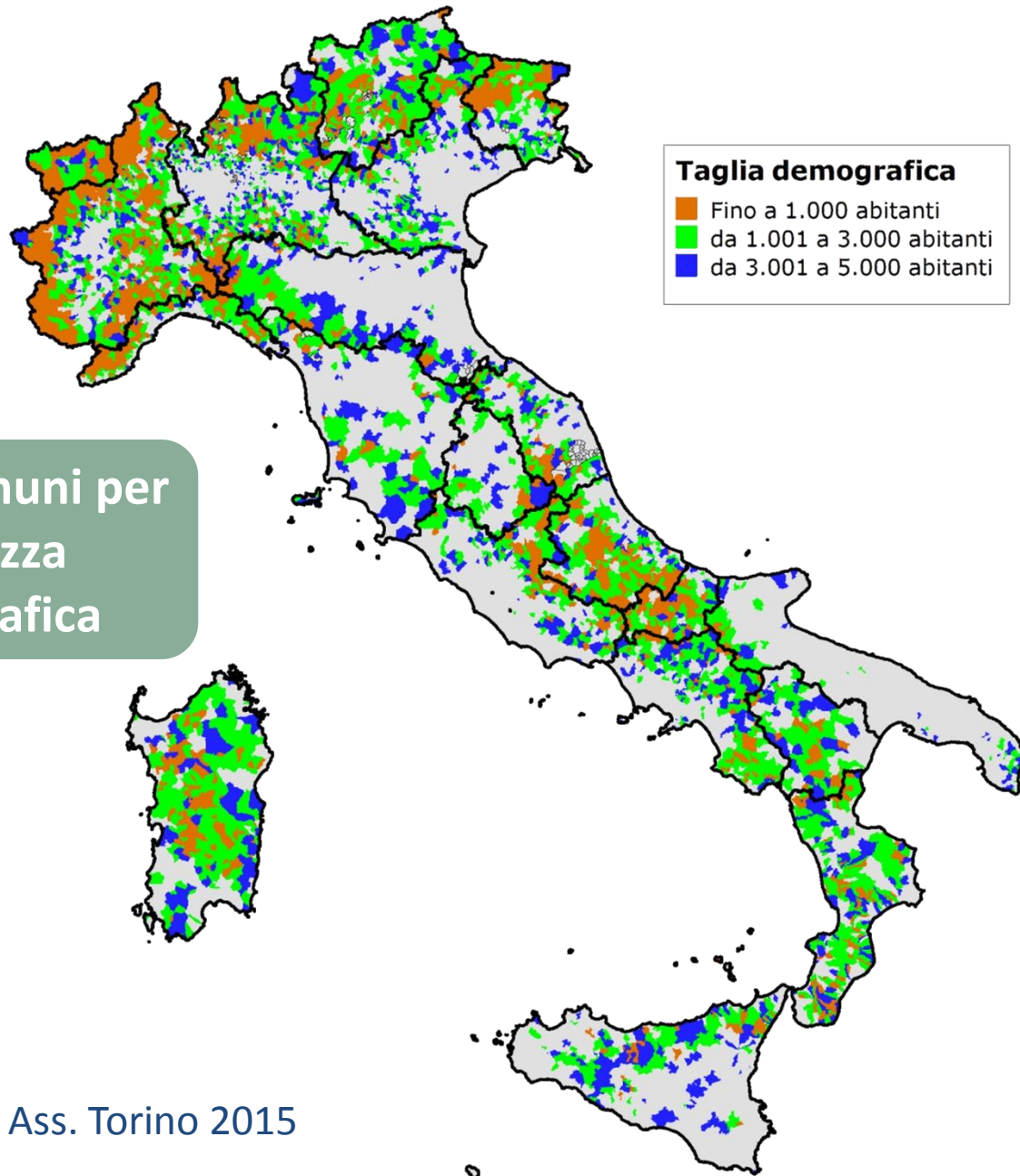


**LA SITUAZIONE
DELL'ASSOCIAZIONISMO
e delle
UNIONI
IN LOMBARDIA**

Egidio Longoni
ANCI Lombardia

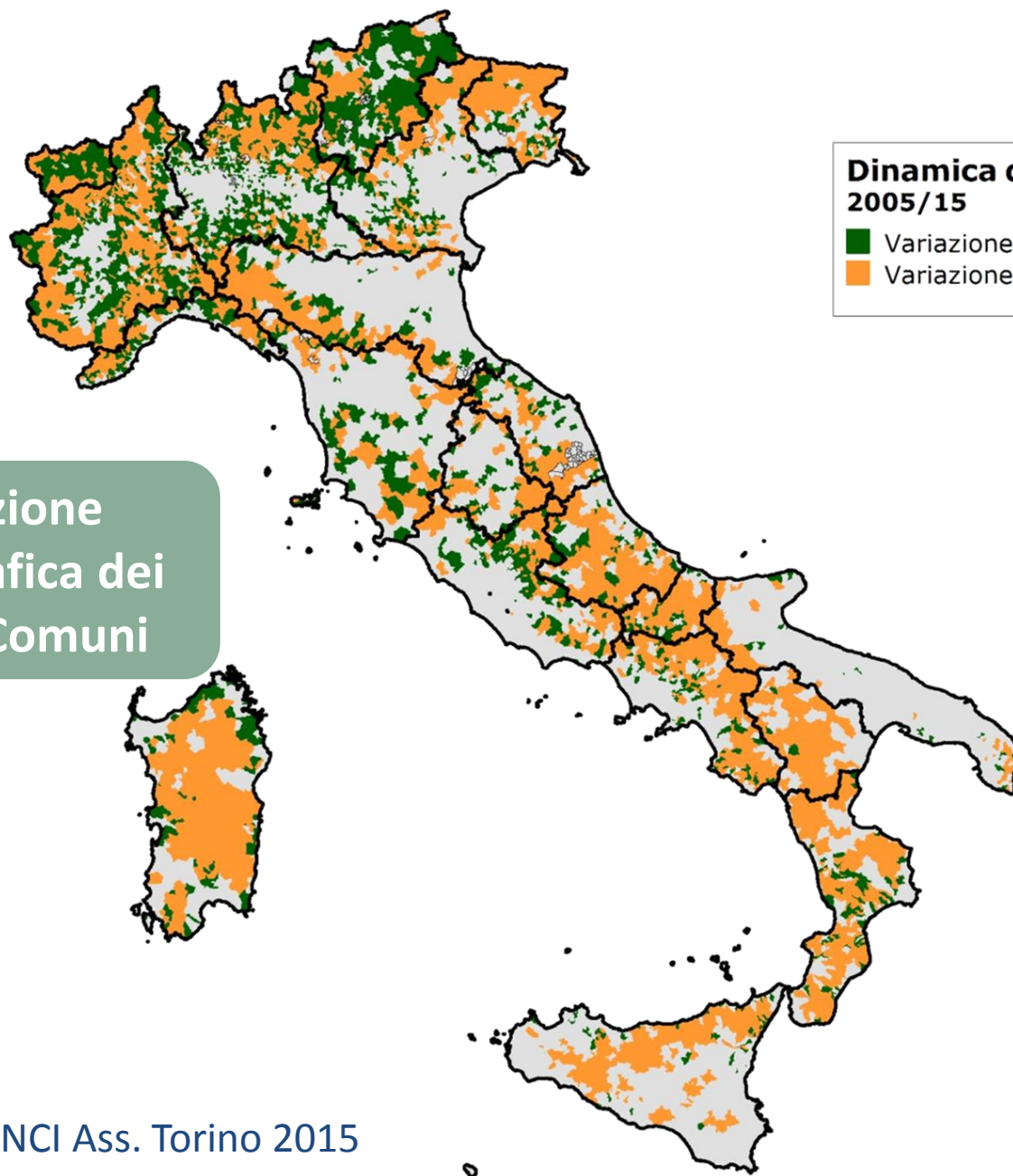
9 Novembre 2015

Piccoli Comuni per
ampiezza
demografica



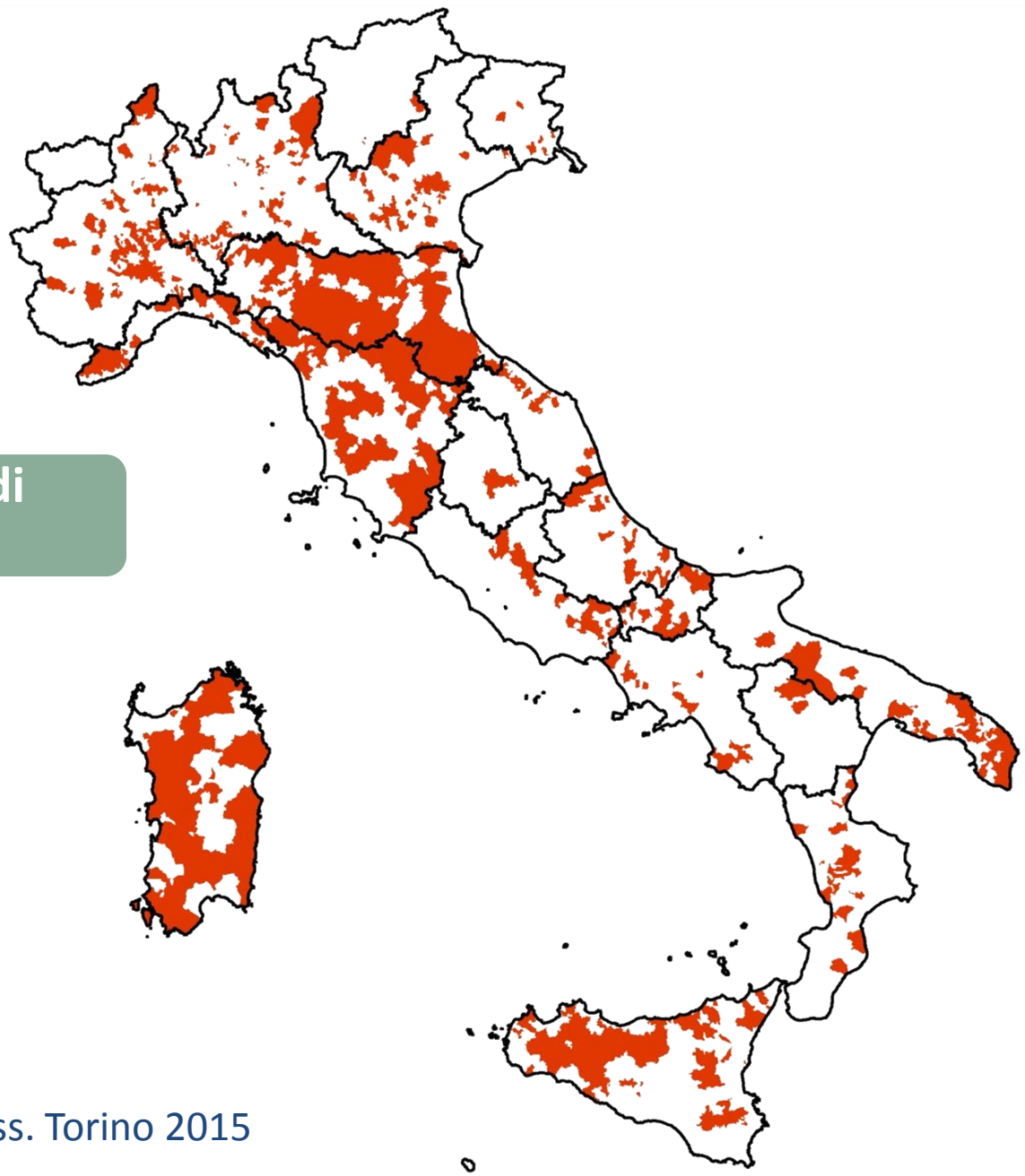
Fonte: ANCI Ass. Torino 2015

**Variazione
demografica dei
Piccoli Comuni**



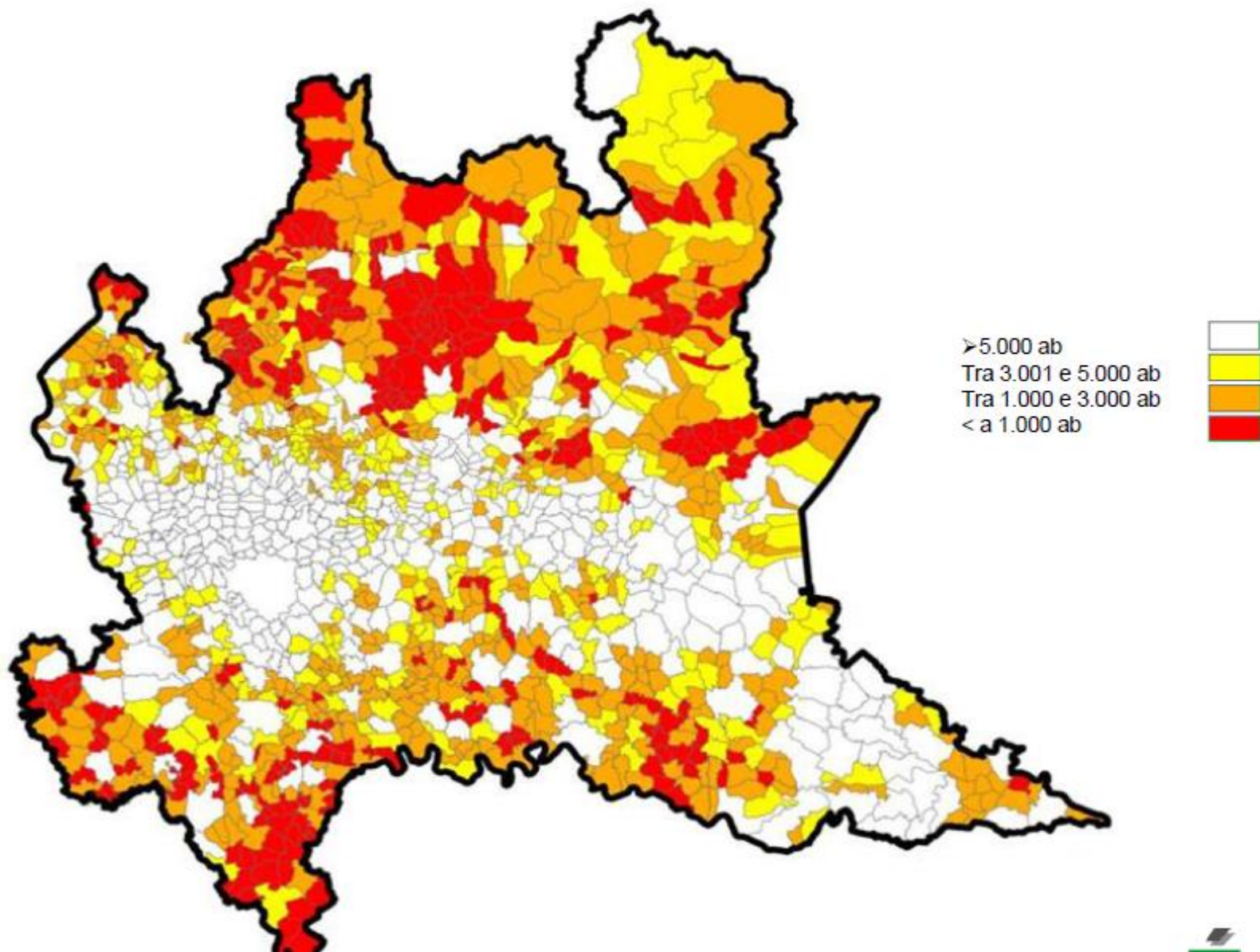
Fonte: ANCI Ass. Torino 2015

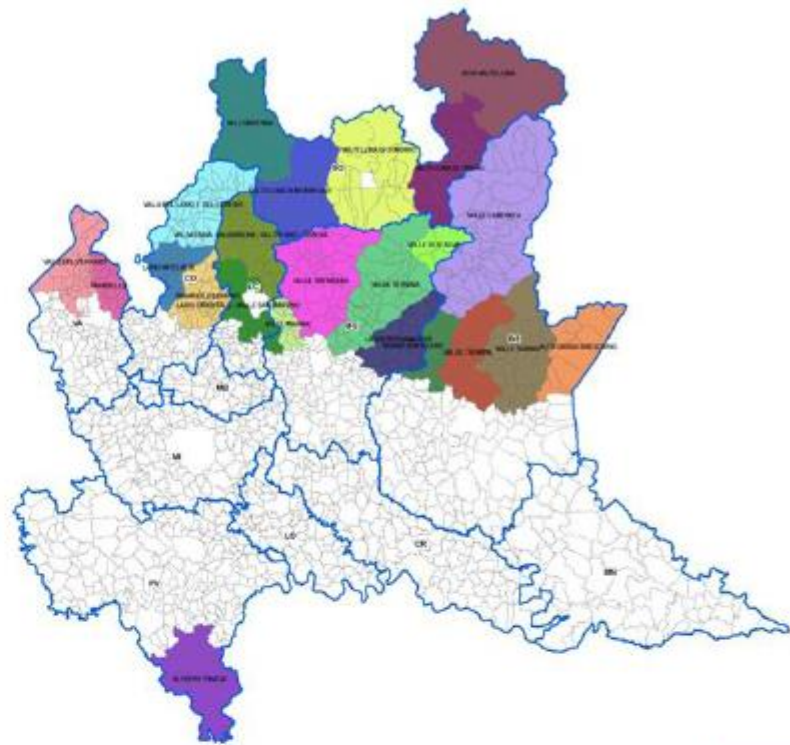
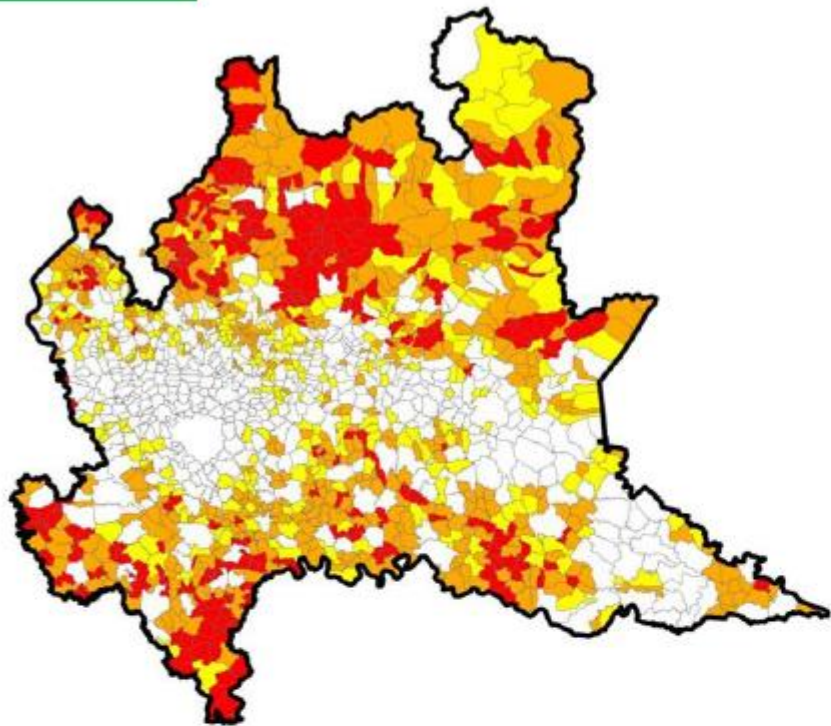
Le Unioni di Comuni



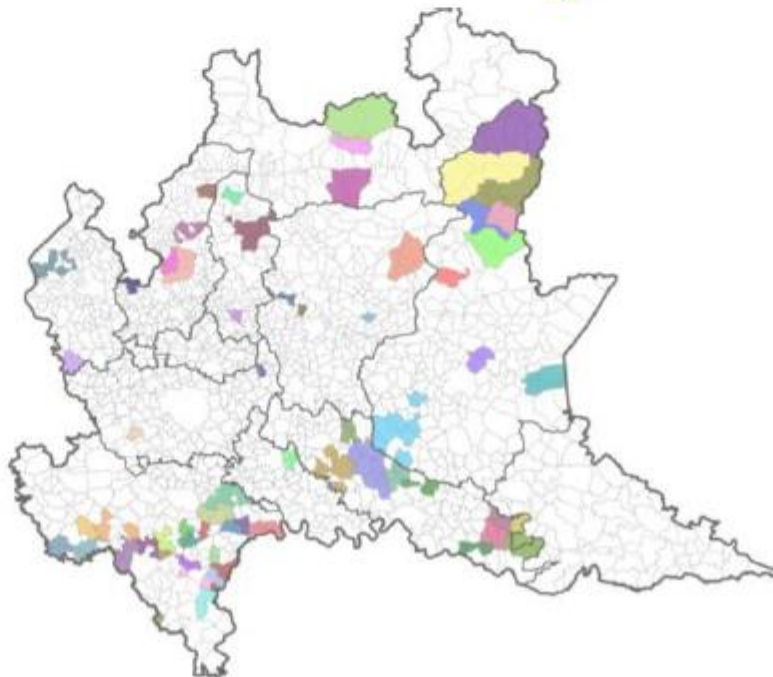
Fonte: ANCI Ass. Torino 2015

Comuni in obbligo. Luogo e dimensione





***Comuni, CCMM,
Unioni storiche***



Fonte: Eupolis Lombardia



L'evoluzione normativa della Gestione Associata

L. 142/1990	Introduzione modello associativo Unione di Comuni
D.Lgs. 267/2000	Art. 30 Convenzioni Art. 32 Unioni di Comuni
L. 42/2009	Funzioni fondamentali comunali
D.L. 78/2010	Obbligo Convenzione o Unione per Comuni fino a 5.000 ab.
D.L. 138/2011	Art. 16 – Comuni fino a 1.000 ab.
D.L. 216/2011	Proroga termini G.A
L.R. 22/2011	Definizione livelli demografici aggregazioni
D.L. 95/2012 spending review	Ridefinizione funzioni fondamentali Viene meno il divario con i Comuni fino a 1.000 ab. Proroga scadenze
L. 228/2012	La statistica tra le funzioni fondamentali
L. 147/2013	Ulteriore proroga termini: 30 giugno 2014 – ulteriori TRE funzioni 31 dicembre 2014 – RESTANTI funzioni
L. 56/2014	(riforma Delrio): Unioni e Fusioni di Comuni
Milleproroghe 2015	Proroga tutti i termini della GAO al 31-12-2015

Alcuni Dati sulla GAO

- COMUNI NON IN OBBLIGO: 8.002.0063

- COMUNI IN OBBLIGO: 1.799.000

18% della popolazione della Lombardia

- SPESA COMUNI NON IN OBBLIGO: € 7.340.553.170

- SPESA COMUNI IN OBBLIGO: € 1.275.988.008

15% della spesa totale dei comuni lombardi

- PERSONALE COMUNI NON IN OBBLIGO: 54.433

- PERSONALE COMUNI IN OBBLIGO: 8.107

13% del personale totale dei comuni

Ancora GAO?

- Ha ancora senso in Lombardia che ha il record dei Comuni in obbligo GAO, alla luce della Delrio?
- Le dimensioni dimensionali e demografiche sono un problema!
- I Comuni «Isola»
- Eccessiva burocratizzazione delle Unioni
- Scioglimento del processo associativo in seguito a rinnovo delle scadenze elettorali
- Nuove Unioni nate anche tra territori non in obbligo
- Strategia premialità Unioni, Fusioni e GAO
- Fenomeno Fusioni e nuova Fusione per incorporazione

La legge Delrio ci pone di fronte a una serie riflessione con un'opportunità di governance innovativa e più ordinata

Legge Delrio è utile?

- Un primo passo in una direzione giusta
- Si scommette su una semplificazione istituzionale che vede i Comuni come protagonisti di un disegno più generale
- La Provincia come secondo livello chiama i sindaci all'assunzione di responsabilità nel governo dei propri territori
- Nell'Area Vasta di possono mettere in gioco nuove funzioni e servizi strategici
- E' monca se non si affronta rapidamente la riorganizzazione della presenza territoriale dello Stato e della P.A. (ruolo e funzione Prefetture/ Agenzia entrate e territorio/STER)

Quali problemi aperti?

- Funzioni svolte dalle Province su delega delle Regioni
 - ⇒ Come definire chi le svolge (200/300 funzioni)
 - ⇒ Ogni regione fa a sé? 20 modelli istituzionali?
 - Sistema formazione professionale
 - Mercato del lavoro
 - Agricoltura
 - Ambiente
- Province come supporto all'azione dei Comuni?
 - Ruolo PTCP: supporto o definizione puntuale? (es. consumo suolo)
 - Legislazioni regionali e autorizzazioni provinciali in deroga agli strumenti pianificatori
- Discrasia durata e tempi Presidente Provincia e Consiglio provinciale
- Quali funzioni alle zone omogenee?

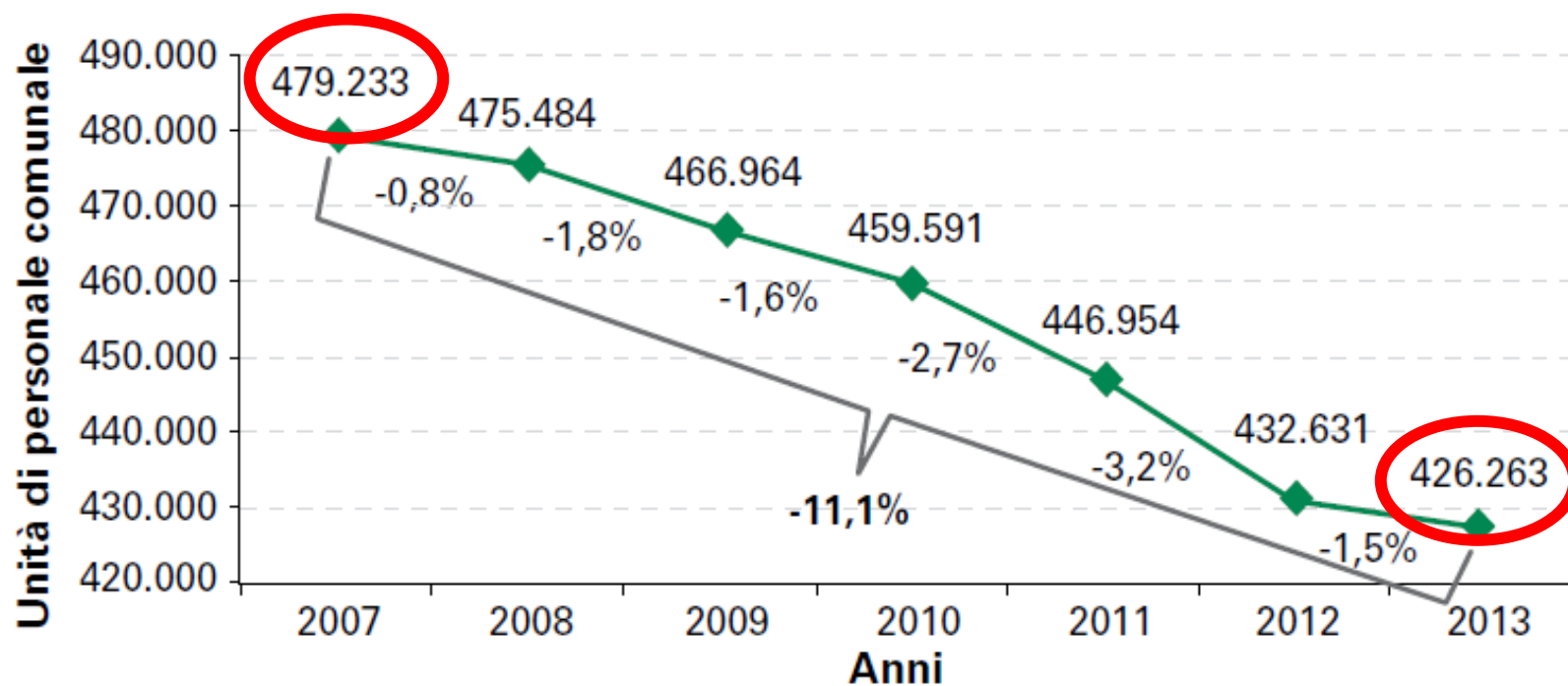
Quali problemi aperti?

- Ruoli politico-amministrativi gratuiti: declassamento impegno civico e politico
- Taglio alle Province e Città metropolitane di 1 mld nel 2015, di 2 mld nel 2016 e di tre mld nel 2017: porta al dissesto gli enti e obbliga a cambiare radicalmente
- Riduzione del 50% del personale delle province e del 30% del personale delle Città Metropolitane: blocco conseguente anche per i Comuni
- Personale nei Comuni: sempre meno che dovrebbe avere competenze su moltissime funzioni da svolgere

Funzioni fondamentali (dl 95/2012)

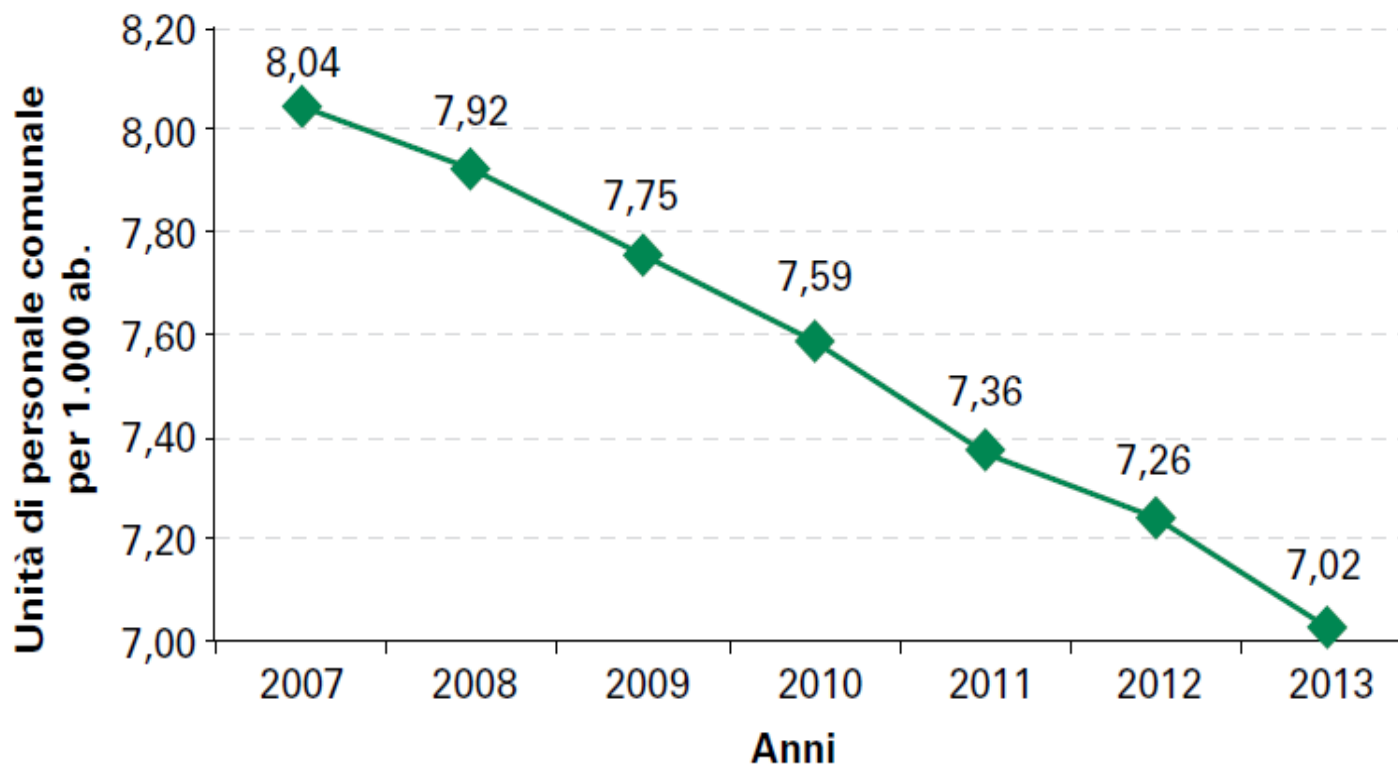
- a) organizzazione generale dell'amministrazione, gestione finanziaria e contabile e controllo; (segretari comunali?)
- b) organizzazione dei servizi pubblici di interesse generale di ambito comunale, ivi compresi i servizi di trasporto pubblico comunale;
- c) catasto, ad eccezione delle funzioni mantenute allo Stato dalla normativa vigente;
- d) la pianificazione urbanistica ed edilizia di ambito comunale nonché la partecipazione alla pianificazione territoriale di livello sovracomunale;
- e) attività, in ambito comunale, di pianificazione di protezione civile e di coordinamento dei primi soccorsi;
- f) l'organizzazione e la gestione dei servizi di raccolta, avvio e smaltimento e recupero dei rifiuti urbani e la riscossione dei relativi tributi; ^[169]
- g) progettazione e gestione del sistema locale dei servizi sociali ed erogazione delle relative prestazioni ai cittadini, secondo quanto previsto dall'articolo 118, quarto comma, della Costituzione;
- h) edilizia scolastica per la parte non attribuita alla competenza delle province, organizzazione e gestione dei servizi scolastici;
- i) polizia municipale e polizia amministrativa locale;
- l) tenuta dei registri di stato civile e di popolazione e compiti in materia di servizi anagrafici nonché in materia di servizi elettorali, nell'esercizio delle funzioni di competenza statale;
- l-bis)** i servizi in materia statistica. (art. 1, comma 305, L. 24 dicembre 2012, n. 228)

Il personale delle amministrazioni comunali, 2007- 13



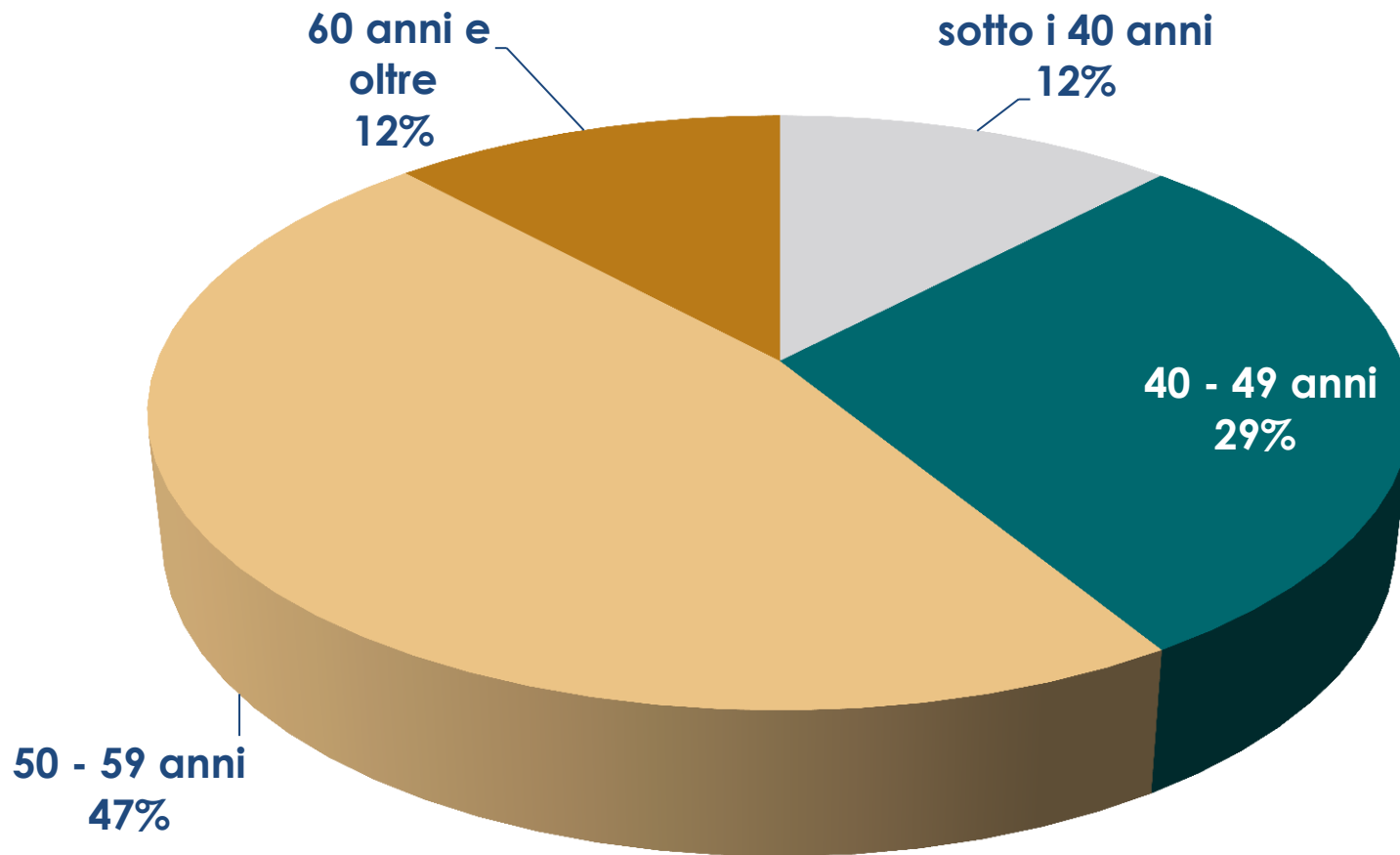
Fonte: elaborazioni IFEL su dati Ministero dell'Economia e della Finanze

Numero di dipendenti ogni 1.000 abitanti nei Comuni italiani, 2007 - 13



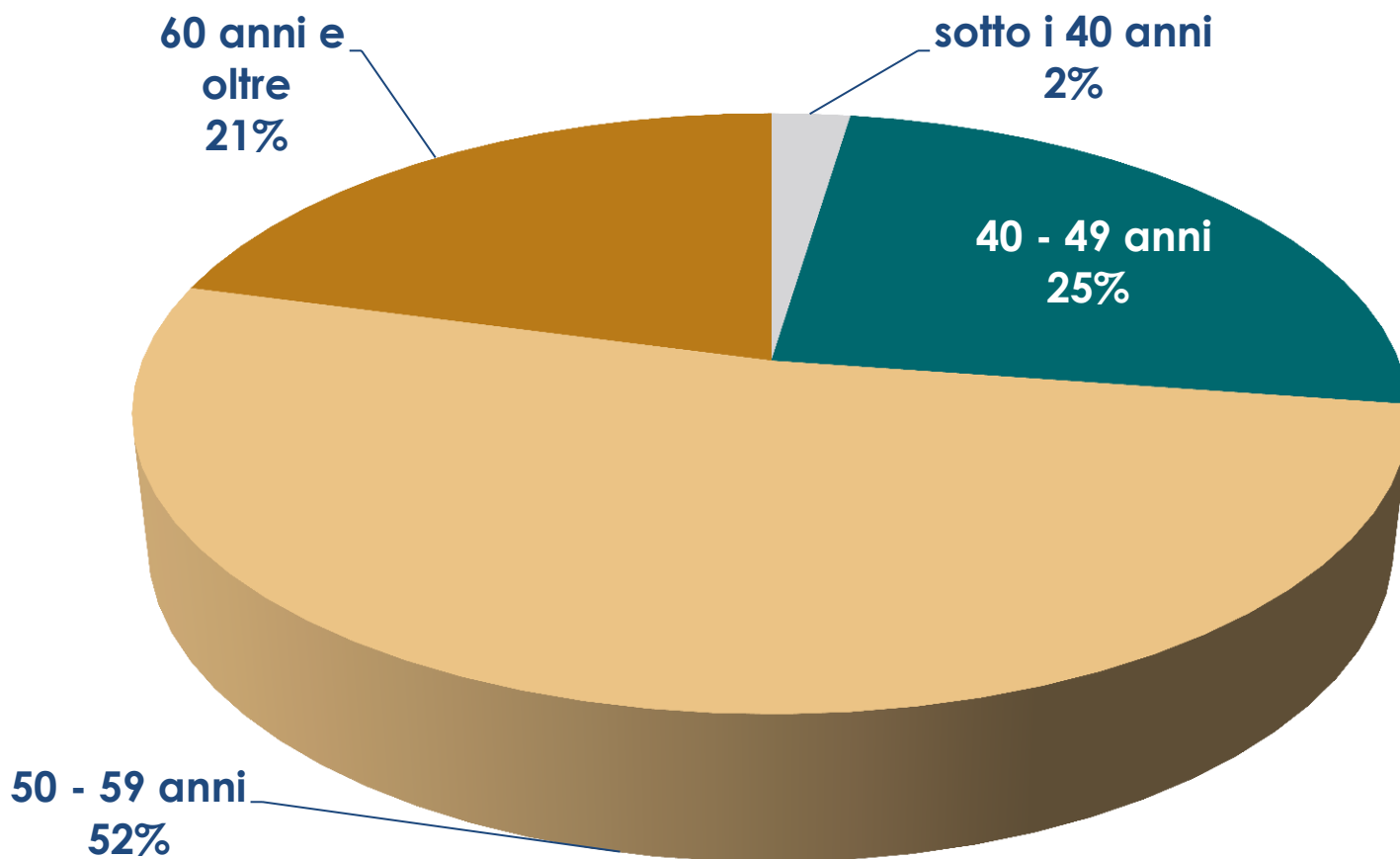
Fonte: elaborazioni IFEL su dati Ministero dell'Economia e della Finanze

Età del personale delle amministrazioni comunali, 2013



Fonte: elaborazioni IFEL su dati Ministero dell'Economia e della Finanze

Distribuzione per età del personale dirigente



I dati istat dei comuni lombardi 1531 dopo le Fusioni 2013 e 2014

DATI ISTAT 2012	COMUNI		POPOLAZIONE	
0 - 500	142	9,20%	40.756	0,42%
501 - 1.000	186	12,05%	135.575	1,40%
1,001 - 3,000	493	31,93%	915.666	9,44%
3,001 - 5,000	264	17,10%	1.041.329	10,73%
5,001 - 10,000	270	17,49%	1.898.108	19,57%
10,001 - 15,000	82	5,31%	997.100	10,28%
15,001 -30,000	68	4,40%	1.350.864	13,93%
30,001 - 50,000	25	1,62%	962.600	9,92%
50,001 - 100,000	10	0,65%	694.323	7,16%
100,001 - 500,000	3	0,19%	424.387	4,37%
> 500,001	1	0,06%	1.240.173	12,78%
TOTALE	1544	100%	9.700.881	100%

La gestione associata



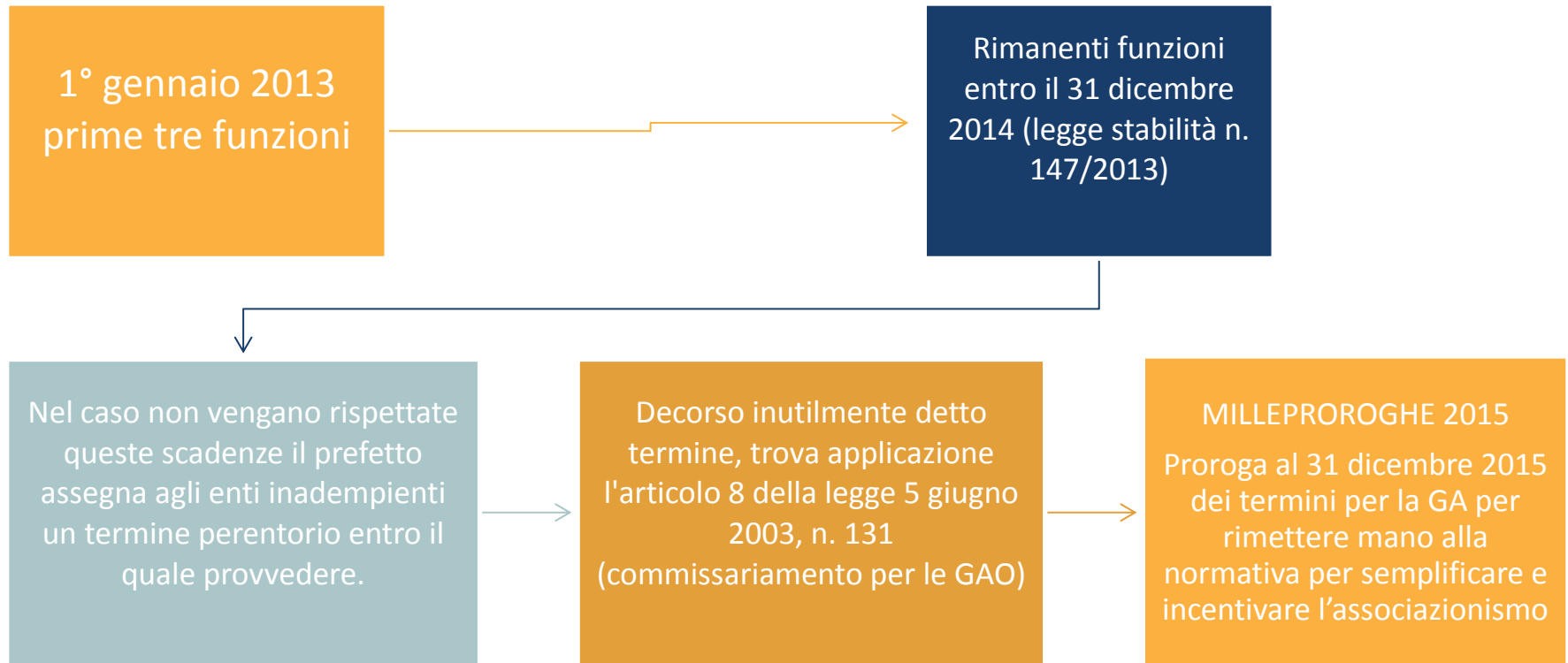
Accettare la sfida della GA

- Adeguatezza dei livelli di governo:
 - Come strumenti e risorse umane
 - Come risorse
 - Economicità, efficacia ed efficienza
- Differenziazione degli strumenti legislativi e delle funzioni: in particolare dopo la riforma delle Province
- Ambiti ottimali da declinare per temi di intervento (biblioteche, servizi sociali, scuola, rifiuti, acqua ...)
- Modello delle Unioni e delle Convenzioni
 - Decidere di premiare le scelte più strutturate
 - Risparmio / efficacia / universalità dei servizi

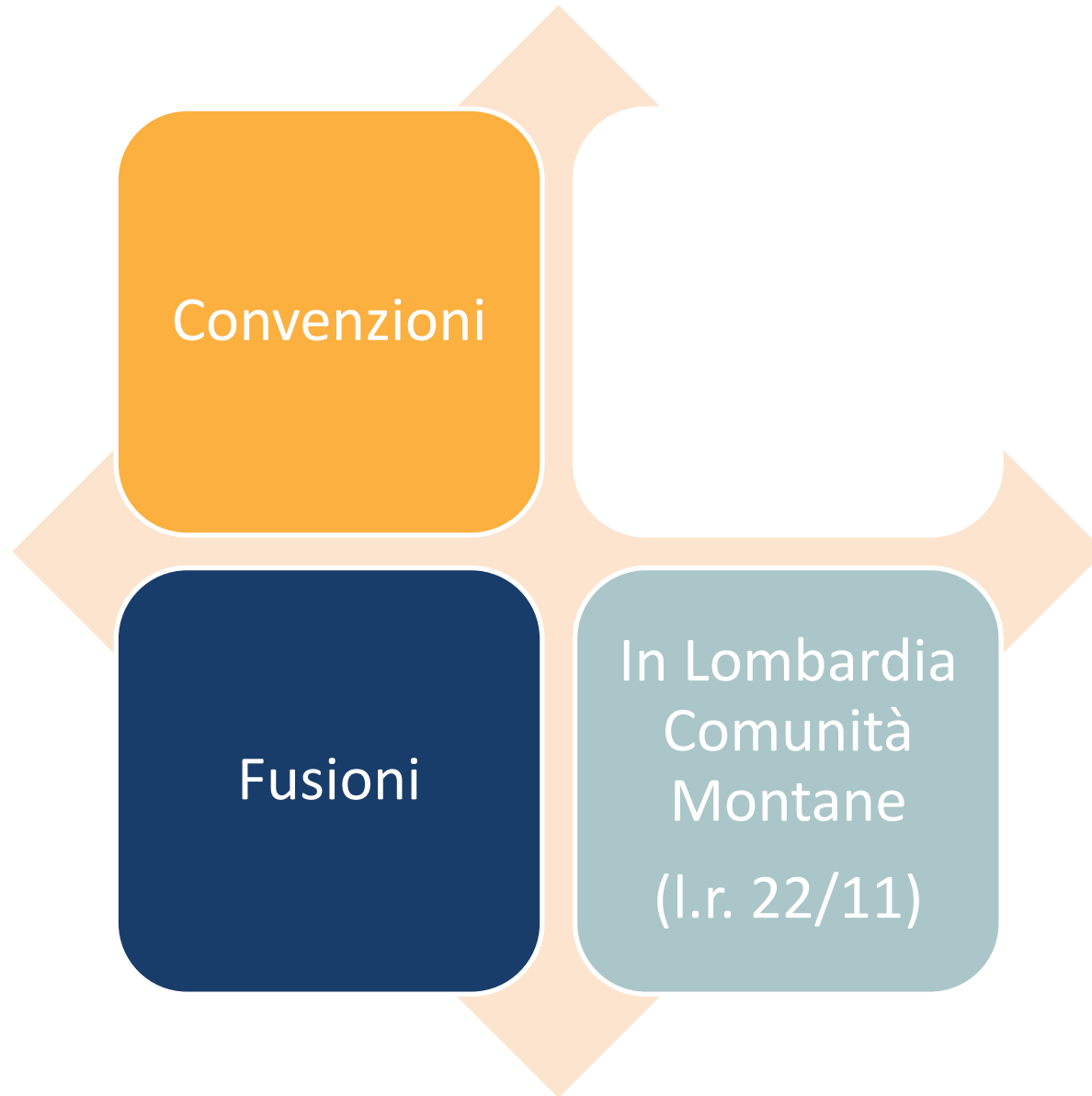
Coerenza, costanza, differenziazione

- Per raggiungere obiettivi di semplificazione e collaborazione istituzionale:
 - ⇒ Necessaria costanza nella legislazione e negli obiettivi da raggiungere
 - ⇒ Necessaria coerenza tra norma nazionale regionale
 - ⇒ Coerenza nei comportamenti tra i diversi ministeri e le diverse direzioni regionali
- Assegnazioni risorse e funzioni in base alla dimensione di svolgimento dei servizi
- Differenziazione delle norme tra grandi e piccoli Comuni

Scadenze GAO



Strumenti per la Gestione Associata



Le Convenzioni

Art. 30
TUEL
come
modificato
dal DL
95/12

Hanno durata almeno triennale. Ove alla scadenza del predetto periodo non sia comprovato, da parte dei comuni aderenti, il conseguimento di significativi livelli di efficacia ed efficienza nella gestione, secondo modalità stabilite con decreto del Ministro dell'Interno, i Comuni interessati sono obbligati ad esercitare le funzioni fondamentali esclusivamente mediante Unione di Comuni.

Le Unioni

Autonomia statutaria;
Potestà regolamentare

No patto di
stabilità

I consigli comunali
approvano l'atto
costitutivo e lo statuto
che individua le funzioni
svolte e le risorse
finanziarie

Le Unioni in Italia

Comuni	Unioni costituite	Comuni coinvolti	Media Comuni per Unione	% su tot Comuni
8047	403	2085	5,1	24,6%

LE UNIONI IN LOMBARDIA

Comuni	Unioni Costituite	Comuni coinvolti	Media Comuni per Unione	% su tot Comuni
1531	61	228		14,9%

Le Fusioni (art. 133 Costituzione; art. 15-16 TUEL; art. 31, co.23, l. 183/2011; art. 20 legge .135/2012)

Risposta all'obbligo di esercizio associato delle funzioni fondamentali

Incentivazioni per attenuare l'impatto della riduzione dei trasferimenti



Patto di stabilità non applicato per tre anni

Esclusione dall'obbligo di esercizio associato delle funzioni fondamentali per fusioni con abitanti pari o sup al quadruplo del più piccolo (L.R. 19/13 art. 2)

Le Fusioni in Lombardia

2012 → 2 fusioni

2013 → 19 processi di fusione con 9 referendum positivi (circa 58 comuni coinvolti)

Pr	Comuni	%Si	%No	Pr	Comuni	%Si	%No
Bg	Brembilla	82%	18%	Lc	Verderio Inferiore	77%	23%
	Gerosa	54%	46%		Verderio Superiore	84%	16%
Bg	Covo	26%	74%	Mn	Virgilio	76%	24%
	Fara Olivana Con Sola	61%	39%		Borgoforte	51%	49%
	Isso	53%	47%	Mn	San Giorgio Di Mantova	47%	53%
Bg	Sant'omobono Terme	90%	10%		Bigarello	47%	53%
	Valsecca	73%	27%	Pv	Cornale	87%	13%
Co	Bellagio	89%	11%		Bastida De' Dossi	85%	15%
	Civenna	63%	37%	Pv	Pievelcairo	89%	11%
Co	Gironico	75%	25%		Gambarana	36%	64%
	Pare'	81%	19%	So	Chiavenna	85%	15%
	Drezzo	79%	21%		Prata Camportaccio	39%	61%
Co	Uggiate-Trevano	65%	35%		Gordona	18%	82%
	Faloppio	51%	49%		Mese	23%	77%
	Ronago	45%	55%		Menarola	87%	13%
Co	Porlezza	45%	55%	So	Grosotto	57%	43%
	Valsolda	24%	76%		Lovero	36%	64%
	Corrido	10%	90%		Mazzo In Valtellina	43%	57%
	Claino Con Osteno	47%	53%		Vervio	53%	47%
	Valrezzo	1%	99%		Tovo S'agata	43%	57%
Co	Lenno	61%	39%	Va	Mesenzana	27%	73%
	Tremezzo	66%	34%		Grantola	54%	46%
	Mezzegra	61%	39%		Ferrera Di Varese	35%	65%
	Ossuccio	65%	35%		Cassano Valcuvia	31%	69%
Co	Menaggio	67%	33%		Masciago Primo	71%	29%
	Grandola Ed Uniti	19%	81%	Va	Maccagno	50%	50%
	Plesio	26%	74%		Veddasca	90%	10%
	Bene Lario	42%	58%		Pino Sulla Sponda Del Lago Maggiore	50%	50%
Co	Pianello Del Lario	17%	83%				
	Musso	53%	47%				

I 9 nuovi Comuni in Lombardia

Provincia di Bergamo:

Sant'Omobono Terme e Valsecca diventerà

Sant'Omobono Terme (“sì” 84%, “no” 16%);

Brembilla e Gerosa diventerà **Val Brembilla**

(“sì” 77%, “no” 23%).

Provincia di Como: Bellagio e Civenna si trasformerà in **Bellagio** (“sì” 81%, “no” 19%);

Drezzo, Gironico e Parè diventerà **Colverde**

(“sì” 78%, “no” 22%);

Lenno, Ossuccio, Tremezzo e Mezzegra si fonderanno in **Tremezzina** (“sì” 63%, “no” 37%).

I 9 nuovi Comuni in Lombardia

*Provincia di **Pavia**: Cornale e Bastida de' Dossi diventerà **Cornale e Bastida** (“sì” 87%, “no” 13%).*

*Provincia di **Mantova**: Virgilio e Borgoforte daranno vita a **Borgovirgilio** (“sì” 68%, “no” 32%).*

*Provincia di **Lecco**: Verderio Inferiore e Verderio Superiore sarà semplicemente **Verderio** (“sì” 80%, “no” 20”).*

*Provincia di **Varese**: Maccagno, Pino sulla Sponda del Lago Maggiore e Veddasca diventerà **Maccagno con Pino e Veddasca** (“sì” 54%, “no” 46%).*

*Provincia di **Lecco**:*

Rovagnate (“sì” 851 voti, “no” 263 voti);

Perego (“sì” 430 voti, “no” 305 voti);

Rovagnate e Perego diventerà

La Valletta Brianza

Comunità Montane in Lombardia

- Accordo ANCI-UNCHEM e presenza dei comuni montani in tutti gli organi di ANCI Lombardia
- Presenza della Consulta dei Presidenti delle comunità montane nel Dipartimento piccoli Comuni

1

- Non più ambiguità tra Unioni e CM

Novità L.R. 19/13 art. 3:

- CM come forma di GAO con convenzioni stabili

3

- Revisione regolamento 2/09 con specifici finanziamenti alle CM che attivano GAO solide e strutturate per i Comuni della C.M.

Le Comunità montane della Regione Lombardia *[elaborazione Ancitel 2015]*

Provincia	Comunità montana	Numero Comuni	Popolazione residente
Bergamo	dei Laghi Bergamaschi	38	98430
Bergamo	di Scalve	4	4300
Bergamo	Valle Brembana	37	42902
Bergamo	Valle Imagna	16	32184
Bergamo	Valle Seriana	38	138652
Brescia	del Sebino Bresciano	9	36503
Brescia	di Valle Camonica	41	93448
Brescia	di Valle Sabbia	25	66405
Brescia	Parco Alto Garda Bresciano	9	29304
Brescia	Valle Trompia	17	90113
Como	Lario Intelvese	24	28630
Como	Triangolo Lariano	30	75760
Como	Valli del Lario e del Ceresio	30	37289
Lecco	Lario Orientale Valle San Martino	26	108353
Lecco	Valsassina, Valvarrone, Val d'Esino e Riviera	28	33757
Pavia	Oltrepò Pavese	42	36149
Sondrio	Alta Valtellina	6	24825
Sondrio	Valchiavenna	13	24708
Sondrio	Valtellina di Morbegno	25	47068
Sondrio	Valtellina di Sondrio	21	34833
Sondrio	Valtellina di Tirano	12	28951
Varese	del Piambello	20	70635
Varese	Valli del Verbano	33	83905

Prospettive: Riordino territoriale Regione Lombardia

- Richieste di ANCI Lombardia:

- ⇒ Legge regionale di riordino territoriale:

- *sintesi tra la normativa vigente regionale (legge 11/04 piccoli comuni, legge 19/08 Unioni e Comunità Montane, regolamento 2/09) in coordinamento con quella statale.

- *definizione degli ambiti territoriali ottimali per la GAO e le ridefinite funzioni provinciali

Altre richieste di ANCI a Regione Lombardia

- Ripristino risorse destinate alle Unioni di Comuni (l.r. 22/11) **anche per le Unioni di nuova formazione** .
- Definizione di un sistema di premialità e incentivazioni anche per le GAO particolarmente strutturate e integrate (uffici unici...)
- Incentivi ai Comuni non in obbligo coinvolti nel processo associativo
- Deroghe sui livelli demografici richieste dai Comuni e per “Comuni isola” .

La legge regionale lombarda 35/2014

- Interviene sull'art 1 della LR 19/08 per modificare le norme sulle Unioni
- Recepisce istanze e proposte di ANCI Lombardia
- Allineamento alla normativa nazionale:
 - ⇒ Vengono recepite le funzioni fondamentali come definite dal DI 78/10
 - ⇒ Rappresentanza istituzionale sia gli organi vengono previsti come nel TUEL art 32 (Giunta e Consiglio dell'Unione, rappresentanza di tutti i comuni e delle minoranze)
 - ⇒ Adozione e modifica dello Statuto come nel TUEL
- L'Unione deve esercitare almeno 5 funzioni fondamentali
- L'Unione deve avere durata minima 10 anni
- Anche le Unioni post 2011 sono destinatarie di contributi
- Viene istituito il registro delle Unioni
- Per i Comuni nati da fusione continuano a godere dei vantaggi dei piccoli comuni preesistenti e sono esentati dalla GAO se almeno quadruplo degli abitanti del Comune più piccolo

La legge regionale lombarda 35/2014

- Criteri dei contributi alle Unioni:
 - ⇒ Conferimento ulteriori funzioni oltre le fondamentali
 - ⇒ Numero delle funzioni e tipologia dei servizi associati
 - ⇒ Popolazione e numero comuni coinvolti
 - ⇒ Presenza nell'Unione di Comuni a medio svantaggio
 - ⇒ Presenza di Comuni non in obbligo
 - ⇒ Presenza di un unico segretario dell'Unione e di un numero cospicuo dei Comuni aderenti
 - ⇒ Densità della popolazione
 - ⇒ Presenza di uffici unici nella gestione dei servizi e funzioni
 - ⇒ Differenza capacità tributaria calcolata su IMU e IRPEF

Le domande per un nuovo disegno istituzionale

- Come semplificare il quadro ordinamentale della Lombardia?
- Quale declinazione delle funzioni e dei servizi nei diversi livelli di governance?
- Dove e a quali livelli svolgere le funzioni?