
Seminario:
Lo stato di salute delle unioni di comuni dell'Emilia-Romagna
Bologna, 14 marzo 2019

Le unioni di comuni in Italia: criticità, suggerimenti e opportunità di sviluppo

Alessandro Spano

Università di Cagliari

1. Obiettivi della ricerca
2. Metodologia
3. Risultati focus group
4. Risultati questionario
5. Sentenza Corte Costituzionale gennaio 2019



Obiettivi della ricerca

Ricostruire lo stato dell'arte delle unioni di comuni italiane

Comprendere le motivazioni alla costituzione e i benefici ottenuti

Analizzare le criticità e evidenziare suggerimenti per lo sviluppo delle unioni



Definizione finalità delle Unioni di comuni

Art. 32 TUEL - l'unione di comuni è "l'ente locale costituito da due o più comuni, di norma contermini, finalizzato all'esercizio associato di funzioni e servizi".

La finalità di fondo è, dunque, l'erogazione in forma associata di funzioni e servizi, i secondi intesi come articolazione delle prime (in pratica, ogni funzione è costituita da più servizi).



Comuni e unioni di comuni in Italia



Distribuzione comuni per classi demografiche

Classi demografiche	Numero Comuni		Popolazione residente (Istat 2017)	
	Numero	%	Numero	%
0 - 1.999	3.465	43,56	3.277.582	5,41
2.000 - 4.999	2.071	26,04	6.679.558	11,02
5.000 - 9.999	1.192	14,99	8.425.656	13,91
10.000 - 19.999	705	8,86	9.741.561	16,08
20.000 - 59.999	417	5,24	13.724.403	22,65
60.000 - 249.999	92	1,16	9.473.794	15,64
> 250.000	12	0,15	9.266.891	15,29
Italia	7.954	100%	60.589.445	100



Numero dei comuni italiani dal 1861 al 2018

Anno	Numero Comuni	Popolazione*	Pop. media per comune
1861	7.720	22.171.946	2.872
1871	8.383	27.295.509	3.256
1881	8.260	28.951.546	3.505
1901	8.263	32.963.316	3.989
1911	8.324	35.841.563	4.306
1921	9.195	39.396.757	4.285
1931	7.311	41.043.489	5.614
1936	7.339	42.398.489	5.777
1951	7.810	47.515.537	6.084
1961	8.035	50.623.569	6.300
1971	8.056	54.136.547	6.720
1981	8.086	56.556.911	6.994
1991	8.100	56.885.336	7.023
2001	8.101	56.995.744	7.036
2011	8.092	59.433.744	7.345
2015	8.047	60.782.668	7.553
2016	7.983	60.665.551	7.599
2017	7.978	60.665.729	7.604
2018	7.954	60.589.445	7.617
2019	7.918	60.483.973	7.639

Fonte: Comuniverso (2018) su dati Istat

Fusioni di comuni periodo 1995-2018

Anno	N° fusioni	%	N. fusioni per incorporaz.	Totale	%
1995	2	2,1%		2	1,9%
1998	1	1,0%		1	1,0%
1999	1	1,0%		1	1,0%
2003	1	1,0%		1	1,0%
2009	1	1,0%		1	1,0%
2010	2	2,1%		2	1,9%
2011	1	1,0%		1	1,0%
2013	2	2,1%		2	1,9%
2014	24	25,0%		24	23,1%
2015	6	6,3%	1	7	6,7%
2016	27	28,1%	2	29	27,9%
2017	10	10,4%	4	14	13,5%
2018	18	18,8%	1	19	18,3%
Totale	96	100%	8	104	100%



Fusioni di comuni per regione

Regione	N°	%	N. fusioni per incorporaz.	Totale	%
Trentino AA	23	24,0%	1	24	23,1%
Lombardia	18	18,8%	4	22	21,2%
Toscana	13	13,5%		13	12,5%
E. Romagna	10	10,4%		10	9,6%
Veneto	9	9,4%		9	8,7%
Piemonte	9	9,4%	2	11	10,6%
Marche	5	5,2%	1	6	5,8%
Friuli V.G.	5	5,2%		5	4,8%
Calabria	2	2,1%		2	1,9%
Liguria	1	1,00%		1	1,0%
Campania	1	1%		1	1,0%
Totale fusioni	96	100%	8	104	99%

