazioni di servizi, il reddito medio, l'esposizione al rischio territoriale, l'andamento recente della popolazione residente. Nel secondo il grado di integrazione sul lato personale, delle spese correnti e della spesa in conto capitale, gli indicatori che descrivono lo stato di qualità della gestione associata, completati dalla numerosità dei servizi leader erogati.

La tabella 1.10 presenta i risultati del confronto. Emerge una **relativa similitudine tra i due gruppi per le informazioni di contesto**. Limitate differenziazioni emergono nel reddito medio degli abitanti, nell'altitudine e nel grado di montanità, comunque contenuto. Le altre grandezze sono molto vicine tra loro e l'insieme non sembra fornire elementi interpretativi su fattori di contesto che potrebbero agire nelle scelte di scioglimento delle Unioni.

Più accentuate e **più esplicative le differenze negli indicatori gestionali**. Le Unioni rimaste attive a fine 2021 hanno un **grado complessivo di integrazione più elevato e sono titolari di un numero maggiore di servizi leader**.

Tabella 1.10 - Unioni attive nel 2021 e andata in liquidazione nel biennio 20 – 21. Differenze nel contesto territoriale e nella qualità della gestione

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

Fonte: nostra elaborazione su dati Regione Lombardia

Sono questi secondi elementi, espressione dello stato organizzativo raggiunto dall'Unione, ad indicare dove concentrare la ricerca delle motivazioni che possono aver reso possibile la rottura di un processo collaborativo in corso da anni. Si può al riguardo ricordare che la Relazione 2019 aveva dedicato ampia riflessione sulle differenze tra Unioni di Comuni del grado di integrazione misurato anche formalmente negli aspetti riguardanti il conferimento all'Unione del personale dei singoli comuni, delle spese correnti e delle spese in conto capitale. Erano state individuate almeno 24 Unioni di Comuni su 59 analizzate che si presentavano con **misure di integrazione, iniziali e inferiori alla media regionale.**

Si era allora fatto ricorso ad una figura che rappresentava le frequenze interessate. La riproponiamo per evidenziare che le premesse per possibili esiti critici erano già state segnalate, pur con un quadro di funzionalità media regionale delle Unioni di Comuni ragionevolmente appropriato.

Grafico 1.4. – Lombardia. Unioni di comuni attive a fine 2019. Relazione tra integrazione del personale e integrazione delle risorse per spese correnti. Valori assoluti

		Grado integrazione personale					Totale
		n.d.	nullo	basso	alto ma non completo	completo	
Grado integrazione spese	basso	0	4	9	3	8	24
	medio	0	1	0	0	4	5
	elevato	0	0	2	5	18	25
	non misurabile	1	3	0	0	1	5
	Totale	1	8	11	8	31	59

Fonte: nostra elaborazione su dati UdCL

Delle circostanze che hanno compromesso il funzionamento e la continuità di 14 Unioni di Comuni tra il 2019 e il 2021, si è trovata risonanza circostanziata in numerosi articoli di stampa locale o di siti web con funzione di informazione provinciale. Emerge tra i motivi a maggiore incidenza la riduzione della premialità economica di fonte regionale e statale. Un periodo con problemi complessi e la presenza di nuovi o maggiori costi di gestione renderebbero particolarmente critica la perdita progressiva della contribuzione esterna esponendo le Unioni di Comuni a scelte difficili di ritorno alla gestione autonoma delle funzioni fondamentali.

In altra parte della relazione tali evidenze saranno esaminate e commentate per ricavare spunti sui possibili fattori causali che concorrono ai recessi e scioglimenti delle Unioni.

8. Confronti con le Unioni costituite in Italia e nuove conferme

Dal monitoraggio 2019 di Comuniverso-Ancitel le Unioni di Comuni in Italia erano prossime alle 550 unità, associavano 3.292 comuni, con una popolazione complessiva di 12.215.203 abitanti ed un equivalente di superficie amministrata di 118.310 kmq. La forma associativa dell'Unione di Comuni coinvolgeva circa il **40% dei comuni** e il **20% della popolazione italiana**.

Due anni dopo, da fonte DARA – Progetto Italiae, le dimensioni scendono a 421 per le Unioni di Comuni **attive**, a 2.593 per i Comuni associati e a 9.302.258 per la popolazione coinvolta. **L'incidenza percentuale si contrae al 32,8% per i Comuni e al 15,8% per la popolazione.**

All'origine delle differenziazioni devono essere richiamate alcune modifiche intervenute negli aspetti di metodo. La rilevazione DARA è stata verificata con le rappresentanze regionali e con accertamenti analitici sui siti web delle Unioni ed ha distinto tra Unioni di cui è possibile in totale registrare lo stato di generica esistenza, 567 unità; le Unioni attive, si è già detto pari a 421; le Unioni in stato di inattività, 32 casi; e più rilevante, le Unioni per le quali è stata avviata la procedura di liquidazione, corrispondenti a 114 enti. Si coglierà come il dato totale sia molto vicino a quello del 2019 ma le Unioni in condizioni di effettivo funzionamento sono inferiori e nel confronto emerge la riduzione segnalata. Le Unioni attive riportano lo stato di effettiva operatività ad una dimensione più realistica.

