

FRANCESCA SILVIA ROTA

## **LE UNIONI DI COMUNI PER LA GESTIONE ASSOCIATA DEI SERVIZI ESSENZIALI: STORIA DI UN FALLIMENTO ANNUNCIATO? L'ESPERIENZA DEL PIEMONTE\***

INTRODUZIONE. – Le Unioni obbligatorie di comuni nascono nel 2010, come risultato di un iter normativo che, passando attraverso la legge 122/2010, la legge 135/2012 e più di recente attraverso la legge L.56/2014 (legge “Delrio”), arriva a sancire l’obbligo per i comuni con popolazione inferiore a 5.000 abitanti di stipulare convenzioni di scala intercomunale (le Unioni di comuni, per l’appunto) per l’erogazione dei servizi essenziali ai cittadini. Le Unioni si configurano quindi come ambiti sovracomunali per l’esercizio associato dei servizi essenziali. Il fine più immediato dell’istituzione di queste nuove compagini è evidentemente quello di ottenere, attraverso la realizzazione di economie di scale e scopo, migliori livelli di efficienza e qualità dei servizi di prossimità. Nello stesso tempo, attraverso di esse si introduce nell’ordinamento italiano un nuovo livello di organizzazione delle funzioni territoriali che è parte di un più ampio progetto di riorganizzazione dell’intera architettura amministrativa del Paese.

Una riorganizzazione che dalla legge Delrio trae un indubbio beneficio per effetto dell’accelerazione nell’obbligatorietà associativa dei piccoli comuni; ma che ne subisce anche gli effetti negativi nel momento in cui l’esito negativo del Referendum costituzionale del 2016 ne blocca di fatto la piena attuazione. In particolare, ai fini del miglioramento della gestione associata dei servizi essenziali, l’eliminazione delle Comunità montane determina la

destrutturazione di una forma già consolidata e riconosciuta di Unione, che non sarà possibile replicare con le Unioni volontarie di comuni. In più, la creazione dell’ente Città metropolitana (anch’essa emanazione del dettato della Delrio) determina un ulteriore incremento della disomogeneità associativa e istituzionale, portando sullo stesso piano realtà molto grandi e competitive, quali Roma e Milano, con realtà più piccole ma innovatrici, come nel caso di Bologna e Cagliari, o piccole e svantaggiate, come Bari e Messina, o, ancora, realtà ancora importanti ma molto ridimensionate dalla crisi, come Torino.

L’idea della Delrio di attuare un modello di sviluppo “a trazione metroregionale” (Ferlaino e Rota, 2017) si è infatti scontrata con una serie di difficoltà contingenti (crisi della politica nazionale e della pianificazione regionale, mancanza di risorse finanziarie, eccesso di burocrazia ecc.) che, insieme con la sostanziale debolezza competitiva di molte Città metropolitane, hanno determinato incongruenze e cortocircuiti nella riorganizzazione dei ruoli dei vari enti ai diversi livelli. Più nello specifico:

- alla scala sub-regionale, lo svuotamento operativo e tecnico delle Province ha fatto venir meno chi potesse tradurre gli intenti programmatici di area vasta in politiche efficaci e le politiche in azioni;
- alla scala locale, non si è creato (nel caso della montagna si è perso) un presidio intercomunale stabile che, strutturato attorno ai bacini di auto-contenimento della mobilità

---

\* L’articolo prende le mosse da un’analisi condotta da IRES Piemonte (gruppo di lavoro formato da: Fiorenzo Ferlaino, Francesca Silvia Rota e Ludovica Lella) nell’ambito della redazione del Documento per la sezione regionale dell’ANCI-Associazione nazionale comuni Italiani “#Piemontecomune. Uno sguardo alla regione e cinque sfide per il governo locale” (MAGGI, 2019).



socio-economica, potesse riorganizzare le funzioni territoriali di prossimità in un'ottica di sviluppo locale.

Rispetto a questo obiettivo l'istituto dell'Unione si è rivelato in larga misura inefficace. Meno nel caso delle Unioni montane che, spesso sorte sulle ceneri delle precedenti città montane, ne hanno ereditato i legami con il territorio e le prassi di collaborazione inter-istituzionale. Di più per le Unioni di collina e di pianura, dove l'eccessiva libertà associativa lasciata ai comuni ha determinato situazioni di elevato sradicamento e volatilità.