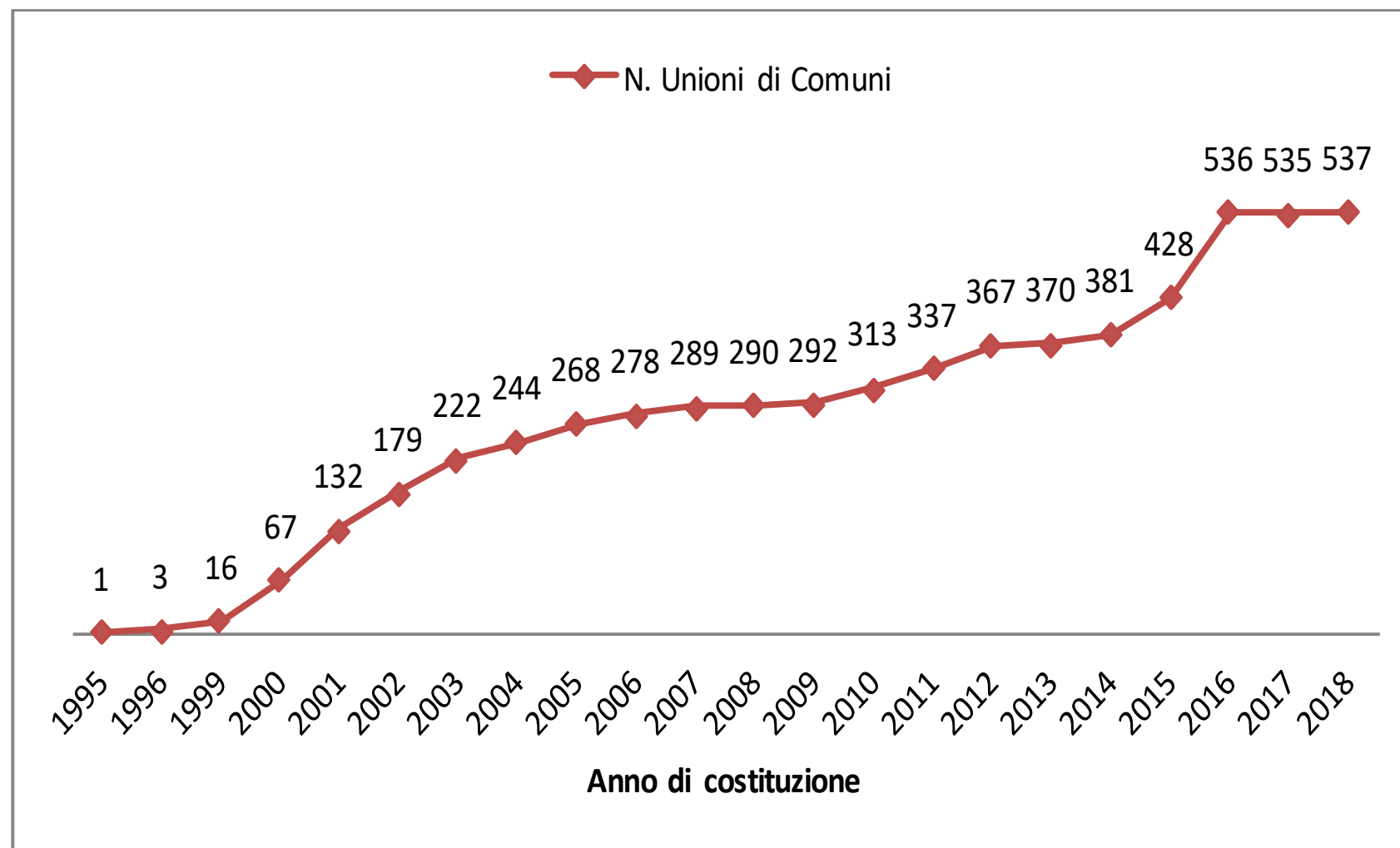
Totale comuni fusi	Popolazione coinvolta	N. medio comuni per fusione	Popolazione media per fusione
~260	~600.000	~2,5	~5,750



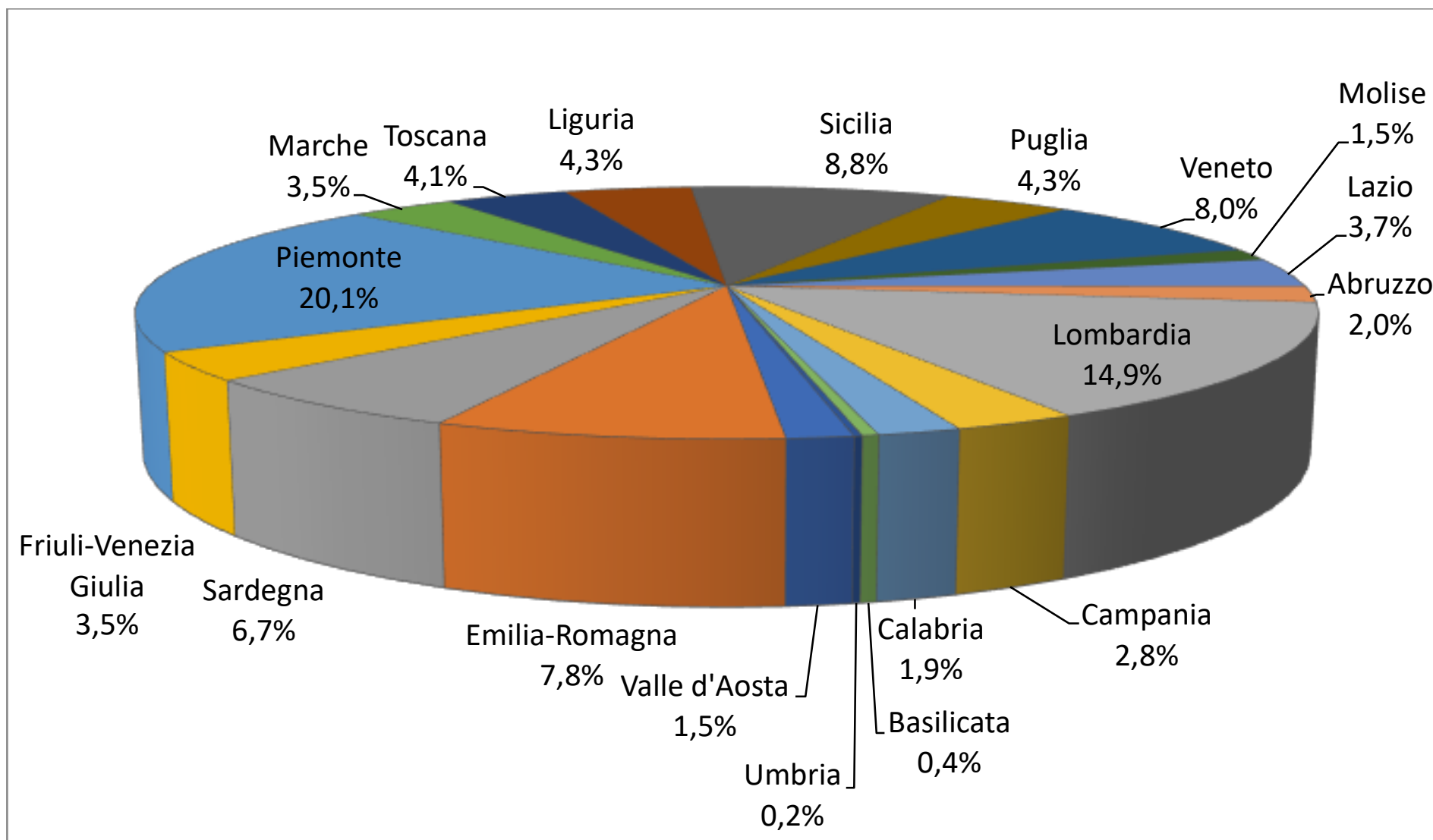
Distribuzione unioni per regione e n. comuni aderenti