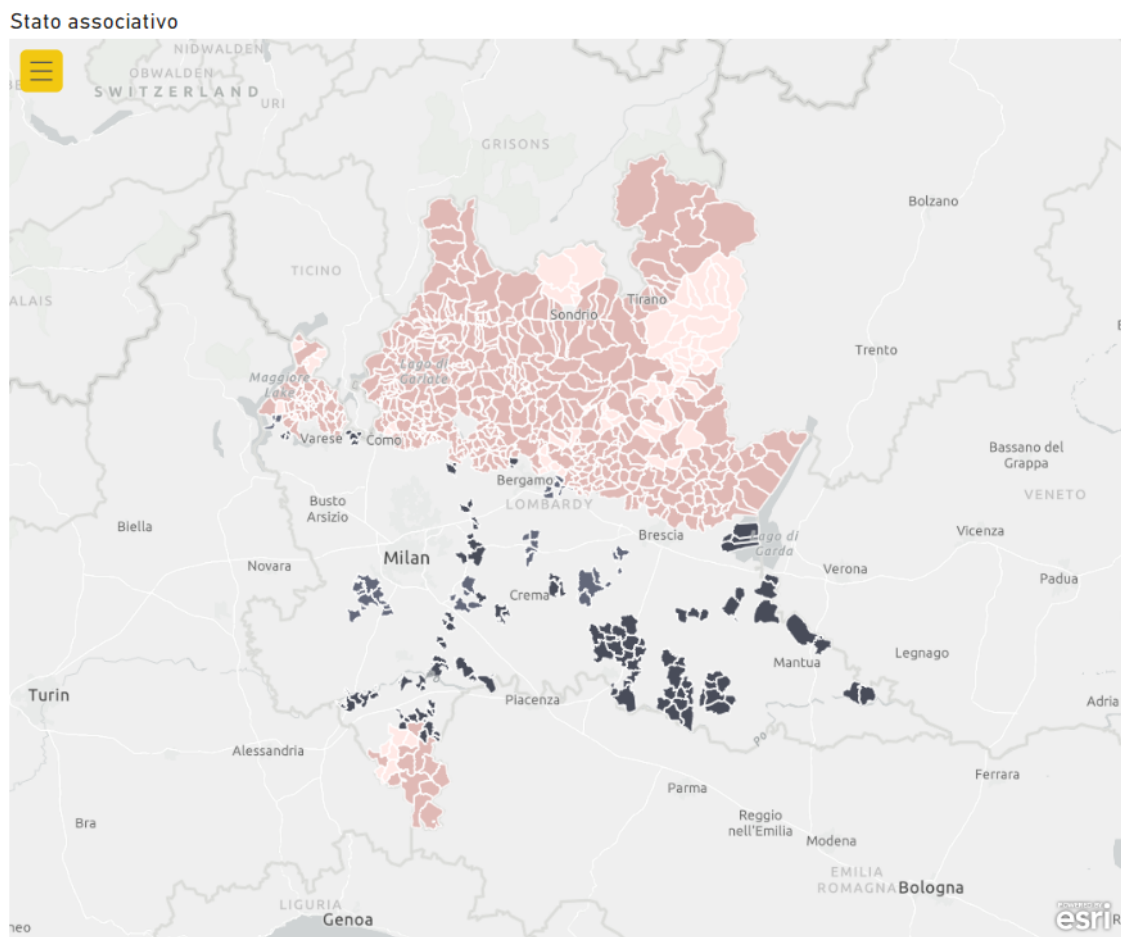
Con la cautela necessaria sia per gli aspetti di metodo che per l'agire di specifiche situazioni e circostanze regionali sembra possibile che **la fase di contrazione** rilevata per le Unioni lombarde **valga per l'intero modello associativo unionistico** nazionale. Dovranno quindi essere valutate le tendenze in atto con considerazioni più complessive.

Pur con tale contesto i **valori della Lombardia sono confermati anche nel livello nazionale**: rimane la regione con i valori assoluti del numero delle Unioni ai livelli apicali, seconda dopo il Piemonte. Il numero di Comuni in Unione resta consistente e sono confermati anche gli aspetti di struttura. Le Unioni lombarde spiccano per la piccola taglia sia di popolazione che di superficie.

9. Opportunità di una vista territoriale sullo stato dell'associazionismo intercomunale in Lombardia

Segnaliamo che elementi territoriali più puntuali sulle differenze di assetto associativo intervenute dal 2019 al 2021 sono disponibili in un'**appendice documentale**. È sembrato opportuno investire in una vista analitica, di taglio provinciale, che informa sullo stato delle relazioni intercomunali, sulla diffusione raggiunta dalle tre forme stabili ammesse dalla normativa regionale e fornisce elementi sulle caratteristiche di tali assetti. I cambiamenti sopraggiunti con differenze molto diverse tra province montane o di pianura hanno suggerito una specifica e più puntuale rappresentazione. Nell'allegato si rende disponibile un corredo di mappe, tabelle, note di commento provinciali che completano quanto esaminato nel livello regionale.

Grafico 1.5 – Lombardia. Comuni complessivamente associati a forme stabili a fine 2021 con differenze tra territori montani in chiaro e di pianura in scuro



Fonte: nostra elaborazione su dati Regione Lombardia

Unioni che scelgono la liquidazione, quali fattori causali?

Due elementi emergono dal confronto tra lo stato associativo dei Comuni lombardi del 2019 rispetto a quello del 2021. Il primo è la stabilità degli assetti nei territori montani, il secondo la fase di criticità che sembra aver coinvolto le Unioni di Comuni, in particolare con l'aumento delle scelte di scioglimento e messa in liquidazione.

Gli uffici regionali che curano il monitoraggio delle Unioni hanno recepito evidenze precise sui fattori causali che spingono le Unioni allo scioglimento. Si possono ricordare:

- *la mancata realizzazione delle aspettative di riduzione dei costi, nonché del miglioramento dell'efficienza dei servizi comunali;*
- *l'insufficiente coordinamento ed allineamento delle varie componenti dell'Unione, nel portare a termine gli obiettivi prefissati;*
- *l'accentramento dell'erogazione della maggior parte dei servizi unionali in un'unico Comune (spesso, il più popoloso) con effetti negativi sugli altri Comuni. Si può infatti produrre una percezione di minore omogeneità nell'erogazione delle funzioni, dei servizi e delle politiche dell'Unione. Questa situazione può determinare la fuoriuscita di alcuni piccoli Comuni dall'Unione con rischio successivo di scioglimento della stessa;*
- *l'insufficienza delle risorse umane in dotazione dell'Unione con carenze nelle strutture organizzative dei comuni e delle unioni, sovraccarico di lavoro, lentezza nello svolgimento dell'azione amministrativa, nonché un'eccessiva dilazione dei tempi necessari per realizzare gli investimenti;*
- *le divergenze politiche tra i partiti e gli amministratori entrati in carica dopo la nascita dell'unione;*
- *il mancato raggiungimento dell'obiettivo di Fusione/Incorporazione dei Comuni aderenti alla stessa Unione. Di fatto, alcuni Comuni avevano scelto, come punto di partenza, di unirsi per realizzare economie di scala e un miglioramento nell'erogazione dei servizi, entrambi propedeutici ad una definitiva fusione o incorporazione tra i Comuni aderenti. Nelle situazioni che per vari motivi non hanno più completato il processo aggregativo sono prevalsi obiettivi particolari o localistici che hanno minato il funzionamento dell'Unione;*
- *i contributi statali/regionali erogati alle Unioni, essenziali nei primi anni di vita delle stesse, con il passare degli anni, sono diminuiti. La premialità economica assicurata alle Unioni e con essa la stabilità politica-amministrativa dell'Unione ne hanno risentito.*

Si deve poi considerare l'eccezionalità del periodo Covid che ha reso più complesse e difficili le relazioni intercomunali. In alcuni casi i vantaggi derivanti dai bandi per le misure antiCovid hanno favorito la singola autonomia locale piuttosto che l'aggregazione. Si sono aggiunti problemi inaspettati dei costi di gestione e di erogazione dei servizi che stanno spingendo per soluzioni organizzative autonome.

L'incertezza o la carenza di indicazioni politiche e istituzionali ha poi, di fatto, depotenziato i vincoli associativi peraltro criticati dal mondo delle Autonomie locali e il sistema associativo è entrato in una sorta di sospensione delle aspettative.

Nella loro precisione sono punti di un elenco già sufficienti per aprire un vero e proprio “warning” sulle Unioni di Comuni lombarde e per adottare misure di prevenzione e sostegno.

Questo elenco di fatti oggettivi sarà considerato nella seconda fase della Relazione che si dedicherà in particolare al tema degli scioglimenti delle Unioni di Comuni e dei fattori causali che vi influiscono. Dove possibile si cercherà di proporre misure di affrontamento politico istituzionali.

2. I processi associativi tra Comuni in Lombardia, evidenze nella stampa locale

Completate le verifiche riguardanti gli elementi strutturali delle variazioni intervenute in Unioni e CCMM dal 2019 al 2021, si propongono ora gli esiti di una ricognizione effettuata, relativamente allo stesso periodo, sui principali quotidiani a stampa e on line che in Lombardia informano le comunità locali. La selezione ha riguardato i temi afferenti alle relazioni associative declinate negli items riguardanti: la formazione e lo scioglimento di Unioni di Comuni, i tentativi di fusione tra Comuni in particolare se correlati a precedenti esperienze unionistiche, le attività delle Comunità montane per lo sviluppo di servizi associati, il dibattito per migliorare l'assetto istituzionale e le relazioni tra gli Enti locali.

Le riprese a stampa sono state numerose e hanno aggiunto conoscenza agli accadimenti colti con l'analisi statistica. Si può sottolineare come le evidenze sulla stampa locale operino come una sorta di “osservatorio” che informa su futuri possibili procedimenti amministrativi formali dei quali fornisce le premesse o i fattori causali che poi avranno tempi più lunghi per concretizzarsi. Sono informazioni che non hanno il valore degli atti formali ma ne possono costituire il preambolo e il corollario.

Non ha quindi sorpreso l'attenzione frequente, seppure di carattere informativo, sui temi dell'assetto relazionale dei piccoli comuni ma se ne intuiscono le motivazioni per le implicazioni sui servizi per i cittadini o sulla governance locale. Non sorprende neppure la preoccupazione degli effetti negativi che, per le stesse motivazioni, possono derivare da esperienze associative non riuscite o interrotte in modo conflittuale.

Con queste premesse precisiamo che è sembrato opportuno riportare specialmente il merito delle considerazioni espresse lasciando in minor evidenza i contesti o le titolarità di chi le ha espresse. Interessa in questo dar conto di qual è stato il dibattito locale sui temi che interessano la Relazione per la l.r. 19/2008, su quali istituzioni si è focalizzato e come si sono declinate le considerazioni espresse.

1. Unioni andate in liquidazione, recessi e problemi causati dallo scioglimento

La maggiore attenzione della stampa locale è stata dedicata ai **recessi** dei comuni dalle Unioni di appartenenza. L'uscita dall'Unione viene descritta e motivata dando spazio alle opinioni degli attori locali. Questi gli argomenti usati¹²:

¹² Articoli considerati:

Gazzetta di Mantova, 9 luglio 2020. *Unione delle Torri, parola fine. Gazoldo e Mariana si separano*, versione web, <https://gazzettadimantova.gelocal.it/mantova/cronaca/2020/07/09/news/unione-delle-torri-parola-fine-gazoldo-e-mariana-si-separano-1.39064995>

Varesenews, 5 febbraio 2021. *Lonate “divorzia” da Ferno? Si va verso la fine dell'Unione dei Comuni*, <https://www.varesenews.it/2021/02/lonate-divorzia-ferno-unione-non-funziona/1303610/>

Varesenews, 5 febbraio 2021. *“L'unione vive solo di multe”: Lonate Pozzolo vota il recesso dall'Unione con Ferno*, versione web, <https://www.varesenews.it/2021/02/lunione-vive-solo-multe-lonate-pozzolo-vota-recesso-dallunione-ferno/1310477/>

- I piccoli comuni bergamaschi **scappano dalle Unioni** nonostante la legge sia chiara. Per i comuni sotto i 5mila abitanti (e sotto i 3mila in montagna) c'è l'obbligo ad associare le funzioni fondamentali. Molti enti locali ricorrono alla forma associata di servizi attraverso lo strumento della convenzione, più flessibile ma troppo soggetta a cambiamenti. Alcuni pareri diretti di sindaci: *L'unione è decisamente più stabile ma per mandare avanti una Unione **bisogna avere una idea condivisa di territorio** e nessuna voglia di prevaricare gli altri associati. Se non ci sono le Unioni vanno in crisi. Se prosegue così, altre Unioni si troveranno in difficoltà per il **campanilismo** e lo scarso sostegno della politica, che sponsorizzando queste forme associate teme di perdere voti;*
- Svolgono un ruolo i limiti burocratici del modello Unione. Per un sindaco: *La decisione di uscire dall'Unione è maturata nel corso degli ultimi due anni per problemi nella procedura di assunzione delle decisioni, di utilizzo delle risorse a bilancio, di aumento inutile della burocrazia, di difficile organizzazione dei servizi, per situazioni di incertezza e confusione. Le cause del recesso dipendono non da volontà politiche ma da una **situazione procedurale** dell'Unione che ha penalizzato il nostro comune;*
- Presenti anche situazioni di risultati mancati: *La modifica statutaria consentirà di scegliere celermente tra scioglimento unanime e recesso unilaterale. Noi siamo per lo scioglimento ravvisando nella gestione dell'Unione il **mancato raggiungimento degli obiettivi auspicati**. I costi sono aumentati e sono emerse carenze in ambito prevenzione e sicurezza perché la sede della polizia locale è troppo lontana;*

Varesenews, 28 aprile 2021, *Recesso dall'unione dei comuni: "La maggioranza di Lonate arrogante e incapace"*, versione web, <https://www.varesenews.it/2021/04/recesso-dallunione-dei-comuni-la-maggioranza-lonate-arrogante-incapace/1333164/>

La Provincia, quotidiano di Cremona e Crema, 7 maggio 2021. *Azzanello. Addio Unione del Soresinese*, pag. 31

La Provincia, quotidiano di Cremona e Crema, 5 luglio 2021. *Castelvetto. L'Unione veleggia verso lo scioglimento. Esulta il Centrodestra: "Si proceda a tutta velocità"*, pag. 19

La Provincia, quotidiano di Cremona e Crema, 8 giugno 2021. *"La fusione ottima idea. Vediamo tra un anno. Intervista ai sindaci di Palvareta Nova"*, pag. 30

La Provincia, quotidiano di Cremona e Crema, 13 dicembre 2021. *Unione Ko, la minoranza "Assenti scelte e soluzioni"*, pag. 24

L'Eco di Bergamo, 1 giugno 2021, *Vigano e l'addio all'Unione. Un mese per decidere*, pag. 36