5. L'EVOLUZIONE DELLE UNIONI IN PIEMONTE. – Da quando, nel novembre 2014, la Regione Piemonte ha rilasciato la prima Carta regionale delle forme associative contenente l'istituzionalizzazione delle Unioni di comuni (46 di cui 25 montane), la geografia di queste nuove compagini associative ha subito modifiche continue tanto nel numero, quanto nell'articolazione interna. Nell'arco di un solo lustro, sono già stati realizzati otto distinti stralci della Carta regionale (Tabella I) ed è realistico attendersi che nel 2020, anche solo per effetto delle modifiche determinate dalla formalizzazione delle 11 Fusioni di comuni istituite nel 2019<sup>1</sup>, si arriverà a un nuovo ulteriore stralcio.

Focalizzando l'attenzione sugli ultimi tre stralci approvati si ha che:

- nel passaggio dal VI (109 Unioni) al VII stralcio (107 Unioni), si sono registrate modifiche per una cinquantina di comuni e 11 Unioni. In particolare: 20 comuni sono usciti dall'Unione a cui appartenevano, 26 sono entrati a far parte di una Unione, 3 sono passati a una diversa Unione;
- nel passaggio dal VII al VIII stralcio, sebbene stabili nel numero complessivo (107 Unioni per entrambi gli stralci) si sono registrate modifiche per 8 Unioni e una ventina di comuni.

Per avere una idea più chiara di quale sia la natura delle differenze che intercorrono tra uno stralcio e l'altro, si riportano qui di seguito le modificazioni che hanno portato alla versione oggi in vigore della Carta delle forme associative: è stata istituita l'Unione Riviera del Monferrato tra i comuni di Cocconato e Piovà Massaia; l'Unione comuni del Cusio (5 comuni) è stata invece sciolta determinando per 1 comune l'ingresso in una diversa Unione e per i restanti 4 comuni l'uscita dalla gestione associata dei servizi; infine, per effetto di 4 operazioni di Fusione 4 ulteriori Unioni hanno subito una modifica della propria articolazione interna. In totale le Unioni di cui è variata la composizione sono: l'Unione di comuni montani Valchiusella; l'Unione montana delle Valli dell'Ossola; l'Unione montana dei comuni della Valsesia; l'Unione dei comuni della Valcerrina; l'Unione Terre di fiume; la Comunità collinare Monferrato - Valle Versa; l'Unione del Fossanese.

Si tratta di una casistica piuttosto diversificata di interventi che, tuttosommato, nell'ultimo passaggio non hanno modificato in modo sostanziale la geografia associativa intercomunale piemontese (complessivamente si registra una riduzione di 14 comuni, pari a circa 75 kmq e 30 mila abitanti in meno) ma che in passato hanno invece determinato variazioni consistenti nel numero delle Unioni (Figura 2) così come nel numero dei comuni (Figura 3) e degli abitanti interessati (Figura 4) dalla gestione associata dei servizi essenziali.

---

<sup>1</sup> Il numero dei Comuni piemontesi era pari a 1.206 nel 2015, per poi passare - a seguito di Fusioni e della creazione del Comune di Mappano - a 1.202 nel 2016-2017, 1.197 nel 2018 e 1.181 nel 2019.

TAB. I – STRALCI DELLA CARTA DELLE FORME ASSOCIATIVE DEL PIEMONTE: DATI PRINCIPALI.

N. Stralcio	Estremi Atto (N. e data uscita B.U.)	N. Unioni	N. comuni di cui montani ai sensi della DCR del 12.5.1988	N. Abitanti (censimento 2011)
Ottavo	D.G.R. n. 2-7495 del 7.9.2018, pubblicata sul BU n. 38 del 20.9.2018	107 di cui 56 montane (52%)	759 di cui 479 montani (63%)	1.099.204 di cui 703.366 montani (64%)
Settimo	D.G.R. n. 9-5543 del 29.8.2017, pubblicata sul Suppl. ordinario n. 1 al BU n. 36 del 7.9.2017	107 di cui 56 montane (52%)	773 di cui 485 montani (63%)	1.129.255 di cui 722.774 montani (64%)
Sesto	D.G.R. n. 53-3791 del 4.8.2016, pubblicata sul BU n. 32 del 11.8.2016	109 di cui 56 montane (51%)	770 di cui 480 montani (62%)	1.151.682 di cui 721.020 montani (63%)
Quinto	D.G.R. n. 9-3077 del 29.3.2016, pubblicata sul BU n. 14 del 7.4.2016	106 di cui 54 montane (51%)	777 di cui 492 (63%)	1.153.965 di cui 732.031 montani (63%)
Quarto	D.G.R. n. 14-2551 del 9.12.2015, pubblicata sul Suppl. ordinario n. 1 al BU n. 51 del 24.12.2015	97 di cui 49 montane (51%)	738 di cui 479 montani (65%)	1.057.019 di cui 689.796 montani (65%)
Terzo	D.G.R. n. 1947 del 31.7.2015, pubblicata sul BU n. 32 del 13.8.2015	88 di cui 45 montane (51%)	705 di cui 465 montani (66%)	993.579 di cui 655.278 montani (66%)
Secondo	D.G.R. n. 13-1179 del 16.3.2015, pubblicata sul BU n. 11, Suppl. ordinario n. 1 del 19.3.2015	33 di cui 17 montane (52%)	233 di cui 157 montani (67%)	55.382 di cui 41.048 (74%)
Primo	D.G.R. n. 1-568 del 18.11.2014, pubblicata sul Suppl. ordinario n. 2 al BU n. 47 del 20.11.2014	46 di cui 28 montane (61%)	432 di cui 305 montani (71%)	113.600 di cui 88.696 (78%)

Fonte: elaborazione IRES su dati Istat al 2017 e al 2018.

Costante appare invece la rilevanza delle Unioni montane rispetto alle Unioni collinari e di pianura. Quasi due terzi dei comuni in Unione sono infatti montani. Inoltre, solo in montagna si verifica la condizione per cui il numero di comuni in Unione non solo pareggia ma addirittura supera il numero di comuni che la legge obbliga alla gestione associata (477 contro 440, mentre in pianura il rapporto è di 99 su 248 e in collina di 202 su 306; fonte: Regione Piemonte, 2018).

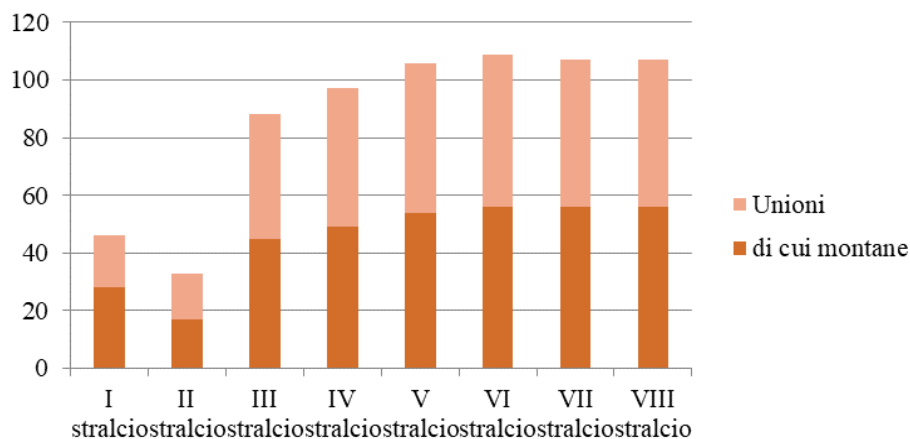


Fig. 1. Variazione nel numero di Unioni di comuni in Piemonte tra il 2015 e il 2019  
 Fonte: elaborazione dell'autrice, 2019.

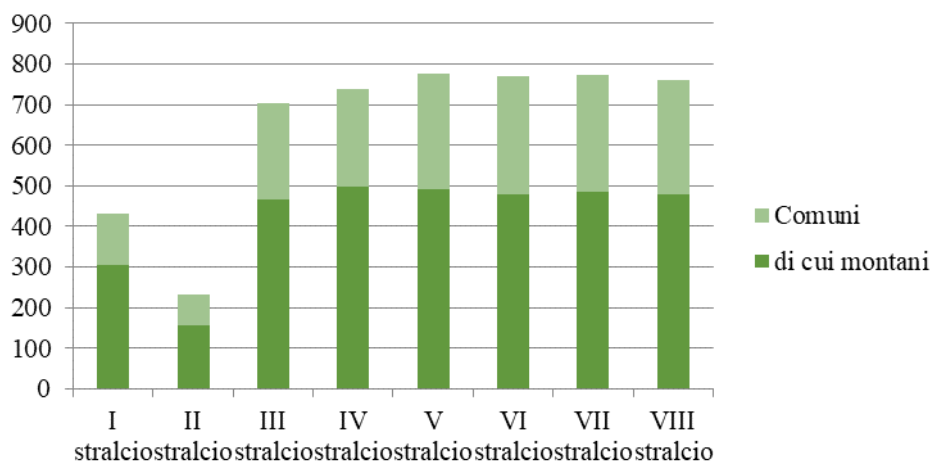


Fig. 2. Variazione nel numero dei comuni in Unione in Piemonte tra il 2015 e il 2019.  
 Fonte: elaborazione dell'autrice, 2019.

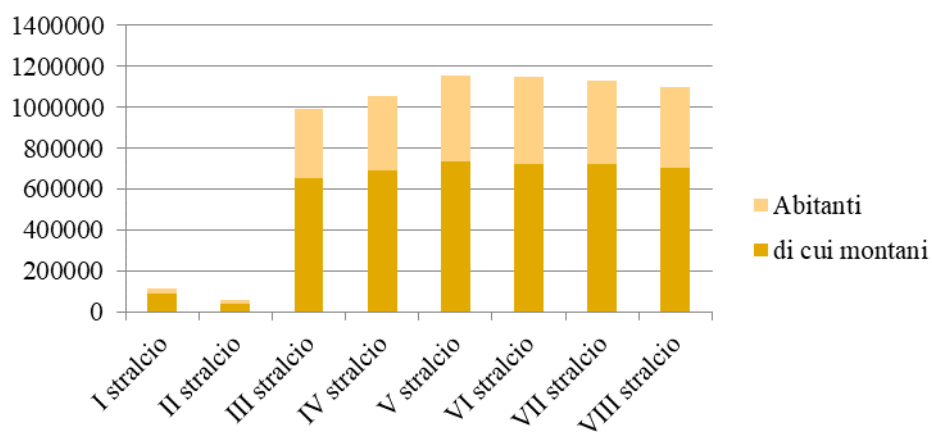


Fig. 3. Variazione nel numero degli abitanti in Unione in Piemonte tra il 2015 e il 2019.  
 Fonte: elaborazione dell'autrice, 2019.

Una conseguenza dell'elevato livello di diffusione montana delle Unioni è che oggi l'istituto dell'Unione investe una porzione *rilevante* del territorio regionale - pari al 63% dei comuni e il 65% della superficie complessiva - in cui vive una percentuale *ridotta* di

popolazione (solo il 25%) (Tabella II). Salvo alcuni casi particolari, le Unioni montane riflettono infatti la natura “atomizzata” e “polverizzata” della struttura amministrativa del Piemonte.

TAB. II – UNIONI DI COMUNI (VII STRALCIO, DATI 1 GEN 2017; VIII STRALCIO, DATI 1 GEN 2018)

	VII stralcio	% reg	VIII stralcio	% reg	var
N. comuni	773	64%	759	63%	-14
Superficie Km <sup>2</sup>	16.532	65%	16.456	65%	-75
Pop. residente	1.108.588	25%	1.078.652	25%	-29.936
N. Unioni	107		107		0

Fonte: elaborazione IRES su dati Istat al 2017 e al 2018

6. IL FINANZIAMENTO DELLE UNIONI. – Ai sensi della legge LR 3/2014 “Legge sulla montagna” (art.6), le Unioni beneficiano di un fondo “speciale” per la montagna ripartito nel modo seguente:

a) una quota non inferiore all’85% è ripartita tra le Unioni montane: i) in proporzione alla popolazione residente per fasce altimetriche distinte in base alla zona, alpina o appenninica, di relativa appartenenza; ii) in proporzione alla superficie delle zone montane; iii) secondo criteri premianti la montanità dei singoli comuni; iv) in proporzione al personale già impiegato presso le Comunità montane dipendente dall’Unione montana;

b) una quota non superiore al 10% è destinata ad azioni di iniziativa della Giunta regionale, anche a carattere straordinario, per finalità di promozione, tutela e sviluppo delle zone montane, mediante spese e contributi ad enti e privati;

c) una quota non superiore al 5% è finalizzata al finanziamento e alla realizzazione di progetti strategici ad elevata valenza occupazionale per le zone montane (al finanziamento concorrono le risorse del fondo nazionale per la montagna istituito dalla legge 31 gennaio 1994, n. 97 “Nuove disposizioni per le zone montane”).

A questo tipo di finanziamento si aggiunge quello destinato a tutte le forme di associazionismo (montane e non). Secondo la Legge regionale LR 11/2012, art.9 *Supporto economico per la gestione associata*, la Regione destina annualmente, entro l’anno finanziario di riferimento e nei limiti delle disponibilità di bilancio, contributi a sostegno della gestione associata delle funzioni e dei servizi comunali nelle forme consentite dalla normativa statale e regionale. I contributi regionali sono erogati alle forme associative che rispettano i requisiti di aggregazione (artt. 7 e 8 della legge) o che sono già inserite nella *Carta delle forme associative del Piemonte*. La Giunta regionale può prevedere inoltre l’assegnazione di appositi contributi per l’elaborazione di progetti di nuove forme di gestione associata o di riorganizzazione delle esistenti.

Le funzioni oggetto della gestione associata sono:

- Organizzazione generale dell’amministrazione;
- Gestione finanziaria e contabile e controllo;
- Pianificazione urbanistica ed edilizia di ambito comunale - Partecipazione alla pianificazione territoriale di livello sovracomunale;

- Edilizia scolastica, organizzazione e gestione dei servizi scolastici;
- Organizzazione dei servizi pubblici di interesse generale di ambito comunale, ivi compresi i servizi di trasporto pubblico comunale;
- Progettazione e gestione del sistema locale dei servizi sociali ed erogazione delle relative prestazioni ai cittadini;
- Polizia municipale e Polizia amministrativa locale;
- Attività, in ambito comunale, di pianificazione di protezione civile e di coordinamento dei primi soccorsi;
- Servizi in materia statistica.

Di queste, le più “presidiate” sono tradizionalmente le funzioni della *Protezione civile* (gestita in forma associata da 20 Unioni nel 2017 per un totale di 64 comuni coinvolti), della *Polizia municipale* (15 Unioni; 52 comuni), dell’*Edilizia scolastica* (17 Unioni; 44 comuni) e della *Pianificazione urbanistica* (15 Unioni; 40 comuni). Mentre, sebbene strategici rispetto all’obiettivo dello sviluppo territoriale di area vasta, le funzioni dell’*Organizzazione generale*, della *Gestione dei servizi* e in particolare dei *Servizi sociali*, nonché le funzioni di *documentazione statistica e catastale* sono molto meno considerati (Figura 5).

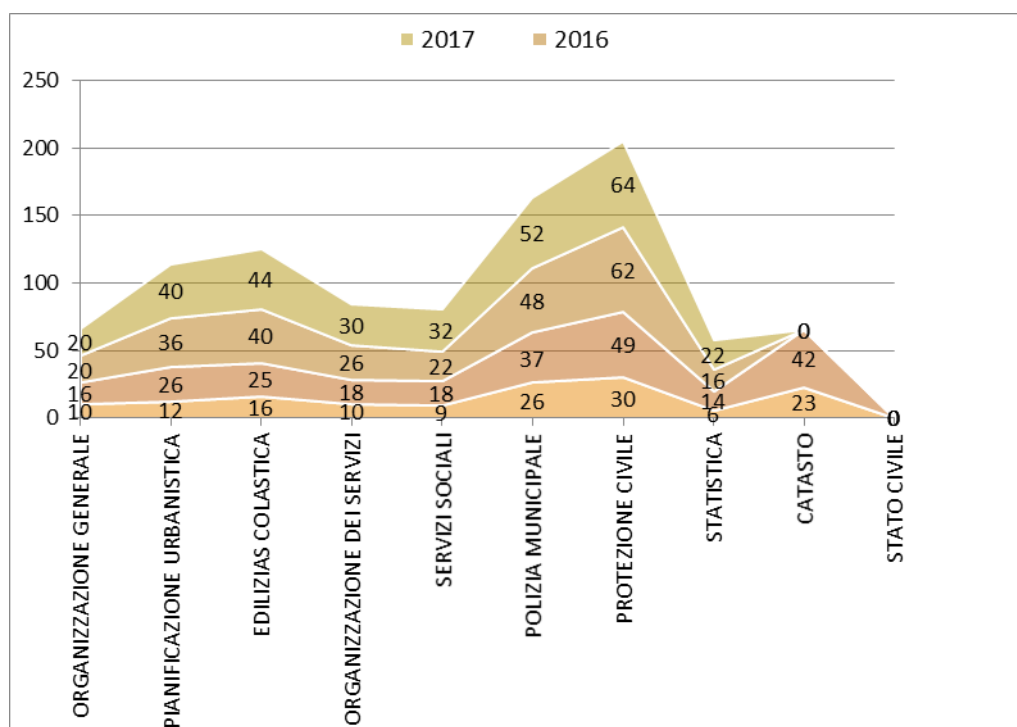


Fig. 4. