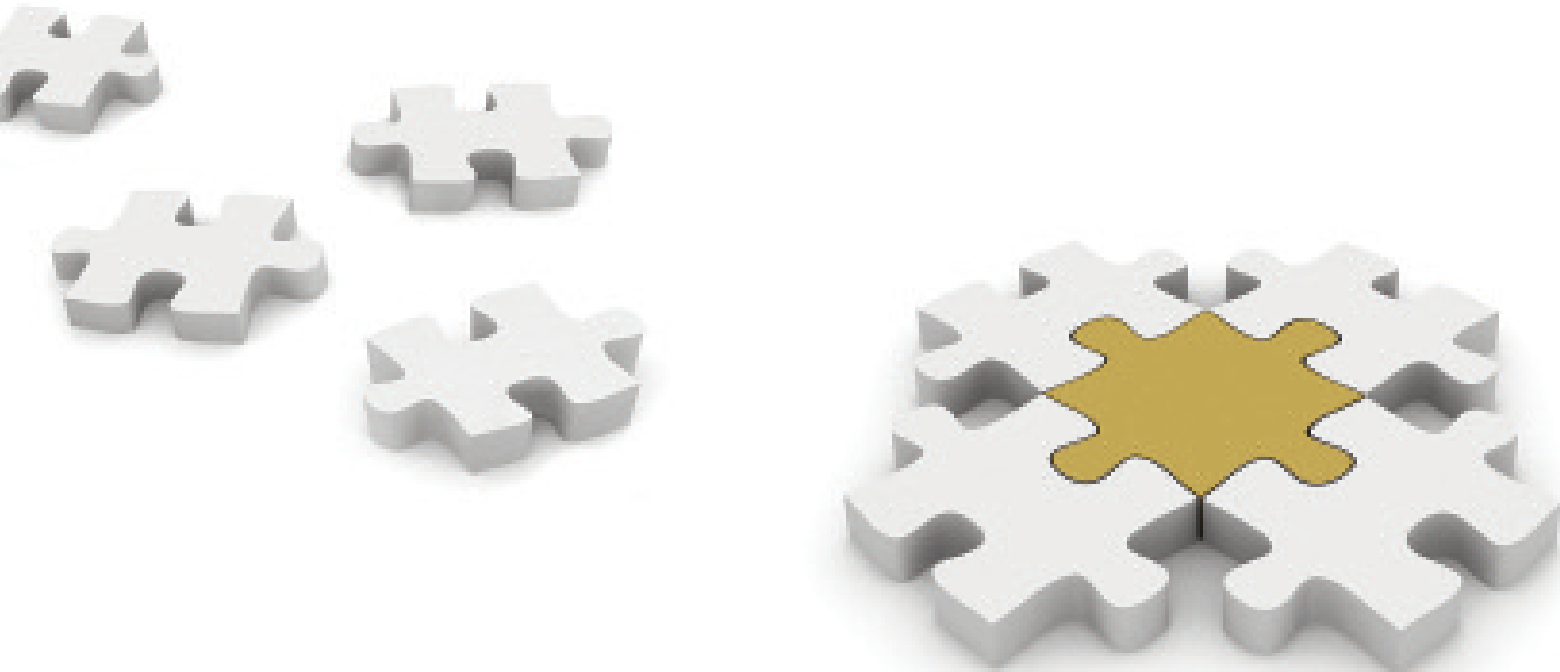


# Lo stato delle Unioni

Rapporto nazionale 2010  
sulle Unioni di Comuni



© 2010: Cittalia  
via dei Prefetti, 46  
00186 Roma

[www.cittalia.it](http://www.cittalia.it)

Hanno collaborato alla realizzazione  
del Rapporto:

Per l'Area Piccoli Comuni,  
Unioni, Associazionismo  
e Status Amministratori dell'ANCI:  
Daniele Formiconi,  
Maria Teresa Fulghieri,  
Marco Perpignani  
Giusi Vitale.

Per Cittalia:  
Massimo La Nave,  
Giorgia Marinuzzi,  
Giovanni Xilo,  
Alessandro Pirani,  
Filippo Corradini.

# 2010 Lo stato delle Unioni

## Rapporto 2010 sulle Unioni di Comuni

a cura di Paolo Testa

	Un nuovo Comune nel nuovo millennio . . . . .	5
	Occorre una seria e sinergica politica nazionale e regionale per i Piccoli Comuni . . . 7	
	Introduzione . . . . .	9
	Presentazione . . . . .	11
<b>1</b>	<b>Le Unioni di Comuni nel 2010: un fenomeno in crescita . . . . .</b>	<b>13</b>
	1.1 Breve storia dell'evoluzione ordinamentale e normativa . . . . .	14
	1.2 La distribuzione geografica . . . . .	18
	1.3 La dimensione delle Unioni di Comuni . . . . .	24
	1.4 La struttura delle Unioni . . . . .	27
	1.5 La dimensione dei Comuni che aderiscono alle Unioni . . . . .	28
	1.6 Le variabili territoriali . . . . .	33
	1.7 Le Unioni di Comuni negli statuti istitutivi . . . . .	35
	1.8 I profili regionali . . . . .	43
<b>2</b>	<b>L'indagine sui profili gestionali, amministrativi e funzionali delle Unioni . . . . .</b>	
	2.1 Principali evidenze . . . . .	63

## Un nuovo Comune nel nuovo millennio

La vitalità di un Paese è sempre più legata alla forza dei suoi territori, con una Pubblica Amministrazione più efficiente ed innovativa, migliori servizi ed una costruzione di reti amministrative più adeguate ad ogni livello.

I piccoli Comuni, in particolare attraverso le loro Unioni di Comuni, stanno cambiando se stessi, costruendo autonomamente un loro nuovo ruolo ed affrontando l'innovazione, attraverso lo strumento della cooperazione intercomunale per la gestione dei servizi e delle funzioni, ma anche per realizzare un "nuovo Comune nel nuovo millennio", più adeguato e rispondente alle esigenze dei cittadini.

Questo è ciò a cui come ANCI stiamo lavorando da anni, cercando di portare avanti non tanto qualche norma di isolata attenzione ai piccoli Comuni o di sostegno alla messa in comune di qualche servizio, quanto un progetto nazionale e regionale di rilancio e di sviluppo di medio lungo termine per l'intero sistema istituzionale del nostro Paese, attraverso una più moderna, efficiente governance centrale e periferica, che ridia il giusto valore e pari dignità ai piccoli Comuni.

Il nostro Paese ne ha bisogno, i cittadini lo chiedono a gran voce e con urgenza; dopo la "fuga dei cervelli" è infatti già iniziata la "fuga delle nuove generazioni".

Ma per rispondere alla sfida dell'adeguatezza e per continuare a mantenere vivi i territori, conservandone la propria autonomia ed identità, il tema non è solo quello del mero abbattimento dei costi attraverso accorpamenti forzosi.

Crediamo, infatti, possibile un'altra idea di adeguatezza, che preveda che le funzioni e le risorse dei Comuni restino ai Comuni, accompagnando e sostenendo, da parte di Pro-

vince, Regioni e Stato, i processi di gestione associata e di Unione di questi Comuni, salvaguardando così l'insieme della titolarità delle funzioni, delle risorse e l'autonomia degli Enti, a beneficio delle popolazioni locali.

Occorre puntare a ricostruire un governo più forte dei Comuni sui loro territori, riordinando e razionalizzando la giungla della cooperazione intercomunale.

Nel merito occorre però:

- a **certezza e programmabilità delle risorse.** Attualmente, dal 2003, sono ancora previsti 27 milioni di euro investiti in Italia per l'associazionismo (dei quali 20 da confermare di anno in anno) contro miliardi di euro investiti per "l'intercommunalità" in Francia che, in aggiunta, ha operato inoltre una specifica politica fiscale a tale riguardo.
- b **semplificazione delle normative e delle procedure.** A partire dalle norme sulla programmazione, dagli appalti, dall'acquisto di beni e servizi, dai lavori pubblici e dalla finanza e contabilità; semplificazione e flessibilizzazione nell'organizzazione di uffici e personale, con modalità che, nel pieno rispetto dei diritti dei lavoratori, tengano in conto adeguato le dimensioni dell'Ente.

La manovra finanziaria, il federalismo fiscale e la Carta delle Autonomie, potranno essere strumenti determinati per lo sviluppo dei territori che, come emerge anche dalla recente indagine realizzata da ANCI e Cittalia, hanno in molti casi già accettato la sfida del cambiamento e chiedono che di ciò se ne prenda atto, a tutti i livelli.

**Dimitri Tasso**

Coordinatore nazionale Anci Unioni di Comuni  
Vice Sindaco di Montiglio Monferrato (AT)

2.2	Che cosa sono .....	67
2.3	Come funzionano .....	73
2.4	Che cosa fanno. ....	90
2.5	Cosa pensano .....	94
2.6	Conclusioni dell'indagine.....	100

#### APPENDICE

	Elenco delle Unioni di Comuni in Italia.....	106
	Indice delle Tabelle.....	117
	Indice delle Figure.....	119
	Bibliografia .....	122

## Occorre una seria e sinergica politica nazionale e regionale per i Piccoli Comuni

Da troppo tempo ormai viviamo una fase di diffusa presa di coscienza dell'importanza della realtà dei Comuni di minore dimensione demografica, salvo poi non farne seguire politiche concrete e relegare il sistema dei 5.800 piccoli Comuni italiani nell'angolo del folklore, dell'interesse letterario, della "bandiera" per condurre "battaglie" legislative mai giunte al termine.

Questi territori rappresentano invece un patrimonio straordinario di storia, cultura, tipicità, bellezza, coesione sociale, partecipazione democratica diretta, capacità di adattamento e di innovazione e, non certo da ultimo, una linea diffusa e avanzata di ascolto e di intervento rispetto alle difficoltà economiche e sociali che colpiscono i cittadini.

Sono "il territorio" dell'Italia e sempre più la competitività di un Paese è legata alla competitività dei suoi territori e a come le politiche di sviluppo locale possono sostenere, caratterizzare, innervare, le strategie nazionali di sviluppo. Sempre più la competitività è non solo delle aziende ma appunto dei territori nel loro complesso e ad essa servono non solo buona capacità produttiva della singola impresa ma infrastrutturazione, materiale e immateriale, istruzione, formazione, ricerca, coesione sociale, buona qualità della vita delle comunità, PA efficiente e innovativa, servizi, costruzione di reti in tutti i settori.

Mentre si discute di federalismo fiscale e Carta delle Autonomie, tutti i Comuni, ma i piccoli Comuni in particolare, affrontano le sfide della pari dignità, della titolarità di tutte le funzioni amministrative, della vera autonomia finanziaria, della sussidiarietà e dell'adeguatezza, dando già prova di capacità di cambiare se stessi, nell'interesse delle loro comunità.

Da anni, ANCI sostiene che il futuro dei piccoli Comuni, una reale modernizzazione e innovazione, passa necessariamente attraverso gli strumenti di una seria differenziazione normativa organica e non di qualche norma di dettaglio, e attraverso le Unioni di Comuni e la gestione associata dei servizi e delle funzioni comunali.

L'indagine condotta da ANCI e Citalia mette in risalto sia alcune difficoltà ma anche l'irrinunciabilità del percorso già avviato in questa direzione - spontaneamente - ormai da alcuni anni da migliaia di piccoli Comuni.

È ricca di dati ed elementi di cui un legislatore avveduto dovrebbe tenere seriamente conto nell'assumere le decisioni che gli competono. Noi lavoreremo perché ciò accada. La sfida è quella della ricerca di una nuova adeguatezza e di una vera autonomia, senza inutili mortificazioni per le identità locali, per le tradizioni e per la cultura dei singoli territori, che unendo le forze riescono a garantire la sopravvivenza del loro irrinunciabile patrimonio.

**Mauro Guerra**

*Coordinatore Nazionale Anci Piccoli Comuni  
Vice Sindaco di Tremezzo (CO)*

La manovra di fine luglio 2010 ed il decreto sul federalismo fiscale dei Comuni approvato dal Consiglio dei Ministri sono provvedimenti destinati a modificare profondamente il modo di amministrare dei Comuni, in particolare di quelli di minore dimensione demografica. La manovra è stata ritenuta dall'ANCI inaccettabile, sia per l'entità sia per l'iniquità del carico fiscale che ha colpito prevalentemente i Comuni, anche quelli esclusi dal patto di stabilità.

Con il decreto attuativo sulla fiscalizzazione dei trasferimenti erariali intanto è stata ricostituita una situazione di normalità europea, proiettando i Comuni verso un livello già più accettabile di autonomia finanziaria e, al pari di quanto accade nella maggior parte delle città europee e mondiali, è stata attribuita ai Comuni la leva sugli immobili.

Appare evidente che la complessità di queste riforme richiede tempi fisiologicamente medio-lunghi per realizzare gli obiettivi; la manovra, in aggiunta, contiene alcuni passaggi che incidono in modo specifico sulle gestioni associate dei servizi tra i piccoli Comuni e che necessitano in gran parte di essere chiariti prima di poterne pensare una loro efficace attuazione. È evidente, tuttavia, che sul tema delle gestioni associate siamo ormai ad un punto di svolta, normativa o no a parte.

Come dimostrano anche i dati raccolti nella dettagliata indagine condotta nei mesi scorsi da ANCI e Cittalia sulle Unioni di Comuni, in tutte le regioni italiane si stanno ormai diffondendo le esperienze dei piccoli Comuni che hanno avviato questo percorso di “nuova governance” dei servizi e funzioni municipali.

Sebbene la politica ed il legislatore solo recentemente si stiano riavvicinando a tali argomenti, tutto ciò sta avvenendo ormai da oltre un decennio e non certo senza difficoltà da parte dei piccoli Comuni, comunque pronti a compiere un salto di qualità in direzione delle gestioni associate e delle Unioni di Comuni, come testimoniano le numerose, alcune eccellenti, esperienze messe in campo al riguardo.

Occorre però che il percorso sia accompagnato da regole certe, di prospettiva, di investimenti seri e programmati nel tempo sia a livello statale che regionale, evitando ogni deleterio conflitto di competenze in tal senso, che farebbe naufragare sul nascere il successo di ogni percorso in questa direzione, sia spontaneo che obbligato. In questa direzione c'è ancora molto da fare e come ANCI siamo pronti a dare tutto il nostro contributo di esperienza maturato sino ad oggi, nella convinzione che già quanto realizzato nell'ultimo decennio, dagli 1.500 Comuni che hanno costituito spontaneamente le attuali 313 Unioni nell'obiettivo di erogare migliori servizi a circa 6 milioni di cittadini, sia un evento storico nel Paese dei “mille campanili” e debba essere ancora del tutto valorizzato.

**Angelo Rughetti**  
*Segretario Generale ANCI*

## Presentazione

Con questo rapporto l'Anci ha voluto colmare un vuoto conoscitivo che durava ormai da troppo tempo. Per la prima volta, infatti, si restituisce un ritratto molto particolareggiato della realtà delle Unioni di Comuni che, come ampiamente documentato di seguito, pur essendo ancora frequentemente percepite dai non addetti ai lavori soltanto come una "soluzione pratica" ai problemi di budget dei singoli Comuni, rappresentano in realtà un soggetto specifico e autorevole nel panorama delle autonomie locali.

Il volume si compone di due parti. La prima contiene una serie di analisi statistiche del "fenomeno Unioni" nella sua interezza rispetto al territorio nazionale: attraverso i dati Istat e quelli raccolti negli anni dall'Area Piccoli Comuni/Unioni di Comuni e Associazionismo dell'Anci, si descrivono alcune variabili demografiche e territoriali che ci permettono di comprendere meglio l'universo delle Unioni. Grazie a questo lavoro si rendono meglio evidenti alcuni fattori che hanno influenzato la diffusione delle Unioni sul territorio, si favorisce la possibilità di generare processi imitativi tra le diverse realtà che hanno (oggi ancora inconsapevolmente) modelli strutturali simili e, infine, si sfatano alcuni "miti" che girano intorno a questa realtà, che l'opinione pubblica vorrebbe fatta solo di piccolissimi Comuni o, al minimo, confinata in territori marginali. Al contrario, esce il ritratto di una realtà molto variegata, che coinvolge Comuni di tutte le dimensioni e con i più vari livelli di complessità da governare.

Questa parte è completata dall'interessante e, anche qui, originale lavoro d'analisi realizzato su 136 Statuti di Unioni di Comuni, che sono stati passati al setaccio per riscontrarne ricorrenze, similitudini e dissonanze. Lo strumento dello Statuto, come ben sanno amministratori

e addetti ai lavori, è una specie di "cartina tornasole" del livello (elevato) di autonomia raggiunto dalle Unioni. Da essi emerge in modo netto la volontà dei Comuni fondatori di dare vita a soggetti istituzionali che vadano al di là del mero vantaggio economico portato dalla gestione associata delle funzioni e dei servizi, per affermarsi come attori autorevoli del territorio al quale i cittadini si possono rivolgere con fiducia.

La seconda parte, che rappresenta una totale novità nelle discipline di studio legate a questa tipologia di soggetto istituzionale locale, restituisce i risultati della ricerca sul campo condotta nei primi mesi del 2010 sul fenomeno delle Unioni di Comuni in Italia, dal punto di vista organizzativo, istituzionale e funzionale. Le risultanze dello studio vogliono essere una base conoscitiva utile a decisori pubblici e analisti delle politiche e delle strutture organizzative, anche per contribuire alla formulazione di nuove politiche di incentivazione e supporto al riordino territoriale.

Le dimensioni di analisi su cui la ricerca si è concentrata, mediante compilazione di questionari strutturati sono:

- le condizioni ambientali che hanno reso possibile l'avvio delle esperienze: rilevanza del finanziamento stanziato rispetto ad altre condizioni, grado di omogeneità politica, presenza di aggregazioni/enti territoriali, ecc.;
- le forme e i modi della governance politica – istituzionale (es. modalità di designazione del presidente, durata della carica, composizione Giunta, composizione Consiglio, altre articolazioni politico-istituzionali, rapporti con le Giunte Comunali e con i Consigli Comunali;

- le forme e i modi dell'organizzazione, ad esempio struttura autonoma o dipendente, direzione generale, segreteria generale, servizi di comunicazione, controllo di gestione, ecc.;
- il radicamento ed evoluzione, tipologia di funzioni/servizi gestiti, investimenti, trasferimenti (di personale e risorse economiche), assunzioni di personale, bilancio, ecc.;
- il grado di istituzionalizzazione, come funzione dei modelli di governance territoriale in uso (presenza di regolamenti perequativi, pianificazione territoriale congiunta, ecc.)
- i vincoli percepiti al consolidamento e sviluppo dell'Unione, vincoli istituzionali e normativi, vincoli strutturali, finanziari, ecc.

Come spesso accade per i rapporti di ricerca, soprattutto quando nascono con l'ambizione di costituire un punto di riferimento sul tema affrontato, la mole dei dati e la complessità degli stessi possono a volte appesantire la lettura e renderne meno fruibile l'utilizzo; ma abbiamo la speranza che, grazie alla cura prestata nel restituire informazioni certe e consolidate, questo volume possa diventare uno strumento di lavoro utile a tutti coloro che hanno a cuore il futuro delle Unioni di Comuni e delle autonomie locali del nostro paese.

**Paolo Testa**

*Responsabile comunicazione e knowledge*

*Fondazione Cittalia – Anci Ricerche*

# I Le Unioni di Comuni nel 2010: un fenomeno in crescita

- I.1 Breve storia dell'evoluzione  
ordinamentale e normativa
- I.2 La distribuzione geografica
- I.3 La dimensione delle Unioni di Comuni
- I.4 La struttura delle Unioni
- I.5 La dimensione dei Comuni  
che aderiscono alle Unioni
- I.6 Le variabili territoriali
- I.7 Le unioni di comuni negli statuti istitutivi
- I.8 I profili regionali

## 1.1 Breve storia dell'evoluzione ordinamentale e normativa

di Daniele Formiconi, *Responsabile Area Piccoli Comuni, Unioni, Associazionismo e Status Amministratori dell'ANCI*

14

Se in materia di cooperazione intercomunale per la gestione associata di funzioni e servizi si definisse un grafico dell'evoluzione normativa dell'ultimo ventennio, vedremmo come la legislazione nazionale sia caratterizzata da una serie di tappe di una certa rilevanza ma intervallate da notevoli "alti e bassi" di non sempre coerente attenzione.

È, infatti, ormai da alcuni anni che, con una crescente accelerazione in tempi più recenti in relazione all'iter della Carta delle Autonomie e della manovra finanziaria approvata con legge n. 122 del 30 luglio 2010, il tema della gestione associata di servizi e funzioni comunali è oggetto di interesse politico e normativo, sia a livello nazionale che regionale, seppure su quest'ultimo fronte si stia procedendo ancora a "macchia di leopardo".

Nel contempo, è un dato altresì rilevante che anche a livello di opinione pubblica inizi a diffondersi una certa sensibilità ed interesse a tale riguardo.

Le motivazioni che comunque, complessivamente, spingono in questa direzione nascono da un oggettivo frazionamento dei territori, dalla multiforme composizione degli ambiti di esercizio delle funzioni degli Enti locali e dalla necessità di ottimizzare le sempre più scarse risorse disponibili nei piccoli Comuni.

Il mutato quadro costituzionale ha, inoltre, inciso profondamente nella ridislocazione di competenze tra tutti i livelli di governo della Repubblica, spingendo anche i Comuni verso una necessaria ricerca di maggiori capacità amministrative e di una nuova adeguatezza per poter far fronte alle crescenti responsabilità.

Nei piccoli Comuni, in particolare, tale ricerca ha assunto e assume sempre più un significato del tutto specifico: fare sistema per offrire migliore qualità e quantità

di servizi ai cittadini, nell'obiettivo di ridurre anche i relativi costi ma, ancor di più, di garantirne l'offerta e, non da ultimo, di tutelare la propria identità locale che ha reso così unico il nostro Paese.

Ma, in estrema sintesi, queste sono le tappe normative percorse in Italia dal 1990 ad oggi:

- la **legge n. 142/1990**, all'art. 26, aveva disciplinato ed introdotto il modello associativo dell'Unione di Comuni, benché in previsione di una successiva trasformazione in fusione entro dieci anni dalla costituzione, a pena di scioglimento dell'Unione; altri limiti previsti per i Comuni: la contiguità territoriale, l'appartenenza alla stessa provincia, una popolazione non superiore a 5.000 abitanti eccezione fatta per un solo Comune con popolazione fra i 5.000 e i 10.000 abitanti;
- la **legge n. 265/1999**, all'art. 6 ha introdotto alcune modifiche sostanziali rispetto alla legge 142, in materia di Fusioni e Unione di Comuni;
- tali modifiche sono poi successivamente confluite e raccordate con tutta la normativa contenuta nel **DLgs n. 267/2000** - Testo Unico dell'Ordinamento degli Enti locali, in cui l'articolo 32 ha riscritto il modello delle Unioni di Comuni con alcuni passaggi significativi che ne avrebbero consentito, negli anni seguenti, una inedita diffusione su tutto il territorio nazionale. Queste le novità disciplinate dall'art. 32 del TUEL:
  - 1 *Le Unioni di Comuni sono enti locali costituiti da due o più Comuni di norma contermini, allo scopo di esercitare congiuntamente una pluralità di funzioni di loro competenza;*

- 2 *L'atto costitutivo e lo statuto dell'Unione sono approvati dai consigli dei Comuni partecipanti con le procedure e la maggioranza richieste per le modifiche statutarie. Lo statuto individua gli organi dell'Unione e le modalità per la loro costituzione e individua altresì le funzioni svolte dall'Unione e le corrispondenti risorse;*
  - 3 *Lo statuto deve comunque prevedere il presidente dell'Unione scelto tra i Sindaci dei Comuni interessati e deve prevedere che altri organi siano formati da componenti delle Giunte e dei Consigli dei Comuni associati, garantendo la rappresentanza delle minoranze;*
  - 4 *L'Unione ha potestà regolamentare per la disciplina della propria organizzazione, per lo svolgimento delle funzioni ad essa affidate e per i rapporti anche finanziari con i Comuni;*
  - 5 *Alle Unioni di Comuni si applicano, in quanto compatibili, i principi previsti per l'ordinamento dei Comuni. Si applicano, in particolare, le norme in materia di composizione degli organi dei Comuni; il numero dei componenti degli organi non può comunque eccedere i limiti previsti per i Comuni di dimensioni pari alla popolazione complessiva dell'ente. Alle Unioni competono gli introiti derivanti dalle tasse, dalle tariffe e dai contributi sui servizi ad esse affidati;*
- **il decreto n. 318 del 1° settembre 2000** del Ministero dell'interno, come successivamente modificato dal **DM n. 289 del 2004**, ha poi regolamentato i criteri di riparto dei fondi erariali destinati al finanziamento delle Unioni di Comuni, fusioni e Comunità montane; tale regolamento ha rappresentato per anni le principali modalità di incentivazione statale per l'Associazionismo e costituisce, tuttora, il riferimento nazionale applicabile nelle Regioni non facenti parte delle **Intese di Conferenza Unificata sancite nel luglio 2005 e nel marzo 2006**. Questi sono i parametri di massima contenuti nel DM per l'attribuzione del fondo nazionale a favore delle Unioni, fusioni e Comunità montane (anche se per le Comunità montane sono intervenute note e profonde innovazioni anche a tale riguardo):
    - a 15% ai Comuni derivanti da procedure di fusione;
    - b 60% alle Unioni di Comuni;
    - c 25% alle Comunità montane.
 Per la quantificazione dei contributi spettanti, occorre tenere inoltre conto dei seguenti parametri:
    - a **popolazione**: alle Unioni, fusioni e Comunità montane, spetta un contributo per abitante pari ad una percentuale del valore medio nazionale pro-capite dei contributi erariali. La percentuale crescente per le Unioni con popolazione fino a 20 mila abitanti e decrescente per quelle di maggiore dimensione demografica testimonia la volontà di incentivare maggiormente le aggregazioni tra Comuni più piccoli verso cui l'intera disciplina si è sempre rivolta;
    - b **numero degli Enti associati**: alle Unioni di Comuni spetta un contributo per abitante pari ad una percentuale del valore medio nazionale pro-capite dei contributi erariali in ragione del numero dei Comuni che fanno parte dell'Unione;
    - c **servizi esercitati in forma associata**: alle Unioni di Comuni o alle Comunità montane spetta un contributo pari ad una percentuale del totale delle spese sostenute in relazione al servizio/i esercitato in comune, con i dati riferiti all'ultimo rendiconto approvato.
  - **le Intese di Conferenza Unificata del 2005 e del 2006**. Il Consiglio di Stato non espresse rilievi nel merito dei contenuti del nuovo DM 289/2004, pur

evidenziando la necessità di inquadrare il nuovo regolamento nel contesto costituzionale più attuale, affrontando il problema del coordinamento della finanza pubblica tra Stato e Regioni e richiamando l'opportunità di dare l'avvio immediato ad un tavolo con le rappresentanze nazionali delle Autonomie locali che produsse, successivamente, le **Intese del 28 luglio 2005 e del 1° marzo 2006** sopra richiamate. In tali Intese, siglate in sede di Conferenza Unificata Stato-Città-Regioni, sono stati posti in dovuto risalto i Comuni sia singoli che associati in relazione al mutato quadro costituzionale, secondo i principi della sussidiarietà, differenziazione, adeguatezza e non da ultimo, nel rispetto dell'autonomia degli Enti. In particolare, l'Intesa del 1° marzo 2006 ha fissato alcuni requisiti minimi per la gestione regionale delle risorse statali specificando che le risorse statali sono ripartite tra le Regioni che hanno adottato discipline di incentivazione nelle quali:

- a non vi siano limiti temporali di durata degli incentivi destinati ad Unioni di Comuni (...e a Comunità montane);
- b siano previste forme di premialità per le gestioni associate svolte da Unioni di Comuni (...e da Comunità montane);
- c siano presi in considerazione il numero e la tipologia delle gestioni associate, la popolazione o altri indicatori di disagio in modo tale da favorire l'Associazionismo dei piccoli Comuni;
- d sia prevista l'attribuzione di contributi solo per le gestioni associate effettivamente attivate ovvero siano previste istruttorie di verifica sul funzionamento reale delle forma associate;
- e sia prevista la concessione del contributo entro l'anno finanziario di riferimento;

- ulteriore tappa normativa di rilevante interesse è intervenuta con la **legge n. 42 del 5 maggio del 2009**, "*Delega al Governo in materia di federalismo fiscale, in attuazione dell'articolo 119 della Costituzione*", nella quale tra i Principi e criteri direttivi concernenti il coordinamento e l'autonomia di entrata e di spesa degli enti locali, all'art. 12, lettera f, si sancisce la "*previsione di forme premiali per favorire unioni e fusioni tra comuni, anche attraverso l'incremento dell'autonomia impositiva o maggiori aliquote di compartecipazione ai tributi erariali*";
- infine, concludendo l'ordine temporale dei provvedimenti legislativi in materia di "Cooperazione Intercomunale", giungiamo alla manovra finanziaria approvata con **legge n. 122 del 30 luglio 2010**, di conversione del **DL n. 78 del 31 maggio 2010**, che ha profondamente normato la gestione associata delle funzioni fondamentali degli Enti locali, prevedendone l'esercizio obbligatorio dei piccoli Comuni fino a 5.000 abitanti, attraverso la convenzione o l'Unione. Ai fini della manovra, sono considerate funzioni fondamentali dei Comuni quelle individuate dall'art. 21, comma 3 della legge 42 del 2009 (federalismo fiscale), ovvero: per i Comuni, le funzioni, e i relativi servizi, da considerare sono provvisoriamente individuate nelle seguenti:
  - a **funzioni generali di amministrazione, di gestione e di controllo**, nella misura complessiva del 70 per cento delle spese come certificate dall'ultimo conto del bilancio disponibile alla data di entrata in vigore della presente legge;
  - b **funzioni di polizia locale**;
  - c **funzioni di istruzione pubblica**, ivi compresi i servizi per gli asili nido e quelli di assistenza scolastica e refezione, nonché l'edilizia scolastica;

- d **funzioni nel campo della viabilità e dei trasporti;**
- e **funzioni riguardanti la gestione del territorio e dell'ambiente**, fatta eccezione per il servizio di edilizia residenziale pubblica e locale e piani di edilizia nonché per il servizio idrico integrato;
- f **funzioni del settore sociale.**

Tali funzioni sono obbligatoriamente esercitate in forma associata, attraverso convenzione o Unione, da parte dei Comuni, appartenenti o già appartenuti a comunità montane, con popolazione stabilita dalla legge regionale e comunque inferiore a 3.000 abitanti. La Regione, nelle materie di cui all'art. 117, commi 3 e 4 della Costituzione, previa concertazione con i Comuni interessati nell'ambito del Consiglio delle Autonomie locali, individua la dimensione territoriale ottimale per lo svolgimento delle funzioni fondamentali.

I Comuni capoluogo di Provincia ed i Comuni sopra i 100.000 ab. non sono obbligati ad associarsi. Previsto, inoltre, che il completamento dell'attuazione di tali disposizioni dovrà essere assicurato dai Comuni entro il termine che sarà individuato con DPCM entro 90 giorni dall'entrata in vigore del DL 78/2010. Con lo stesso decreto sarà individuato il limite demografico minimo per l'esercizio associato delle funzioni fondamentali.

Su questa più recente innovazione normativa sono attualmente in corso chiarimenti sul suo percorso attuativo.

## 1.2 La distribuzione geografica

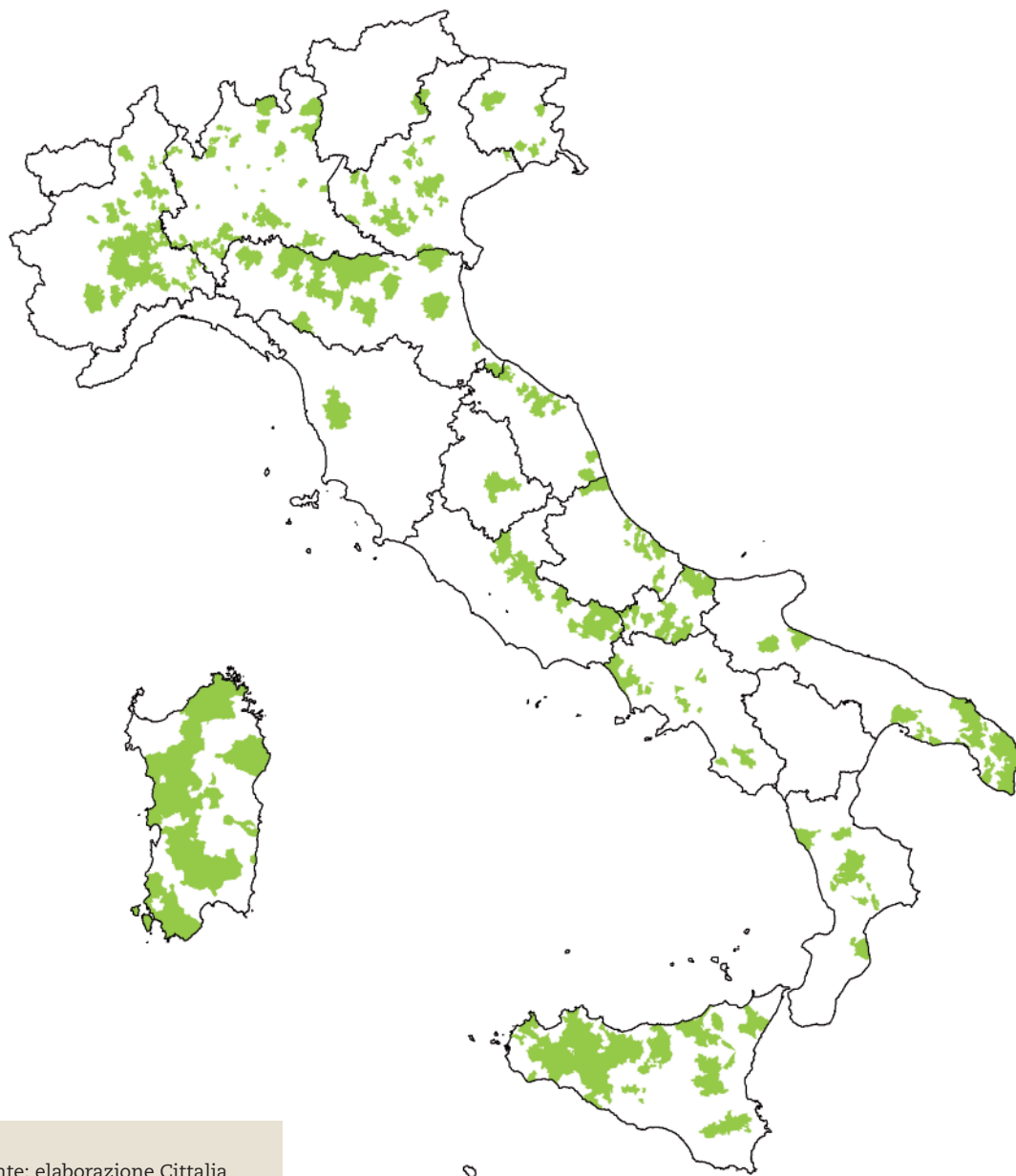
18

Le 313 Unioni di Comuni sono distribuite in 17 regioni italiane (non ne esistono in Valle d'Aosta, Liguria e Basilicata) e comprendono 1.561 Comuni. Nelle pagine che seguono cercheremo di tratteggiare un ritratto di queste Unioni attraverso l'analisi di alcuni indicatori demografici e territoriali<sup>1</sup>.

Pur all'interno di un unico quadro normativo nazionale, le singole Regioni hanno adottato nel tempo specifiche policy finalizzate di volta a favorire in misura più o meno diretta il percorso di unificazione comunale. Queste scelte hanno portato a una forte differenziazione nella distribuzione territoriale delle Unioni. Come già anticipato, in 3 regioni le Unioni non sono neppure presenti, probabilmente anche a causa della conformazione orografica delle stesse e della conseguente storica presenza di un numero elevato di Comunità Montane già attive.

<sup>1</sup> I dati si riferiscono alla situazione al 30 giugno 2010 e sono frutto del lavoro di raccolta e catalogazione dell'Area Piccoli Comuni/Unioni di Comuni e Associazionismo dell'Anci.

FIGURA 1. La distribuzione delle Unioni di Comuni in Italia



Fonte: elaborazione Cittalia  
su dati Istat 2010

L'analisi della distribuzione delle Unioni sul territorio italiano indica una forte polarizzazione tra due gruppi di Regioni quantitativamente omogenei: da una parte le 8 Regioni (escluse le tre già citate) con un numero di Unioni inferiore a 10, che diventano 9 contando anche la Regione Marche che ne comprende 11; dall'altra le 8 Regioni con un numero di Unioni superiore a 20.

All'interno di questi due macrogruppi, occorre segnalare il dato relativo alle Regioni Lombardia e Piemonte che con, rispettivamente, 53 e 50 Unioni da sole contribuiscono per quasi un terzo al totale nazionale. Appaiono, quindi, evidenti i risultati delle specifiche politiche territoriali che, in queste due Regioni, hanno individuato nelle Unioni uno strumento efficace per contenere la dispersione delle risorse, resa in qualche modo necessaria dalla presenza della più elevata percentuale di piccoli e piccolissimi Comuni dell'intero territorio nazionale.

**TABELLA I. La distribuzione delle Unioni nelle Regioni italiane**

Regione	Numero Unioni
Lombardia	53
Piemonte	50
Sicilia	35
Sardegna	30
Veneto	28
Emilia Romagna	22
Lazio	22
Puglia	22
Marche	11
Campania	9
Calabria	9
Molise	8
Abruzzo	6
Friuli Venezia Giulia	5
Trentino - Alto Adige	1
Toscana	1
Umbria	1
Valle d'Aosta	0
Liguria	0
Basilicata	0
<b>Totale</b>	<b>313</b>
Fonte: elaborazione Cittalia su dati ANCI	

Se è quindi scontato che il Nord Italia sia la macroregione nella quale si concentra il maggior numero di Unioni (159, vale a dire più che in tutto il resto d'Italia messo assieme), il dato relativo al numero di Comuni aderenti alle Unioni riserva una sorpresa. Infatti, se il Nord continua a fare la parte del leone in termini assoluti con 728 Comuni (su un totale nazionale di 1.561), in termini relativi è nelle Isole che troviamo la più elevata concentrazione, dove quasi un Comune su due (il 49%) aderisce ad un'Unione. Il dato è ancora più eclatante se si pensa che nelle altre macroregioni la percentuale si colloca intorno al 16-17%.

Se ci spostiamo sul piano provinciale, invece, si segnala un dato difficilmente prevedibile: se, senza troppe sorprese, è una provincia lombarda, Pavia, quella con il maggior numero di Unioni (19) sul proprio territorio, sono poi Lecce e Palermo, entrambe con 16 Unioni, a segnalare un fenomeno significativo e non scontato all'interno di aree che, nel prossimo futuro, grazie al consolidarsi delle esperienze in essere e alla conseguente "cultura" della gestione associata delle funzioni e dei servizi, potranno giocare un ruolo da protagonisti nei percorsi per il rafforzamento e l'ulteriore diffusione di questi strumenti.

**TABELLA 2. La distribuzione delle Unioni e dei Comuni nelle macroregioni italiane**

Ripartizione geografica	Numero Comuni nelle Unioni	Numero Comuni	% Comuni nelle Unioni sul totale
Nord	728	4.541	16%
Centro	174	996	17%
Sud	283	1.790	16%
Isole	376	767	49%
<b>Totale</b>	<b>1.561</b>	<b>8.094</b>	<b>19%</b>

Fonte: elaborazione Cittalia su dati ANCI

## 1.3 La dimensione delle Unioni di Comuni

22

In Italia, al 31 dicembre 2009, secondo i dati dell'Istat, 5.758.607 persone vivono in Comuni che appartengono a un'Unione, vale a dire quasi un italiano su 10 (il 9,5% della popolazione). Per capire le dimensioni del fenomeno, basti pensare che, con l'esclusione di Roma, questa cifra corrisponde a una quota di popolazione pari quasi a quella di tutte le città metropolitane messe insieme. Riportiamo questo paragone anche per restituire alle Unioni una corretta collocazione all'interno del dibattito nazionale sulle politiche urbane e sugli strumenti del federalismo, che troppo spesso le vede ai margini.

Come visto, pur a fronte di una netta predominanza quantitativa dei Comuni di piccole dimensioni, la variabilità della popolazione di quelli che appartengono alle Unioni è molto ampia: si va dagli 89.735 abitanti di Brindisi (che appartiene all'Unione dei Comuni Valesio) ai 66 di Rima S. Giuseppe dell'Unione Val Pitta in provincia di Vercelli o ai 68 di Rocca S. Giorgio dell'Unione dei Comuni Oltrepadani bis in provincia di Pavia.

Questa variabilità è confermata anche a livello regionale dove, ad eccezione di Trentino Alto Adige e Umbria (che, ricordiamolo, hanno all'interno dei propri confini una sola Unione), troviamo divari significativi tra Comuni più e meno popolosi. Questo dato ci restituisce la complessità di un fenomeno che, spesso, forse con troppa approssimazione, viene limitato all'interno della cornice concettuale e problematica dei piccoli Comuni.

TABELLA 3. Popolazione massima e minima dei Comuni appartenenti alle Unioni di Comuni, per regione

Regione	POPOLAZIONE				
	Massimo		Minimo		Campo di Variazione
	Comune	V.a.	Comune	V.a.	
Piemonte	Fossano	24.709	Rima San Giuseppe	66	24.643
Lombardia	Lonate Pozzolo	12.009	Rocca de' Giorgi	68	11.941
Trentino - Alto Adige	Tonadico	1.476	Sagron Mis	206	1.270
Veneto	Albignasego	22.519	Vallada Agordina	518	22.001
Friuli Venezia Giulia	San Giorgio di Nogaro	7.717	Tramonti di Sopra	382	7.335
Emilia Romagna	Carpi	68.059	Ligonchio	906	67.153
Toscana	Pontedera	28.198	Lajatico	1.385	26.813
Umbria	Trevi	8.308	Campello sul Clitunno	2.536	5.772
Marche	Montemarciano	10.234	Moresco	635	9.599
Lazio	Palombara Sabina	12.814	Vivaro Romano	194	12.620
Abruzzo	Montesilvano	50.389	Guilmi	446	49.943
Molise	Bojano	8.204	Molise	165	8.039
Campania	Mondragone	27.142	Valle dell'Angelo	345	26.797
Puglia	Brindisi	89.735	Giuggianello	1.248	88.487
Calabria	Cetraro	10.144	Cellara	507	9.637
Sicilia	Monreale	37.757	Roccafiorita	237	37.520
Sardegna	Iglesias	27.593	Baradili	94	27.499
<b>Italia</b>	<b>Brindisi (PUG)</b>	<b>89.735</b>	<b>Rima San Giuseppe (PIE)</b>	<b>66</b>	<b>89.669</b>

Fonte: elaborazione Cittalia su dati ANCI e Istat

Anche in termini regionali è interessante rilevare come in alcune aree (Sardegna, Molise, Emilia Romagna) il fenomeno delle Unioni interessa porzioni di popolazione

tali da richiamare l'interesse da parte del legislatore e degli organi di governo locale.

TABELLA 4. Popolazione residente nelle Unioni per Regione			
Regione	Popolazione	In Unione	% popolazione residente in Unioni su totale
Sardegna	1.672.404	544.971	32,6%
Molise	320.229	94.073	29,4%
Emilia Romagna	4.395.569	1.083.481	24,6%
Puglia	4.084.035	779.536	19,1%
Abruzzo	1.338.898	241.212	18,0%
Sicilia	5.042.992	716.257	14,2%
Marche	1.559.542	165.508	10,6%
Piemonte	4.446.230	464.409	10,4%
Veneto	4.912.438	480.664	9,8%
Campania	5.824.662	342.877	5,9%
Calabria	2.009.330	105.257	5,2%
Umbria	900.790	39.272	4,4%
Lazio	5.681.868	226.947	4,0%
Lombardia	9.826.141	320.629	3,3%
Toscana	3.730.130	120.638	3,2%
Friuli Venezia Giulia	1.234.079	29.925	2,4%
Trentino - Alto Adige	1.028.260	2.951	0,3%
Valle d'Aosta	127.866	0	0,0%
Liguria	1.615.986	0	0,0%
Basilicata	588.879	0	0,0%
<b>Italia</b>	<b>60.340.328</b>	<b>5.758.607</b>	<b>9,5%</b>

Fonte: elaborazione Cittalia su dati ANCI e Istat

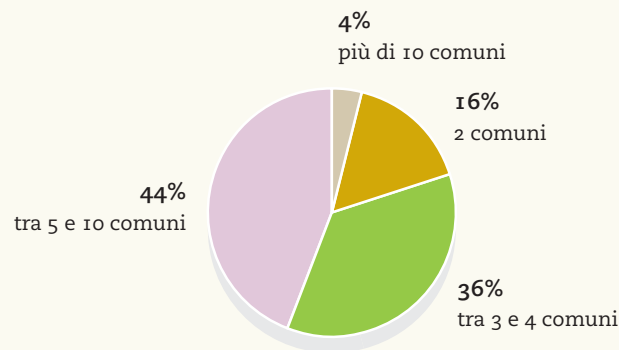
Mediamente le Unioni italiane sono composte da 5 Comuni, anche se il range di variabilità è molto ampio e va da un minimo di 2 Comuni a un massimo di 20.

Ovviamente non esiste una dimensione ottimale e ogni caso va affrontato secondo le specificità orografiche, sociali ed economiche del territorio, ma i dati nazionali testimoniano un forte sbilanciamento in favore delle Unioni composte da pochi Comuni. Basti ricordare che il numero di Comuni che compone un'Unione che ricorre con maggiore frequenza è 3 e la mediana, vale a dire il numero che occupa la posizione centrale di un insieme di numeri, ovvero una metà dei numeri ha un valore superiore rispetto alla mediana, mentre l'altra metà ha un valore inferiore, è 4. A questi valori contribuisce indubbiamente il fatto che esistono 62 Unioni composte da soli 2 Comuni.

Anche se la legge ha abolito l'obbligo di fusione per le Unioni, è innegabile che uno degli obiettivi condivisi, in linea generale, da tutti gli amministratori che ne promuovono la realizzazione (vedi capitolo seguente) è quello di trovare una dimensione ottimale, sia in termini di efficacia che di efficienza, per la gestione delle funzioni e dei servizi e la promozione delle politiche. In questa ottica, diventa interessante comprendere alcune variabili relative alle dimensioni di popolazione oggi raggiunte dalle Unioni.

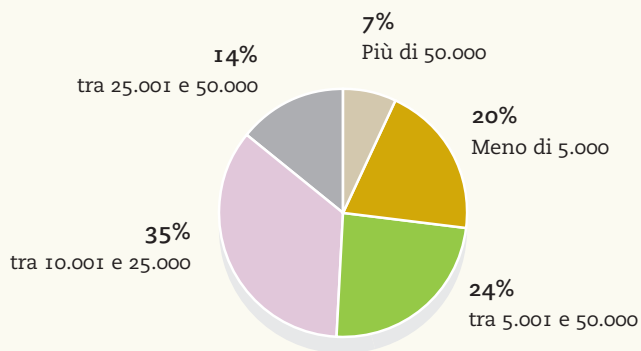
Sul piano nazionale, ogni Unione è abitata in media da 18.398 abitanti. Siamo quindi di fronte ad agglomerati di una certa importanza, visto che si tratta di una quota di popolazione pari a quella di centri come Domodossola, Chiari, Sestri Levante, Bracciano, Gioia Tauro che si collocano intorno alla 500esima posizione nazionale per dimensione.

FIGURA 2. Numero di Comuni per Unione



Fonte: elaborazione Cittalia su dati ANCI e Istat

Come per tutte le altre variabili, anche qui siamo di fronte a forti differenziazioni territoriali che vanno dai 120.638 abitanti dell'Unione Valdera in Toscana (pari quindi alla popolazione di capoluoghi di provincia come Pescara, Monza e Latina), ai 785 abitanti dell'Unione Valvarrone in Lombardia.

**FIGURA 3. Distribuzione delle Unioni per popolazione**


Fonte: elaborazione Cittalia su dati ANCI e Istat

In termini relativi, le Unioni con popolazione tra 10.000 e 25.000 abitanti rappresentano la maggioranza (35%). Questo dato appare particolarmente positivo, in quanto, pur con tutti i limiti dovuti alle generalizzazioni, questa dimensione rappresenta nelle esperienze, anche internazionali, una sorta di “dimensione ideale” che permette di rispondere alla crescente domanda di personalizzazione dei servizi e, contemporaneamente, la generazione di economie di scala adeguate alla contrazione delle risorse in atto.

Un altro elemento particolarmente significativo lo troviamo all'interno di quel 20% di Unioni la cui popolazione non raggiunge i 5.000 abitanti, rimanendo quindi al di sotto della soglia convenzionale che identifica i “piccoli Comuni”. Sono infatti ben 36 le Unioni che in questo insieme raccolgono 3 o più Comuni, raffigurando in modo chiaro la volontà di superare i limiti gestionali e operativi imposti dalle minuscole dimensioni dei cosiddetti “Comuni polvere”, che vengono da più parti additati come uno dei maggiori rischi di dispersione delle risorse all'interno del sistema delle autonomie locali.

## 1.4 La struttura delle Unioni

Possiamo dire che non esistono dei veri e propri modelli relazionali che legano tra i loro i Comuni di un'Unione, anche se è possibile tratteggiare alcune costanti che si ripetono a livello locale.

Una situazione piuttosto diffusa è quella delle Unioni che aggregano un certo numero di piccoli Comuni intorno a uno o due centri di più grandi dimensioni: sono 36 i casi di questo tipo, che potremmo definire **“satellitari”**, secondo il modello astronomico dei pianeti che attirano e fanno gravitare intorno a sé corpi celesti di più piccole dimensioni. È da rimarcare il fatto che questo “modello” è particolarmente diffuso in Sardegna, dove 12 delle 30 Unioni sono così strutturate.

C'è poi il modello **“solo piccoli”** che raccoglie le 133 Unioni composte da soli Comuni al di sotto dei 5.000 abitanti e che sono diffuse un po' in tutto il territorio nazionale, con un'incidenza più elevata (tra le grandi Regioni) in Piemonte, Lombardia e Lazio. Questo fenomeno è molto importante perché, se da un lato continuano ad esistere realtà che anche dopo l'unificazione conservano dimensioni piccole o piccolissime, ci sono ben 34 Unioni che in questo modo sfondano il limite dei 10.000 abitanti che simbolicamente rappresenta la soglia che identifica i centri di medio-grandi dimensioni. All'interno di questo cluster bisogna menzionare due realtà che appaiono indicative: l'Unione Colline di Langa e del Barolo in Piemonte che grazie all'aggregazione di ben 15 Comuni raggiunge una popolazione di 19.638 abitanti e l'Unione del Medio Verbano che mettendone insieme 9 supera i 20.000.

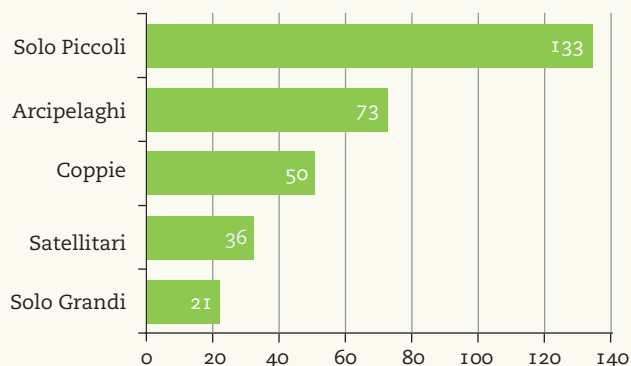
Ci sono poi le 21 Unioni **“solo grandi”** che raccolgono esclusivamente 3 o più Comuni al di sopra dei 5.000 abitanti. Questa tipologia è particolarmente diffusa in Emilia Romagna, dove rappresenta il 36% della realtà regionale e

raggiunge in alcuni casi dimensioni ragguardevoli, come il caso dell'Unione Valesio in Puglia che supera i 116.000 abitanti: per capire, una città delle dimensioni di Bergamo.

Proseguendo alla ricerca di modelli strutturali, troviamo **“le coppie”**, vale a dire le Unioni che aggregano due soli Comuni. Si tratta di 50 casi che raccolgono una moltitudine di differenti esperienze, dai due Comuni molto piccoli a quelli entrambi di medie dimensioni a quelle che vedono unificarsi due realtà con un forte sbilanciamento di popolazione. In termini territoriali, le “coppie” sono molto diffuse in Lombardia e in Veneto.

Il modello delle restanti 73 Unioni può essere identificato con l'etichetta **“arcipelaghi”**, vale a dire quei casi dove diversi comuni piccoli e meno piccoli si uniscono per la gestione associata di funzioni, in base alle specifiche esigenze del territorio di riferimento.

FIGURA 4. Distribuzione delle Unioni per popolazione



Fonte: elaborazione Cittalia su dati ANCI e Istat

## 1.5 La dimensione dei Comuni che aderiscono alle Unioni

28

L'analisi dei dati relativi alla popolazione dei Comuni che compongono le Unioni riveste un certo interesse perché permette di comprendere anche i possibili modelli relazionali e organizzativi che legano i Comuni tra loro e rafforzarne di conseguenza, attraverso le opportune misure, la capacità di incidere in modo concreto nei processi di produzione delle funzioni gestite in forma associata.

Come già detto in precedenza, il fenomeno delle Unioni coinvolge in misura più significativa i Comuni di piccole dimensioni, anche se l'analisi approfondita dei dati riserva anche qui qualche sorpresa, soprattutto a livello regionale.

La conferma viene dal dato relativo al numero di Comuni al di sotto dei 5.000 abitanti che compongono le Unioni: nella maggioranza delle Regioni si sfiorano percentuali "bulgare". Oltre al dato relativo al Trentino Alto Adige dove il 100% dei Comuni aderenti all'unica Unione della Regione è costituito da "piccoli", ma che non si può considerare significativo a causa della dimensione troppo ristretta del relativo universo; in ben 11 Regioni i piccoli Comuni rappresentano almeno i 2/3 del totale, in solo 3 sono una minoranza e la sola Regione Emilia Romagna ne conta un numero inferiore a 1/3.

**TABELLA 5. Dimensione della popolazione dei Comuni che compongono le Unioni**

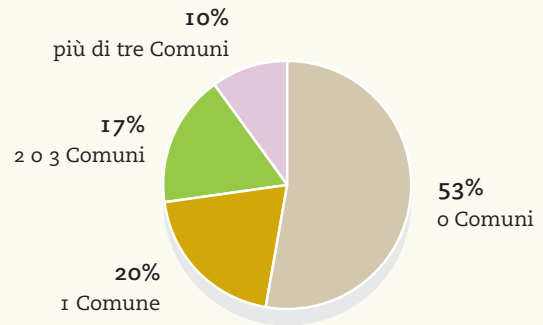
Regione	Totale Comuni nelle Unioni	di cui piccoli (meno di 5.001 ab.)	% di piccoli Comuni nelle Unioni
Trentino - Alto Adige	3	3	100%
Lombardia	193	184	95%
Piemonte	301	286	95%
Calabria	42	39	93%
Friuli Venezia Giulia	12	11	92%
Molise	50	45	90%
Lazio	105	94	90%
Sardegna	231	205	89%
Marche	46	34	74%
Abruzzo	43	31	72%
Sicilia	145	96	66%
Veneto	97	61	63%
Umbria	8	4	50%
Campania	48	24	50%
Toscana	15	7	47%
Puglia	100	42	42%
Emilia Romagna	122	35	29%
Valle d'Aosta	0	0	-
Liguria	0	0	-
Basilicata	0	0	-
<b>Totale</b>	<b>1.561</b>	<b>1.201</b>	<b>77%</b>

Fonte: elaborazione Cittalia su dati ANCI e Istat

Inoltre, occorre segnalare che più della metà delle Unioni sono composte esclusivamente da Comuni con meno di 5.000 abitanti e un ulteriore 20% ne ha entro i propri confini solamente uno con popolazione superiore. Ma, come già detto in altri punti, la realtà delle Unioni è davvero molto articolata: è così, infatti, che in questo panorama fatto principalmente di piccole realtà, si contano ben 32 Unioni composte esclusivamente da Comuni con popolazione superiore ai 5.000 abitanti e, tra queste, 17 sono composte da Comuni con una popolazione media superiore ai 10.000 abitanti, collocandosi sul piano nazionale nel quintile dei comuni medio-grandi. Inoltre, a rafforzare questa variabilità troviamo 63 Unioni che sono composte in prevalenza da Comuni superiori ai 5.000 abitanti.

Volendo andare oltre il mero dato statistico, si scopre che tra le 62 Unioni che hanno un solo Comune con popolazione superiore ai 5.000 abitanti, sono ben 25 quelle dove questo Comune ha però popolazione inferiore ai 7.000, non potendo certo essere annoverate tra le città medie o grandi.

**FIGURA 5. Unioni con Comuni con popolazione superiore ai 5.000 abitanti**



Fonte: elaborazione Cittalia su dati ANCI e Istat

In generale, possiamo dire che i Comuni delle Unioni rispecchiano per dimensione della popolazione le caratteristiche delle relative Regioni, anche se l'analisi delle medie restituisce un quadro molto differenziato, che va dai quasi 9.000 residenti medi nei Comuni delle Unioni emiliano romagnole, ai nemmeno 1.000 di quelli del Trentino Alto Adige. Rimane comunque significativo che, tolte 5 Regioni (che, ad eccezione dell'Abruzzo, sono quelle che sul piano nazionale raccolgono il maggior numero di Comuni popolosi), tutte le altre hanno una popolazione media inferiore ai 5.000 abitanti, soglia convenzionale al di sotto della quale i Comuni vengono considerati "piccoli".

**TABELLA 6. Popolazione media nei Comuni in Unione**

Regione	Popolazione
Emilia Romagna	8.881
Toscana	8.043
Puglia	7.795
Campania	7.143
Abruzzo	5.610
Veneto	4.955
Sicilia	4.940
Umbria	4.909
Totale	3.689
Marche	3.598
Calabria	2.506
Friuli Venezia Giulia	2.494
Sardegna	2.359
Lazio	2.161
Molise	1.881
Lombardia	1.661
Piemonte	1.543
Trentino - Alto Adige	984
Valle d'Aosta	-
Liguria	-
Basilicata	-

Fonte: elaborazione Cittalia su dati ANCI e Istat

Ma questo dato non deve trarre in inganno, poiché è interessante rilevare anche in termini relativi quanti, all'interno dell'universo dei piccoli Comuni, fanno parte di Unioni. E qui si hanno le prime sorprese: sono Sardegna, Puglia e Sicilia le regioni che più delle altre sono riuscite a coinvolgere i piccoli Comuni nei percorsi di unificazione, sfiorando o addirittura superando di molto la metà del totale (in Sardegna sono quasi i due terzi). All'opposto, ampi margini di miglioramento si intravedono per le 5 Regioni (sempre al netto delle 3 Regioni senza Unioni) che non arrivano a 50 piccoli Comuni inseriti nelle Unioni, ma che nel proprio territorio, complessivamente, ne possono contare quasi mille.

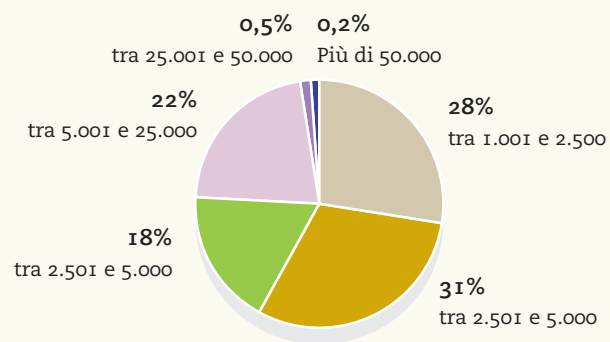
**TABELLA 7. Piccoli Comuni nelle Unioni sul totale regionale**

Regione	Piccoli Comuni nelle Unioni	Totale piccoli Comuni nella Regione	% piccoli Comuni su totale Regione
Sardegna	205	313	65%
Puglia	42	85	49%
Sicilia	96	198	48%
Lazio	94	252	37%
Molise	45	125	36%
Piemonte	286	1.072	27%
Emilia Romagna	35	157	22%
Marche	34	172	20%
Veneto	61	313	19%
Lombardia	184	1.091	17%
Abruzzo	31	250	12%
Calabria	39	327	12%
Campania	24	333	7%
Friuli - Venezia Giulia	11	155	7%
Umbria	4	60	7%
Toscana	7	135	5%
Trentino - Alto Adige	3	300	1%
Valle d'Aosta	0	73	0%
Liguria	0	183	0%
Basilicata	0	99	0%
<b>Totale</b>	<b>1.201</b>	<b>2.202</b>	<b>55%</b>

Fonte: elaborazione Cittalia su dati ANCI e Istat

Elemento di ulteriore attenzione è la quantità di Comuni molto piccoli, i cosiddetti “Comuni polvere” che aderiscono alle Unioni. Come si evince dalla figura, un’ampia maggioranza di essi ha una popolazione inferiore ai 2.500 abitanti e quasi un terzo è addirittura al di sotto dei 1.000 abitanti, a dimostrazione del forte interesse che riscuote lo strumento delle Unioni verso questo tipo di Ente Locale.

FIGURA 6. Classe dimensionale dei Comuni nelle Unioni



Fonte: elaborazione Cittalia su dati ANCI e Istat

## 1.6 Le variabili territoriali

Se, come abbiamo visto, le Unioni di Comuni rappresentano ormai un'importante presenza nel panorama istituzionale italiano, ciò è dovuto anche al fatto che esse governano su un'ampia porzione del nostro territorio. Se mettessimo insieme tutte le Unioni di Comuni d'Italia arriveremmo a coprire un'area pari quasi a quella delle Regioni Piemonte e Lombardia messe insieme: una porzione di territorio superiore al 15% dell'intero paese.

A dare ulteriore interesse al compito delle Unioni nel campo della tutela e valorizzazione del territorio ci pensa il dato relativo alla dimensione media delle Unioni, che in ambito nazionale supera i 150 kmq, vale a dire quanto città come Palermo e Trento.

Anche in questo ambito, i dati regionali sono molto differenziati e, se non sorprende il primato della Sardegna, colpisce invece quello del Molise che, a causa della ristretta dimensione del proprio territorio difficilmente emergerebbe dall'osservazione dei soli valori assoluti, ma che in termini relativi rappresenta un riferimento. Altra particolarità è che sia il comune più grande, Monreale, che il più piccolo, Roccafiiorita, si trovano in Sicilia. Per meglio comprendere la variabilità del fenomeno è utile sapere che i due Comuni si trovano agli antipodi nella classifica delle estensioni territoriali dei Comuni italiani: Monreale è il sesto Comune in tutta Italia, mentre Roccafiiorita ne può contare solo sei sotto di sé.

**TABELLA 8. Dimensione territoriale delle Unioni per Regione**

Regione	Valore Assoluto	% su dato regionale
Sardegna	11.747	48,8%
Molise	1.573	35,4%
Sicilia	8.613	33,5%
Emilia Romagna	5.113	22,8%
Piemonte	4.133	16,3%
Puglia	3.055	15,8%
Lazio	2.454	14,2%
Lombardia	2.778	11,6%
Veneto	1.900	10,3%
Marche	919	9,8%
Calabria	1.403	9,3%
Abruzzo	887	8,2%
Campania	1.047	7,7%
Friuli Venezia Giulia	522	6,6%
Umbria	488	5,8%
Toscana	647	2,8%
Trentino - Alto Adige	176	1,3%
Valle d'Aosta	0	-
Liguria	0	-
Basilicata	0	-
<b>Totale Italia</b>	<b>47.455</b>	<b>15,7%</b>

Fonte: elaborazione Cittalia su dati ANCI e Istat

I comuni piccoli e piccolissimi sono chiamati ad amministrare territori dimensionalmente importanti: se, infatti, rappresentano il 36% della popolazione sono però titolari di più del 60% del territorio.

**TABELLA 9. Raffronto popolazione/territorio nei Comuni delle Unioni**

Classe di ampiezza demografica dei Comuni in Unioni	popolazione % su totale Comuni in Unioni	superficie % su totale Comuni in Unioni
0-1.000	4%	14%
1.001-2.500	14%	26%
2.501-5.000	18%	23%
<b>Totale Piccoli</b>	<b>36%</b>	<b>63%</b>
5.001-25.000	57%	33%
25.001-50.000	4%	3%
Più di 50.000	4%	1%
<b>Totale Italia</b>	<b>100%</b>	<b>100%</b>

Fonte: elaborazione Cittalia su dati ANCI e Istat

## 1.7 Le Unioni di Comuni negli statuti istitutivi

di Guido Meloni, *Professore ordinario di Istituzioni di diritto pubblico nell'Università del Molise*

### Caratteri e limiti della lettura del dato normativo

Il tentativo di ricostruire il profilo delle Unioni di Comuni partendo dagli statuti adottati per la loro istituzione, si è dimostrato di indubbio interesse per gli elementi ricavati, tali da caratterizzare l'esperienza delle Unioni in chiave assai significativa, pur nella molteplicità delle soluzioni che la contraddistinguono.

Si tratta di una rilevazione, compiuta su 136 statuti, che è strettamente ancorata al dato normativo delle fonti statutarie e che, pertanto, non è in grado di rappresentare la complessità della realtà effettiva nel suo divenire, che pure ha dato "sostanza" alle previsioni dell'atto fondativo. Così che gli elementi normativi ben possono essere letti insieme ai dati ricavati dall'indagine effettuata sul campo, i cui risultati sono riportati nella seconda parte di questo rapporto.

Ciò nonostante, soprattutto sotto il profilo istituzionale, la lettura degli statuti risulta rilevante e tale da consentire di delineare taluni orientamenti normativi che spesso fanno ragione di semplificazioni talvolta eccessivamente superficiali, pure rinvenibili nel dibattito sull'associazionismo comunale.

I testi analizzati si riferiscono nella quasi totalità ad Unioni costituite tra il 2000 e il 2004, a testimonianza del forte impulso dato dalla riforma operata con la l. n. 265 del 1999 confluita nel Tuel. L'eliminazione del necessario effetto dissolutivo dei comuni originari, previsto dalla l. n. 142 del 1990, ha in effetti sbloccato il processo attuativo delle Unioni, consentendo una disciplina flessibile in ordine agli esiti del percorso collaborativo.

### Verso la configurazione dell'Unione quale ente esponenziale autonomo

Va però in primo luogo rilevato come ciò non abbia impedito di configurare le Unioni quali enti locali a tutto tondo, che in non pochi casi vedono tra le principali finalità proprio il raggiungimento della istituzione di un nuovo comune, frutto della fusione tra gli enti partecipanti all'Unione.

Va detto in primo luogo che la maggioranza delle Unioni risulta costituita a tempo indeterminato, salva la possibilità dei singoli Comuni di recedere - con modalità disciplinate dai singoli statuti in modo piuttosto puntuale - oltre che di procedere allo scioglimento della stessa a seguito di apposita deliberazione da parte dei consigli comunali.

Viene spesso previsto, contestualmente, che lo scioglimento avvenga anche in conseguenza della mancata designazione, da parte anche di uno solo dei Comuni partecipanti, dei propri rappresentanti in seno agli organi dell'Unione, o nel caso in cui ricorrano le fattispecie previste dall'art. 141 del Tuel sullo scioglimento degli organi degli enti locali.

Nonostante tale impianto normativo, in 25 statuti, tra i 136 esaminati, la fusione rientra tra le finalità principali per le quali le stesse Unioni vengono costituite; negli altri casi, salvo due eccezioni, la fusione, pur non espressamente considerata quale esito del processo collaborativo, non è comunque espressamente esclusa.

Il che rafforza l'idea che, almeno sul piano normativo - ben altrimenti dovendosi riscontrare sul piano della effettività - venuto meno il vincolo statale, la prospettiva di avviare il processo di collaborazione forte tra i comuni,

quale è quello delle Unioni, non escluda, ma anzi talvolta prediliga, il possibile sviluppo di una nuova e consolidata realtà comunale frutto della fusione tra gli enti.

Si è insistito in prima battuta sul punto perché esso sembra assai significativo rispetto al fine di caratterizzare le stesse unioni così come emergono dalle norme locali di riferimento.

Infatti, anche laddove la fusione non costituisce obiettivo dichiarato dell'Unione, questa si contraddistingue in numerosi casi non solo come ente a vocazione plurifunzionale, secondo quanto previsto dallo stesso art. 32 del Tuel, ma quale ente che *“con riguardo alle proprie attribuzioni, rappresenta la comunità di coloro che risiedono nel proprio territorio e concorre a curarne gli interessi”* (dichiarazione che ricorre praticamente identica in 46 statuti), mentre in altri casi si riconosce che l'unione *“persegue l'auto-governo”* (lo dichiarano 51 statuti).

Non sembra difficile ricavare da tali definizioni normative l'intento di riconoscere alla nuova realtà associativa una portata non certo occasionale, né accidentale, in quanto orientata a caratterizzare l'Unione quale ente locale sostanzialmente assimilato alla natura esponenziale dei comuni e, quindi, partecipe dello stesso carattere autonomo. Il che, per certi versi, rende evidente la percorribilità del processo di fusione, quale esito di un processo che affonda le proprie radici nella realizzazione di un'esperienza associativa peculiare, capace di trasfondere nell'unione i caratteri propri della natura esponenziale e autonoma dei comuni partecipanti.

Il che dovrebbe condurre a superare definitivamente una interpretazione svalutativa delle esperienze associative comunali e soprattutto delle Unioni di Comuni, cui andrebbe assicurata la stessa garanzia costituzionale dell'autonomia sancita per i Comuni, perlomeno per quanto attiene all'esercizio delle funzioni comunali ad esse conferite.

D'altra parte, lo stesso richiamo rinvenibile in taluni statuti non solo alle norme statali di riferimento (Tuel), ma anche alla Carta europea delle autonomie locali, sia in riferimento ai principi, agli obiettivi programmatici o alle finalità dell'Unione, indica ancor più l'intento di riconoscere all'ente associativo il carattere proprio di soggetto dell'autonomia locale, nel quadro delle norme convenzionali internazionali.

### Le Unioni: enti plurifunzionali a forte integrazione

Di conseguenza, sul piano delle competenze, il profilo che emerge delle unioni è quello di enti costituiti per l'esercizio di una pluralità di funzioni o servizi, che sono in grado di assumere, almeno parzialmente, il ruolo proprio dei comuni partecipi; ciò anche nella prospettiva, frequentemente dichiarata, di realizzare il ridimensionamento strutturale - organizzativo dei comuni membri. All'affermarsi di una dimensione collaborativa forte al livello dell'Unione, dovrebbe infatti conseguire una rimodulazione delle realtà comunali, chiamate innanzitutto a reinterpretare il loro ruolo, nell'ottica dell'esperienza associativa dell'Unione come nuovo ente locale.

Tra le finalità che esse sono chiamate a perseguire troviamo, di frequente, l'integrazione dell'attività amministrativa e l'armonizzazione dell'esercizio delle funzioni e dei servizi esercitati dai Comuni partecipanti; non di meno, spesso è dichiarato l'intento di volere ampliare, attraverso la loro costituzione, il numero dei servizi e delle funzioni esercitate in precedenza dai comuni singolarmente, mentre solo in 9 casi si dichiara la necessità di voler procedere all'armonizzazione degli atti normativi comunali.

La configurazione dell'Unione quale ente locale plurifunzionale partecipe dei caratteri propri della realtà comunale, sembra emerga anche sul piano delle modalità di conferimento delle funzioni da parte dei Comuni membri.

Prevalente risulta infatti il "trasferimento - attribuzione" della funzione, laddove la norma statutaria ricorre alla formula: *"a seguito del trasferimento delle competenze, l'unione diviene titolare di tutte le funzioni amministrative occorrenti alla loro gestione (e ad essa direttamente competono le annesse tasse, tariffe...e la loro determinazione, accertamento e prelievo)"*.

Il trasferimento della titolarità è quindi in questi casi espresso, ed è spesso accompagnato dalla richiesta di adozione di delibere-convenzioni da parte dei consigli, *"idonee ad evitare che, nella successione della titolarità dei rapporti, possa determinarsi pregiudizio alla regolarità e continuità delle prestazioni e/o servizi che ne derivano"*.

Il passaggio delle competenze dai Comuni alle Unioni sembra confermare, pertanto, una visione "alta" della esperienza associativa, chiamata ad assumere compiti propri dei Comuni, ben al di là dei limiti che sarebbero rinvenibili in un mero rapporto di delega (pure in taluni casi previsto) tra enti originari ed ente associativo.

Il conferimento delle funzioni e dei servizi può realizzarsi normalmente in due fasi: si possono avere funzioni dell'Unione che potremmo definire "originarie", perché conferite con lo stesso statuto, ovvero funzioni "ulteriori" trasferibili in momenti successivi a quello istitutivo.

Riguardo alle competenze "originarie" si segnala che in molti casi l'elenco presente nello statuto risulta puramente indicativo; in questo caso il vero e proprio conferimento è rimesso, in un momento successivo, ai singoli Comuni, che dovranno realizzarlo nell'ambito delle materie e/o ambiti funzionali indicati.

Le funzioni “ulteriori”, invece, possono essere conferite generalmente entro un determinato termine previsto statutariamente (solitamente tra giugno e dicembre o in corrispondenza dell’approvazione del bilancio di previsione), entro il quale i consigli comunali deliberano il trasferimento delle competenze, che si perfeziona mediante una deliberazione di recepimento da parte dell’Unione.

Sono diversi, inoltre, gli statuti che prevedono, prima dell’individuazione delle competenze in questione, l’individuazione di conferenze di servizi, ovvero l’acquisizione degli elementi tecnico-economici e la valutazione di globale fattibilità espressa dai responsabili dei servizi.

Infine, in molti casi è previsto che conferimenti di funzioni ulteriori, nell’ipotesi in cui le funzioni e i servizi ricadano su ambiti materiali diversi da quelli già indicati, trovino riscontro nella modifica dello stesso statuto.

### **L’autonomia “associativa” sotto il profilo finanziario**

Se il titolo di conferimento delle funzioni è tale da configurare non solo le modalità del passaggio delle competenze dai Comuni membri all’Unione, ma la portata stessa della soluzione associativa perseguita dagli enti locali e dell’ambito di autonomia ad essa riconosciuta, allo stesso tempo di fondamentale rilievo risultano essere le modalità di finanziamento delle funzioni conferite.

Gli statuti riportano normalmente, dopo le disposizioni relative al conferimento delle funzioni e dei servizi, la disciplina delle modalità di ripartizione delle spese di gestione degli stessi.

In genere viene richiesto che le modalità di finanziamento dei compiti conferiti siano contenute nelle stesse deliberazioni consiliari attraverso le quali si perfeziona il conferimento, ovvero in apposite convenzioni tra Comune conferente e consiglio dell’Unione.

In altri casi la ripartizione delle spese è rimessa ad un intervento degli organi dell’Unione (giunta o consiglio) che deliberano parametri, nel caso in cui questi siano diversi ed ulteriori rispetto a quello della popolazione: in questi casi, in genere, la contribuzione da parte dei singoli Comuni sarà proporzionata ai parametri deliberati in funzione dei singoli servizi (ad esempio, alla specificità di un servizio o al grado di fruizione dello stesso).

Fondamentale, però, al riguardo, è quanto più in generale previsto nelle fonti statutarie con riferimento all’ordinamento finanziario dell’Unione.

Nella quasi totalità degli statuti esaminati si rinviene una dichiarazione generale sull'autonomia finanziaria, identica a quella contenuta nel comma 2 dell'art. 149 del Tuel: nell'ambito della sezione riservata all'ordinamento finanziario, infatti, si afferma che *"l'Unione ha autonomia finanziaria nell'ambito delle leggi sulla finanza pubblica locale, fondata sulla certezza delle risorse proprie e trasferite"*.

Ciò ad ulteriore conferma di quella tendenziale assimilazione delle Unioni alla natura e ai caratteri propri dei Comuni, nella loro configurazione costituzionale di enti autonomi di base.

Assimilazione che trova riscontro, innanzitutto, nel sancire che l'unione dispone di autonomia impositiva propria in materia di tasse, tariffe e contributi afferenti i servizi gestiti direttamente.

Per altro verso, ulteriore conferma la si trova anche nell'analisi delle entrate finanziarie previste dagli statuti, caratterizzate da una soggettività propria delle Unioni, pur frequentemente finanziate attraverso trasferimenti da parte dei Comuni coinvolti.

Le entrate delle Unioni derivano da (in ordine di ricorrenza):

- introiti derivanti dalle tasse, dalle tariffe e dai contributi sui servizi ad esse affidati (riprende l'art. 32 u.c. del Tuel);
- contributi statali, regionali e provinciali destinati alle forme associative, che il presidente ha cura di presentare;
- trasferimenti comunali proporzionali all'entità della popolazione residente in ciascun Comune;
- trasferimenti comunali proporzionali al territorio;
- trasferimenti comunali calcolati sulla base di criteri correlati alla specificità dei servizi (tipologia e fruizione) conferiti. I criteri sono talvolta stabiliti dal consiglio, e talvolta previsti già nelle convenzioni o deliberazioni con cui ciascun comune conferisce funzioni/servizi all'unione;
- trasferimenti comunali calcolati sulla base di altri criteri: infrastrutture, patrimonio abitativo;
- risorse per investimenti; alcuni statuti prevedono la possibilità per le rispettive Unioni di ricorrere all'indebitamento, quasi sempre, però, previa autorizzazione dei singoli consigli comunali.

### La forma di governo tra rappresentatività ed esigenze di stabilità

Per quanto concerne l'organizzazione dell'Unione o quella che potrebbe definirsi la forma di governo, gli statuti non possono che risentire in primo luogo dei vincoli posti dalla normativa statale. L'art. 32, comma 3 del Tuel afferma, infatti, che *“Lo statuto deve comunque prevedere il presidente dell'Unione scelto tra i sindaci dei Comuni interessati e deve prevedere che altri organi siano formati da componenti delle giunte e dei consigli dei comuni associati, garantendo la rappresentanza delle minoranze.”*

A dire il vero l'attuale formulazione consentirebbe maggiori spazi alle norme statutarie di quanto non fosse nel passato; ciò nonostante, le previsioni riscontrabili sono generalmente riconducibili alla individuazione da parte degli statuti degli organi dell'Unione ricalcati sul modello comunale: presidente, giunta e consiglio.

Non manca qualche eccezione isolata, laddove, ad esempio non è prevista la giunta dell'unione, oggi non più necessaria secondo la nuova formulazione dell'art. 32, co. 3 Tuel.

Nella maggioranza dei casi, però, nonostante il ricorso a *nomen* diversi (ad es., comitato amministrativo e consiglio di amministrazione per indicare la giunta; assemblea per il consiglio), gli statuti prevedono organi di governo che ricalcano, anche nelle funzioni, quelli previsti dagli artt. 36 e ss. del Tuel per Comuni e Province.

Non mancano, però, casi in cui gli statuti prevedono organi ulteriori (rispetto a presidente, giunta e consiglio), aventi più che altro la funzione di recuperare la rappresentanza dei sindaci dei Comuni aderenti, soprattutto

nel caso in cui la giunta sia a composizione “mista”, consiglieri- assessori.

Laddove cioè sembra ridursi l'impatto degli esecutivi comunali sull'organo esecutivo dell'Unione, riemerge la rappresentatività diretta dei sindaci garantita in sedi partecipative specifiche. Si tratta di una pluralità di organi differentemente definiti: consiglio dei delegati; conferenza programmatica; consulta dei sindaci; conferenza dei sindaci; assemblea dei sindaci.

La rappresentanza all'interno dei diversi organi di governo viene generalmente garantita, in quote fisse o in percentuale alla popolazione residente, a tutti i Comuni.

Per quanto riguarda il presidente, il modello predominante è quello che vede l'elezione di uno dei sindaci da parte del consiglio dell'Unione. Numerosi anche i casi in cui la carica di presidente non è elettiva, ma viene ricoperta a turno dai sindaci di tutti i comuni, secondo criteri che sono scelti dal consiglio, dalla giunta, o collegati alla dimensione/popolosità dei Comuni e già indicati in statuto.

Rispetto al consiglio il modello più ricorrente è quello che vede i sindaci membri di diritto ed un numero di consiglieri eletti dai singoli consigli comunali, in numero fisso (in genere 2 o 3 per comune) o in proporzione alla popolazione residente in ciascun comune.

La giunta è, invece, generalmente composta da tutti i sindaci dei comuni aderenti, sebbene siano frequenti i casi in cui viene lasciata la facoltà al presidente di nominarne i componenti tra gli assessori o consiglieri.

Le scelte relative alla composizione degli organi sembrano risentire – anche se ciò non è rilevabile dal dato statutario, meramente normativo-, non solo di approcci pure

legittimamente differenziati in ordine ai criteri rappresentativi e al ruolo da riconoscere alle specifiche figure istituzionali, ma anche dei concreti dati dimensionali dell'Unione, soprattutto in relazione al numero dei Comuni aderenti e alle relative dimensioni, che può determinare anche esigenze specifiche in ordine alla individuazione dei componenti degli organi dell'ente associativo.

Sul piano dei rapporti tra gli organi, molti statuti prevedono la mozione di sfiducia da parte del consiglio nei confronti di presidente e giunta (a volte anche nei confronti dei singoli componenti di quest'ultima); in alcuni casi la sfiducia viene significativamente ad essere configurata come sfiducia costruttiva, innovando significativamente rispetto al regime ordinario previsto per Comuni e Province, nel tentativo di assicurare una maggiore stabilità o, comunque, una continuità all'azione degli organi.

Sono inoltre previste le ipotesi in cui la cessazione del presidente, anche per cause diverse dalla sfiducia, determina la cessazione della giunta. Soltanto in un numero assai limitato di casi è invece previsto che la cessazione dalla carica del presidente determini anche la cessazione del consiglio, anche in questo caso privilegiando la continuità dell'organo assembleare dell'ente.

La diversa configurazione dei rapporti tra gli organi nella forma di governo dell'unione, rispetto a quella prevista per i comuni, trova d'altra parte ampia giustificazione nella rappresentanza di secondo grado che la caratterizza e che, inevitabilmente, finisce per rafforzare le esigenze di una mediazione ulteriore nelle relazioni tra i componenti degli organi associativi e delle forze politiche che rappresentano, nella necessaria ulteriore mediazione rispetto alle diverse realtà comunali di appartenenza.

### **Il difficile equilibrio nella configurazione delle soluzioni organizzative dell'Unione**

Un inevitabile riscontro del rilievo e degli obiettivi connessi alla istituzione dell'Unione lo si ritrova anche con riguardo alle norme sulla organizzazione amministrativa, affidata per lo più alla concreta definizione da parte del regolamento sull'ordinamento degli uffici e dei servizi, affidato alla competenza della giunta.

Già a livello di singoli statuti emergono però dei dati che sembrano consolidare l'idea delle Unioni come enti locali "forti".

La gran parte degli statuti prevede la costituzione di uffici propri e l'assunzione di personale proprio (dotazione organica) dell'Unione, seppur affiancando a ciò la previsione di (opportune) forme di collaborazione con gli uffici esistenti dei singoli Comuni, da realizzare attraverso modalità diverse quali convenzioni, intese, avvalimento, nonché con il comando, il distacco e la mobilità del relativo personale.

Si registra, pertanto, una sinergia tra la prevista realizzazione di strutture nuove e l'assunzione del relativo personale dell'Unione, con il miglior utilizzo possibile di uffici e personale già in essere nei comuni membri.

In numerosi statuti, a dire il vero, si privilegia la soluzione volta a far sì che l'Unione si avvalga prioritariamente del personale e degli uffici dei Comuni aderenti, al fine, sembra potersi intendere, di evitare ulteriori appesantimenti organizzativi e burocratici, senza contribuire al necessario preventivo "alleggerimento" dei Comuni.

Talvolta, addirittura, la preoccupazione di una crescita degli apparati dell'ente associativo è tale da escludere espressamente la possibilità per le Unioni di ricorrere all'assunzione di personale proprio a tempo indeterminato.

Tali previsioni, d'altro canto, paiono comunque funzionali al raggiungimento della (corretta) prospettiva - di fatto solo da alcuni statuti proclamata - di voler conseguire la progressiva "unificazione" delle strutture burocratico-amministrative: condizione questa (anche se non la sola, ovviamente) necessaria e propedeutica al raggiungimento degli obiettivi di forte integrazione amministrativa, di armonizzazione degli atti normativi e di esercizio associato delle funzioni e dei servizi, affermati dagli statuti.

In ogni caso, un dato quasi costante è la presenza del segretario dell'Unione, nominato per lo più tra i segretari dei comuni aderenti.

Non mancano tuttavia previsioni secondo cui il presidente può nominare segretario uno tra i funzionari comunali in possesso dei requisiti per ricoprire tale carica (non meglio specificati), o uno tra i segretari iscritti nei rispettivi albi regionali.

Allo stesso tempo risulta generalmente prevista la nomina di un direttore generale, sul modello delle norme statali in materia.

Si tratta, anche per questo profilo, di dati che per un verso sembrano attestare chiaramente la consapevolezza di una realtà associativa che tende verso una dimensione che potremmo ritenere propriamente comunale; per altro verso, scontano però la difficoltà di garantire la giusta misura del dato organizzativo dell'Unione, che non infrequentemente rischia di riproporre una propria struttura sovrapposta al permanente apparato organizzativo dei Comuni aderenti.

Indizio ulteriore, seppur solamente di carattere normativo, di come il percorso avviato, di estremo significato per le esperienze collaborative dei Comuni, richieda ancora di essere portato a piena maturazione, attraverso un processo che favorisca la convergenza effettiva delle realtà locali verso la nuova dimensione associativa, senza che ciò si traduca in una perdita di autonomia per il complesso delle istituzioni coinvolte.

## 1.8 I profili regionali

FIGURA 7. PIEMONTE



Numero Unioni		50
Numero comuni nelle Unioni		301
Percentuale di comuni in Unioni sul numero totale di comuni in regione		25,0%
Piccoli comuni nelle Unioni		286
Popolazione residente in Unioni		464.409
Percentuale della popolazione residente in Unioni sulla popolazione totale regionale		10,4%
Superficie territoriale (Kmq) delle Unioni		4.133
Percentuale della superficie territoriale delle Unioni sulla superficie totale regionale		16,3%
Dimensione media delle Unioni per popolazione		9.288,2
Dimensione media delle Unioni per superficie territoriale		82,7
Dimensione media dei comuni appartenenti ad Unioni per popolazione		1.542,9
Dimensione media dei comuni appartenenti ad Unioni per superficie		13,7
Comune in Unione con popolazione massima	Fossano	24.709 ab.
Comune in Unione con popolazione minima	Rima San Giuseppe	66 ab.
Comune in Unione con superficie territoriale massima	Fossano	130,72 Kmq
Comune in Unione con superficie territoriale minima	Alzano Scrivia	2,07 Kmq

FIGURA 8. LOMBARDIA



Numero Unioni		53
Numero comuni nelle Unioni		193
Percentuale di comuni in Unioni sul numero totale di comuni in regione		12,5%
Piccoli comuni nelle Unioni		184
Popolazione residente in Unioni		320.629
Percentuale della popolazione residente in Unioni sulla popolazione totale regionale		3,3%
Superficie territoriale (Kmq) delle Unioni		2.778
Percentuale della superficie territoriale delle Unioni sulla superficie totale regionale		11,6%
Dimensione media delle Unioni per popolazione		6.049,6
Dimensione media delle Unioni per superficie territoriale		52,4
Dimensione media dei comuni appartenenti ad Unioni per popolazione		1.661,3
Dimensione media dei comuni appartenenti ad Unioni per superficie		14,4
Comune in Unione con popolazione massima	Lonate Pozzolo	12.009 ab.
Comune in Unione con popolazione minima	Rocca de' Giorgi	68 ab.
Comune in Unione con superficie territoriale massima	Lanzada	115,95 Kmq
Comune in Unione con superficie territoriale minima	Cornale	1,69 Kmq

FIGURA 9. TRENINO - ALTO ADIGE



Numero Unioni		1
Numero comuni nelle Unioni		3
Percentuale di comuni in Unioni sul numero totale di comuni in regione		0,9%
Piccoli comuni nelle Unioni		3
Popolazione residente in Unioni		2.951
Percentuale della popolazione residente in Unioni sulla popolazione totale regionale		0,3%
Superficie territoriale (Kmq) delle Unioni		176
Percentuale della superficie territoriale delle Unioni sulla superficie totale regionale		1,3%
Dimensione media delle Unioni per popolazione		2.951,0
Dimensione media delle Unioni per superficie territoriale		175,8
Dimensione media dei comuni appartenenti ad Unioni per popolazione		983,7
Dimensione media dei comuni appartenenti ad Unioni per superficie		58,6
Comune in Unione con popolazione massima	Tonadico	1.476 ab.
Comune in Unione con popolazione minima	Sagron Mis	206 ab.
Comune in Unione con superficie territoriale massima	Tonadico	89,57 Kmq
Comune in Unione con superficie territoriale minima	Sagron Mis	11,21 Kmq

FIGURA 10. VENETO

46



Numero Unioni		28
Numero comuni nelle Unioni		97
Percentuale di comuni in Unioni sul numero totale di comuni in regione		16,7%
Piccoli comuni nelle Unioni		61
Popolazione residente in Unioni		480.664
Percentuale della popolazione residente in Unioni sulla popolazione totale regionale		9,8%
Superficie territoriale (Kmq) delle Unioni		1.900
Percentuale della superficie territoriale delle Unioni sulla superficie totale regionale		10,3%
Dimensione media delle Unioni per popolazione		17.166,6
Dimensione media delle Unioni per superficie territoriale		67,9
Dimensione media dei comuni appartenenti ad Unioni per popolazione		4.955,3
Dimensione media dei comuni appartenenti ad Unioni per superficie		19,6
Comune in Unione con popolazione massima	Albignasego	22.519 ab.
Comune in Unione con popolazione minima	Vallada Agordina	518 ab.
Comune in Unione con superficie territoriale massima	Falcade	53,15 Kmq
Comune in Unione con superficie territoriale minima	Pianezze	4,97 Kmq

FIGURA 11. FRIULI - VENEZIA GIULIA



Numero Unioni	5	
Numero comuni nelle Unioni	12	
Percentuale di comuni in Unioni sul numero totale di comuni in regione	5,5%	
Piccoli comuni nelle Unioni	11	
Popolazione residente in Unioni	29.925	
Percentuale della popolazione residente in Unioni sulla popolazione totale regionale	2,4%	
Superficie territoriale (Kmq) delle Unioni	522	
Percentuale della superficie territoriale delle Unioni sulla superficie totale regionale	6,6%	
Dimensione media delle Unioni per popolazione	5.985,0	
Dimensione media delle Unioni per superficie territoriale	104,4	
Dimensione media dei comuni appartenenti ad Unioni per popolazione	2.493,8	
Dimensione media dei comuni appartenenti ad Unioni per superficie	43,5	
Comune in Unione con popolazione massima	San Giorgio di Nogaro	7.717 ab.
Comune in Unione con popolazione minima	Tramonti di Sopra	382 ab.
Comune in Unione con superficie territoriale massima	Tramonti di Sopra	125,08 Kmq
Comune in Unione con superficie territoriale minima	San Vito al Torre	11,58 Kmq

FIGURA 12. EMILIA ROMAGNA

48



Numero Unioni		22
Numero comuni nelle Unioni		122
Percentuale di comuni in Unioni sul numero totale di comuni in regione		35,1%
Piccoli comuni nelle Unioni		35
Popolazione residente in Unioni		1.083.481
Percentuale della popolazione residente in Unioni sulla popolazione totale regionale		24,6%
Superficie territoriale (Kmq) delle Unioni		5.113
Percentuale della superficie territoriale delle Unioni sulla superficie totale regionale		22,8%
Dimensione media delle Unioni per popolazione		49.249,1
Dimensione media delle Unioni per superficie territoriale		232,4
Dimensione media dei comuni appartenenti ad Unioni per popolazione		8.881,0
Dimensione media dei comuni appartenenti ad Unioni per superficie		41,9
Comune in Unione con popolazione massima	Carpi	68.059 ab.
Comune in Unione con popolazione minima	Ligonchio	906 ab.
Comune in Unione con superficie territoriale massima	Copparo	157,04 Km <sup>2</sup>
Comune in Unione con superficie territoriale minima	Morciano di Romagna	5,46 Km <sup>2</sup>

FIGURA 13. TOSCANA



Numero Unioni		1
Numero comuni nelle Unioni		15
Percentuale di comuni in Unioni sul numero totale di comuni in regione		5,2%
Piccoli comuni nelle Unioni		7
Popolazione residente in Unioni		120.638
Percentuale della popolazione residente in Unioni sulla popolazione totale regionale		3,2%
Superficie territoriale (Kmq) delle Unioni		647
Percentuale della superficie territoriale delle Unioni sulla superficie totale regionale		2,8%
Dimensione media delle Unioni per popolazione		120.638,0
Dimensione media delle Unioni per superficie territoriale		647,2
Dimensione media dei comuni appartenenti ad Unioni per popolazione		8.042,5
Dimensione media dei comuni appartenenti ad Unioni per superficie		43,1
Comune in Unione con popolazione massima	Pontedera	28.198 ab.
Comune in Unione con popolazione minima	Lajatico	1.385 ab.
Comune in Unione con superficie territoriale massima	Peccioli	92,63 Kmq
Comune in Unione con superficie territoriale minima	Calcinaia	14,99 Kmq

FIGURA 14. UMBRIA

50



Numero Unioni		1
Numero comuni nelle Unioni		8
Percentuale di comuni in Unioni sul numero totale di comuni in regione		8,7%
Piccoli comuni nelle Unioni		4
Popolazione residente in Unioni		39.272
Percentuale della popolazione residente in Unioni sulla popolazione totale regionale		4,4%
Superficie territoriale (Kmq) delle Unioni		488
Percentuale della superficie territoriale delle Unioni sulla superficie totale regionale		5,8%
Dimensione media delle Unioni per popolazione		39.272,0
Dimensione media delle Unioni per superficie territoriale		488,3
Dimensione media dei comuni appartenenti ad Unioni per popolazione		4.909,0
Dimensione media dei comuni appartenenti ad Unioni per superficie		61,0
Comune in Unione con popolazione massima	Trevi	8.308 ab.
Comune in Unione con popolazione minima	Campello sul Clitunno	2.536 ab.
Comune in Unione con superficie territoriale massima	Gualdo Cattaneo	96,79 Kmq
Comune in Unione con superficie territoriale minima	Castel Ritaldi	22,53 Kmq

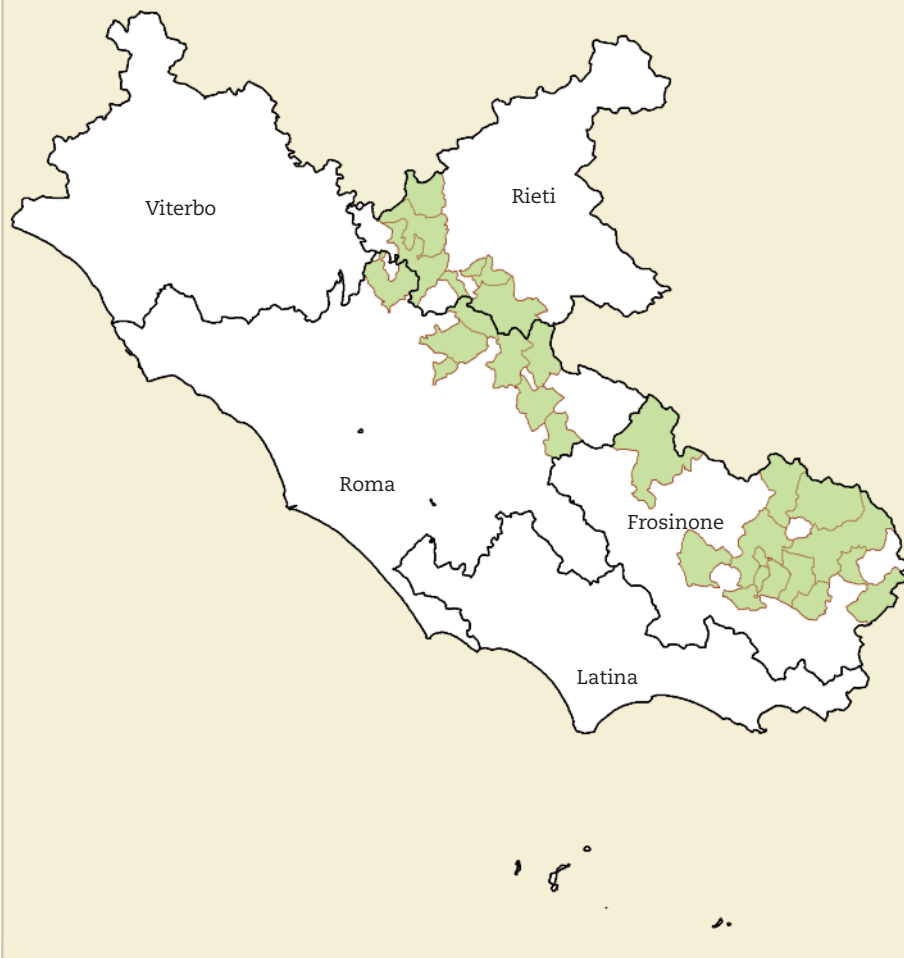
FIGURA 11. MARCHE



Numero Unioni		11
Numero comuni nelle Unioni		46
Percentuale di comuni in Unioni sul numero totale di comuni in regione		19,2%
Piccoli comuni nelle Unioni		34
Popolazione residente in Unioni		165.508
Percentuale della popolazione residente in Unioni sulla popolazione totale regionale		10,6%
Superficie territoriale (Kmq) delle Unioni		919
Percentuale della superficie territoriale delle Unioni sulla superficie totale regionale		9,8%
Dimensione media delle Unioni per popolazione		15.046,2
Dimensione media delle Unioni per superficie territoriale		83,5
Dimensione media dei comuni appartenenti ad Unioni per popolazione		3.598,0
Dimensione media dei comuni appartenenti ad Unioni per superficie		20,0
Comune in Unione con popolazione massima	Monte-marciano	10.234 ab.
Comune in Unione con popolazione minima	Moresco	635 ab.
Comune in Unione con superficie territoriale massima	Offida	49,22 Kmq
Comune in Unione con superficie territoriale minima	Pedaso	3,65 Kmq

FIGURA 16. LAZIO

52



Numero Unioni		22
Numero comuni nelle Unioni		105
Percentuale di comuni in Unioni sul numero totale di comuni in regione		27,8%
Piccoli comuni nelle Unioni		94
Popolazione residente in Unioni		226.947
Percentuale della popolazione residente in Unioni sulla popolazione totale regionale		4,0%
Superficie territoriale (Kmq) delle Unioni		2.454
Percentuale della superficie territoriale delle Unioni sulla superficie totale regionale		14,2%
Dimensione media delle Unioni per popolazione		10.315,8
Dimensione media delle Unioni per superficie territoriale		111,6
Dimensione media dei comuni appartenenti ad Unioni per popolazione		2.161,4
Dimensione media dei comuni appartenenti ad Unioni per superficie		23,4
Comune in Unione con popolazione massima	Palombara Sabina	12.814 ab.
Comune in Unione con popolazione minima	Vivaro Romano	194 ab.
Comune in Unione con superficie territoriale massima	Filettino	77,66 Kmq
Comune in Unione con superficie territoriale minima	Frasso Sabino	4,41 Kmq

FIGURA 17. ABRUZZO



Numero Unioni		6
Numero comuni nelle Unioni		43
Percentuale di comuni in Unioni sul numero totale di comuni in regione		14,1%
Piccoli comuni nelle Unioni		31
Popolazione residente in Unioni		241.212
Percentuale della popolazione residente in Unioni sulla popolazione totale regionale		18,0%
Superficie territoriale (Kmq) delle Unioni		887
Percentuale della superficie territoriale delle Unioni sulla superficie totale regionale		8,2%
Dimensione media delle Unioni per popolazione		40.202,0
Dimensione media delle Unioni per superficie territoriale		147,8
Dimensione media dei comuni appartenenti ad Unioni per popolazione		5.609,6
Dimensione media dei comuni appartenenti ad Unioni per superficie		20,6
Comune in Unione con popolazione massima	Montesilvano	50.389 ab.
Comune in Unione con popolazione minima	Guilmi	446 ab.
Comune in Unione con superficie territoriale massima	Civitella del Tronto	77,65 kmq
Comune in Unione con superficie territoriale minima	Treglio	4,83 Kmq

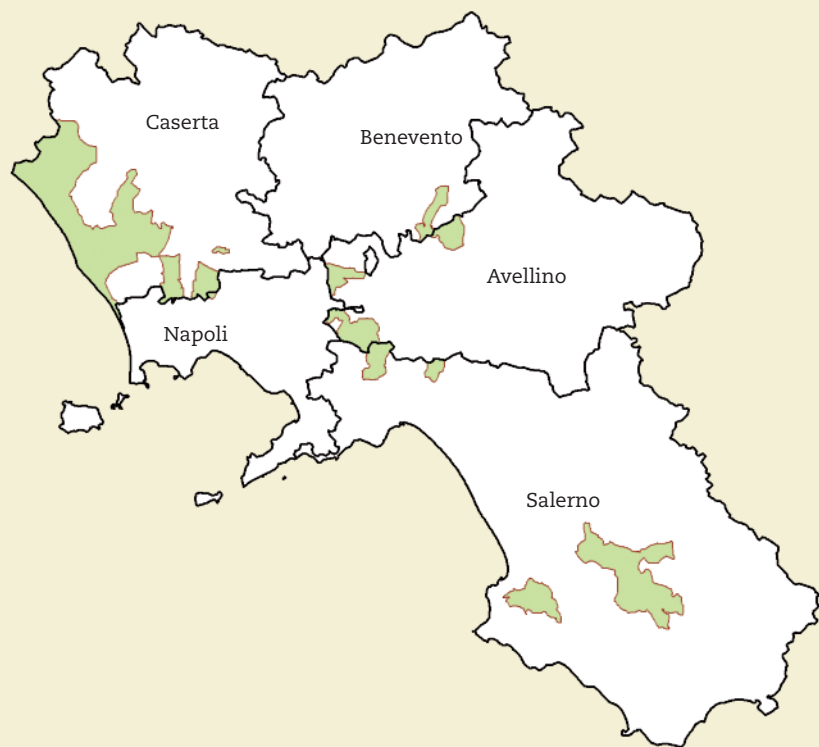
FIGURA 18. MOLISE

54



Numero Unioni		8
Numero comuni nelle Unioni		50
Percentuale di comuni in Unioni sul numero totale di comuni in regione		36,8%
Piccoli comuni nelle Unioni		45
Popolazione residente in Unioni		94.073
Percentuale della popolazione residente in Unioni sulla popolazione totale regionale		29,4%
Superficie territoriale (Kmq) delle Unioni		1.573
Percentuale della superficie territoriale delle Unioni sulla superficie totale regionale		35,4%
Dimensione media delle Unioni per popolazione		11.759,1
Dimensione media delle Unioni per superficie territoriale		196,6
Dimensione media dei comuni appartenenti ad Unioni per popolazione		1.881,5
Dimensione media dei comuni appartenenti ad Unioni per superficie		31,5
Comune in Unione con popolazione massima	Bojano	8.204 ab.
Comune in Unione con popolazione minima	Molise	165 ab.
Comune in Unione con superficie territoriale massima	Guglionesi	100,73 Kmq
Comune in Unione con superficie territoriale minima	Molise	5,21 Kmq

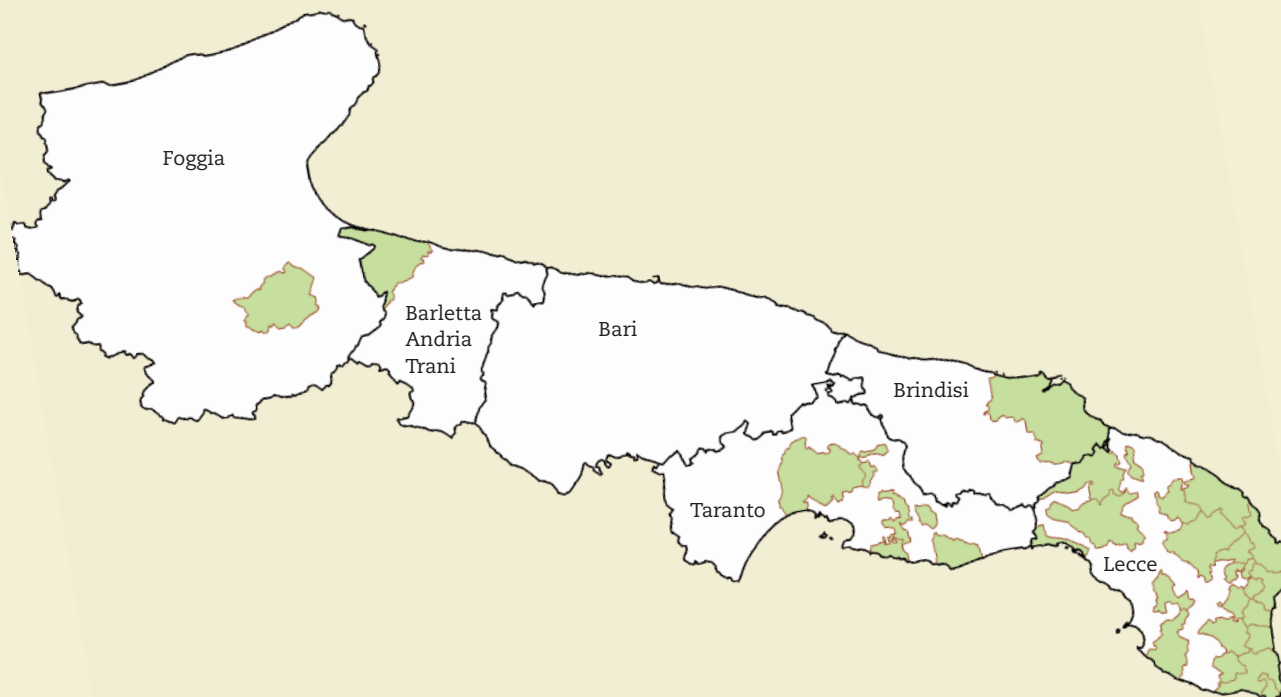
FIGURA 19. CAMPANIA



Numero Unioni		9
Numero comuni nelle Unioni		48
Percentuale di comuni in Unioni sul numero totale di comuni in regione		8,7%
Piccoli comuni nelle Unioni		24
Popolazione residente in Unioni		342.877
Percentuale della popolazione residente in Unioni sulla popolazione totale regionale		5,9%
Superficie territoriale (Kmq) delle Unioni		1.047
Percentuale della superficie territoriale delle Unioni sulla superficie totale regionale		7,7%
Dimensione media delle Unioni per popolazione		38.097,4
Dimensione media delle Unioni per superficie territoriale		116,3
Dimensione media dei comuni appartenenti ad Unioni per popolazione		7.143,3
Dimensione media dei comuni appartenenti ad Unioni per superficie		21,8
Comune in Unione con popolazione massima	Mondragone	27.142 ab.
Comune in Unione con popolazione minima	Valle dell'Angelo	345 ab.
Comune in Unione con superficie territoriale massima	Sessa Aurunca	163,09 Kmq
Comune in Unione con superficie territoriale minima	Frattaminore	1,99 Kmq

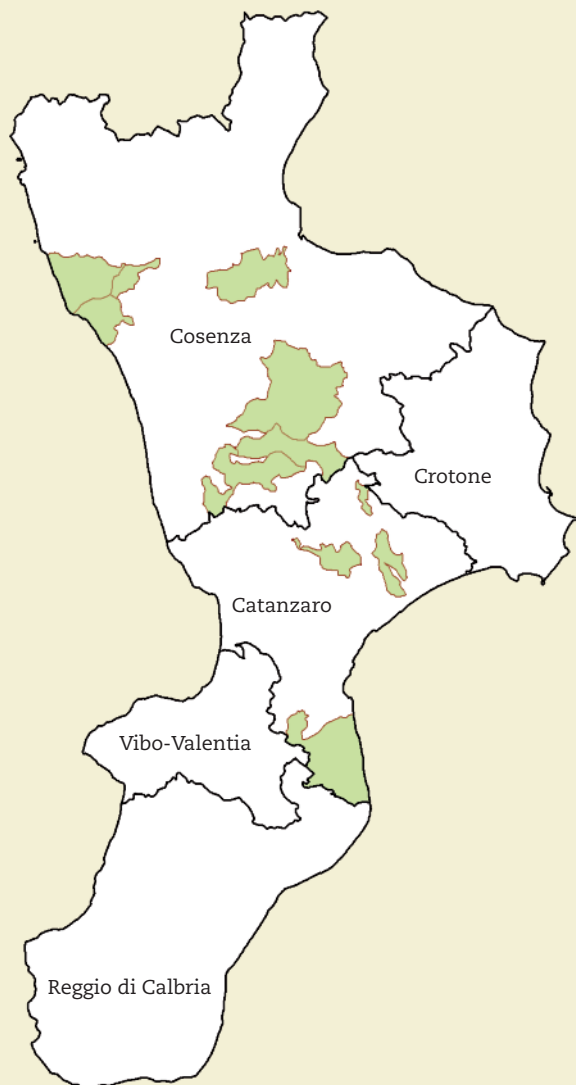
FIGURA 20. PUGLIA

56



Numero Unioni		22
Numero comuni nelle Unioni		100
Percentuale di comuni in Unioni sul numero totale di comuni in regione		38,8%
Piccoli comuni nelle Unioni		42
Popolazione residente in Unioni		779.536
Percentuale della popolazione residente in Unioni sulla popolazione totale regionale		19,1%
Superficie territoriale (Kmq) delle Unioni		3.055
Percentuale della superficie territoriale delle Unioni sulla superficie totale regionale		15,8%
Dimensione media delle Unioni per popolazione		35.433,5
Dimensione media delle Unioni per superficie territoriale		138,9
Dimensione media dei comuni appartenenti ad Unioni per popolazione		7.795,4
Dimensione media dei comuni appartenenti ad Unioni per superficie		30,6
Comune in Unione con popolazione massima	Brindisi	89.735 ab.
Comune in Unione con popolazione minima	Giuggianello	1.248 ab.
Comune in Unione con superficie territoriale massima	Brindisi	328,46 Km <sup>2</sup>
Comune in Unione con superficie territoriale minima	Monteparano	3,74 Km <sup>2</sup>

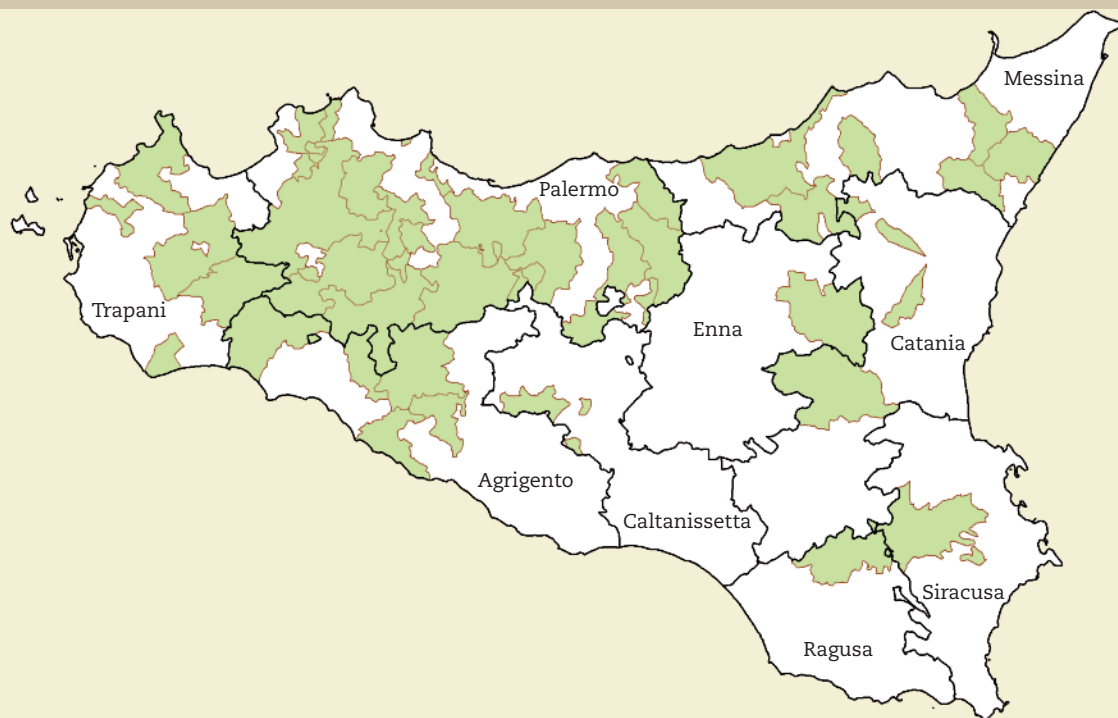
FIGURA 21. CALABRIA



Numero Unioni		9
Numero comuni nelle Unioni		42
Percentuale di comuni in Unioni sul numero totale di comuni in regione		10,3%
Piccoli comuni nelle Unioni		39
Popolazione residente in Unioni		105.257
Percentuale della popolazione residente in Unioni sulla popolazione totale regionale		5,2%
Superficie territoriale (Kmq) delle Unioni		1.403
Percentuale della superficie territoriale delle Unioni sulla superficie totale regionale		9,3%
Dimensione media delle Unioni per popolazione		11.695,2
Dimensione media delle Unioni per superficie territoriale		155,9
Dimensione media dei comuni appartenenti ad Unioni per popolazione		2.506,1
Dimensione media dei comuni appartenenti ad Unioni per superficie		33,4
Comune in Unione con popolazione massima	Cetraro	10.144 ab.
Comune in Unione con popolazione minima	Cellara	507 ab.
Comune in Unione con superficie territoriale massima	Aprigliano	121,27 Kmq
Comune in Unione con superficie territoriale minima	Piane Crati	2,28 Kmq

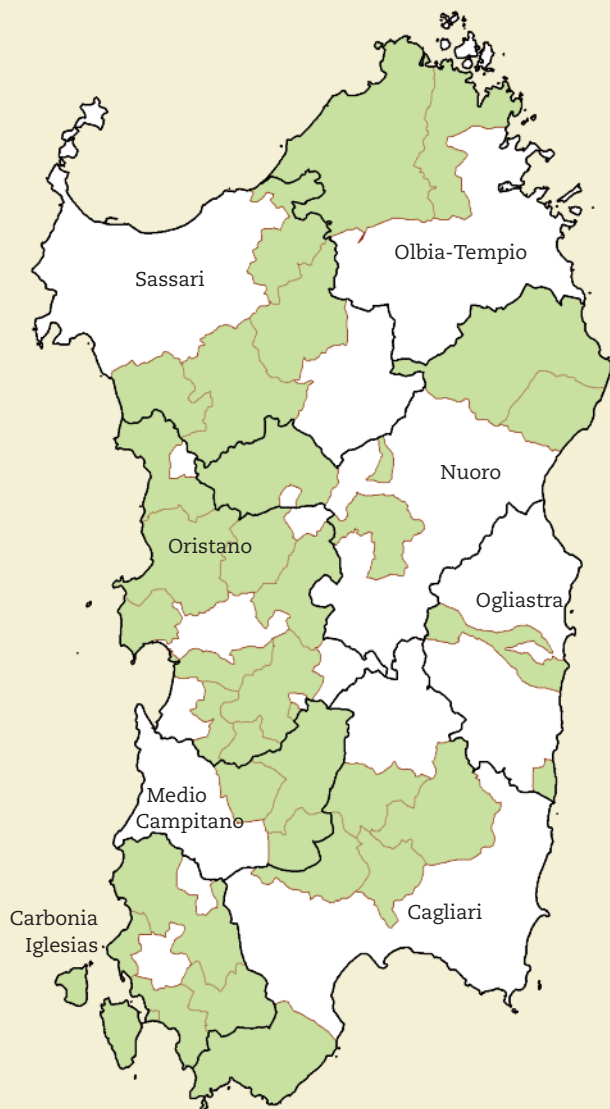
FIGURA 22. SICILIA

58



Numero Unioni		35
Numero comuni nelle Unioni		145
Percentuale di comuni in Unioni sul numero totale di comuni in regione		37,2%
Piccoli comuni nelle Unioni		96
Popolazione residente in Unioni		716.257
Percentuale della popolazione residente in Unioni sulla popolazione totale regionale		14,2%
Superficie territoriale (Kmq) delle Unioni		8.613
Percentuale della superficie territoriale delle Unioni sulla superficie totale regionale		33,5%
Dimensione media delle Unioni per popolazione		20.464,5
Dimensione media delle Unioni per superficie territoriale		246,1
Dimensione media dei comuni appartenenti ad Unioni per popolazione		4.939,7
Dimensione media dei comuni appartenenti ad Unioni per superficie		59,4
Comune in Unione con popolazione massima	Monreale	37.757 ab.
Comune in Unione con popolazione minima	Roccafiorita	237 ab.
Comune in Unione con superficie territoriale massima	Monreale	529,2 Kmq
Comune in Unione con superficie territoriale minima	Roccafiorita	1,14 Kmq

FIGURA 23. SARDEGNA



Numero Unioni		30
Numero comuni nelle Unioni		231
Percentuale di comuni in Unioni sul numero totale di comuni in regione		61,3%
Piccoli comuni nelle Unioni		205
Popolazione residente in Unioni		544.971
Percentuale della popolazione residente in Unioni sulla popolazione totale regionale		32,6%
Superficie territoriale (Kmq) delle Unioni		11.747
Percentuale della superficie territoriale delle Unioni sulla superficie totale regionale		48,8%
Dimensione media delle Unioni per popolazione		18.165,7
Dimensione media delle Unioni per superficie territoriale		391,6
Dimensione media dei comuni appartenenti ad Unioni per popolazione		2.359,2
Dimensione media dei comuni appartenenti ad Unioni per superficie		50,9
Comune in Unione con popolazione massima	Iglesias	27.593 ab.
Comune in Unione con popolazione minima	Baradili	94 ab.
Comune in Unione con superficie territoriale massima	Ozieri	252,45 Kmq
Comune in Unione con superficie territoriale minima	Modolo	2,52 Kmq

## 2 L'indagine sui profili gestionali, ammministrativi e funzionali delle Unioni

2.1 Principali evidenze

61

2.2 Che cosa sono

2.3 Come funzionano

2.4 Che cosa fanno

2.5 Cosa pensano

2.6 Conclusioni

Questa seconda parte del volume è dedicata alla presentazione dei risultati dell'indagine sul campo realizzata da Cittalia nei mesi novembre 2009 – maggio 2010 su un campione di 70 Unioni rappresentativo di tutte le realtà dimensionali e territoriali italiane.

La gestione della vasta mole di dati derivante dalla compilazione dello strumento di rilevazione (26 domande per oltre 80 items statistici unici da indagare) ha comportato una serie di successive azioni necessarie al successivo trattamento statistico. Ogni item di analisi è stato analizzato secondo i seguenti tre criteri:

- **Classificazione territoriale.** Sono stati creati tre raggruppamenti territoriali corrispondenti alle tre fasce geografiche di nord, centro e sud. Come si vedrà, questa suddivisione risulterà particolarmente rilevante sul piano euristico: a partire dalle caratteristiche della composizione delle Unioni fino ai servizi condivisi, si noteranno differenze anche profonde tra i diversi ambiti territoriali.
- **Classificazione dimensionale.** I casi sono stati successivamente riclassificati anche per classi dimensionali (numero di abitanti), allo scopo di poter in seguito misurare l'incidenza della variabile con i singoli item oggetto di analisi.
- **Tipologia composizione.** Il campione è stato infine riclassificato in funzione dell'omogeneità/disomogeneità della composizione, ipotizzando che da questa caratteristica possano dipendere configurazioni or-

ganizzative peculiari nonché diverse capacità di funzionamento: da una parte sono state considerate quelle esperienze (che chiameremo "omogenee") prive di squilibri dimensionali (uno o più Comuni nettamente maggiori della media degli altri), mettendo quindi in luce dall'altra le realtà (che chiameremo "disomogenee") caratterizzate dalla presenza di un Comune "capofila". Una delle tesi che la ricerca intende dimostrare è che vi siano differenze sostanziali tra le Unioni costituite da Comuni omogenei per dimensione e quelle in cui uno di questi è significativamente più grande degli altri Enti membri (Comune "capofila"). Per verificare questo assunto è stato creato un indice statistico attraverso il quale differenziare nelle due categorie le unioni "unioni con comune capofila" e "unioni omogenee". Nella prima categoria sono stati inseriti i casi che soddisfano entrambi i criteri di 1) varianza fra l'apporto dimensionale dei Comuni all'Unione (media tra popolazione e superficie) maggiore della media dell'intero campione e 2) differenza superiore al 20% fra l'apporto dimensionale del primo e del secondo Comune all'Unione. Nella seconda categoria sono state invece comprese per esclusione le Unioni per le quali le condizioni sopra descritte non sono soddisfatte (o che ne rispettano anche soltanto una).

Non sempre queste analisi per sotto gruppi hanno offerto informazioni aggiuntive rispetto ai risultati generali del questionario, di conseguenza nel rapporto di indagine sono riportate solo dove offrono informazioni aggiuntive e significative per comprendere il fenomeno analizzato.

## 2.1 Principali evidenze

- Poco più del 22% delle Unioni include tra i propri membri 7 o più Comuni; il resto, equamente distribuito, ha 2/3 o 4-6 Comuni aderenti. Se osserviamo il dato secondo la distribuzione territoriale, emerge come le Unioni del Nord siano mediamente (oltre il 50% del totale) costituite da pochi (2 o 3) Comuni, dato che in parte contraddice l'ipotesi secondo cui la netta preponderanza di Comuni piccoli o piccolissimi nelle Regioni del Nord (Piemonte e Lombardia soprattutto) dovrebbe portare più facilmente ad aggregazioni amministrative di intere aree geografiche.
- Rilevante è il dato riguardante il periodo di costituzione, che restituisce un quadro tendenziale di progressiva stabilizzazione: se in concomitanza con il cambiamento del quadro normativo che ha, di fatto, svincolato la costituzione di un'Unione dall'obbligo – una volta terminato un periodo di “prova” – di dar vita ad una fusione di Comuni (L.265/99<sup>2</sup>) il campione considerato fa registrare un netto balzo in avanti, si nota altresì una costante diminuzione media del dato nelle annualità successive; ma mentre questo è vero soprattutto al Sud, dove la maggior parte delle Unioni del campione si concentra negli anni 2000-2005, va detto che al Nord ancora oltre il 20% risulta costituito negli ultimi tre anni, segno del persistere di una vitalità dovuta in larga parte alla persistenza di politiche di incentivazione da parte delle Amministrazioni Regionali.
- Come cambiano le composizioni (numero dei Comuni) nel tempo è tema di non poco conto per la valutazione complessiva del fenomeno: la tenuta degli aggregati nel tempo può, infatti, essere sintomo di progressiva istituzionalizzazione delle realtà associate. Il dato restituisce un quadro di relativa stabilità, con un 65% circa delle Unioni che dichiarano di non aver subito alcuna modifica nell'assetto statutario.
- Numero addetti: Nessuna delle esperienze meridionali considerate supera i 20 addetti in organico, mentre – dato altrettanto significativo – quasi il 30% delle Unioni del Centro Italia ha una dotazione di personale tra i 20 e i 50 addetti: i due dati restituiscono una realtà di maggiore strutturazione nelle zone della cosiddetta “terza Italia”, ove l'adesione all'Unione è evidentemente più convinta e dà vita a realtà maggiormente strutturate, e di una certa volatilità nel meridione, dove addirittura il 75% degli intervistati dichiara di possedere organici di o inferiori ai 5 addetti.

2 Nell'articolo recante “Disposizioni in materia di autonomia e ordinamento degli enti locali, nonché modifiche alla legge 8 giugno 1990, n. 142” Art. 6 c. 6 Lettera b) si prevede che le Regioni promuovano “le unioni di comuni, senza alcun vincolo alla successiva fusione, prevedendo comunque ulteriori benefici da corrispondere alle unioni che autonomamente deliberino, su conforme proposta dei consigli comunali interessati, di procedere alla fusione”.

- Tra le Unioni del Nord, quasi il 60% dichiara di avvalersi di organici composti per almeno il 25% da personale assunto. Inoltre, se da un lato il 45% dichiara di aver completamente rinunciato al comando come modalità di reclutamento, dall'altro il trasferimento rappresenta la tipologia di rapporto più diffusa: l'interazione tra i tre dati descrive una precisa volontà di strutturazione degli Enti Unioni, volontà che porta i singoli membri ad investire economicamente nelle strutture di gestione dei servizi dotandole di personale, con una decisa spinta allo snellimento delle proprie strutture.
- Dalla raccolta dei dati relativi al consuntivo 2009, la spesa corrente media risulta maggiore di quella in conto capitale di oltre cinque volte, attestandosi per un quarto dei casi su valori superiori ai due milioni di euro. Dato questo cui corrisponde, all'altra polarità, un quasi 40% delle Unioni con una spesa corrente inferiore al mezzo milione di euro. A spiegare la "sobrietà" di questo gruppo di Unioni il dato secondo cui il 70% di esse gestisce fino a un massimo di tre funzioni in convenzione con i Comuni.
- Per oltre il 75% del campione, il finanziamento statale del 2009 è diminuito rispetto a quello del 2008. Tra questi, più di un terzo ha visto una riduzione dei trasferimenti superiore al 50. Per circa il 21% degli intervistati, il finanziamento è aumentato, ma solo per il 6% di questi l'incremento è stato superiore al 50%. Discorso parzialmente diverso va fatto per l'intervento regionale che, a fronte di un terzo delle Unioni che deve fronteggiare una contrazione, troviamo una maggioranza per la quale i finanziamenti crescono, anche se per oltre il 40% degli intervistati in misura poco significativa.
- Per quanto riguarda la durata prevista del mandato del Presidente, la realtà è molto variegata e mostra, da una parte, una tendenza ad una rapida rotazione dell'incarico di Presidente (un terzo degli intervistati dichiara che la durata in carica è uguale o inferiore ad un anno), dall'altra è comunque alto il numero di Unioni che ha statutariamente scelto di avere una presidenza di durata superiore ad un anno, il 27,9% e addirittura pari alla durata del mandato di sindaco, il 35,3%. I risultati mostrano, una maggiore attenzione a un presidio politico forte e stabile. Sorprende ancora di più il fatto che le dimensioni relative alla omogeneità/disomogeneità e numero di Comuni aderenti non influiscano significativamente su questo risultato generale.

- Nella maggior parte delle Unioni di Comuni, la composizione del Consiglio dell'Unione non prevede il principio di proporzionalità rispetto al numero di abitanti di ogni Comune bensì un numero di quote uguale per tutti i comuni aderenti. Il dato è ancor più sorprendente se osserviamo che anche nel caso di Unioni disomogenee ovvero caratterizzate dalla presenza di uno o più Comuni con le caratteristiche dimensionali del capofila e quindi significativamente più grandi della media degli altri Comuni aderenti, la soluzione “una testa, un voto” resta quella preferita, anche se in misura minore rispetto al campione generale (il 56,5%).
- A fronte di una grande varietà di servizi e funzioni gestiti in forma associata, solo uno interessa la maggioranza delle Unioni: la Polizia Municipale; per ciascuno degli altri servizi non si arriva al 50% del campione. In media le Unioni italiane gestiscono in forma associata quasi 9 servizi ciascuna, con un minimo di uno ed un massimo di 29 conferimenti. Più del 60% delle Unioni gestiscono per conto dei Comuni un numero superiore ai 6 servizi, segno di un consolidamento molto forte di questa realtà su tutto il territorio nazionale, anche se è da rimarcare come le “eccellenze” in questo senso sono tutte al Nord, dove 5 Unioni gestiscono in forma associata più di 20 servizi.
- I servizi che determinano maggiori economie quando associati riguardano l'area dei lavori pubblici e delle manutenzioni, seguiti dal servizio di mensa scolastica e dalla funzione “Gare e appalti”. Appaiono anche molto apprezzate dagli amministratori le opportunità di risparmio generate per le funzioni di segretariato generale e affari generali: questi, unitamente ai servizi di gestione dei Tributi, rappresentano un fronte ad oggi poco frequentato, ma potenzialmente utile per aumentare la strutturazione complessiva dell'Ente. Tra i diversi benefici generati dall'Unione, l'aumento della qualità dei servizi erogati tende ad essere un effetto maggiormente percepito per quei servizi che tendenzialmente non esisterebbero in assenza di Unione: URP, Turismo, Sportello unico per le imprese. Si tratta di un'indicazione interessante per capire come questo livello di governo possa apportare valore aggiunto specifico.

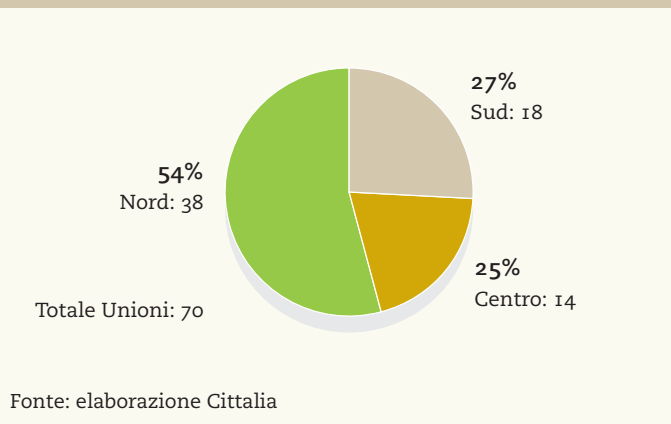
## Le caratteristiche della popolazione intercettata

Le Unioni che hanno risposto all'indagine sono 70 in totale, pari al 22,5% del totale delle Unioni oggi (dati ANCI 2010) vive e in attività sul territorio nazionale; di queste, circa il 55% sono situate in Regioni del Nord. I Comuni che aderiscono a questi raggruppamenti amministrativi ammontano a 339, più del 20% del totale dei Comuni aderenti ad Unioni nel Paese (1561).

La rappresentatività della popolazione<sup>3</sup> intercettata cresce sensibilmente (+7%) se si considera la variabile demografica coinvolta dalle Unioni intercettate rispetto al totale della popolazione che oggi vive all'interno di un'Unione in Italia: con oltre un milione e mezzo di persone, le Unioni assommano poco meno del 30% del totale di tutti gli abitanti di Comuni aderenti a Unioni in Italia.

3 Per "popolazione" intendiamo l'insieme delle unità (dette unità statistiche) sulle quali viene effettuata la rilevazione delle modalità con le quali il fenomeno studiato si presenta. Tali unità presentano tutte almeno una caratteristica comune, che viene accuratamente definita al fine di delimitare il loro insieme.

FIGURA 24. Le Unioni intercettate per area geografica



## 2.2 Che cosa sono

In un quadro normativo in costante evoluzione che, di fatto (si vedano in proposito le previsioni del D.lgs 78/10<sup>4</sup>), sta prefigurando l'obbligatorietà del ricorso alla gestione associata di molte funzioni comunali, l'Unione di Comuni può diventare strumento privilegiato a supporto del necessario corredo convenzionale richiesto: pur non potendo di per sé determinare la nascita di nuove esperienze, nel rendere obbligatoria la condivisione delle funzioni il Decreto attribuisce all'Istituto un implicito ruolo di governo di area vasta a quei territori – appartenenti a diversi contesti regionali – che ancora ne sono sprovvisti.

### La dimensione degli Enti

Quali sono le caratteristiche della composizione delle Unioni? È possibile individuare configurazioni caratterizzate da maggiore frequenza, o contesti nei quali queste configurazioni tendano ad essere opzionate in modo più netto? Un veloce identikit dell'Unione tipo italiana descrive un'entità composta da un numero contenuto di Comuni di piccole dimensioni, uno dei quali decisamente più grande degli altri, ma che insieme assommano una superficie molto contenuta.

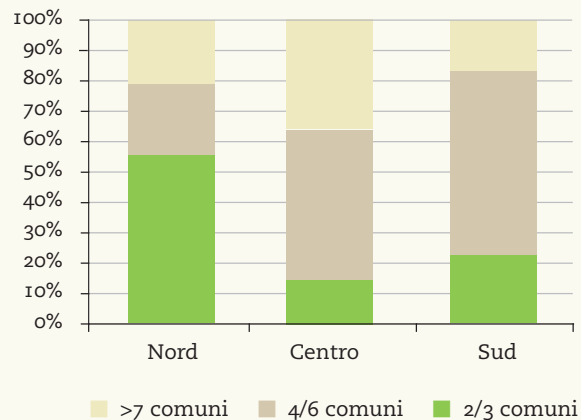
4 Decreto-legge del 31 maggio 2010 n. 78 Misure urgenti in materia di stabilizzazione finanziaria e di competitività economica, che all'Art. 14 Comma 28 prevede che "le funzioni fondamentali dei comuni, previste dall'articolo 21, comma 3, della citata legge n. 42 del 2009, sono obbligatoriamente esercitate in forma associata, attraverso convenzione o unione, da parte dei comuni con popolazione fino a 5.000 abitanti. Tali funzioni sono obbligatoriamente esercitate in forma associata, attraverso convenzione o unione, da parte dei comuni, appartenenti o già appartenuti a comunità montane, con popolazione stabilita dalla legge regionale e comunque inferiore a 3.000 abitanti".

## Gli Enti associati

Poco più del 22% delle Unioni include tra i propri membri 7 o più Comuni; il resto, equamente distribuito, ha 2/3 o 4-6 Comuni aderenti. Se osserviamo il dato secondo la distribuzione territoriale, emerge come le Unioni del Nord siano mediamente (ol-tre il 50% del totale) costituite da pochi (2 o 3) Comuni, dato che in parte contraddice l'ipotesi secondo cui la netta preponderanza di Comuni piccoli o piccolissimi nelle Regioni del Nord (Piemonte e Lombardia soprattutto) dovrebbe portare più facilmente ad aggregazioni amministrative di intere aree geografiche.

Sorprende che, nel quasi 30% delle Unioni classificate come "disomogenee" (con uno o due Comuni "capofila"), quasi il 65% sia costituito da Unioni di 2 o 3 Comuni, configurazione che spesso determina uno squilibrio nella compartecipazione delle rispettive organizzazioni al funzionamento dell'Ente sovraordinato. Con riguardo alla superficie amministrata, merita un'annotazione la netta preponderanza (65%) di territori piccoli (meno di 50 kmq) per le Unioni caratterizzate dalla presenza di un Comune "capofila", dato che conferma la bassa numerosità dei Comuni che le compongono.

FIGURA 25. Numerosità Comuni membri per fasce



Fasce	Nord	Centro	Sud	Tot.
2/3 Comuni	21	2	4	27
4/6 Comuni	9	7	11	27
> 7 Comuni	8	5	3	16
<b>Totale Unioni</b>	<b>38</b>	<b>14</b>	<b>18</b>	<b>70</b>

Fonte: elaborazione Cittalia

## La popolazione

Le aggregazioni di Comuni considerate tendono a dar vita ad entità amministrative diffuse di medie dimensioni: circa il 50% delle Unioni coinvolte appartiene ad una fascia di popolazione tra i 10.000 e i 50.000 abitanti; meno del 5% dei casi ha più di 100.000 abitanti, mentre oltre il 20% ricade in una fascia bassa o bassissima di meno di 5.000 abitanti. Il totale degli abitanti coinvolti dalle esperienze considerate è di oltre un milione e mezzo.

**TABELLA 10. Popolazione per Fasce**

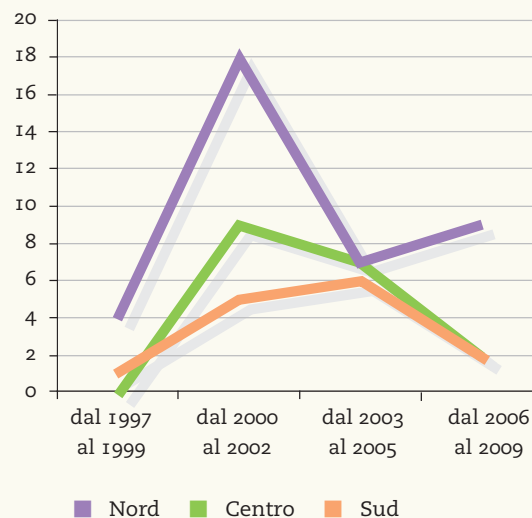
fino a 5000 ab.	21%
da 5001 a 10.000 ab.	16%
da 10001 a 20.000 ab.	30%
da 20001 a 50.000 ab.	20%
da 50001 a 100.000 ab.	9%
Maggiore di 100.000 ab.	4%
<b>Totale</b>	<b>100%</b>

Fonte: elaborazione Cittalia

## Il periodo di costituzione

Rilevante è poi il dato riguardante il periodo di costituzione, che restituisce un quadro tendenziale di progressiva stabilizzazione: se in concomitanza con il cambiamento del quadro normativo che ha, di fatto, svincolato la costituzione di un'Unione dall'obbligo – una volta terminato un periodo di “prova” – di dar vita ad una fusione di Comuni (L.265/99<sup>5</sup>) il campione considerato fa registrare un netto balzo in avanti, si nota altresì una costante diminuzione media del dato nelle annualità successive; ma mentre questo è vero soprattutto al Sud, dove la maggior parte delle Unioni del campione si concentra negli anni 2000-2005, va detto che al Nord ancora oltre il 20% risulta costituito negli ultimi tre anni, segno del persistere di una vitalità dovuta in larga parte alla persistenza di politiche di incentivazione da parte delle Amministrazioni Regionali.

FIGURA 26. Periodo di costituzione



Anni	Nord	Centro	Sud	Tot.
dal 1997 al 1999	4	21	40	65
dal 2000 al 2002	18	75	119	212
dal 2003 al 2005	7	56	37	100
dal 2006 al 2009	9	2	2	13
<b>Totale Unioni</b>	<b>38</b>	<b>14</b>	<b>18</b>	<b>390</b>

Fonte: elaborazione Cittalia

5 Nell'articolo recante "Disposizioni in materia di autonomia e ordinamento degli enti locali, nonché modifiche alla legge 8 giugno 1990, n. 142" Art. 6 c. 6 Lettera b) si prevede che le Regioni promuovano "le unioni di comuni, senza alcun vincolo alla successiva fusione, prevedendo comunque ulteriori benefici da corrispondere alle unioni che autonomamente deliberino, su conforme proposta dei consigli comunali interessati, di procedere alla fusione".

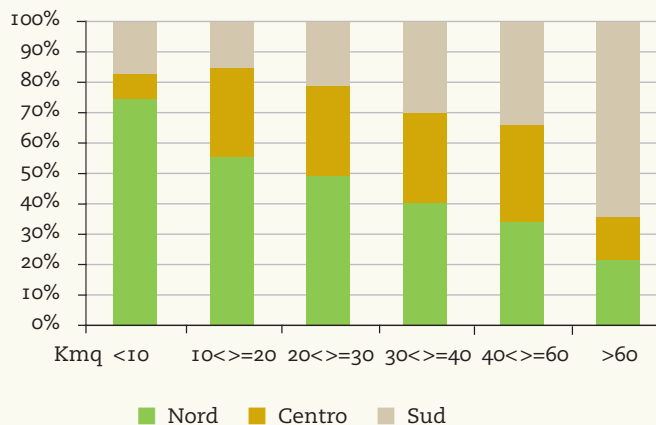
## I Comuni che si uniscono

Dopo aver delineato la composizione delle Unioni, occorre prestare attenzione alle caratteristiche strutturali dei singoli Enti che le compongono.

### La dimensione dei Comuni associati

I Comuni delle Unioni analizzate sono 339, con una dimensione media di 26 kmq (il 50% fino a 20 kmq di superficie). La superficie media dei Comuni interessati dall'indagine, di oltre 10 punti inferiore alla media nazionale (37,21 kmq, con un'enorme varianza che va dagli oltre 90 kmq dell'Umbria ai poco più di 15 kmq della Lombardia<sup>6</sup>) suggerisce una maggiore incidenza del fenomeno laddove per retaggi storico-culturali e caratteristiche orografiche del territorio i Comuni tendono a polverizzarsi ben sotto la soglia media del Paese. Il 90% dei Comuni ha meno di 10.000 abitanti, di questi un 30% ha fino a 2.500 abitanti.

FIGURA 27. I Comuni membri per fasce di superficie



Kmq	Nord	Centro	Sud	Tot.
< 10	56	6	13	75
10< >=20	54	30	15	99
20< >=30	38	23	17	78
30< >=40	13	10	10	33
40< >=60	12	12	12	36
>60	6	4	18	28
<b>Totale</b>	<b>169</b>	<b>85</b>	<b>85</b>	<b>339</b>

Fonte: elaborazione Cittalia

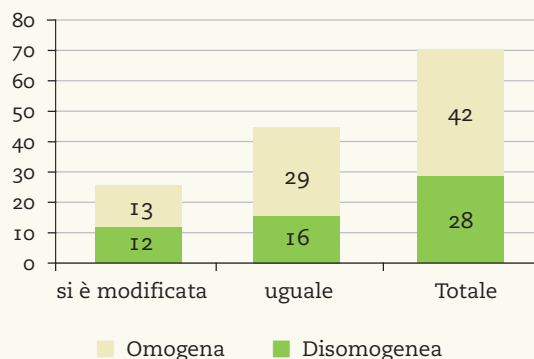
TABELLA 11. I Comuni membri per fasce di popolazione

Popolazione comuni	Nord	Centro	Sud	Tot.
<= 1.000	51	4	6	61
1.001 - 2.500	47	31	19	97
2.5001 - 5.000	18	21	34	73
5.001-10.000	37	21	17	75
10.001-25.000	14	6	9	29
25.001-50.000	0	2	0	2
> 50.000	2	0	0	2
<b>Totale</b>	<b>169</b>	<b>85</b>	<b>85</b>	<b>339</b>

Fonte: elaborazione Cittalia

L'estrema variabilità del dato relativo alla popolazione – che va da un massimo di 67.000 abitanti ad un minimo di 205 – rende poco significativa l'individuazione di eventuali logiche di azione tra Comuni con caratteristiche discrete. Questo dato dimensionale diventa al contrario rilevante se osservato in chiave geografica: se da un lato l'incidenza dell'aggregato “piccoli Comuni” (inferiori a 5.000 abitanti) risulta pressoché equivalente a tutte le latitudini, quella del sottoinsieme dei Comuni piccolissimi o “polvere” (meno di 1.000) arriva a pesare al Nord per il 30% del totale, a fronte di un 5% scarso nel Centro e un 7% nel Sud del Paese. Il dato è confermato dall'incidenza dei Comuni “polvere” tra quelli coinvolti in Unioni “disomogenee”, pari al 30%.

FIGURA 28. Modifiche intervenute nella composizione



	Disomogenea	Omogenea	Tot.
Si è modificata	12	13	25
Uguale	16	29	45
<b>Totale</b>	<b>28</b>	<b>42</b>	<b>70</b>

Fonte: elaborazione Cittalia

### Modifiche nella composizione

Come cambiano le composizioni (numero dei Comuni) nel tempo è tema di non poco conto per la valutazione complessiva del fenomeno: la tenuta degli aggregati nel tempo può, infatti, essere sintomo di progressiva istituzionalizzazione delle realtà associate. Il dato restituisce un quadro di relativa stabilità, con un 65% circa delle Unioni che dichiarano di non aver subito alcuna modifica nell'assetto statutario.

## 2.3 Come funzionano

Dopo aver delineato le caratteristiche strutturali delle Unioni occorre soffermarsi sulle configurazioni organizzative di cui queste si dotano per l'espletamento delle funzioni attribuite.

La rilevanza della variabile organizzativa è intuitiva ha a che fare con l'entità dell'investimento da parte dei Comuni verso lo strumento dell'Unione. Investimento che da un lato può essere visibile in termini economici, pur avendo chiare le difficoltà di una raccolta informativa di scarsa attendibilità per l'assenza di strumenti di controllo di gestione che rendano immediatamente percepibili le voci di spesa aggregate; dall'altro può essere riscontrato nel livello di strutturazione della macchina amministrativa, che può assumere le sembianze di coacervo di prestiti delle singole amministrazioni membre ovvero di entità autonoma e indipendente dotata di una propria struttura organizzativa.

### Il numero e il tipo di addetti

Su 64 casi utili rilevati, meno dell'8% dichiara un organico uguale o superiore alle 50 unità. Delle altre fasce prese in considerazione, la preponderante con quasi il 36% del totale riguarda organici uguali o inferiori alle 5 unità di personale. Quasi il 55% delle Unioni considerate ha al proprio interno fino a 10 addetti, dato medio che rapportato alle aree geografiche di provenienza risulta parecchio sbilanciato, arrivando a pesare nelle Unioni del Sud del Paese per poco meno del 90% delle esperienze.

Nessuna delle esperienze meridionali considerate supera i 20 addetti in organico, mentre – dato altrettanto significativo – quasi il 30% delle Unioni del Centro Italia ha una dotazione di personale tra i 20 e i 50 addetti: i due dati restituiscono una realtà di maggiore strutturazione nelle zone della cosiddetta “terza Italia”, ove l'adesione all'Unione è evidentemente più convinta e dà vita a realtà maggiormente strutturate, e di una certa volatilità nel meridione, dove addirittura il 75% degli intervistati dichiara di possedere organici di o inferiori ai 5 addetti.

**TABELLA 12. Numerosità addetti in organico (fasce)**

<=5	36%
6>10	19%
11>20	22%
21>50	16%
=>50	8%
<b>Totale</b>	<b>100%</b>

Fonte: elaborazione Cittalia

Se passiamo poi ad analizzare la composizione del personale per status giuridico del rapporto di lavoro notiamo una grande variabilità nei modelli: poco meno del 45% degli intervistati dichiara di avvalersi di organici composti per almeno un quarto del totale da addetti assunti, mentre quasi il 30% indica nel trasferimento da altri Enti la modalità di reclutamento su cui sono stati costruite le strutture.

Da non sottovalutare l'incidenza della tipologia "altro" (contratti a termine, collaborazioni, ecc.), della quale ben il 20% degli intervistati per la copertura della totalità dei posti. Osservando il dato sotto il profilo geo-grafico, possiamo notare come l'assunzione così come l'istituto del trasferimento siano sostanzialmente sconosciuti al Sud, ove invece ci si avvale in massima parte del comando e di altre forme contrattuali; il Centro, in almeno un 30% dei casi si rivolge a rapporti di lavoro diversi dalla subordinazione senza alcun rapporto con gli Enti membri, mentre un quarto degli intervistati dichiara una composizione di almeno il 25% del personale assunto.

**TABELLA 13. Numerosità addetti in organico per area geografica (fasce)**

	v.a	%	% cum
<=5	5	6%	23
6>10	9	1%	12
11>20	10	2%	14
21>50	6	4%	10
=>50	4	1%	5
<b>Totale</b>	<b>34</b>	<b>14%</b>	<b>64</b>
Non risponde	4	0%	6

Fonte: elaborazione Cittalia

Tra le Unioni del Nord, infine, quasi il 60% dichiara di avvalersi di organici composti per almeno il 25% da personale assunto. Mentre da un lato il 45% dichiara di aver completamente rinunciato al comando come modalità di reclutamento, dall'altro il trasferimento rappresenta la tipologia di rapporto più diffusa: l'interazione tra i tre dati descrive una precisa volontà di strutturazione degli Enti Unioni, volontà che porta i singoli membri ad investire economicamente nelle strutture di gestione dei servizi dotandole di personale, con una decisa spinta allo snellimento delle proprie strutture.

TABELLA 14. Numerosità addetti in organico per tipologia di unioni

	Disomogenee				Omogenee			
	Tras.	Com.	Ass.	Altro	Tras.	Com.	Ass.	Altro
0%	2	8	5	5	17	8	8	6
<=5	1	2	11	5	2	3	10	5
6>10	3	1	2	1	6	5	3	5
11>20	1	2	2	2	3	4	3	4
21>50	8	1	0	0	2	1	1	1
=>50	2	1	0	3	0	8	2	5
<b>Totale</b>	<b>17</b>	<b>15</b>	<b>20</b>	<b>16</b>	<b>30</b>	<b>29</b>	<b>27</b>	<b>26</b>
Non risponde	11	13	8	12	12	13	15	16

Fonte: elaborazione Cittalia

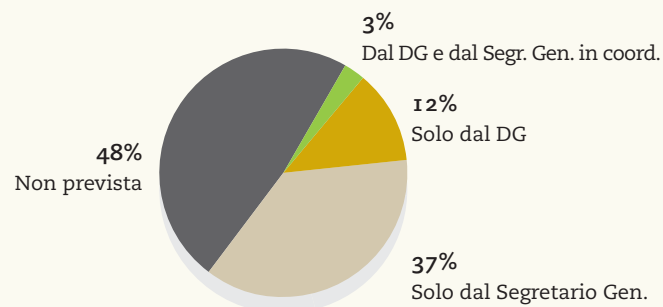
Interessante infine il raffronto tra l'incidenza delle diverse categorie contrattuali tra le due tipologie di Unioni, da cui si evince come laddove è presente una situazione di sbilanciamento nella composizione dell'Unione (presenza di un Comune più "grande") è tendenzialmente maggiore la strutturazione degli organici, mediante soluzioni meno instabili.

Per le Unioni caratterizzate da disomogeneità nella composizione, infatti, il comando non viene preso in considerazione da oltre il 50%, mentre il trasferimento è la modalità scelta da oltre il 50% degli intervistati per la copertura dei 3/4 dei propri organici.

## La figura del Direttore generale

Tra le Unioni analizzate oltre la metà dichiara la presenza della funzione di Direzione Generale, per quasi il 40% dei casi affidata in via supplementare al Segretario Generale. Solo un 12% in media, su base aggregata dichiara di avvalersi di un direttore generale specificamente inquadrato con questa funzione. Ancora una volta, se analizzato in chiave geografica, questo dato sale al 20% al Nord mentre si ridimensiona fino a poco più del 5% per le Unioni del sud Italia. Interessante infine notare come le Unioni omogenee si dotino della figura del direttore generale in una misura di poco inferiore al 20%, a fronte del 7% di quelle classificate come disomogenee: è sempre più diffuso il ricorso a figure di Segretari Generali condivisi (in convenzione), il che induce a ipotizzare che laddove Comuni di piccole dimensioni arrivano a costituirsi in Unione tendono ad avere meno di frequente la disponibilità di un Segretario cui affidare l'ulteriore compito di coordinamento dell'Unione di quanto non accada in presenza di un Comune "capofila".

FIGURA 29. Dove è prevista e a chi è affidato il ruolo di DG



Non prevista	48%
Dal DG e dal Segr. Gen. in coord.	3%
Solo dal DG	12%
Solo dal Segretario generale	37%
<b>Totale rispondenti</b>	<b>100%</b>

Fonte: elaborazione Cittalia

## Le risorse economiche

La voce “risorse” dà la misura di quanto le Unioni siano in grado di spendere in interventi sul territorio garantendo una copertura economica coerente. Il raffronto tra spesa corrente (per il sostentamento dei servizi) e in conto capitale (per il finanziamento di investimenti) dà poi la misura di quanto le Unioni siano spesso gli strumenti attraverso cui far transitare le gestioni associate non ancora dotate di una capacità di investimento autonomo.

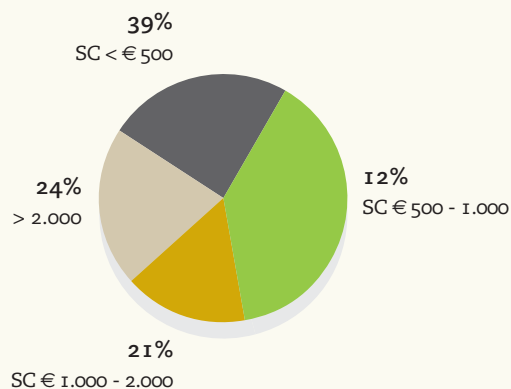
## La spesa

Dalla raccolta dei dati relativi al consuntivo 2009, la spesa corrente media risulta maggiore di quella in conto capitale di oltre cinque volte, attestandosi per appena un quarto dei casi su valori superiori ai due milioni di euro. Dato questo cui corrisponde, all'altra polarità, un quasi 40% delle Unioni con una spesa corrente inferiore al mezzo milione di euro. A spiegare la “sobrietà” di questo gruppo il dato secondo cui il 70% gestisce fino a un massimo di tre funzioni in convenzione con i Comuni.

Rapportato alle aree geografiche, tuttavia, il dato sulla spesa corrente per servizi nel Nord arriva a lambire i due milioni e mezzo, quella del Centro si attesta ad un milione e mezzo, mentre il Sud non arriva ai 700.000 euro di media.

È interessante notare come, se da un lato le Unioni omogenee risultano spendere meno per i servizi e per la macchina amministrativa, dall'altro denotano una spesa in conto capitale media superiore alle esperienze disomogenee, segno della maggiore necessità di investire in strutture (ad esempio la stessa sede istituzionale).

FIGURA 30. Spesa corrente per fasce e aree geografiche (%)



Migliaia di €	Nord	Centro	Sud
> 2.000	29%	31%	7%
< 500	24%	38%	73%
500 - 1.000	18%	15%	13%
1.000 - 2.000	29%	15%	7%
<b>Totale</b>	<b>100%</b>	<b>100%</b>	<b>100%</b>

Fonte: elaborazione Cittalia

TABELLA 15. Modifiche intervenute nella composizione

	Nord	Centro	Sud
Spesa corrente media	2.418.984	1.142.687	646.951
Spesa conto capitale media	352.600	333.407	170.143

Fonte: elaborazione Cittalia

## I finanziamenti

La variabile “finanziamenti di parte corrente” derivanti da trasferimenti sia statali sia regionali rappresenta un elemento chiave per determinare tanto la nascita e la diffusione delle esperienze quanto la sopravvivenza di quelle esistenti. Vale la pena osservare non solo come questa voce di entrata incide sulle finanze degli Enti, ma anche quanto questa nel tempo si modifica ovvero rimane stabile offrendo prospettive di respiro più o meno lungo ai decisori.

Rispetto all'intervento dello Stato, in Italia livello storicamente tendenzialmente “debole” sul versante delle politiche d'incentivazione al riordino territoriale, va detto che meno del 10% del campione intercettato dichiara di ottenere una cifra annua maggiore di 200.000 euro. Emerge in questo scenario il Centro Italia, nel quale le Unioni per oltre il 45% ricevono finanziamenti statali tra i 100.000 e 200.000 euro.

Lo scenario cambia se analizziamo l'entità dei finanziamenti regionali, che per più del 40% delle Unioni ammonta a importi tra 100.000 e i 500.000 euro annui. Un 6% circa dichiara di ricevere finanziamenti superiori al milione.

**TABELLA 16. Entità dei finanziamenti statali dell'ultima annualità**

Classi	%
<=25.000	14,0%
25.000 - 50.000	18,0%
50.000 - 100.000	30,0%
100.000 - 200.000	30,0%
> 200.000	8,0%
<b>Totale</b>	<b>100%</b>

Fonte: elaborazione Cittalia

**TABELLA 17. Entità dei finanziamenti regionali dell'ultima annualità**

Classi	%
<=100.000	46,1%
100.000 - 200.000	23,1%
200.000 - 500.000	19,2%
500.000 - 1.000.000	5,8%
> 1 milione	5,8%
<b>Totale</b>	<b>100%</b>

Fonte: elaborazione Cittalia

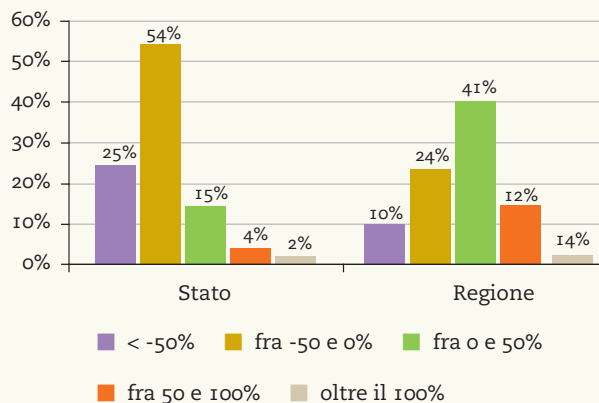
**TABELLA 18. Entità dei finanziamenti regionali dell'ultima annualità per aree geografiche**

Classi di finanziamenti regionali	Nord	Centro	Sud
	%	%	%
<=100.000 €	42,4%	60,0%	44,4%
100.000 - 200.000 €	24,2%	20,0%	22,2%
200.000 - 500.000 €	24,2%	0%	22,2%
> 500.000 €	9,1%	20,0%	11,1%
<b>Totale</b>	<b>100%</b>	<b>100%</b>	<b>100%</b>

Fonte: elaborazione Cittalia

Tale finanziamento, se comparato tra le ultime due annualità, tende a calare per una quota attorno al 50% per un quarto degli intervistati, mentre per oltre la metà resta a malapena invariato. A crescere sono pochi, e un 2% dichiara un raddoppio delle entrate da trasferimenti statali. Discorso diverso va fatto per l'intervento regionale, che per oltre il 40% degli intervistati cresce, anche se di massimo il 50%. Un quarto degli intervistati dichiara di avere un miglioramento stimabile nel +50/100% annuo.

**FIGURA 31. Entità dei finanziamenti regionali dell'ultima annualità: variazioni 2009/2008**



Classi di variazione del finanziamento	Stato		Regione	
	V.a	%	V.a	%
< -50%	12	25,0%	4	9,5%
fra -50 e 0%	26	54,2%	10	23,8%
fra 0 e 50%	7	14,6%	17	40,5%
fra 50 e 100%	2	4,2%	5	11,9%
oltre il 100%	1	2,1%	6	14,3%
<b>Totale rispondenti</b>	<b>48</b>	<b>100%</b>	<b>42</b>	<b>100%</b>
Non rispondono	22		28	

Fonte: elaborazione Cittalia

## La sfera politica

La domanda che nel questionario sottoposto alle Unioni di Comuni affronta il tema della *governance* è legata ad uno dei fattori più rilevanti per capire come funziona questa aggregazione istituzionale ovvero la durata prevista del mandato del suo Presidente. Al diminuire di tale durata, tendenzialmente aumenta la necessità di un governo collegiale e, in alcuni casi, il peso della tecnostruttura rispetto alla rappresentanza politica. In genere, per garantire rappresentanza, equilibrio tra interessi e visioni diverse e l'opportunità per tutti i sindaci dei Comuni aderenti all'Unione di ricoprire la carica di Presidente dell'unione stessa, si presume che la durata in carica del mandato di questa figura istituzionale non sia direttamente proporzionale al numero di comuni aderenti all'Unione e sia comunque abbastanza limitata nel tempo.

Come si può osservare dai risultati della domanda sottoposta al campione in esame, la realtà è molto più variegata e mostra una tendenza ad una rapida rotazione dell'incarico di Presidente: un terzo degli intervistati dichiara che la durata in carica è uguale o inferiore ad un anno, d'altro canto si rivela più alto del previsto il numero di unioni che ha statutariamente scelto di avere una presidenza più lunga di un anno (il 27,9%) o addirittura pari alla durata del mandato di sindaco: il 35,3%.

**TABELLA 19. Durata del mandato del Presidente**

Rotazione inferiore a un anno	2,9%
Si procede ad una rotazione annuale	30,9%
Rotazione superiore a un anno	27,9%
Il Sindaco/Presidente per tutta la durata del mandato	35,3%
Altro	2,9%
<b>Totale rispondenti</b>	<b>100%</b>
Fonte: elaborazione Cittalia	

I risultati mostrano una maggiore attenzione a un presidio politico forte e stabile di quanto si sia sempre ipotizzato. Sorprende ancora di più il fatto che le dimensioni relative alla omogeneità/disomogeneità e numero di Comuni aderenti non influiscano significativamente su questo risultato generale.

Osservando le risposte in merito alla durata del mandato della Presidenza suddivise per territori, si nota come nel Nord Italia siano assolutamente prevalenti durate superiori all'anno, più del 70% delle risposte, mentre al Centro e Sud Italia le soluzioni di durata siano molto più variabili con la prevalenza della soluzione annuale.

Un altro elemento molto rilevante per valutare come e chi governa le Unioni è legato a quali cariche comunali possono sedere nell'organo decisionale e gestionale dell'ente, ovvero nella giunta dell'Unione.

La figura del Sindaco è spesso prevista, ma, dato sorprendente, in quasi il 16% delle Unioni intervistate, a presiedere l'organo dell'Unione, non sono i rappresentanti eletti dai cittadini dei Comuni ma altre figure politiche. Fra questi sono presenti in quasi la metà dei casi, gli assessori ed in più di 1/3 dei casi i consiglieri comunali.

**TABELLA 20. Durata del mandato di Presidente per aree geografiche**

	Nord	Centro	Sud
Rotazione inferiore a un anno	2,7%	7,1%	0,0%
Si procede ad una rotazione annuale	24,3%	35,7%	41,2%
Rotazione superiore a un anno	24,3%	28,6%	35,3%
Il Sindaco/Presidente per tutta la durata del mandato	46,0%	21,4%	23,5%
Altro	2,7%	7,1%	0,0%
<b>Totale rispondenti</b>	<b>100%</b>	<b>100%</b>	<b>100%</b>

Fonte: elaborazione Cittalia

**TABELLA 21. Composizione delle Giunte**

	Sindaci	Assessori Comunali	Consiglieri Comunali	Altri soggetti
Si	84,1%	43,5%	36,2%	10,1%
No	15,9%	56,5%	63,8%	89,9%
<b>Totale rispondenti</b>	<b>100%</b>	<b>100%</b>	<b>100%</b>	<b>100%</b>
Non rispondono	I	I	I	I

Fonte: elaborazione Cittalia

Se osserviamo le risposte riguardanti la presenza in Giunta suddivise per aree geografiche, si può notare come l'assenza dei sindaci sia prevalente nel sud Italia (quasi in un caso su tre) a vantaggio di una alta frequenza di Consiglieri comunali (nel 50% dei casi sono previsti in Giunta) e di altre figure politiche (rappresentanti di partiti in primis). Nel nord Italia, al contrario sono frequenti le unioni che prevedono gli assessori nella giunta dell'unione (nel 54% dei casi).

Un'altra domanda che ha indagato sui ruoli politici di indirizzo e governo dell'Unione ha focalizzato l'attenzione sul ruolo dei sindaci ed in particolar modo sulla loro presenza non solo nella giunta, ma anche nel consiglio della stessa. Le risposte che hanno dato gli intervistati mettono in evidenza che nella maggior parte dei casi i sindaci sono membri di diritto anche nei consigli dell'unione.

**TABELLA 22. Composizione delle Giunte per area geografica**

		Nord	Centro	Sud
Sindaci	Sì	89,2%	85,7%	72,2%
	No	10,8%	14,3%	27,8%
Assessori comunali	Sì	54,1%	21,4%	38,9%
	No	45,9%	78,6%	61,1%
Consiglieri comunali	Sì	37,8%	14,3%	50,0%
	No	62,2%	85,7%	50,0%
Altri soggetti	Sì	5,4%	14,3%	16,7%
	No	91,9%	85,7%	83,3%
<b>Totale</b>		<b>100%</b>	<b>100%</b>	<b>100%</b>

Fonte: elaborazione Cittalia

**TABELLA 23. Presenza dei Sindaci nel Consiglio dell'Unione**

Sì	76,8%
No	23,2%
<b>Totale rispondenti</b>	<b>100%</b>

Fonte: elaborazione Cittalia

**TABELLA 24. Presenza dei sindaci nel Consiglio dell'Unione per aree geografiche**

	Nord	Centro	Sud
Sì	86,5%	78,6%	55,6%
No	13,5%	21,4%	44,4%
<b>Totale rispondenti</b>	<b>100%</b>	<b>100%</b>	<b>100%</b>

Fonte: elaborazione Cittalia

Tale presenza, che segnala un forte presidio dell'ente associato da parte dei rappresentanti primi degli enti aderenti all'Unione è però segnalato in maniera diversa lungo l'Italia: se è quasi sempre presente nel nord e centro Italia, la sua presenza è prevista in maniera meno significativa nel sud Italia anche se è comunque presente nella maggioranza dei casi.

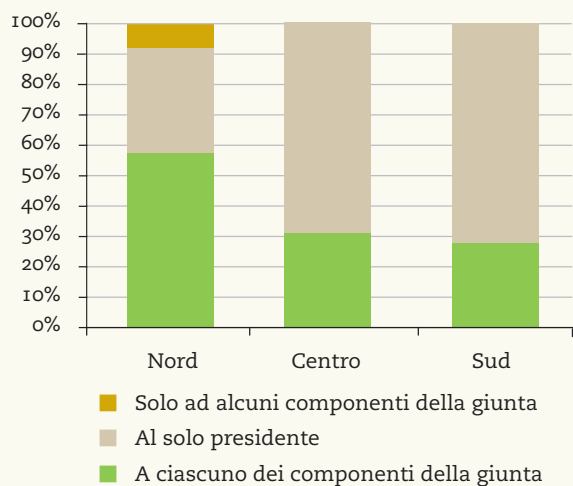
**TABELLA 25. Delega al presidio politico-istituzionale dei servizi e delle attività**

A ciascuno dei componenti della giunta	44,1%
Al solo presidente	51,5%
Solo ad alcuni componenti della giunta	4,4%
<b>Totale rispondenti</b>	<b>100%</b>

Fonte: elaborazione Cittalia

La domanda del questionario che indagava su quale figura fosse delegata al presidio politico-istituzionale dei servizi e delle attività evidenzia a livello nazionale una distribuzione quasi uguale fra il solo Presidente dell'Unione e tutti i componenti della Giunta dell'Unione stessa.

**FIGURA 32. Delega al presidio politico-istituzionale dei servizi e delle attività per aree geografiche**



	Nord	Centro	Sud
A ciascuno dei componenti della giunta	56,8%	30,8%	26,3%
Al solo presidente	35,1%	69,2%	68,4%
Solo ad alcuni componenti della giunta	8,1%	0,0%	0,0%
<b>Totale</b>	<b>100%</b>	<b>100%</b>	<b>100%</b>

Fonte: elaborazione Cittalia

Se osserviamo però le risposte suddivise per area geografica, emergono due soluzioni distinte. Mentre nel nord e centro Italia prevale un modello di delega a ciascun componente della Giunta, nel sud Italia prevale nettamente il modello della delega al solo Presidente, configurando un modello di Presidenza molto più forte che nel resto del paese.

L'analisi dei sistemi di governance delle unioni di comuni ha poi analizzato le regole di composizione dei Consigli dell'Unione.

**TABELLA 26. Regole di composizione del Consiglio dell'Unione**

Numero di quote proporzionale al num. degli abitanti dei Comuni	15,8%
Numero di quote proporzionali al unum. degli abitanti con meccanismi correttivi	7,0%
Numero di quote uguale per tutti i Comuni	61,4%
Numero di quote uguale per tutti i Comuni aderenti con meccanismi correttivi	12,3%
Altro	3,5%
<b>Totale rispondenti</b>	<b>100%</b>
Non risponde	

Fonte: elaborazione Cittalia

Contrariamente a quanto ipotizzato in sede di predisposizione dell'indagine, nella maggior parte delle Unioni di Comuni, la composizione del Consiglio dell'Unione non prevede il principio di proporzionalità rispetto al numero di abitanti di ogni comune, bensì un numero di quote uguale per tutti i Comuni aderenti.

Il dato è ancor più sorprendente se osserviamo che anche nel caso di Unioni disomogenee ovvero caratterizzate dalla presenza di uno o più Comuni con le caratteristiche dimensionali del capofila e quindi significativamente più grandi della media degli altri Comuni aderenti, la soluzione "una testa, un voto" resta quella preferita, anche se in misura minore rispetto al campione generale (il 56,5%).

In realtà, anche nelle Unioni "disomogenee" prevale la soluzione di un numero di quote uguali per ogni Comune aderente, anche se in parte attuata con meccanismi correttivi a vantaggio dei Comuni più grandi. Ciò significa, che il pericolo spesso paventato da parte dei piccoli Comuni di "sparire" in termini di rappresentanza e di peso politico all'interno di un'Unione, in base alle risposte ottenute dal campione degli intervistati, non viene quasi mai corso. Al contrario nel sistema di rappresentanza prevale una soluzione che tende ad equiparare il peso dei Comuni a prescindere dalla loro consistenza in termini di popolazione a vantaggio evidentemente delle comunità più piccole.

**TABELLA 27. Regole di composizione del Consiglio dell'Unione per tipologia di Unione**

	Disomogenee	Omogenee
Numero quote proporzionale al numero abitanti dei Comuni	13,0%	17,7%
Numero di quote proporzionali al numero degli abitanti con meccanismi correttivi	8,7%	5,9%
Numero di quote uguale per tutti i Comuni	56,5%	64,7%
Numero di quote uguale per tutti i Comuni aderenti con meccanismi correttivi	17,4%	8,8%
Altro	4,4%	2,9%
<b>Totale</b>	<b>100%</b>	<b>100%</b>
Fonte: elaborazione Cittalia		

TABELLA 28. Regole di composizione del Consiglio dell'Unione per aree geografiche

	Nord	Centro	Sud
Unum. di quote proporzionale al unum. degli abitanti dei Comuni	10,7%	30,8%	12,5%
Unum. di quote proporzionali al unum. degli abitanti con meccanismi correttivi	10,7%	7,7%	0,0%
Num. di quote uguale per tutti i Comuni	53,6%	53,9%	81,3%
Num. di quote uguale per tutti i Comuni aderenti con meccanismi correttivi	17,9%	7,7%	6,3%
Altro	7,1%	0,0%	0,0%
<b>Totale</b>	<b>100%</b>	<b>100%</b>	<b>100%</b>

Fonte: elaborazione Cittalia

L'analisi delle regole di composizione del Consiglio dell'Unione, suddividendo le risposte per provenienza geografica, evidenzia nella maggior parte dei casi la tendenza sopra descritta in tutti i territori. Si segnala, come differenza significativa rispetto al campione generale la

maggiore presenza della soluzione proporzionale nel centro Italia, soluzione comunque minoritaria e la fortissima prevalenza della soluzione di una quota uguale per ogni Comune nelle unioni del Sud Italia (81%).

L'ultima dimensione analizzata dal questionario in merito al sistema di governo delle Unioni italiane indagava sugli altri organi individuati per governare la dimensione istituzionale e gestionale dell'aggregazione. Come si può notare dai risultati, dalla grande maggioranza delle risposte emerge la totale assenza di altri organi istituzionali che non siano il Consiglio dell'Unione, la Giunta e la Presidenza. Nel 70% dei casi solo questi sono gli organi previsti. Nel restante 30% delle risposte si evidenziano numerose soluzioni tese a coinvolgere maggiormente i Consigli comunali degli enti fondatori dell'aggregazione, piuttosto che gli assessori comunali. Sono previsti anche in piccola misura organi a supporto della Presidenza. L'analisi delle risposte offerte dal campione degli intervistati, suddivisi per provenienza geografica non mostra rilevanti differenze rispetto al campione generale.

**TABELLA 29. Presenza di altri organi istituzionali**

Assemblea dei Consigli Comunali	4,4%
Assemblea delle minoranze	1,5%
Commissioni di Assessori Comunali	8,8%
Consigli di Capigruppo Comunali	8,8%
Consulta dei Sindaci al posto della Giunta	1,5%
Non previsto	70,6%
Organi di Presidenza	8,8%
<b>Totale rispondenti</b>	<b>100%</b>
Fonte: elaborazione Cittalia	

### Gli strumenti per la cooperazione

Il questionario sottoposto alle Unioni di Comuni ha indagato anche su quali strumenti sono stati messi in opera per superare il gap di informazione e di comunicazione che deriva dall'essere ente di secondo livello e di conseguenza non a diretto contatto con le comunità locali servite. Prevale uno strumento su tutti: il sito web, ovvero uno strumento di comunicazione "passivo". Quasi il 30% delle Unioni ha anche attivato strumenti di informazione più attivi quali bollettini, riviste, newsletter ed sms, mentre solo il 19% si è strutturato al punto da avere un ufficio relazioni con il pubblico. Del tutto residuale è infine la figura dell'addetto stampa.

L'analisi degli strumenti di comunicazione utilizzati segmentando il campione per area geografica mette in evidenza per quanto riguarda il sito web una distribuzione analoga in tutto il paese, mentre per quanto riguarda gli altri strumenti di informazione una assoluta prevalenza di utilizzo da parte delle unioni del centro e del nord Italia.

**TABELLA 30. Strumenti di comunicazione e informazione**

Sito Web	75,0%
Bollettino o Periodico	15,6%
Newsletter	9,4%
SMS	4,7%
URP	18,8%
Media locali/addetto stampa	7,8%
Nessuno strumento	17,2%
<b>Totale</b>	<b>100%</b>

Fonte: elaborazione Cittalia

**TABELLA 31. Strumenti di comunicazione e informazione per area geografica**

	Nord	Centro	Sud
Sito Web	71,4	78,6	80,0
Bollettino o Periodico	20,0	21,4	0,0
Newsletter	11,4	14,3	0,0
SMS	0,0	21,4	0,0
URP	22,9	21,4	6,7
Media locali/addetto stampa	8,6	7,1	6,7
Nessuno strumento	14,3	28,6	26,7
<b>Totale rispondenti</b>	<b>100</b>	<b>100</b>	<b>100</b>

Fonte: elaborazione Cittalia

L'analisi della strumentazione gestionale in uso si è concentrata sul versante della programmazione e pianificazione: l'ipotesi è che al crescere della dotazione e della complessità degli strumenti di piano e di rendicontazione cresca anche il livello di strutturazione dell'Ente. Quasi l'80% di quanti hanno risposto alla domanda affermano di usare lo strumento base di programmazione gestionale, il Piano Esecutivo di Gestione, strumento di analisi e programmazione analitica della spesa dell'Ente Locale. Strumenti quali il bilancio sociale, utile per accrescere la conoscenza da parte dei cittadini dell'attività svolta dall'Unione, o il Piano Strategico, strumento sempre più diffuso cui affidare i piani di sviluppo complessi degli Enti, sono usati da un numero esiguo di rispondenti.

L'ultima dimensione di analisi relativa agli strumenti di gestione dei servizi e delle attività ha indagato sull'esistenza o meno di strumenti condivisi di pianificazione territoriale. Come si può notare dalle risposte sotto indicate, nella grande maggioranza dei casi questi strumenti non esistono. Solo il 17% delle Unioni hanno dichiarato di aver attuato piani territoriali di area vasta a livello di Unione. Il risultato è relativamente omogeneo per tutti i sotto gruppi di analisi del campione, compreso quello relativo alla distribuzione geografica.

**TABELLA 32. Strumenti di pianificazione e programmazione condivisa**

PEG	79,3
Bilancio Preventivo	6,9
Bilancio sociale	5,2
Controllo di gestione	1,7%
Revisore dei conti	3,4
Piano risorse ed obiettivi	3,4
Piano strategico	5,2
Relazione previsionale e programmatica	1,7
Nessuno strumento	5,2

Fonte: elaborazione Cittalia

**TABELLA 33. Attuazione di strumenti condivisi di pianificazione territoriale**

No	83,3%
Si	16,7%
<b>Totale</b>	<b>100</b>

Fonte: elaborazione Cittalia

## 2.4 Che cosa fanno

90

L'analisi delle funzioni conferite alle Unioni dai Comuni aderenti ha messo in evidenza una grande varietà di servizi unificati. Di seguito riportiamo un prospetto riassuntivo della frequenza rilevata (base campione=70 casi) dei servizi in convenzione dai Comuni all'Unione di appartenenza. Sono stati considerati i servizi in convenzione per almeno il 10% del campione. I valori percentuali riferiti all'incidenza dei servizi sul totale sono stati aggregati in tre fasce, > 10%-20%, > 20%-30%, > 30% per evidenziare meglio la loro frequenza.

**TABELLA 34. Le funzioni conferite: incidenza sul totale delle Unioni**

	v.a	%
Polizia Municipale	42	60,0
Cultura, Musei, Biblioteche	32	45,7
Protezione Civile	29	41,4
Servizi sociali e alla persona	29	41,4
Informatizzazione dei servizi	23	32,9
Servizi Scolastici	22	31,4
Nuclei di Valutazione	21	30,0
Personale	21	30,0
Attività Produttive	20	28,6
Gestione economica finanziaria	19	27,1
Igiene urbana, randagismo	19	27,1
Sportello unico per le imprese,	19	27,1
Appalti gare e contratti	18	25,7
Lavori e illuminazione pubblica, Manutenzioni	18	25,7
Trasporto Scolastico	18	25,7
Turismo	18	25,7
Mense Scolastiche	16	22,9
Tributi	16	22,9
Parchi, servizi tutela ambientale	15	21,4
Segreteria Generale	14	20,0
Urbanistica, pianificazione, gestione del territorio	13	18,6
Urp, Informagiovani, Sportelli al cittadino	13	18,6
Edilizia Privata, sismica, ufficio tecnico	12	17,1
Affari Generali	11	15,7
Necroscopici e Cimiteriali	11	15,7
Servizi demografici Anagrafe	11	15,7
Asili Nido	10	14,3
Fonte: elaborazione Cittalia		

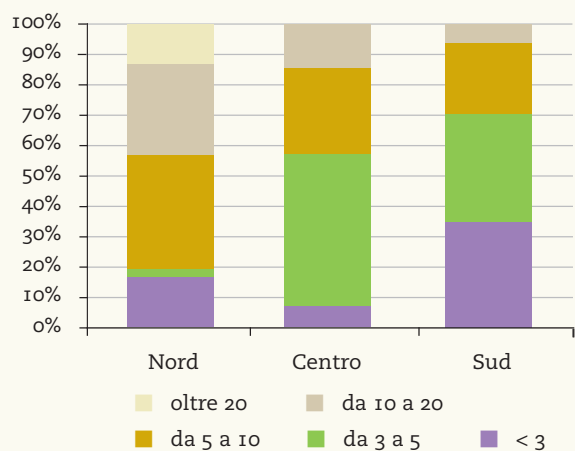
Come si può notare dall'elenco, a fronte di una grande varietà di servizi oggetto di conferimento, solo uno interessa la maggioranza delle Unioni, ovvero la Polizia Municipale; in tutti gli altri casi citati non si arriva al 50%. Il prospetto che segue evidenzia la consistenza delle Unioni osservate secondo il numero di funzioni conferite. Come si può notare, nonostante una centralizzazione piuttosto marcata (valori tra 6 e 20) delle risposte, quasi un 30% delle risposte ricade negli estremi (< 3 e > 20 funzioni). In particolare il secondo estremo merita di essere osservato sotto il profilo geografico: i 5 casi registrati sono tutti nel nord Italia. In media le unioni italiane gestiscono quasi 9 servizi ciascuna, con un minimo di uno ed un massimo di 29 conferimenti di funzioni.

**TABELLA 35. Le funzioni conferite: quantità di funzioni**

meno di 3 funzioni	19,1%
da 4 a 5 funzioni	20,6%
da 6 a 10 funzioni	32,4%
da 11 a 20 funzioni	20,6%
oltre le 20 funzioni	7,4%
Totale rispondenti	100,0%

Fonte: elaborazione Cittalia

**FIGURA 33. Le funzioni conferite: numero funzioni per aree geografiche**



Fonte: elaborazione Cittalia

L'analisi per distribuzione geografica, mette in evidenza come il livello di strutturazione delle Unioni, dove per strutturazione si intende il numero di servizi gestiti in nome e per conto dei Comuni aderenti tenda a decrescere scendendo lungo lo stivale.

Se meno del 30% delle Unioni del sud Italia gestisce un numero superiore di 5 servizi, nel centro Italia questa per-

centuale sale al 43%, mentre nel nord Italia si attesta all'81%. Si noti che solo nelle unioni del nord Italia esistono realtà associative che gestiscono più di 20 funzioni per conto dei loro associati.

### La percezione dell'utilità

Quale effetto ha determinato la gestione associata delle funzioni? È aumentata la copertura di un servizio prima scarsamente presente? Si è andati a coprire un'area di politiche prima totalmente scoperta? È servito a risparmiare risorse? È stato chiesto agli intervistati di indicare il principale effetto ottenuto con il percorso.

Limitandoci ad osservare i casi maggiormente polarizzati (risposte più nette) possiamo osservare come per quasi il 40% delle Unioni che gestiscono un servizio di Corpo Unico di PM questo ha determinato un aumento di copertura del servizio, effetto che viceversa pochi indicano come rilevante laddove ad essere associati sono i servizi di SUAP, mense scolastiche o nuclei di valutazione.

I servizi che determinano maggiori economie quando associati sono quelli dell'area lavori pubblici, appalti e gare e manutenzioni su tutte, con interessanti opportunità (percentuali oltre il 40%) per le attività di supporto e di servizi generali: questi ultimi, unitamente ai servizi di gestione dei Tributi, rappresentano un fronte ad oggi poco frequentato ma potenzialmente utile per aumentare la strutturazione complessiva dell'Ente. L'aumento di qualità tende ad essere un effetto maggiormente percepito per quei servizi che tendenzialmente non esisterebbero in assenza di Unione (URP, Turismo): si tratta di un'indicazione interessante per capire come questo livello di governo possa apportare valore aggiunto caratteristico.

TABELLA 36. Le funzioni conferite: percezione del valore aggiunto

	Totale unioni che gestiscono il servizio	% unioni che gestiscono il servizio su totale unioni	Effetto determinato (%)					
			Aumento copertura del servizio	Economia gestionali	Aumento qualità percepita dall'utenza	Miglioramento servizio per alcuni Comuni	Nessun vantaggio percepito	Non sa rispondere
Personale	21	30	14	33	0	14	0	38
Attività Produttive	20	29	10	10	25	25	0	30
Gestione economica finanziaria	19	27	11	32	0	26	0	32
Igiene urbana, randagismo	19	27	11	26	11	16	0	37
Sportello unico per le imprese	19	27	5	11	32	26	0	26
Appalti gare e contratti	18	26	6	50	11	17	0	17
Lavori e illuminazione pubblica Manutenzioni	18	26	11	67	0	11	6	6
Trasporto Scolastico	18	26	17	44	22	0	0	17
Turismo	18	26	11	0	44	17	0	28
Mense Scolastiche	16	23	0	50	19	19	0	13
Tributi	16	23	6	38	6	25	6	19
Parchi, servizi tutela ambientale	15	21	33	27	7	13	0	20
Segreteria Generale	14	20	0	43	14	7	7	29
Urbanistica, pianificazione, gestione del territorio	13	19	15	8	31	8	0	38
Urp, Informagiovani, Sportelli al cittadino	13	19	8	0	38	15	8	31
Edilizia Privata, sismica, ufficio tecnico	12	17	17	33	8	17	0	25
Affari Generali	11	16	9	45	9	9	0	27
Necroscopici e Cimiteriali	11	16	9	36	9	9	0	36
Servizi demografici Anagrafe	11	16	18	18	27	0	9	27
Asili Nido	11	14	10	30	10	40	0	10

Fonte: elaborazione Cittalia

## 2.5 Cosa pensano

94

**TABELLA 37. Le funzioni conferite: percezione del valore aggiunto**

	Relativa omogeneità territoriale	Fiducia e visione politica comune tra i Sindaci	Prospettiva del finanziamento	Prospettiva di un progresso quali-quantitativo nei servizi erogati	Volontà di realizzare politiche di sviluppo e tutela territoriale	Altro
Alto valore aggiunto	57,5%	57,4%	55,6%	68,6%	50,0%	11,2%
Basso valore aggiunto	42,6%	42,6%	44,5%	31,5%	50,1%	88,9%
Tot.	54	54	54	54	54	54

Fonte: elaborazione Cittalia

Il questionario ha chiesto agli intervistati di esprimere la loro opinione su alcune dimensioni ritenute rilevanti per comprendere le logiche che sottendono i processi associativi facilitandoli o frenandoli, normativa nazionale e regionale compresa.

### Sui fattori che hanno determinato l'Unione

La prima opinione richiesta agli intervistati attiene alle dimensioni che hanno favorito o no la scelta di associazione. La domanda che è stata posta ha chiesto di ordinare per importanza<sup>7</sup>, alcuni fattori facilitanti fra quelli più citati nella letteratura sui processi di associazione intercomunale.

Come si può vedere la valutazione di importanza fra le dimensioni proposte, nella maggior parte dei casi, è sostanzialmente molto distribuita, mettendo in evidenza valutazioni molto diverse da Unione a Unione. L'unica tendenza veramente significativa e generalizzata è relativa agli alti valori attribuiti alla "prospettiva di un progresso quali quantitativo nei servizi erogati", a significare un interesse fortemente pragmatico dei processi di unificazione, ovvero legato prevalentemente alle dimensioni operative e di servizio degli enti pubblici locali. Si noti infine che la tesi, che conferisce tipicamente all'incentivazione economica delle Unioni uno dei fattori fondamentali, se non il più importante, per favorire il processo di unione, nel caso del campione intervistato non mostra affatto questa rilevanza in quanto surclassato, in termini di priorità, anche se di poco, da quasi tutte le altre di-

<sup>7</sup> Secondo una scala di valori da 1 a 6, dove per 1 si intende massima e 6 minima importanza.

TABELLA 38. Le funzioni conferite: percezione del valore aggiunto

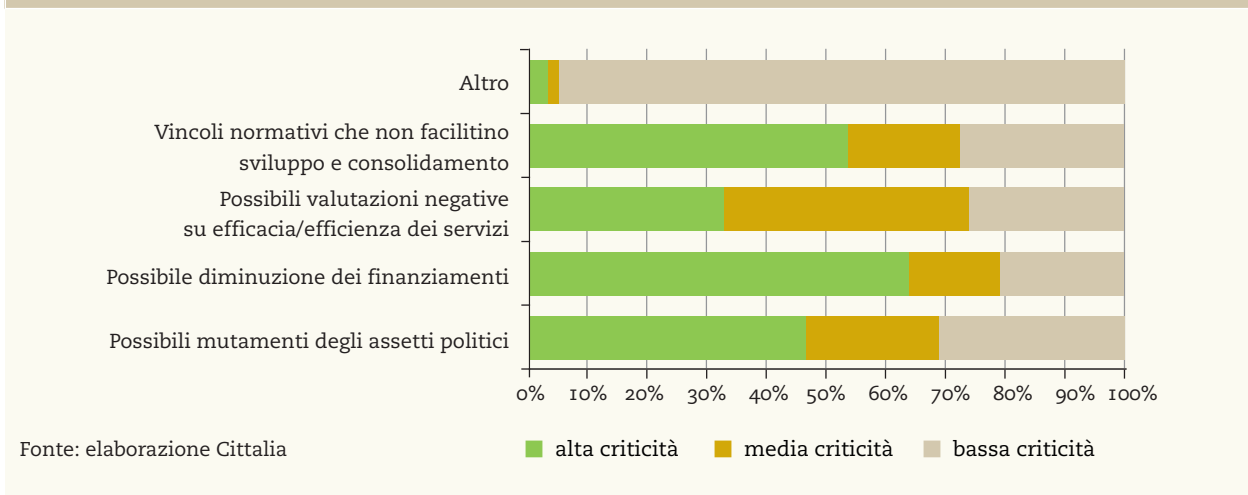
	Valutazioni	Relativa omogeneità territoriale	Fiducia e visione politica comune tra i Sindaci	Prospettiva del finanziamento	Prospettiva di un progresso quali-quantitativo nei servizi erogati	Volontà di realizzare politiche di sviluppo e tutela territoriale	Altro
Nord	alto valore aggiunto	55,6%	63,0%	55,6%	66,7%	48,1%	11,1%
	basso valore aggiunto	44,4%	37,0%	44,4%	33,3%	51,9%	88,9%
Centro	alto valore aggiunto	53,8%	53,8%	53,8%	76,9%	53,8%	7,7%
	basso valore aggiunto	46,2%	46,2%	46,2%	23,1%	46,2%	92,3%
Sud	alto valore aggiunto	64,3%	50,0%	57,1%	64,3%	50,0%	14,3%
	basso valore aggiunto	35,7%	50,0%	42,9%	35,7%	50,0%	85,7%

Fonte: elaborazione Cittalia

Se analizziamo le risposte suddividendo il campione per area geografica, si può notare che:

- per le unioni del nord Italia prevalgono come fattori facilitanti, oltre alla prospettiva di un progresso quali quantitativo nei servizi erogati anche la fiducia e una visione politica comune tra i Sindaci;
- per le unioni del centro Italia, è prevalente in assoluto il miglioramento dei servizi erogati;
- per le unioni del sud Italia, oltre al miglioramento dei servizi indice molto anche la relativa omogeneità territoriale, oltre alle valutazioni più alte in merito al peso della prospettiva di finanziamento.

FIGURA 34. Le funzioni conferite: percezione del valore aggiunto



### Sui fattori che possono mettere in pericolo l'unione

La seconda opinione sottoposta agli intervistati ha riguardato i rischi di sopravvivenza e sviluppo che corre la loro Unione. In particolare gli è stato richiesto di classificare in ordine di criticità<sup>8</sup> un elenco di possibili dimensioni/fenomeni problematici per verificare in che misura, a parere del campione potessero influire negativamente sulla sopravvivenza dell'unione stessa.

Come si osserva dalle risposte aggregate, il rischio maggiore è avvertito nel caso di possibile diminuzione dei finanziamenti ed in seconda battuta dai possibili vincoli normativi in grado di impedire lo sviluppo ed il consolidamento dell'aggregazione. Le altre dimensioni proposte sono classificate in maniera molto più diversificata, anche se colpisce la media - scarsa pericolosità attribuita dalla maggior parte del campione nel caso di valutazioni negative sull'efficienza ed efficacia dei servizi gestiti in forma associata.

<sup>8</sup> Da una valutazione 1 ad una valutazione 5, dove 1 corrisponde a massima criticità e rischio e 5 corrisponde a minima criticità e rischio.

TABELLA 39. Le funzioni conferite: percezione del valore aggiunto

		Possibili mutamenti degli assetti politici	Possibile diminuzione dei finanziamenti	Possibili valutazioni negative su efficacia/efficienza dei servizi	Vincoli normativi che non facilitino sviluppo e consolidamento	Altro
Nord	Alta criticità	48,4%	54,8%	38,7%	54,8%	3,2%
	Media criticità	19,4%	22,6%	32,3%	22,6%	3,2%
	Bassa criticità	32,3%	22,6%	29,0%	22,6%	93,6%
Centro	Alta criticità	30,8%	69,2%	38,5%	53,8%	7,7%
	Media criticità	38,5%	7,7%	46,2%	7,7%	0,0%
	Bassa criticità	30,8%	23,1%	15,4%	38,5%	92,3%
Sud	Alta criticità	57,1%	78,6%	14,3%	50,0%	0,0%
	Media criticità	14,3%	7,1%	57,1%	21,4%	0,0%
	Bassa criticità	28,6%	14,3%	28,6%	28,6%	100,0%

Fonte: elaborazione Cittalia

L'analisi delle risposte suddivise per area geografica evidenziano tendenze simili al campione generale, con l'esclusione della percezione di pericolo che la diminuzione dei finanziamenti comporta. Mentre per il Nord Italia la valutazione è molto variabile, nel centro e soprattutto nel sud Italia tale ipotesi è considerata come la più critica in assoluto, nella maggior parte delle risposte.

Per quello che riguarda la percezione che i responsabili delle Unioni hanno riguardo alla congruenza tra la normativa nazionale e i reali bisogni dell'Unione, i risultati mettono in evidenza una marcata criticità: quasi i due terzi di loro pensano che essa sia poco o per niente congruente. A questo dato si accompagna la presenza praticamente nulla di referenti (1,4%) che, al contrario, la trovano molto congruente.

Come è facile immaginare, la legislazione rappresenta il riferimento supremo e, di conseguenza, più lontano dell'azione di amministratori e funzionari pubblici e, per questo, può venire interpretato in qualche misura come la "causa primaria" di tutti gli effetti negativi che si ripercuotono sulla vita dell'Unione. Non per questo, però, il dato va sottovaluto; ma, anzi, deve essere assunto come importante punto di partenza per azioni di miglioramento da promuovere in tutte le sedi deputate.

Come si può notare l'opinione largamente generale è di complessiva insoddisfazione rispetto alla normativa nazionale. Solo in un caso su tre la valutazione è molto positiva o abbastanza positiva. In tutte le altre risposte la legislazione in esame è giudicata poco o per niente congruente. Il risultato disaggregato per distribuzione geografica delle risposte cambia poco rispetto al campione generale, salvo una marcatissima insoddisfazione delle unioni del sud Italia che nel 61% dei casi dichiara per niente congruente la normativa nazionale.

Rispetto alle valutazioni sulla normativa nazionale, la legislazione regionale a supporto ed incentivazione delle Unioni di comuni appare un po' più positiva anche se non di molto.

**TABELLA 40. Livello di congruenza percepita della legislazione nazionale**

Molto congruente	1,4%
Abbastanza congruente	32,9%
Poco Congruente	47,1%
Per niente congruente	18,6%
<b>Totale</b>	<b>100%</b>

Fonte: elaborazione Cittalia

**TABELLA 41. Livello di congruenza percepita della legislazione nazionale per aree geografiche**

	Nord	Centro	Sud
Molto congruente	0%	7,1%	0
Abbastanza congruente	31,6%	42,9%	27,8
Poco Congruente	47,4%	28,6%	11,1
Per niente congruente	21,1%	21,4%	61,1
<b>Tot.</b>	<b>100%</b>	<b>100%</b>	<b>100</b>

Fonte: elaborazione Cittalia

**TABELLA 42. Livello di congruenza percepita della legislazione regionale per aree geografiche**

	Nord	Centro	Sud
Molto congruente	7,9%	14,3%	5,6%
Abbastanza congruente	52,6%	7,1%	11,1%
Poco Congruente	26,3%	42,9%	55,6%
Per niente congruente	13,2%	35,7%	27,8%
<b>Totale</b>	<b>100%</b>	<b>100%</b>	<b>100%</b>

L'analisi disaggregata per area geografica mette in evidenza, al contrario della univoca valutazione poco positiva rispetto alla normativa nazionale alcune differenze significative.

Mentre nel Centro e nel Sud Italia prevale una valutazione altamente negativa delle normative regionali, queste sono nella maggioranza dei casi considerata abbastanza o molto congruenti dalle unioni del Nord Italia.

## 2.6 Conclusioni dell'indagine

100

Le Unioni di Comuni italiane stanno sviluppando esperienze anche molto diverse fra loro, ma quasi tutte mostrano grandi doti di pragmatismo nelle scelte strutturali, vocazione ed orientamento prevalente alla riduzione dei costi dei servizi pubblici ed alla qualificazione degli stessi, senza costruire strutture troppo complesse, delegando quasi sempre, in una logica di rappresentanza di secondo livello, il governo dei servizi associati ai sindaci dei Comuni fondatori senza porsi troppi problemi di proporzionalità della rappresentanza a vantaggio dei Comuni più piccoli, ma anche per non moltiplicare i ruoli politici locali.

I risultati del questionario, offrono molti spunti di analisi e di approfondimento su una realtà che si rivela molto più variegata di quanto si potesse immaginare. L'indagine mette in evidenza un processo di strutturazione e di istituzionalizzazione in evoluzione e con caratteristiche molto diverse da territorio a territorio e provabilmente fra Unione ed Unione. In particolar modo non emerge dall'analisi una "one best way" nazionale, in termini di dimensioni, struttura, servizi e governo dei processi di unificazione, ma al contrario molte strade ed opzioni praticate in un processo di adattamento locale che è risultato particolarmente efficace. Lo dimostra peraltro il numero sempre crescente da dieci anni dei processi di unificazione ed il numero globale di comuni ad oggi coinvolti.

La varietà peraltro è giustificata dalla relativa "gioventù" di queste esperienze: nei fatti i processi di unione più vecchi di otto – dieci anni sono pochissimi in un contesto dove l'età media delle Unioni non supera i cinque anni di vita, e dall'approccio pionieristico che i fondatori delle Unioni di Comuni hanno dovuto adottare non avendo esperienze, storia e specifica normativa a supporto a cui fare riferimento. Considerato che normalmente le strutture pubbliche (e private) di lunga data, tendono ad irrigidirsi e a resistere ai processi di innovazione soprattutto se incidono sulle loro funzioni e organizzazioni, è di per sé sorprendente ed un risultato altamente positivo per lo strumento dell'Unione assumere come dato che più di 1500 comuni italiani hanno intrapreso la strada di una associazione istituzionale di servizi.

La ricerca peraltro ha messo in evidenza anche risultati diversi dalle convinzioni ed informazioni che normalmente sono associate alle Unioni di Comuni. Se ad esempio è confermato che il fenomeno di associazione tramite Unione dei servizi pubblici locali interessa prevalentemente i piccoli Comuni al di sotto dei 5.000 ab. (più del 68% dei comuni del campione d'indagine) è però anche vero che una percentuale superiore al 30% dei comuni fondatori è superiore, come popolazione, alla soglia dei piccoli comuni e questo determina unioni di comuni di dimensioni numericamente anche molto rilevanti, come evidenziato anche dall'analisi generale sull'intera popolazione.

Se le Unioni, come soluzione istituzionale e strutturale, nascono per superare i limiti economici ed in generale di risorse dei piccoli Comuni, in realtà si sono rivelate così efficaci da interessare anche enti locali di ben più grandi dimensioni realizzando realtà istituzionali di dimensioni simili a quelle di una piccola provincia. Questo risultato evidentemente deve essere letto considerando in maniera molto più lieve il concetto di piccolo comune e più profondo il problema della scarsità delle risorse. Aggiungendo però un dato territoriale e culturale evidente: in alcune regioni ed in alcuni territori si è sviluppata una forte cultura ed esperienza di associazionismo, tramite l'Unione, che ha contagiato e convinto i Comuni di quel territorio, comprese realtà con dimensioni anche molto rilevanti.

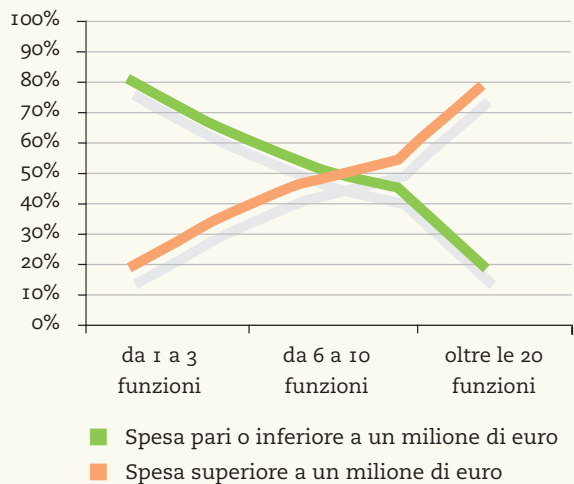
Sempre dall'analisi emerge con chiarezza che le unioni di Comuni tendono a svilupparsi dal punto di vista strutturale con molta parsimonia. Chi temeva e teme che le Unioni possano rappresentare uno strumento di ampliamento della spesa pubblica e di assunzioni di personale senza controllo potrà verificare che questi timori sono infondati: le Unioni di Comuni italiane tendono a costruire strutture leggere, tanto che nel 55% dei casi del campione esaminato non superano i 10 addetti, i quali sono peraltro, per tre quarti dei casi comandati o trasferiti dai Comuni dell'unione. La relativa semplicità delle strutture di unione è confermata dal fatto che in quasi il 50% dei casi non è neppure prevista la funzione del Direttore Generale.

Il livello di strutturazione e di personale presente in Unione evidentemente dipende dal numero dei servizi gestiti: tendenzialmente al crescere di questi aumentano gli addetti impiegati, anche se non in maniera proporzionale e lineare in quanto il fabbisogno di addetti varia molto a seconda del tipo di servizio associato.

È invece del tutto lineare l'aumento della spesa corrente (e degli investimenti) al crescere del numero di conferimenti avuti dai comuni fondatori.

Come si può vedere dalla figura che segue, che compara i Comuni con una spesa inferiore e quelli con una spesa superiore a un milione di euro, in base al numero di servizi gestiti, la grande maggioranza dei Comuni con spesa annua inferiore al milione gestisce fino ad un massimo di sei conferimenti di funzioni. Al contrario, la grande maggioranza dei comuni che hanno una spesa superiore al milione gestiscono un numero ben maggiore di servizi.

**FIGURA 35. Numero di funzioni e servizi gestiti dalle Unioni in rapporto alla spesa**



Fonte: elaborazione Cittalia

La dinamica della spesa corrente e della spesa in conto capitale mette in evidenza anche una forte differenza territoriale tra le Unioni del nord, del centro e del sud Italia. Soprattutto dal punto di vista della spesa le unioni del Nord sono quelle che, gestendo più servizi sostengono una spesa maggiore. Peraltro dall'analisi delle convenzioni gestite in unione emerge che se nel nord Italia oltre l'80% delle unioni ha più di cinque funzioni conferite, nel sud Italia questo avviene solo nel 29% dei casi. In pratica nel sud Italia la maggioranza delle Unioni gestisce da due a cinque servizi comunali, mentre nel nord Italia la maggioranza delle unioni gestisce da cinque a venti servizi comunali. La maggioranza delle unioni del centro Italia invece tende a gestire da un minimo di tre ad un massimo di dieci servizi comunali.

L'analisi dei finanziamenti ottenuti dalle Unioni in base alle risposte del campione d'indagine mette ancora una volta in evidenza una grande varietà di situazioni in buona parte giustificata dal fatto che le linee di finanziamento più significative sono quelle regionali ovvero dipendenti da norme e regole anche molto diverse fra loro. In alcuni casi tali finanziamenti sono assolutamente significativi, ma sono la maggioranza le Unioni che ottengono incentivi economici con importi inferiori a 100.000 euro, in un contesto fra l'altro caratterizzato da alta variabilità ed insicurezza. In tre casi su quattro per quanto riguarda i finanziamenti statali ed in un caso su tre per quanto riguarda i finanziamenti regionali, si sta infatti assistendo ad una loro drastica diminuzione.

Grande è anche la varietà dei servizi associati nelle esperienze messe in evidenza dal campione d'indagine. Eliminando tutti i servizi non citati almeno in dieci casi, sono ben 27 le funzioni oggetto di conferimento alle unioni in base alle risposte ottenute. Su tutte domina la costituzione del Corpo unico di Polizia Municipale associato sei volte su dieci, ma anche le funzioni inerenti la cultura, la protezione civile, ed i servizi sociali in quattro unioni su dieci sono gestiti in forma associata. Tra i servizi "interni" la gestione dei sistemi informativi ed informatici e la gestione del personale insieme al nucleo di valutazione sono i servizi più conferiti (tre volte su dieci).

Per quanto riguarda l'analisi dei risultati ottenuti sulle 27 funzioni e servizi più associati, per quindici volte le risposte segnalano prevalentemente l'ottenimento di economie gestionali ed in sette casi il miglioramento della qualità del servizio. Anche il miglioramento del servizio per alcuni Comuni aderenti all'Unione è citato più volte come uno dei risultati positivi raggiunti. Questi risultati peraltro erano quelli ricercati, considerato che il fattore "facilitante" il processo di costituzione dell'Unione più segnalato dal campione è proprio la prospettiva di un "progresso quali quantitativo nei servizi erogati" dai singoli Comuni.

La forte tensione all'obiettivo primario di ridurre i costi dei servizi a fronte di un costante trend di diminuzione dei trasferimenti anche straordinari e di migliorare la qualità dei servizi è indirettamente confermata anche dalla pressochè quasi totale assenza sul versante della pianificazione territoriale di politiche e servizi in comune e sulla analoga assenza di specifiche politiche e servizi di comunicazione ed informazione all'utenza. Nella maggior parte dei casi ci si affida al sito web ed a pochi altri strumenti molto tradizionali.

Per quanto riguarda il governo politico ed istituzionale delle Unioni abbiamo già evidenziato come i risultati rappresentino nella maggior parte dei casi, soluzioni che privilegiano la figura dei sindaci dei Comuni, una presidenza stabile ed un sistema di rappresentanza nei consigli delle Unioni di tipo proporzionale che garantiscono molto i piccoli Comuni. Nell'analisi in dettaglio si notano differenze da territorio a territorio ed anche alcuni risultati controversi, ma nel complesso il trend è quello indicato, ovvero sistemi istituzionali semplici, cooperativi e che privilegiano la rappresentanza di secondo livello evitando confusioni e ruoli ambigui.

# APPENDICE

# Elenco delle Unioni di Comuni in Italia

106

	Comune	Regione	Totale Comuni
1	Terre di Po e Colline del Monferrato	Piemonte	8
2	Comunità Collinare Colli e Castelli del Monferrato		7
3	Comunità Collinare Betlemme		3
4	Collinare del Monferrato		7
5	Comunità Collinare del Munfrin		3
6	Comunità Collinare il Girasole		3
7	Comunità Collinare Valcerrina		9
8	Molino dei Torti e Alzano Scrivia		2
9	Tra Sture e Po		5
10	Collinare del Gavi		3
11	Colli Tortonesi		10
12	Castelli tra l'Orba e la Bormida		5
13	Alto Monferrato Acquese		6
14	Comunità Collinare Basso Grue Curone		3
15	Comunità Collinare tra langa e Monferrato		8
16	Monferrato Valle Versa		4
17	Comunità Collinare Colline Alfieri		7
18	Comunità Collinare Valtriversa		9
19	Comunità Collinare Vigne e Vini		10
20	Dei colli Divini nel cuore del Monferrato		9
21	Comunità Collinare Val Rilate		13
22	Comunità Collinare Alto Astigiano		13
23	Comunità Collinare Val Tiglione e dintorni		12
24	U.v.a. Unione Versa Astigiano		7
25	Collinare Via Fulvia		5
26	Pianalto Astigiano		6
27	Cusio		6
28	Dei Comuni Collinari del Vergante, Belgirate, Lesa e Meina		3
29	Bassa Sesia		5

	Comune	Regione	Totale Comuni
30	Unione Basso Novarese	Piemonte	2
31	Unione Novarese 2000		3
32	San Nazzaro Sesia e Villata		2
33	Baraggia Vercellese		4
34	Grangia Vercellese		3
35	Comunità coll. Aree Pregiate del Nebbiolo e del Porcino		4
36	Coser- Bassa Vercellese		6
37	Unione Val Pitta		6
38	Roero tra Tanaro e Castelli		4
39	Roero-colline del Pesco e dell'Arneis		3
40	Sei in Langa		7
41	Unione del Fossanese		7
42	Unione colline di Langa e del Barolo		15
43	Montà - Pralormo - Santo Stefano Roero		3
44	Terre della pianura		3
45	Intorno al Lago		8
46	Comunità Collinare tra Baraggia e Bramaterra		4
47	Comunità Collinare Piccolo Anfiteatro Morenico Canavesano		6
48	Comunità Collinare Canavesana Quattro in uno		4
49	Collina Torinese		10
50	Comunità Collinare Terre dell'Erbaluce	6	
51	Terre di Frontiera	Lombardia	4
52	Riviera del Bregagno		3
53	Lario di Ponente		4
54	Della Tremezzina		6
55	Lario e Monti		7
56	Municipia		3
57	Gerundo		5
58	Piadena e Drizzona		2

	Comune	Regione	Totale Comuni
59	Dei Fontanili	Lombardia	6
60	Calvatone e Tornata		2
61	Corte de' Frati, Olmeneta		2
62	Del Soresinese		10
63	Casalbuttano ed uniti, Corte de' Cortesi con Cignone Bordolano		3
64	Solarolo Rainerio, San Giovanni in Croce, Voltido		3
65	Media Val Cavallina		3
66	Almè Villa d'Almè		2
67	Della Presolana		6
68	Valle del Garza		2
69	Valtenesi		2
70	Ceto, Cimbergo e Paspardo		3
71	Della Valsaviore		6
72	Alta Vallecamonica		6
73	Centro Valsassina della Grigna Settentrionale		5
74	Valvarrone		4
75	Della Valletta		3
76	Oltre Adda Lodigiano		2
77	Basiano e Masate		2
78	Dei Navigli		2
79	Foedus		4
80	Basso Pavese		13
81	Pieve Porto Morone Badia Pavese		3
82	Dell'alta Val Versa		3
83	Oltrepadani		2
84	Pieve del Cairo e Gambarana		2
85	Frascarolo Torreberetti Castellaro		2
86	Oltrepò Centrale		4
87	Oltrepadani bis		3

	Comune	Regione	Totale Comuni
88	Santa Maria Della Versa, Rovescala, Canevino	Lombardia	3
89	Oltrepò Nord Occidentale		3
90	Valle Del Po		3
91	Lomello e Galliavola		2
92	Campospinoso e Albaredo Arnaboldi		2
93	San Zenone al Po e Spessa		2
94	Terra Dei Gelsi Dell'oltre Po Pavese		3
95	Agorà		3
96	Prima Collina		3
97	Zerbo e Costa De' Nobili		2
98	Cervesina, Pancarana, Pizzale		3
99	Unione del Medio Verbano		9
100	Lonate Pozzolo e Ferno		2
101	Unione Delle Orobie		4
102	Spriana e Torre Di Santa Maria		2
103	Della Val Malenco	3	
104	Basso Feltrino Sette Ville	Veneto	2
105	Valle Del Biois		3
106	Patriarcati		2
107	Colli Euganei		4
108	Camposampierese		8
109	Dell'alta Padovana		3
110	Megliadina		6
111	Padova Nord-Ovest		5
112	Sculdascia		5
113	Medio Brenta		2
114	Città Della Riviera Del Brenta		3
115	Fossalta Di Portogruaro - Teglio Veneto		2
116	Cassola - Mussolente		2

	Comune	Regione	Totale Comuni
117	Marosticense	Veneto	3
118	Basso Vicentino		4
119	Colli Berici Val Liona		2
120	Medio Canal Di Brenta		2
121	Caldogno, Costabissara, Isola Vicentina		3
122	Campolongo Sul Brenta, Pove Del Grappa, Solagna		3
123	Verona Est		4
124	Veronese Tartarotione		3
125	Sant'Anna D'Alfaedo e Erbezzo		2
126	Dell'adige Guà		5
127	Roverè – Velo Veronese - San Mauro		3
128	Dall'Adige al Fratta		5
129	Destra Adige		4
130	Union Valli		2
131	Dell'Eridano		5
132	Del Sorbara	Emilia Romagna	3
133	Modenesi Area Nord		9
134	Terre Di Castelli		5
135	Terre D'argine		4
136	Terre e Fiumi		6
137	Valle Del Samoggia		6
138	Reno Galliera		8
139	Bassa Val Trebbia E Val Luretta		5
140	Valnure		3
141	Civica Terre Del Po		2
142	Bassa Est Parmense		3
143	Terre Verdiane		10
144	Pedemontana Parmense		5
145	Bassa Reggiana		8

	Comune	Regione	Totale Comuni
146	Tresinaro Secchia	Emilia Romagna	4
147	Dell'alto Appennino Reggiano		4
148	Albinea, Quattro Castella, Vezzano Sul Crostolo		3
149	Pianura Reggiana		6
150	Val D'enza		7
151	Della Valconca		9
152	Del Rubicone		3
153	Bassa Romagna		9
154	Dell'alto Primiero	Trentino - Alto Adige	3
155	Valmeduna	Friuli - Venezia Giulia	3
156	Attimis, Faedis		2
157	Aiello Del Friuli E S.Vito Al Torre		2
158	Centro Economico Della Bassa Friulana		2
159	Cuore Dello Stella		3
160	Valdera	Toscana	15
161	Ostra-Ripe	Marche	2
162	Dei Castelli		5
163	Media Vallesina		7
164	Castel Colonna E Monterado		2
165	Misa - Nevola		2
166	Belvedere Ostrense, Morro D'alba, San Marcello		3
167	Montemarciano e Monte San Vito		2
168	Vallata Del Tronto		7
169	Valdaso		7
170	Pian Del Bruscolo		5
171	Roveresca		4
172	Terre Dell'Olio e del Sagrantino	Umbria	8
173	Del Lacerno e Del Fibreno	Lazio	5
174	Unione Delle Mainarde		4

	Comune	Regione	Totale Comuni
175	Civitas D'Europa	Lazio	4
176	Cominium		7
177	Municipi D'Europa		3
178	Cinque Città		4
179	Antica Terra di Lavoro		3
180	Valle di Comino		5
181	Paesi della Ciociaria		5
182	Unione degli Ernici		7
183	Bassa Sabina		5
184	Valle Dell'Olio-Area Di Osteria Nuova		5
185	Della Val D'Aia		4
186	Dell'Alta Sabina		5
187	Nova Sabina		6
188	Medaniene		7
189	Valle del Giovenzano		6
190	Valle Ustica		5
191	Della Sabina Romana		4
192	Alta Valle del Sacco		4
193	Valle del Tevere Soratte		5
194	Civitates Sabinae		2
195	Unica	Abruzzo	3
196	Unione del Sinello		5
197	Città della Frentania e Costa dei Trabocchi		11
198	Delle Colline Teatine		7
199	Della Marrucina		5
200	Città Territorio Val Vibrata		12
201	Antico Clanis	Campania	6
202	Medio Calore		3
203	Area Caserta Sud Ovest		9

	Comune	Regione	Totale Comuni
204	Nuova Liburia	Campania	6
205	Atella		6
206	Alto Calore		6
207	Alto Cilento		5
208	Valle Dell'orco		4
209	Santi Sanniti		3
210	Delle Sorgenti del Biferno		Molise
211	Unione del Tappino	4	
212	Mediosannio	10	
213	Della Valle del Tammaro	5	
214	Basso Biferno	10	
215	Alto Biferno	3	
216	Alto Volturno	8	
217	Pentri	5	
218	Valesio	Puglia	4
219	Grecia Salentina		10
220	Terre Di Mezzo		5
221	Jonica Salentina		5
222	Unione Messapia		4
223	Talassa-Mare Di Leuca		2
224	Terra Di Leuca Bis		4
225	Andrano, Spongano, Diso		3
226	Terra Di Leuca		7
227	Entrotterra Idruntino		4
228	Terre di Acaya e Roca		2
229	Presicce, Acquarica Del Capo		2
230	Nord Salento		6
231	Costa Orientale		4
232	Union 3		6

	Comune	Regione	Totale Comuni
233	Delle Serre Salentine	Puglia	5
234	Terre D'Oriente		5
235	Crispiano, Massafra, Statte		3
236	Montedoro		6
237	Terre del Mare e del Sole		5
238	Unione dei Comuni Tavoliere Meridionale		3
239	Dei Cinque Reali Siti		5
240	Unione Terre del Savuto		Calabria
241	Arberia	5	
242	Dei Casali	4	
243	Dei Monti Mare e Terme	2	
244	Soleo	4	
245	Presila	7	
246	Del Versante Jonico	7	
247	Pre Sila Catanzarese	3	
248	Colli dello Scignano	2	
249	Le Quattro Terre	Sicilia	
250	Dei Ventimiglia		2
251	Petralie E Imera-Salvo		4
252	Bassa Valle Del Torto		5
253	Valle Del Sosio		5
254	Della Baronia		2
255	Corleonese		3
256	Unione Montelepre, Borgetto		2
257	Valle del Torto e Dei Feudi		6
258	Monreale Jetas		4
259	Dell'Eleuterio a Rocca Busambra		4
260	Unione Besa		4
261	Corvo Eleuterio		2

	Comune	Regione	Totale Comuni
262	Valdemone	Sicilia	2
263	Delle Torri Fra Mare e Monti		3
264	Val D'Himera Settentrionale		3
265	Ibleide		3
266	Valle Degli Iblei		7
267	Nocellara dell'Etna		2
268	Alto Verdura Gebbia		4
269	Bovo Marina		4
270	Feudo D'Alì		4
271	Terre Sicane		4
272	Platani Quisquina e Magazzolo		5
273	Nebrodi		6
274	Valli dei Nebrodi		4
275	Nebrodi Etna		3
276	Terre Di Collina		5
277	Valle del Patrì		4
278	Unioni delle Valli Joniche dei Peloritani		12
279	La Via Regia dell'Alcantara		4
280	Corone degli Erei		6
281	Valle degli Elimi		3
282	Elimo Ericini	5	
283	Valle Del Belice	5	
284	Marrubiu, S. Nicolò D'Arcidano, Uras	Sardegna	3
285	Dell'Anglona		8
286	Alta Gallura		10
287	Della Gallura		4
288	Del Logudoro		5
289	Del Meilogu		13
290	Del Montalbo		8

	Comune	Regione	Totale Comuni
291	Baronia	Sardegna	5
292	Della Planargia e del Montiferru		11
293	Del'Ogliastra Centrale		5
294	Del Marghine		9
295	Del Guilcer		8
296	Dei Fenici		6
297	Del Sinis Montiferru		10
298	Alta Marmilla		20
299	Del Barigadu		9
300	Parte Montis		5
301	Della Marmilla		18
302	Terre del Campidano		6
303	Gerrei		9
304	Iglesiente		6
305	Arcipelago del Sulcis		5
306	Basso Sulcis		5
307	Golfo di Palmas		5
308	Costa del Sud		4
309	Trexenta		9
310	Parteolla		6
311	Basso Campidano	6	
312	Barbagia	8	
313	Comuni del Villanova	5	
	<b>Totale Unioni</b>		<b>1.561</b>

# Indice delle Tabelle

Tabella 1	La distribuzione delle Unioni nelle Regioni italiane . . . . .	Pag. 20
“ 2	La distribuzione delle Unioni e dei Comuni nelle macroregioni italiane. . . . .	“ 21
“ 3	Popolazione massima e minima dei Comuni appartenenti alle Unioni di Comuni, per regione “	23
“ 4	Popolazione residente nelle Unioni per Regione . . . . .	“ 24
“ 5	Dimensione della popolazione dei Comuni che compongono le Unioni. . . . .	“ 28
“ 6	Popolazione media nei Comuni in Unione . . . . .	“ 30
“ 7	Piccoli Comuni nelle Unioni sul totale regionale. . . . .	“ 31
“ 8	Dimensione territoriale delle Unioni per Regione. . . . .	“ 33
“ 9	Raffronto popolazione/territorio nei contorni delle Unioni. . . . .	“ 34
“ 10	Popolazione per Fasce . . . . .	“ 69
“ 11	I Comuni membri per fasce di popolazione . . . . .	“ 72
“ 12	Numerosità addetti in organico (fasce). . . . .	“ 74
“ 13	Numerosità addetti in organico per area geografica (fasce) . . . . .	“ 74
“ 14	Numerosità addetti in organico per tipologia di unioni. . . . .	“ 75
“ 15	Modifiche intervenute nella composizione . . . . .	“ 77
“ 16	Entità dei finanziamenti statali dell'ultima annualità . . . . .	“ 78
“ 17	Entità dei finanziamenti regionali dell'ultima annualità. . . . .	“ 78
“ 18	Entità dei finanziamenti regionali dell'ultima annualità per aree geografiche . . . . .	“ 78
“ 19	Durata del mandato del Presidente. . . . .	“ 80
“ 20	Durata del mandato di Presidente per aree geografiche . . . . .	“ 81
“ 21	Composizione delle Giunte. . . . .	“ 81
“ 22	Composizione delle Giunte per area geografica . . . . .	“ 82
“ 23	Presenza dei Sindaci nel Consiglio dell'Unione. . . . .	“ 82
“ 24	Presenza dei sindaci nel Consiglio dell'Unione per aree geografiche. . . . .	“ 83
“ 25	Delega al presidio politico-istituzionale dei servizi e delle attività . . . . .	“ 83

Tabella 26	Regole di composizione del Consiglio dell'Unione . . . . .	Pag. 84
“ 27	Regole di composizione del Consiglio dell'Unione per tipologia di Unione . . . . .	“ 85
“ 28	Regole di composizione del Consiglio dell'Unione per aree geografiche . . . . .	“ 90
“ 29	Presenza di altri organi istituzionali . . . . .	“ 87
“ 30	Strumenti di comunicazione e informazione . . . . .	“ 88
“ 31	Strumenti di comunicazione e informazione per area geografica . . . . .	“ 88
“ 32	Strumenti di pianificazione e programmazione condivisa . . . . .	“ 89
“ 33	Attuazione di strumenti condivisi di pianificazione territoriale . . . . .	“ 89
“ 34	Le funzioni conferite: incidenza sul totale delle Unioni . . . . .	“ 90
“ 35	Le funzioni conferite: quantità di funzioni . . . . .	“ 91
“ 36	Le funzioni conferite: percezione del valore aggiunto . . . . .	“ 93
“ 37	Le funzioni conferite: percezione del valore aggiunto . . . . .	“ 94
“ 38	Le funzioni conferite: percezione del valore aggiunto . . . . .	“ 95
“ 39	Le funzioni conferite: percezione del valore aggiunto . . . . .	“ 97
“ 40	Livello di congruenza percepita della legislazione nazionale . . . . .	“ 98
“ 41	Livello di congruenza percepita della legislazione nazionale per aree geografiche . . . . .	“ 98
“ 42	Livello di congruenza percepita della legislazione nazionale . . . . .	“ 102
“ 43	Livello di congruenza percepita della legislazione regionale per aree geografiche . . . . .	“ 103

# Indice delle Figure

Figura 1	La distribuzione delle Unioni di Comuni in Italia .....	Pag. 19
“ 2	Numero di Comuni per Unione .....	“ 25
“ 3	Distribuzione delle Unioni per popolazione .....	“ 26
“ 4	Distribuzione delle Unioni per popolazione .....	“ 27
“ 5	Unioni con Comuni con popolazione superiore ai 5.000 abitanti .....	“ 29
“ 6	Classe dimensionale dei Comuni nelle Unioni .....	“ 32
<b>I profili regionali</b>		
“ 7	Piemonte .....	“ 43
“ 8	Lombardia .....	“ 44
“ 9	Trentino - Alto Adige .....	“ 45
“ 10	Veneto .....	“ 46
“ 11	Friuli - Venezia Giulia .....	“ 47
“ 12	Emilia Romagna .....	“ 48
“ 13	Toscana .....	“ 49
“ 14	Umbria .....	“ 50
“ 15	Marche .....	“ 51
“ 16	Lazio .....	“ 52
“ 17	Abruzzo .....	“ 53
“ 18	Molise .....	“ 54
“ 19	Campania .....	“ 55
“ 20	Puglia .....	“ 56
“ 21	Calabria .....	“ 57
“ 22	Sicilia .....	“ 58
“ 23	Sardegna .....	“ 59

Figura 24	Le Unioni intercettate per area geografica . . . . .	Pag. 66
“ 25	Numerosità Comuni membri per fasce. . . . .	“ 68
“ 26	Periodo di costituzione . . . . .	“ 70
“ 27	I Comuni membri per fasce di superficie . . . . .	“ 71
“ 28	Modifiche intervenute nella composizione . . . . .	“ 72
“ 29	Dove è prevista e a chi è affidato il ruolo di DG. . . . .	“ 76
“ 30	Spesa corrente per fasce e aree geografiche (%) . . . . .	“ 77
“ 31	Entità dei finanziamenti regionali dell'ultima annualità: variazioni 2009/2008. . . . .	“ 79
“ 32	Delega al presidio politico-istituzionale dei servizi e delle attività per aree geografiche . .	“ 84
“ 33	Le funzioni conferite: numero funzioni per aree geografiche . . . . .	“ 92
“ 34	Le funzioni conferite: percezione del valore aggiunto . . . . .	“ 96
“ 35	Numero di funzioni e servizi gestiti dalle Unioni in rapporto alla spesa . . . . .	“ 102

Progetto grafico e impaginazione  
Haunag Design

Finito di stampare nel mese  
di settembre 2010  
presso la Società Tipografica Romana Srl  
Pomezia, Roma



Via dei Prefetti, 46  
00186 Roma  
tel. 06.97278300  
fax 06.97278310  
e-mail [info@cittalia.it](mailto:info@cittalia.it)

[www.cittalia.it](http://www.cittalia.it)

ISBN 978-88-6306-018-8