L'Eco di Bergamo, 5 luglio 2021, *Vigano ufficialmente fuori dall'Unione, "Non più sostenibile economicamente"*, pag. 29

L'Eco di Bergamo, 3 novembre 2021, *Unione media Val Cavallina, scioglimento con incognita*, pag. 37

L'Eco di Bergamo, 13 ottobre 2021, *Arrivano i soldi, ma c'è poco personale. Emergenza annunciata nei piccoli paesi*, pag. 26

La Provincia, quotidiano di Cremona e Crema, 13 gennaio 2022. *Il TAR: Sesto paghi l'Unione. Vezzini al Consiglio di Stato*, pag. 34

Provincia di Sondrio, 25 giugno 2021, *Lo "scisma" della Valmalenco. Caspoggio ha lasciato l'Unione. Caspoggio lascia, questa volta davvero nelle materie del turismo, cultura e istruzione*, pag. 17

La Prealpina, 25 maggio 2022, *Cerutti contro la Disunione "Lonate pagherà i danni"*, pag. 29

- Ancora sui risultati diventati difficili da ottenere: *L'ente è ormai pesante e di lenta burocrazia: ha il solo compito di moltiplicare il lavoro degli uffici, raddoppiando di fatto gli adempimenti che per legge devono essere assolti in qualità di ente locale, oltre che ai pesanti costi di gestione che assorbono tutti gli introiti provenienti solamente dalle sanzioni;*
- Pesa la riduzione dei contributi: *Abbiamo deliberato il recesso dall'Unione dopo aver esaminato le cose con freddezza. Tra i motivi più significativi la **radicale riduzione dei trasferimenti di risorse da Stato e Regione Lombardia all'Unione.** Nel 2002 ammontavano in totale a 530 mila euro, l'anno scorso a 22mila;*
- Le unioni di comuni si stanno sciogliendo per **ragioni di insostenibilità economica** a causa della riduzione dei contributi a sostegno della aggregazione;
- Diverse amministrazioni comunali non hanno adottato il modello dell'Unione di Comuni o se ne sono liberate perché ritenuto un **modello troppo "pesante" da gestire e con eccessive incombenze;**
- Si fa sempre più profondo il solco nell'Unione dei Comuni. Il Comune ha deciso per il recesso unilaterale da funzioni importanti quali il turismo, la cultura, l'istruzione e il diritto allo studio. Per il sindaco: *Tra i motivi che hanno spinto ad uscire dall'Unione aspetti di metodo ma anche di merito. Le divergenze sono profonde sul modo di concepire le infrastrutture e i servizi. Inoltre, le decisioni non sono state affrontate tra i sindaci ma si è portato l'argomento istruzione in Consiglio mettendo il comune davanti al fatto compiuto. A nulla è valsa la mediazione del Prefetto;*
- **L'Unione non sembra sufficiente** per politiche integrate per il turismo. *Si deve puntare ad una intesa che esca dai soli sindaci dell'Unione; per dare organizzazione al turismo di valle occorre un patto territoriale che coinvolga tutti e cinque i sindaci della valle;*
- Il progetto dell'Unione non è mai veramente decollato, né quando era capofila il comune più grande dell'aggregazione e neppure quando sono rimasti i più piccoli. *Si è quindi deciso il recesso dall'Unione perché l'adesione era solo sulla carta. In realtà dal nostro comune non sono mai state trasferite le funzioni;*
- Dopo la prima ampia aggregazione sono rimasti in Unione solo i comuni con i minori abitanti. La **diaspora è stata progressiva e inesorabile** e si è preso atto che la parentesi associativa si era ormai conclusa;
- Per il sindaco la disunione voluta dal secondo comune dell'Unione è stata *"una scelta becera". "Si poteva proseguire, bastava cambiare parametri e statuto";*
- La scelta del recesso di un comune arriva dopo **due anni molto difficili per l'Unione** e non soltanto per l'emergenza pandemica. Le questioni da affrontare erano molte: la carenza di personale, il controllo dei conti, gli strascichi di vicende legali, le divergenze tra i municipi. E non è stato facile produrre risultati;
- In altri casi si apre un **confronto aspro tra maggioranza e minoranza**, con la seconda favorevole a proseguire l'attività dell'Unione.

La seconda materia di attenzione della stampa locale è relativa agli **effetti** che si determinano quando si decide di sciogliere una Unione di Comuni, in genere dopo un

processo collaborativo che ha impegnato i comuni per anni. Esempi di problemi da affrontare sono così descritti:

- L'Unione nata nel 1998 sembra destinata a sparire nel giro di pochi mesi a seguito dei recessi di due tra i comuni componenti. Un terzo municipio aveva già proceduto in tal senso adducendo ragioni di opportunità economica. Per il sindaco: *a livello di costi forse si sarebbe potuto proseguire ma il punto non stava tanto nelle spese quanto nella **capacità decisionale** che è limitata se restano in Unione pochi comuni*. Peraltro, lo scioglimento comporta **problemi non semplici** da affrontare, quali i servizi in comune, il pagamento dei mutui, gli investimenti fatti, la transazione ai singoli comuni degli accordi stipulati dall'Unione. Una delle amministrazioni coinvolte aveva proposto una soluzione diversa dallo scioglimento. Sull'intero processo di dissoluzione dell'entità sovracomunale, tuttavia, grava un'incognita pesante, che potrebbe portare a un contenzioso tra i municipi;
- L'uscita dall'Unione comporterà uno **scenario ingarbugliato**. Occorrerà definire i rapporti reciproci tra il comune che recede e l'Unione. In agenda ci sono diversi nodi da sciogliere riguardo al personale, alle strutture in condivisione, ai servizi, alle spese in corso. Sui servizi è forse opportuno percorrere la strada di nuove convenzioni;
- Il comune uscito dall'Unione (ora in liquidazione) **dovrà versare un corrispettivo** rilevante all'Unione a seguito di sentenza del Tar di Brescia. La giunta decide il ricorso al Consiglio di Stato. La linea difensiva è che le funzioni non sono state trasferite e quindi la richiesta è ingiustificata o esagerata;
- *Il Comune uscito dall'Unione ha messo in difficoltà tutti. Un effetto a catena che inevitabilmente impatta sui Comuni che vi restano. Del resto, lo statuto consente il recesso anche nei primi dieci anni dell'Unione pena tuttavia la restituzione del 50% della contribuzione pubblica sui servizi gestiti in forma associata. Abbiamo dovuto aprire una causa civile e il Comune uscente è stato condannato;*
- Si dovranno istituire tavoli di lavoro per individuare i tempi, le sedi e le **modalità sostitutive di erogazione dei servizi**, ora in Unione, per costituire una valida alternativa una volta sciolta l'aggregazione;
- Con l'uscita del comune più grande l'Unione ha proseguito la sua attività ma si è dovuta **adattare alla "nuova vita"**. Il presidente: *Abbiamo fatto di necessità virtù, **riducendo le spese e facendo investimenti necessari senza gravare sul bilancio***. L'uscita del comune più grosso ha creato alcuni problemi, stiamo studiando ciò che serve tagliare, per noi è una sorta di anno zero per tarare la macchina amministrativa e calibrare i servizi;
- Dopo la chiusura dell'Unione **dovranno essere riorganizzati nuovi servizi locali**. Per i consiglieri: *I cittadini vogliono la sede della polizia municipale nel nostro Comune, baricentrico agli altri*. Da valutare anche la proposta di una Asp, cioè di una rete di servizi alla persona che sostituisca l'organizzazione dei servizi sociali dell'Unione;
- Emerge l'esigenza di tornare ad una gestione autonoma: *Usciti dall'Unione sarà necessario trovare un **accordo con gli altri comuni sulla ripartizione del***

personale, dei mezzi e delle risorse. Non vogliamo modificare convenzioni in essere, né assetti dei servizi sovracomunali già condivisi. Solo torniamo ad adottare una struttura politico-amministrativa più lineare.

2. Percorsi possibili dall'Unione alla fusione dei Comuni

Un secondo tematismo rilevato dalla stampa locale è il rapporto tra esperienze in Unione e possibilità di arrivare alla fusione. Come noto le Unioni di Comuni sono entrate nell'ordinamento degli Enti locali come fase transitoria, preliminare ad una successiva scelta di fusione dei comuni. È di rilievo riscontrare come questo requisito iniziale, poi modificato da norme che hanno tolto l'obbligo della fusione, sia rimasto nei processi concreti delle Unioni più radicate e venga ripreso come possibilità dagli stessi amministratori:¹³

- La **fusione è un'ottima idea**, da verificare tra un anno. I sindaci dell'Unione Palvareta Nova non sono contrari a prescindere. Per un sindaco: *considerando gli aspetti strettamente economici andrebbe fatta subito, ma non tutto si può basare sul denaro. Le tre comunità prima di fondersi devono collaborare tra loro. Da considerare anche lo stato dei servizi e la distribuzione nel territorio. Contro c'è il rischio di accentramento verso il paese più grande con impoverimento delle altre realtà periferiche.* Se ne riparla dopo che l'Unione si sarà assestata;
- I Consigli comunali di Bardello, Malgesso e Bregano, già uniti da una Unione di Comuni, hanno approvato il progetto di fusione all'unanimità o a maggioranza. *L'auspicio è che la popolazione riesca a percepire il valore della proposta: abbiamo lavorato bene assieme in questi sei anni di Unione e ne abbiamo visto i vantaggi soprattutto economici.* Il dato che risalta è l'agevolazione della macchina burocratica, ad esempio la presenza di un solo segretario comunale invece di tre. Considerevole la voce "introiti" che dopo la costituzione dell'Unione sono stati considerevoli e hanno permesso la realizzazione di diversi interventi. *"Da non dimenticare il diverso peso politico che acquisiremmo. Ora, presi singolarmente siamo attestati tra i comuni della Provincia di Varese attorno al 120esimo posto. Con la fusione passeremmo al 63esimo posto".* Il referendum previsto è poi effettivamente stato indetto nel 2022 e ha visto la maggioranza dei cittadini favorevoli.

3. Azioni per attivare le gestioni associate, tagliare i costi, potenziare le Unioni, puntare a nuovi obiettivi

L'evidenza di processi negativi per una parte delle Unioni **non modifica l'esigenza di trovare soluzioni associate** per migliorare servizi e gestione secondo il principio

¹³ Si veda: La Prealpina, 3 agosto 2021, *Bardello, Malgesso e Bregano insieme. "Abbiamo lavorato bene in questi sei anni di Unione"*, pag. 17

La Prealpina, 3 marzo 2021, *I sindaci sognano l'unione. Alleanza per tagliare i costi. Dai vigili ai rifiuti: assieme si amministra meglio*, pag. 16

popolare che “l’unione fa la forza”. In contesti con esperienze già attive di tipo convenzionale si rafforzano le opinioni favorevoli a sperimentare nuovi servizi, in convenzione o in unione:¹⁴

- In Valceresio quattro sindaci si confrontano. *“Da quando mi sono insediato. Sto già lavorando guardando alla fattiva possibilità di attuare convenzioni o unioni tra Comuni per la gestione associata di alcuni servizi”*. Per la polizia locale si penserebbe di creare un’Unione di Comuni esternalizzando completamente le polizie locali dei paesi che diventerebbe un ente a sé stante per gestire tutta la Valceresio. Per un altro sindaco: *“I Comuni devono però poter decidere con chi e come fare le convenzioni, perché sono contrario agli obblighi. Il principio deve essere quello di partire da piccole convenzioni, dare il tempo di rodarle e farle funzionare per poi allargarle”*. Per il terzo sindaco: *“rappresentano l’unico modo in cui possiamo collaborare per uscire dall’obbligatorietà di gestire alcuni servizi. Insieme diventa tutto più efficace e meno costoso”*;
- Romagnese e Zavattarello pongono le basi per una nuova Unione. Per il sindaco: *“E’ un percorso iniziato da tempo con un Comune amico e con il quale condividiamo storia, cultura, territorialità, volto a porre le basi per garantire servizi sempre di maggiore qualità ai nostri residenti; lo spopolamento e le condizioni sociali e ambientali ci mettono costantemente a dura prova, ed è per questo che diventa essenziale iniziare a ragionare come un corpo unico, mantenendo entrambi la propria indipendenza e la propria identità storica. Il processo sarà poi importante per partecipare a bandi e importanti partite che la Strategia Nazionale delle Aree Interne ci pone di fronte come le reti e la viabilità.*

Gli amministratori che hanno già costituito una Unione si propongono di rafforzarla, anche avviando progetti sperimentali sollecitati dai problemi emersi nella realtà più recente:

- Per gli amministratori dell’Unione Terre di Pievi l’esperienza dei primi sei anni insieme *“conferma che la scelta di unire i nostri Comuni ha portato numerosi benefici di gran lunga superiore agli svantaggi e alle difficoltà incontrate. Si devono ora porre le basi per progetti più impegnativi che portino una positiva inversione di tendenza demografica e la rigenerazione dei nostri Comuni. Servono investimenti per lo sviluppo, per attrarre persone, per nuovi servizi scolastici e per le famiglie;*

¹⁴ Si veda:

La Provincia pavese, 2 febbraio 2022, *Calvignano aderisce. Ora sono cinque i Comuni dell’Unione*, pag. 23

La Provincia pavese, 24 febbraio 2022, *Zavattarello e Romagnese. Ecco le basi per l’Unione*, pag. 32

La Provincia, quotidiano di Cremona e Crema, 29 aprile 2021, *Unione. Popolazione in calo. “Più servizi per i residenti”*, pag. 28

Gazzetta di Mantova, 20 ottobre 2021, *Più verde nei comuni come primo obiettivo. Sì unanime dell’Unione*, pag. 19

- *Si devono abbandonare i vecchi preconcetti come la perdita di identità, l'annientamento delle prerogative dei nostri campanili o storture di questo genere. Occorre invece sentirsi cittadini dell'Unione, cioè di un territorio omogeneo;*
- Salgono a cinque i comuni aderenti all'Unione Borghi e Valli. Di fronte alle difficoltà dei piccoli comuni i cinque enti locali hanno deciso di affrontare invece di subire gli aspetti negativi di un processo che sembra ormai inarrestabile. L'intento è quello di potenziare i servizi ottenendo una riduzione dei costi e unificare le funzioni di programmazione in materia di sviluppo socio-economico. Intendiamo praticare una concezione aperta di governo locale adottando il metodo del confronto e della partecipazione nei processi decisionali. I sindaci: ***"In momenti così difficili è ancora più urgente collaborare. Vogliamo lavorare per rendere i nostri enti più efficienti, più vicini ai cittadini, più funzionali alle esigenze che manifestano. Le funzioni di Centrale di Committenza e i servizi turistici, verranno esercitati con il supporto della Comunità montana"***;
- Il Consiglio dell'Unione di Volta Mantovana e Monzambano ha approvato all'unanimità il **progetto di transizione climatica** che opera su tre pilastri: acqua, calore ed energia. Sono venti le azioni previste dallo studio per favorire una rapida evoluzione dei territori verso una maggiore sostenibilità ed un efficace adattamento ai cambiamenti climatici;

4. Ruoli associativi complessi per le Comunità montane

Anche le Comunità montane ricevono attenzione dalla stampa locale¹⁵. Alcuni esempi che riguardano temi complessi di sviluppo del territorio e di rafforzamento delle istituzioni:

- In Valle Seriana le due Comunità montane (Seriana e Scalve), il GAL Valle Seriana, il Parco delle Orobie, Promoserio, ViviArdesio e Orobie Style hanno costituito il **"Gruppo strategico** di Valle Seriana e Val di Scalve". Gruppo informale, coordinato dal presidente della CM Valle Seriana, che si è confrontato su **dieci macroaree** tra le quali il tema delle infrastrutture per la mobilità, la formazione, le reti digitali, i grandi progetti per le Olimpiadi, il turismo, la tutela. *"Dobbiamo tenere le persone sul nostro territorio con progetti che devono diventare operativi. Per farlo dobbiamo lavorare insieme. Non vanno dimenticati i servizi: il socio-sanitario, l'ambito lavorativo, la formazione"*. Per il GAL: *"C'è un'esigenza di supporto alle attività economiche e bisogna trovare le risorse, anche collaborando con altri Enti come il BIM."* Non è esclusa la possibilità di proporre a Regione Lombardia un accordo quadro per lo sviluppo delle due Valli che oggi, ancora di più rispetto al passato, lavorano insieme;
- In provincia di Sondrio si è aperta una riflessione sul **ruolo delle Comunità montane in rapporto alla Amministrazione provinciale**, più ricca

¹⁵ Si veda:

L'Eco di Bergamo, 19 dicembre 2020, *Una voce unica per due valli: obiettivo sviluppo*, pag. 42

Provincia edizione di Sondrio, 21 gennaio 2021, *Provincia più forte con i tre enti montani*, pag. 15

di altre quanto a risorse, con maggior grado di autonomia, che fatica però a star dietro ai compiti che le sono stati affidati per carenza di personale. Peraltro, questa è la seconda verità della provincia di Sondrio, il sistema delle Comunità montane è perfettamente rodato con personale ed uffici in grado di portare avanti egregiamente il lavoro richiesto. Per l'assessore regionale agli enti locali: *“sarebbe utile almeno valutare la possibilità che le Comunità montane di Sondrio, di Tirano e di Morbegno vengano inglobate nella Provincia rimanendo come organi periferici, ma “cedendo” il personale alla Provincia per rafforzare l'ente in maniera importante”*. Punto di riferimento per i servizi dei Comuni più piccoli. Anche a questo potrebbe servire avere una Provincia con un organico più adeguato.

Conclusioni sulle evidenze a stampa

Pur trattandosi di informative a volte precedenti o indipendenti dalle decisioni e dagli atti formali che sono invece quelli che realmente incidono sul funzionamento dei processi associativi, quanto riportato dall'informazione quotidiana ai cittadini lombardi fa entrare il lettore nel vivo dei pareri politico-istituzionali ricorrenti nel dibattito sulle forme associative tra comuni. Si coglie la conferma del primato assegnato al comune, concepito come Ente-comunità che viene prima di ogni indicazione normativa e rappresenta l'entità politica e rappresentativa che garantisce cittadini e territorio. Seguono le relazioni tra comuni, assestate e sostenute, specialmente se costruite attraverso scelte volontarie, meditate, realistiche e precisate negli obiettivi e nei risultati che si propongono. Sono evidenziate anche le difficoltà che presentano le scelte associative e richiedono professionalità politica e tecnica per una costante ricerca della necessaria sintonia politica e gestionale, della volontà di collaborare, di non prevaricare, di tradurre in processi concreti le scelte adottate. Per ultimi i processi istituzionali più complessi, le fusioni, il rapporto e il ruolo delle amministrazioni provinciali rispetto alle CCMM.

Nel trattare le circostanze che hanno portato ad esiti di rottura delle Unioni si ricorre al repertorio degli argomenti più usati per descrivere i processi di scioglimento. Vengono evocati i “vantaggi” e gli “svantaggi” delle Unioni di Comuni, il contrasto tra “obbligo associativo” e “autonomia”, tra “capacità” o “incapacità” di gestire il rapporto tra amministratori, il conflitto politico tra “favorevoli” o “contrari” alle unioni, le difficoltà a ridurre i costi in presenza di riduzione dei contributi regionali e statali.

Si ricorda che la precedente Relazione ha preso atto di tali problematiche, in gran parte generate dall'impostazione vincolistica e obbligatoria nata nel 2010, dando informazioni su come l'intero sistema politico nazionale e regionale, fino alla Corte costituzionale, le ha esaminate anche se non ancora risolte.

Evidenze sulla stampa locale, domanda associativa vs conflitti associativi

Quanto arriva sulla stampa locale in materia di relazione tra Comuni può essere considerato parte di un "Osservatorio" attento alle aspettative o ai problemi degli amministratori locali.

Sono presenti due polarità.

La prima mette in evidenza i vantaggi della collaborazione intercomunale. Insieme si conta di più, tutto diventa più efficace e meno costoso, si può contrastare lo spopolamento delle aree rurali, si partecipa a bandi che richiedono coalizioni amministrative.

Chi ha già fatto esperienze associate rileva i benefici, superiori agli svantaggi e alle difficoltà. In ambiti montani le Comunità montane si candidano per realizzare progetti strategici importanti e alla giusta scala di questi enti, con le condizioni per esercitare la governance necessaria per tenere uniti e convergenti i Comuni delle valli.

In alcuni casi si pensa di far evolvere l'esperienza unionistica verso una integrazione sostanziale volontaria, arrivando alla fusione dei Comuni.

C'è poi la seconda polarità, opposta, che sottolinea i conflitti e le criticità della forma Unione, i limiti burocratici ed economici. Peraltro, in caso di scioglimento sono complicati anche i problemi per ritornare alla gestione in autonomia.

È probabile che le due polarità siano permanenti e non sia possibile avere certezza del risultato una volta intrapreso un percorso collaborativo. Per le molte variabili in gioco, sia legate al contesto che alla leadership amministrativa che ai vantaggi effettivi raggiungibili.

Forse buone verifiche in fase preventiva e in itinere possono aiutare. Anche come audizioni istituzionali o con approfondimenti come quelli che saranno curati nella seconda fase di costruzione della Relazione.

Considerazioni conclusive e suggerimenti di policy

Alla prima domanda posta dalla clausola valutativa, **come si è caratterizzato in Lombardia il dinamismo associativo dal 2019 al 2021**, si è risposto con dovizia di particolari, verifiche inedite sul rapporto tra associazioni e regime dell'obbligo, analisi territoriali puntuali. Nel merito del tema, il limitato periodo di tempo intercorso dalla precedente Relazione non è stato tale da incidere in misura strutturale sulle invarianti istituzionali regionali e sul pregresso delle relazioni tra comuni. La Lombardia è sempre una regione di piccoli comuni (70% sono inferiori ai 5mila abitanti) e resta la regione con il più elevato numero di enti locali in Italia. Anche i processi associativi stabili, esaminati con il confronto del totale dei comuni interessati tra i due periodi, non hanno avuto variazioni sostanziali. La stabilità dell'ambito montano ha compensato la contrazione che ha coinvolto le Unioni di Comuni e limitato la flessione dei valori complessivi. Così il totale dei comuni associati si riduce solo dell'1,4% e rimane il 43% di tutti gli enti locali lombardi. Resta al 16% anche la popolazione (solo 0,6% in meno) che appartiene ad aggregazioni stabili.

La prima lettura è quindi di continuità. Le relazioni intercomunali stabili in Lombardia tengono nei fondamentali, senza manifestazioni critiche nei comuni montani salvo una generalizzata perdita di popolazione, registrata però in tutto il Paese. Tengono anche in ambito di pianura ma non come in passato e dalle Unioni di Comuni arrivano segnali di assestamento che devono essere precisati. Ne derivano valutazioni e conclusioni che proponiamo per le CCMM e poi per le Unioni.

1. Conclusioni sulle CCMM

Si è già detto che non sono emerse variazioni sull'assetto associativo delle Comunità montane e che sono rimasti invariati il numero degli Enti montani e dei comuni associati. La verifica sul regime dell'obbligatorietà ha inoltre precisato che in Lombardia **l'unico ambito che ha raggiunto la piena copertura associativa è quello montano**, sia per i comuni in obbligo che fuori obbligo. In tal senso le CCMM sono diventate il profilo associativo elettivo dell'ordinamento regionale, favorite dalla stabilità e dal carattere aggiuntivo della loro presenza.

La scelta di Regione Lombardia di confermare le CCMM garantendone l'operatività trova nelle analisi compiute ulteriore dimostrazione di appropriatezza istituzionale.

Per concludere con un suggerimento di policy si potrebbe verificare come le CCMM si sono posizionate nella fase post Covid e se non debba essere aggiornato il loro ruolo complessivo di attori che affiancano sì i comuni, assumendo il ruolo di gestori dei servizi associati, ma tornando ad essere anche **sogetti capaci di sviluppo locale**.

L'impressione, dopo vari approfondimenti, è che considerare le CCMM solo come soggetto dedicato alla gestione associata può limitare un potenziale più complesso, connaturato con la genesi dell'Ente, potenziale che potrebbe essere rilanciato.

2. Conclusioni sulle Unioni di Comuni

Le Unioni di Comuni a fine 2021 conservano in Lombardia i primati quantitativi nazionali e non modificano sostanzialmente i dati totali riguardanti gli assetti organizzativi, di compagine e superficie. Sono gli aspetti che concorrono a confermare la **linea della continuità**.

Il lato incerto della situazione è però l'evidenza di una **fase peculiare** già rilevata nel 2019 ed accentuata dalle criticità eccezionali del biennio 2020-2021. L'evidenza negativa è **l'interruzione dell'attività**, nei due anni esaminati, di quasi il 18% delle Unioni e la contrazione del numero degli enti e degli associati in quasi tutte le province lombarde.

Non sono coinvolte le sole UdCL ma anche le UdC, che nonostante la loro funzione semplificata e monotematica, hanno pure avuto casi di scioglimento. Sono peraltro emerse circostanze di dinamismo positivo con nuove Unioni e nuove adesioni a conferma dei processi di continuità, ma le quantità limitate ascrivibili alle recenti costituzioni non hanno modificato il bilancio complessivo che resta negativo.

Gli effetti della fase regressiva si colgono nelle analisi provinciali. In alcune province la **presenza di Unioni si è fatta episodica** con numeri vicini all'unità, insufficienti a dare sostanza associativa nei territori di pianura strutturalmente sottodotati di soluzioni sovracomunali stabili.

Un secondo profilo variato, da segnalare, è **l'anzianità operativa media** delle Unioni, cresciuta nel tempo. È forse questo l'aspetto più evidente e pervasivo che espone un ampio numero di Unioni alle criticità correlate, aggravate dal peso burocratico, da una compagine limitata e dalle esigenze di governance affiata che a volte le variazioni prodotte dai cambi elettorali amministrativi fanno venir meno.

La crescita della longevità associativa espone le Unioni al tema della **premialità economica decrescente** proveniente da Regione e Stato con effetti percepibili sui bilanci. Si tratta di un problema sensibile e si deve prendere atto che dalla attuale minoranza, potrebbe arrivare ad interessare l'intero sistema associativo unionistico lombardo. Il corollario più critico e insidioso di tutto ciò potrebbe prendere le forme **dell'aspettativa di una possibile e generalizzata entrata in difficoltà delle Unioni**, lasciando i singoli attori locali, politici o tecnici, alle prese con decisioni e difficoltà non facilmente gestibili da soli.

Sul tema dell'isolamento vissuto dalle Unioni **non ha aiutato un biennio di tentativi di superamento dell'obbligo e di riforma del Tuel andati a vuoto**. Tutto ciò nonostante le chiare indicazioni della Corte costituzionale per differenziare le regole associative evitando l'uniformità; superare l'obbligo associativo a favore di processi volontari; dare continuità al possibile superamento, sempre volontario, del modello organizzativo comunale a isolato; approfondire la dimensione ottimale. Pur nella chiarezza di orientamento non si sono concretizzati in un vero e proprio percorso normativo. Sono

anzi stati riconfermati i temi e i termini del regime obbligatorio. Probabilmente anche a causa di un periodo eccezionale con priorità di altro tenore.

Molto concorre a dar sostanza ad una sorte di “**spirale negativa**” che potrebbe coinvolgere altre Unioni con un effetto generale di perdita di esperienze associative, anche con crescita di conflitti probabilmente gestibili in altro modo.

Con queste considerazioni non sembra appropriato che l'attore regionale e quello statale, decidano di rimanere a svolgere soltanto il ruolo di certificatori di una evoluzione regressiva delle Unioni di Comuni. Peraltro, i segnali critici raccontano le difficoltà presenti non ancora i contorni di un nuovo sistema associativo che probabilmente dovrà essere previsto. Si profilano compiti istituzionali per la Legislatura che si chiude e per la successiva che potrebbe in particolare dover valutare come procedere rispetto ad una accentuazione dei problemi di tenuta dell'associazionismo stabile della Lombardia e alle scelte migliori per porvi rimedio. Serviranno dunque **linee di pensiero e strategie** per cogliere o ipotizzare una transizione verso un assetto forse diverso dall'attuale.

Se siamo di fronte ad un **problema di transizione** sarà necessario disporre di **informazioni di qualità**, senza le quali l'adequatezza delle scelte sarà limitata dal rischio di indicazioni fuorvianti. Opportuno allora che in fase conclusiva la Relazione esprima anche un set di domande utili ad avviare un confronto in profondità e che di intesa con gli attori istituzionali cointeressati si dia luogo a nuove verifiche.

Alcuni esempi di temi da considerare in questa seconda fase di analisi:

- Le criticità recenti delle Unioni sono **occasional**i, derivanti da un biennio eccezionale e complesso o sono destinate a diventare un tema **permanente**?
- Ha influito il mancato superamento dell'obbligo associativo, con **ritardi normativi** ormai reiterati ed eccessivi o ci sono aspetti più interni al modello delle Unioni di Comuni e in particolare di quelle con i format lombardi?
- Tra le cause è da considerare anche la **riduzione del contributo regionale e statale**? Se sì, l'impatto di questa variabile può arrivare a rendere impossibile il proseguimento dell'esperienza associativa?
- Se le evidenze economiche diventano la vicenda chiave che pregiudica il funzionamento delle Unioni **come devono essere affrontate** dai tecnici e dagli amministratori locali?
- Si deve introdurre una nuova gradualità nell'erogazione del contributo regionale ma sarà necessario favorire insieme anche una **diversa transizione istituzionale** dei comuni in Unione?
- Va per esempio reso esplicito l'obiettivo di una forte integrazione tra i comuni **superando le sovrastrutture** come in fondo sono le Unioni, soggetto terzo e con problemi di burocrazia aggiuntiva rispetto ai comuni costituenti?
- È **opportuna una verifica aggregazione per aggregazione** per fare il punto sullo stato attuale di funzionamento e metterne a fuoco sia le prospettive che le criticità?

Come chiarito nelle scelte di metodo, la seconda fase di produzione della Relazione si dedicherà più ampiamente agli aspetti qualitativi dello stato attuale delle Unioni di

Comuni di Lombardia e parte dei quesiti saranno considerati. Sono in particolare previsti contributi che riguarderanno:

- **I profili di eccezionalità del biennio 2020 e 2021** con il suo carico di emergenza pandemica, di pressione inedita sulle amministrazioni locali e sugli apparati di servizio anche associati. Dove possibile saranno considerati gli effetti delle forti politiche di sostegno agli EE.LL. sviluppate in sede nazionale e regionale che hanno potenziato le singole autonomie piuttosto che le forme associative;
- lo **stato di maturità/funzionalità** raggiunto dalle Unioni di Comuni in Lombardia che potrebbe essere verificato anche con modalità analitiche nuove sia a livello provinciale che per ogni singola Unione;
- le problematiche specifiche delle Unioni di Comuni che hanno scelto il processo di scioglimento;
- verifiche su esigenze di **misure di rinforzo gestionale** e di miglioramento della governance interna delle Unioni che potrebbero essere adottate, anche per gestire il conflitto tra comuni e porre condizioni di ripristino del funzionamento dei servizi erogati dall'Unione prima che finisca nelle procedure di liquidazione.

Si può chiudere il documento con una **considerazione finale**. I segnali di continuità del sistema associativo lombardo, pur presenti, sono a fine 2021 corredati da alcuni elementi di criticità e di trasformazione delle relazioni intercomunali. Molti elementi spingono per valutare **decisioni, anche di qualche urgenza**, su come lasciare attivo un sistema associativo regionale, non perderne i requisiti di esperienza e insieme valutare soluzioni relazionali tra Comuni di nuova generazione. Regione Lombardia può svolgere un ruolo e insieme contribuire a definire indicazioni nazionali.

IL QUESITO IL QUESITO

Prospettive dei processi associativi in Lombardia

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

Dal confronto tra le forme e gli assetti associativi registrati dalla Relazione del 2019 con quelli analizzati a fine 2021 emergono elementi di continuità, più stabili in montagna che in pianura.

E' opportuno non trascurare i segnali di criticità che valgono per entrambi i contesti. In montagna si potrebbero assegnare ruoli più robusti alle Comunità montane così da rafforzare sia i processi associativi che lo sviluppo locale.

In pianura è emersa una fase peculiare delle Unioni di Comuni che va meglio conosciuta e affrontata. Il tratto più esplicito è la tendenza alle scelte di scioglimento anticipato per una serie di fattori causali accentuati dal periodo difficile e complesso del Covid e post-Covid oltre che dai limiti della forma associativa dell'Unione.

Potrebbe essere una fase transitoria ma serve un di più di verifiche e una propensione politica e istituzionale ad approfondire le motivazioni che hanno introdotto criticità, per proporre contenuti adeguati a mantenere una prospettiva a queste forme associative.

Regione Lombardia può svolgere un ruolo adeguato allo status di regione tra le più dotate di Unioni di Comuni, quasi sempre prodotte dalle scelte associative di piccoli enti che vanno considerati con particolare attenzione.