N.	Regione	Totale Comuni	Unioni di Comuni	Comuni aderenti	Adesione media	% Comuni aderenti	Abitanti/ Unioni	% Unioni sul totale
1	Valle d'Aosta	74	8	73	9,13	98,65	92.522	1,5%
2	Emilia-Romagna	331	42	270	6,43	81,57	2.442.960	7,8%
3	Sardegna	377	36	281	7,81	74,54	685.894	6,7%
4	Friuli-Venezia Giulia	215	19	146	7,68	67,91	946.099	3,5%
5	Piemonte	1.197	108	778	7,2	65	1.348.964	20,1%
6	Marche	229	19	120	6,32	52,4	531.293	3,5%
7	Toscana	274	22	139	6,32	50,73	866.977	4,1%
8	Liguria	234	23	110	4,78	47,01	171.332	4,3%
9	Sicilia	390	47	174	3,7	44,62	767.734	8,8%
10	Puglia	258	23	113	4,91	43,8	1.032.381	4,3%
11	Veneto	571	43	225	5,23	39,4	1.152.724	8,0%
12	Molise	136	8	52	6,5	38,24	93.296	1,5%
13	Lazio	378	20	101	5,05	26,72	209.792	3,7%
14	Abruzzo	305	11	68	6,18	22,3	256.576	2,0%
15	Lombardia	1.516	80	277	3,46	18,27	679.042	14,9%
16	Campania	550	15	90	6	16,36	484.727	2,8%
17	Calabria	404	10	53	5,3	13,12	154.505	1,9%
18	Basilicata	131	2	16	8	12,21	58.270	0,4%
19	Umbria	92	1	8	8	8,7	38.458	0,2%
20	Trentino-Alto Adige	292	0	0	0	0	0	0,0%
	Totali	7.954	537	3.094	5,9	38,9%	12.013.546	100,0%

Crescita numero unioni di comuni dal 1995 al 2018



Distribuzione regionale delle unioni (%)



Abbandona lo spirito volontario precedente e riporta alcune forme di obbligo, imponendo ai comuni con popolazione inferiore a cinquemila abitanti (tremila se appartenenti o già appartenuti a comunità montane) l'esercizio in forma associata di alcune funzioni.



Testo Unico degli Enti Locali (TUEL), forme di associazionismo

1. Aree e città metropolitane (art. 2)
2. Comunità montane (art. 27 ss.)
3. Comunità isolate o di arcipelago (art. 29)
4. Convenzioni (art. 30)
5. Consorzi (art. 31)
- 6. Unioni di Comuni (art. 32)**
7. Esercizio associato di funzioni e servizi (art. 33)
8. Accordi di programma (art. 34)



Lo svolgimento della ricerca



1° fase: Focus Group



Analisi e individuazione item

2° fase: Questionario



Analisi risultati

Struttura dei focus group:

1. Motivazioni
2. Vantaggi e problematiche (resistenze)
3. Suggerimenti

Focus group: motivazioni costituzione unioni

Intuito degli amministratori che avevano
l'obiettivo di ragionare come territorio

Miglioramento servizi

Riduzione costi

Usufruire degli incentivi finanziari

Maggiore possibilità di accedere ai bandi

Alleggerire i comuni da procedure
amministrative e finanziarie



Focus group: vantaggi costituzione unioni

Aumento della forza contrattuale

Crescita professionale del personale (anche grazie alla specializzazione)

Miglioramento dei servizi erogati



Focus group: problematiche

Norme poco chiare e poco certe

Mancata definizione degli ambiti territoriali ottimali

Mancanza analisi costi-benefici

Trasferimento senza analisi degli aspetti organizzativi

Servizi trasferiti comportano maggiori costi

Ritardo nei trasferimenti finanziari

Servizi vs funzioni



Focus group: resistenze

Da parte dei politici



**Difficoltà a ragionare in termini di territorio
Rinunciare all'autonomia**

Da parte del personale



**Trasferimento percepito come
"salto nel buio"**

In generale



**Rischio che venga meno il rapporto diretto
tra comune e cittadini
(creando una sorta di violazione del
principio di sussidiarietà)
che continuano a vedere il comune come
punto di riferimento principale**

Focus group: percezione cittadini

Il comune rimane il punto di riferimento

La maggior parte dei cittadini non sa che il comune aderisce all'Unione di comuni

Percezione difficile in assenza di trasferimento di servizi a rilevanza sociale



Focus group: suggerimenti

Rendere il personale partecipe del progetto
per ridurre resistenza

Organizzazione di momenti di incontro e di
formazione

Supporto da parte dei funzionari regionali
(soprattutto nella fase iniziale)

Politiche di gestione del personale e
dotazione organica

Introduzione leva finanziaria sanzionatoria



Struttura questionario

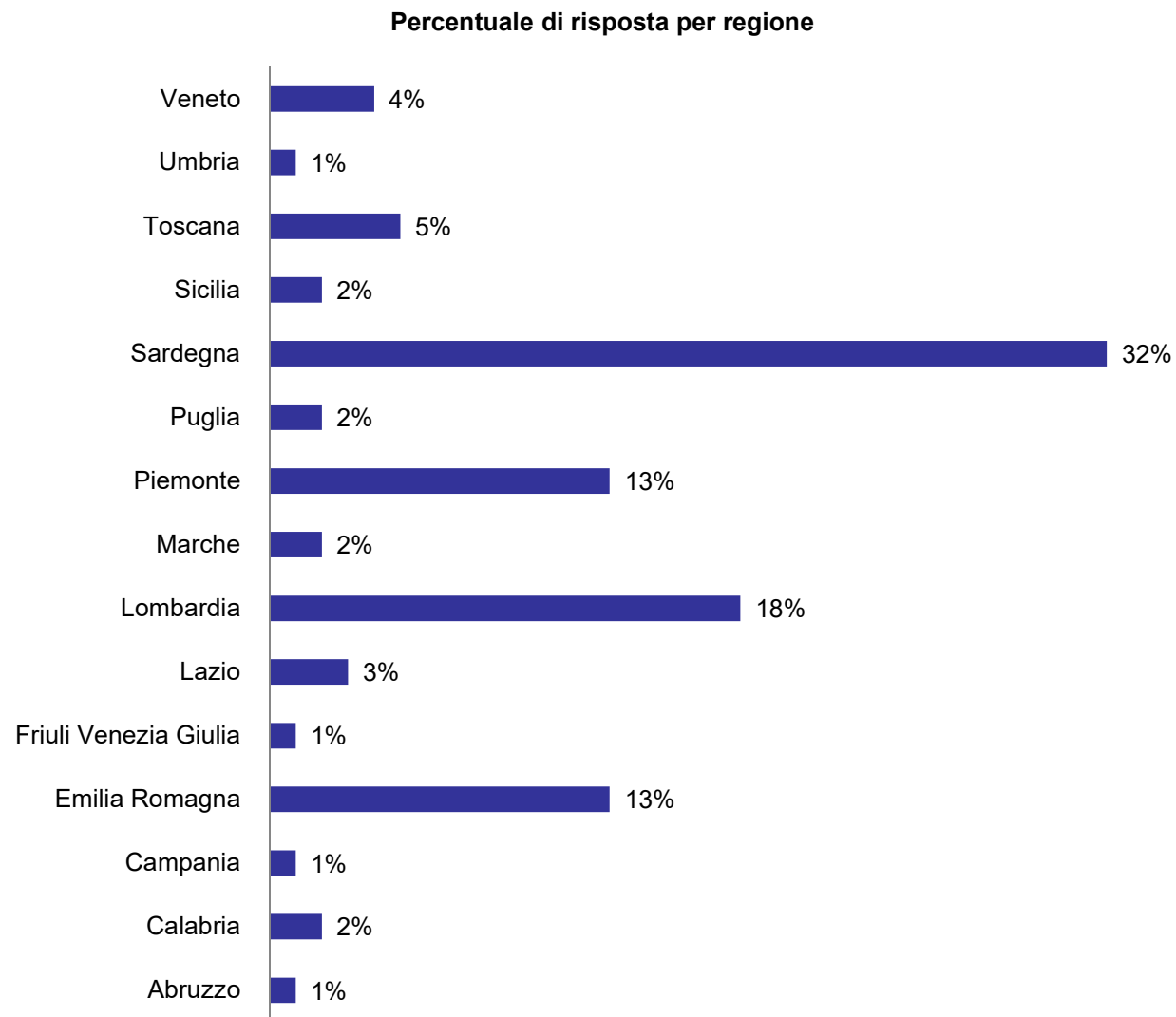
1. Anagrafica
2. Costituzione delle unioni di comuni
3. Stato dell'arte
4. Prospettive future
5. Criticità e benefici
6. Gestione unione di comuni
7. Struttura dell'unione
8. Ruolo e coinvolgimento dei cittadini,
conclusioni



- Periodo: giugno 2013- dicembre 2013
- Tasso risposta questionari
 - 100 questionari, pari al 27,03% popolazione unioni di comuni



Questionari: % risposta per regione



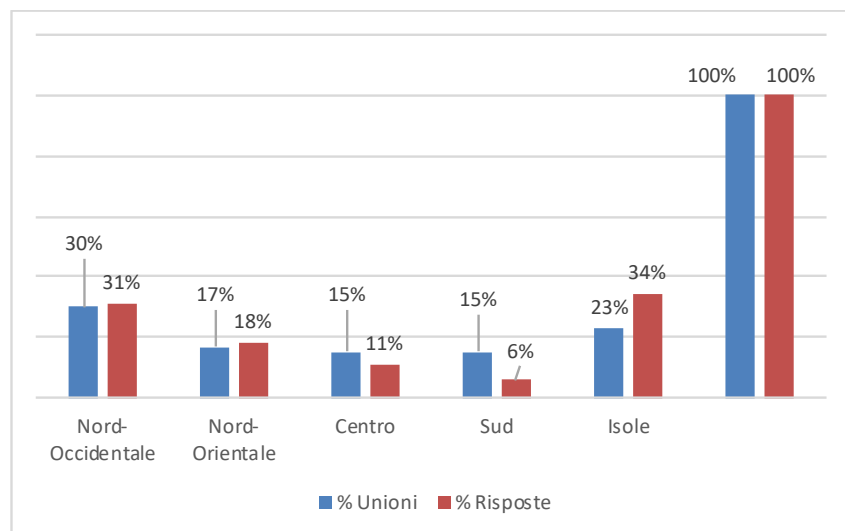
Rischio auto selezione campione

Uso variabili ausiliarie:

- Regione appartenenza
- Distribuzione geografica
- Popolazione media per unione



Confronto unioni Italia-Campione



	Popolazione complessiva	Popolazione media
Universo (370 UC)	7.708.290	20.833
Campione (100 UC)	2.258.814	22.588

Regione	Universo		Campione		
	N	%	N	%	Δ
Abruzzo	7	1,9%	1	1,0%	-0,9%
Basilicata	1	0,3%	0	0,0%	-0,3%
Calabria	10	2,7%	2	2,0%	-0,7%
Campania	10	2,7%	1	1,0%	-1,7%
E. Romagna	31	8,4%	13	13,0%	4,6%
Friuli V. Giulia	3	0,8%	1	1,0%	0,2%
Lazio	20	5,4%	3	3,0%	-2,4%
Liguria	1	0,3%	0	0,0%	-0,3%
Lombardia	61	16,5%	18	18,0%	1,5%
Marche	11	3,0%	2	2,0%	-1,0%
Molise	8	2,2%	0	0,0%	-2,2%
Piemonte	49	13,2%	13	13,0%	-0,2%
Puglia	21	5,7%	2	2,0%	-3,7%
Sardegna	35	9,5%	32	32,0%	22,5%
Sicilia	49	13,2%	2	2,0%	-11,2%
Toscana	24	6,5%	5	5,0%	-1,5%
Trentino	1	0,3%	0	0,0%	-0,3%
Umbria	1	0,3%	1	1,0%	0,7%
Valle d'Aosta	0	0,0%	0	0,0%	0,0%
Veneto	27	7,3%	4	4,0%	-3,3%
Totale	370	100%	100	100%	0%



I risultati della ricerca



Motivazione alla costituzione delle unioni

Motivazione	M	DS
Migliorare in termini di efficienza ed efficacia l'erogazione funzioni e dei servizi	4,14	,974
Accedere ai contributi	4,05	,988
Ridurre i costi dei servizi	3,94	,935
Erogare servizi non erogabili dal singolo comune	3,89	1,115
Rispettare la normativa	3,36	1,442
Semplificare i procedimenti amministrativi	3,22	1,231



Motivazione alla costituzione delle unioni (dettaglio periodo di costituzione)

Periodo 1997-2001

Motivazione	M	DS
Migliorare in termini di efficienza ed efficacia l'erogazione delle funzioni e dei servizi	4,50	,707
Erogare servizi non erogabili dal singolo comune	4,23	1,210
Ridurre i costi dei servizi	4,08	,891
Accedere ai contributi	3,73	1,079
Rispettare la normativa	3,35	1,355
Semplificare i procedimenti amministrativi	3,15	1,156

Periodo 2002-2007

Motivazione	M	DS
Accedere ai contributi	4,45	1,152
Migliorare in termini di efficienza ed efficacia l'erogazione delle funzioni e dei servizi	4,34	,897
Ridurre i costi dei servizi	4,00	1,069
Erogare servizi non erogabili dal singolo comune	3,93	1,252
Rispettare la normativa	3,79	1,800
Semplificare i procedimenti amministrativi	3,69	1,606

Motivazione	M	DS
Accedere ai contributi	4,16	,878
Migliorare in termini di efficienza ed efficacia l'erogazione delle funzioni e dei servizi	3,89	1,133
Ridurre i costi dei servizi	3,87	,919
Erogare servizi non erogabili dal singolo comune	3,71	,968
Rispettare la normativa	3,56	1,516
Semplificare i procedimenti amministrativi	3,27	1,250

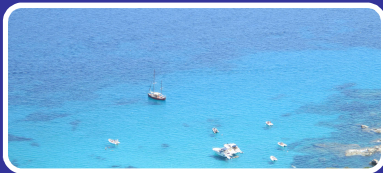
Periodo 2008-2012

Motivazioni per la costituzione per area geografica



Nord-ovest e nord-est

prevale miglioramento dei livelli di efficienza ed efficacia delle funzioni e dei servizi



Centro e isole

prevale ottenimento contributi
(nel centro stesso valore medio miglioramento effic. e efficacia)



Sud

prevale la riduzione dei costi



Accesso contributi

è l'ultima nelle regioni del sud



Rispetto normativa

seconda in ordine di importanza nelle isole e terza nel centro

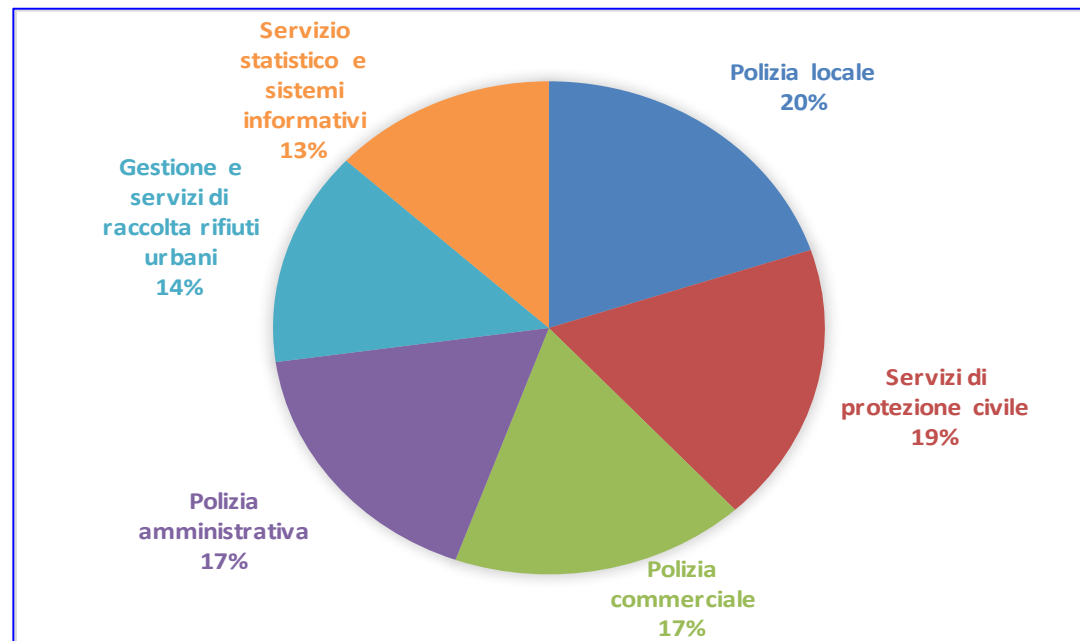


Servizi maggiormente erogati dalle unioni

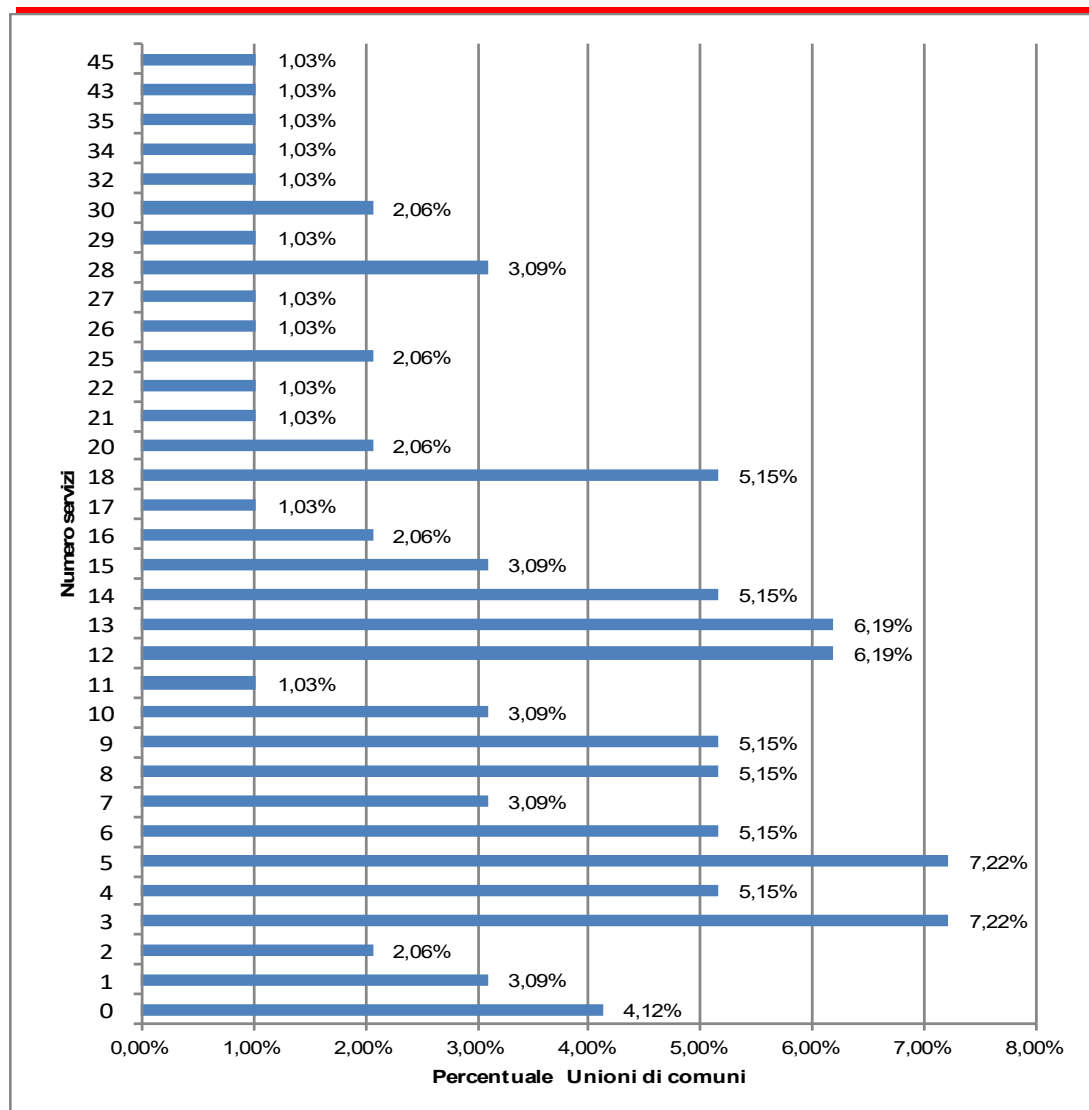
Prevalenza servizi con impatto diretto sui cittadini (polizia, protezione civile e gestione dei rifiuti) rispetto ai servizi di supporto alle unioni, (es. sistemi informativi)

Servizio idrico integrato erogato in forma associata solo nel 4% dei casi e la gestione dei beni culturali solo nel 7%.

Pianificazione territoriale di livello sovra comunale erogata in forma associata in modo limitato (12%).



% servizi erogati dalle unioni



- Nessuna unione eroga tutti e 46 i servizi
- Solo il 3% eroga più di 35 servizi.
- Quasi il 97% delle unioni eroga almeno un servizio
- 60% circa delle unioni eroghi al massimo 12 dei 46 servizi previsti
- 30% circa da 12 a 25 servizi
- 13% oltre 26 servizi

Servizi erogati per classi anni costituzione

		Classi anni costituzione		
		1997 - 2001	2002 - 2007	2008 - 2012
Numero Servizi erogati	0 - 12	56,0%	75,0%	47,7%
	13 - 25	36,0%	17,9%	31,8%
	26 - 45	8,0%	7,1%	20,5%



Criticità post-costituzione

Criticità	M	DS
Limiti normativi dotazioni organiche all'unione	3.78	1,246
Scarsità risorse umane	3.74	1,222
Resistenza amministratori singoli comuni a rinunciare alla propria autonomia	3.66	1,249
Problemi nella definizione struttura organizzativa	3.60	1,180
Scarsità risorse finanziarie	3.57	1,249
Poca chiarezza normativa regionale personale trasferito alle unioni di comuni	3.40	1,395
Poca chiarezza normativa regionale sulle funzioni da erogare in forma associata	3.38	1,322
Resistenza personale ad accettare di essere trasferito in un altro ente	3.34	1,335
Resistenza personale a rinunciare a incarichi dirigenz. e/o posizioni organizzative	3.24	1,322
Procedure non uniformi nei diversi comuni	3.13	1,119
Difficoltà vertice politico a definire strategie che valorizzino il territorio	3.05	1,321
Mancanza di indirizzo da parte dell'organo politico dell'unione	3.03	1,345
Maggiore complessità dei procedimenti amministrativi	2.74	1,182
Resistenza da parte dei politici a rinunciare a incarichi politici	2.67	1,210
Possibilità di stipulare convenzione con comuni non della stessa Unione	2.39	1,202
Ambito territoriale poco omogeneo, non ottimale	2.27	1,278
Resistenza da parte dei cittadini	2.03	,953

Benefici post-costituzione

Benefici	M	DS
Maggiore qualità dei servizi erogati	3.54	1,027
Ampliamento della gamma dei servizi offerti	3.43	,968
Costruzione di professionalità specializzate	3.34	1,123
Maggiore efficienza nell'uso delle risorse materiali	3.33	1,060
Maggiore efficienza nell'uso delle risorse umane	3.32	1,058
Riduzione costi sostenuti per l'erogazione dei servizi	2.97	1,172
Maggiore soddisfazione da parte dei cittadini	2.87	,962
Semplificazione dei procedimenti amministrativi	2.85	1,210



Attività di pianificazione strategica

	M	DS
Il processo di definizione degli obiettivi dell'unione di comuni ha previsto il coinvolgimento degli amministratori dei singoli comuni	3.04	1,097
È stata individuata la missione dell'unione di comuni	2.89	1,115
È stato formalizzato un processo di definizione degli obiettivi dell'unione di comuni	2.81	1,038
È stato individuato il personale necessario per svolgere le attività dell'unione di comuni	2.79	1,179
Sono stati individuati gli indicatori necessari per la misurazione e la valutazione del raggiungimento degli obiettivi	2.33	1,084
È stata pianificata l'attività di formazione per gli amministratori	1.89	,976



Correlaz. Attività di pianificazione strategica/criticità

	Missione unione individuata	Processo definizio- ne obiettivi forma- lizzato	processo definizio- ne obiettivi con coinvolgimento	Personale necessa- rio individuato
Problemi nella definizione della struttura organizzativa dell'unione	-,223*	-,247*	-,184	-,206*
Mancanza di indirizzo da parte dell'organo politico dell'unione	-,267*	-,259*	-,343**	-,163
Resistenza da parte degli amministratori dei singoli comuni a rinunciare alla propria autonomia	-,264*	-,163	-,197	-,107
Resistenza da parte dei politici a rinunciare a incarichi politici	-,084	-,025	-,245*	-,047
Difficoltà da parte del vertice politico a definire strategie che valorizzino il territorio	-,284**	-,220*	-,300**	-,101



Attività di gestione

	M	DS
Valutazione delle performance individuali	3.25	1,190
Valutazione delle performance organizzative	3.11	1,201
Attività di formazione per il personale dell'unione di comuni	3.09	1,174
Monitoraggio continuo attività svolte dall'Unione	2.75	1,100
Controllo di gestione	2.67	1,232
Comunicazione dei risultati ottenuti ai cittadini	2.35	1,115
Rilevazione livello soddisfazione cittadini per servizi erogati	2.18	1,104
Attività di formazione per gli amministratori	2.01	1,275



Resistenze

	M	DS
Resistenza amministratori dei singoli comuni nei confronti della rinuncia al controllo delle risorse	3.62	1,102
Resistenza personale trasferito alle unioni in quanto non si sente di appartenere all' unione	3.28	1,295
Resistenza amministratori singoli comuni a condividere obiettivi per il territorio	3.28	1,154
Resistenza cittadini che non hanno percezione dei servizi erogati dall' unione	2.56	1,206



Correlazione pianificaz.strategica/resistenze

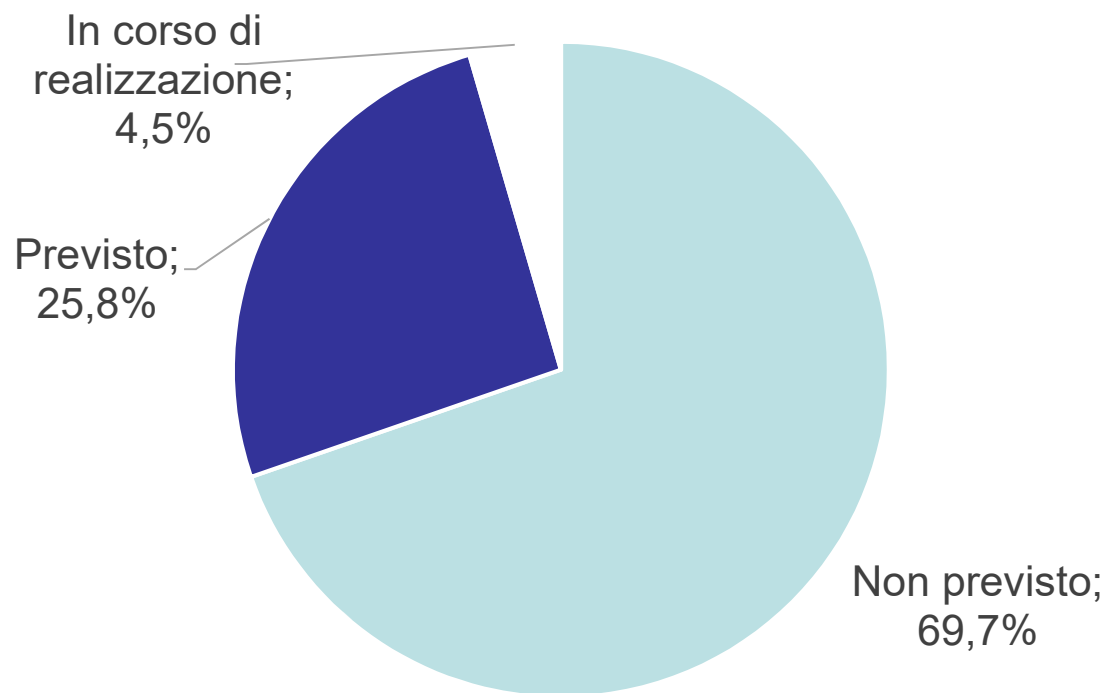
	Senso non appartenenza personale trasferito alle unioni	Amministratori singoli comuni non condividono obiettivi per territorio	Amministratori singoli comuni non rinunciano controllo delle risorse	Cittadini non hanno percezione servizi erogati dall' unione
È stata individuata la missione dell'unione di comuni	-,188	-,254*	-,204	,201
È stato formalizzato un processo di definizione degli obiettivi dell'unione di comuni	-,177	-,208*	-,162	,223*
Il processo di definizione degli obiettivi dell'unione di comuni ha previsto il coinvolgimento degli amministratori dei singoli comuni	-,143	-,221*	-,106	-,055
È stato individuato il personale necessario per svolgere le attività dell'unione di comuni	-,116	-,112	-,068	,177
È stata pianificata l'attività di formazione per gli amministratori	,098	,009	,095	,320**
Sono stati individuati gli indicatori necessari per la misurazione e la valutazione del raggiungimento degli obiettivi	,089	,017	,022	,325**

Attività di supporto

	M	DS
Organizzazione di momenti di confronto tra gli amministratori di diverse unioni di comuni	4.03	,862
Organizzazione di corsi di formazione per gli amministratori dei comuni appartenenti all'unione di comuni	4.02	1,011
Organizzazione di momenti di confronto tra il personale di diverse unioni di comuni	3.92	,846
Organizzazione di corsi di formazione per il personale dei comuni appartenenti all'unione di comuni	3.82	,950
Organizzazione di momenti di condivisione con i cittadini delle attività che svolge l'unione di comuni	3.57	1,050
Organizzazione di momenti di condivisione con i cittadini delle attività che potrebbe svolgere l'unione di comuni	3.46	1,099



Studi di fattibilità



Struttura di governo delle unioni

	N
Rotazione del presidente durante la legislatura	64
Presidente eletto per la tutta la durata del mandato	24
Sono presenti istituti di partecipazione delle minoranze	18
Deleghe	17
Sono presenti commissioni tematiche	11
È presente un ufficio di presidenza	3
Sono presenti istituti di partecipazione dei cittadini	1
Altro	5

Ruoli di vertice delle unioni

	%
Mantenimento di incarichi dirigenziali/di settore o posizioni organizzative nei singoli comuni e costituzione di incarichi dirigenziali/di settore o posizioni organizzative anche in seno all'unione	32,97%
Trasferimento degli incarichi dirigenziali/di settore o posizioni organizzative dai comuni all'unione	26,37%
Trasferimento incarichi + Nomina di un direttore generale dell'unione, affiancato al segretario	5,49%
Mantenimento di incarichi dirigenziali + Nomina di un direttore generale dell'unione, affiancato al segretario	5,49%
Trasferimento incarichi +Mantenimento di incarichi dirigenziali	5,49%
Nomina di un direttore generale dell'unione, affiancato al segretario	3,30%
Mantenimento di incarichi dirigenziali +altro	1,10%
Trasferimento incarichi +altro	1,10%
Altro	18,68%
Totale	100,00%

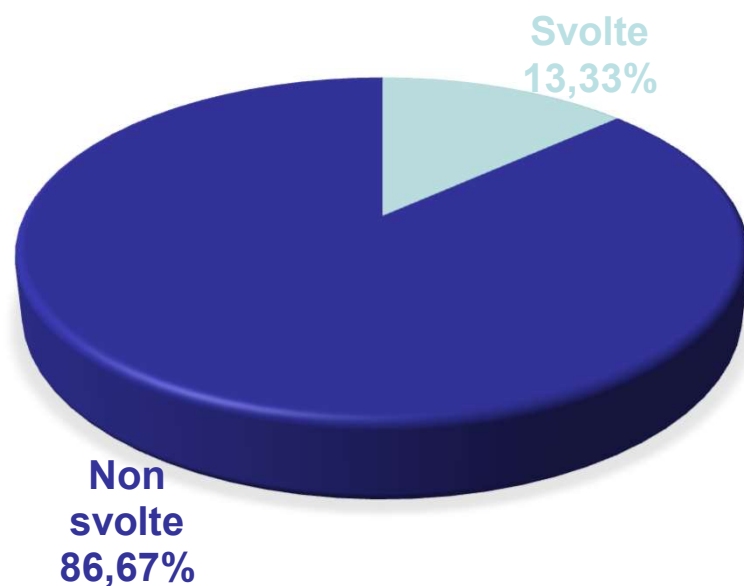


Personale e dirigenti delle unioni

Tipologia contratto personale	N
Personale assunto a tempo indeterminato dall'unione	44
Personale in comando	43
Personale assunto a tempo determinato dall'unione	39
Personale trasferito all'unione di comuni	38
Altro	27
Professionisti esterni	12
Personale distaccato	8

Dirigenti Unioni	
Soggetti con incarico dirigenziale a tempo pieno	24,72%
Soggetti con incarico dirigenziale a tempo parziale	12,36%
Soggetti con incarico dirigenziale a tempo pieno e a tempo parziale	6,74%
Non sono presenti soggetti con incarico dirigenziale	56,18%

Ruolo e coinvolgimento dei cittadini



Tipologie di indagini svolte	%
Percezione di miglioramenti rilevati nell'erogazione dei servizi a seguito dell'adesione all'unione	41,18
Soddisfazione per i servizi erogati dall'unione	35,29
I cittadini hanno una limitata consapevolezza dell'appartenenza del loro comune ad una unione	23,53



Suggerimenti

	%
Interventi normativi	53,85
Modifica approccio culturale-politico	19,23
Cambio strategie	11,54
Formazione	7,69
Assegnazione incentivi-disincentivi	7,69



Sentenza Corte Costituzionale gennaio 2019

La sentenza, dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 14, comma 28, del decreto-legge 31 maggio 2010, n. 78

"nella parte in cui non prevede la possibilità, in un contesto di Comuni obbligati e non, di dimostrare, al fine di ottenere l'esonero dall'obbligo, che a causa della particolare collocazione geografica e dei caratteri demografici e socio ambientali, del Comune obbligato, non sono realizzabili, con le forme associative imposte, economie di scala e/o miglioramenti, in termini di efficacia ed efficienza, nell'erogazione dei beni pubblici alle popolazioni di riferimento"



Sentenza Corte Costituzionale gennaio 2019: tre principi

1

«L'ingegneria legislativa non combacia con la geografia funzionale»

2

«Le stesse funzioni fondamentali – nonostante i principi di differenziazione, adeguatezza e sussidiarietà di cui all'art. 118, Cost. –risultano assegnate al più piccolo Comune italiano, con una popolazione di poche decine di abitanti, come alle più grandi città del nostro ordinamento, con il risultato paradossale di non riuscire, proprio per effetto dell'uniformità, a garantire l'eguale godimento dei servizi, che non è certo il medesimo tra chi risiede nei primi e chi nei secondi»

3

Concertazione con i comuni interessati

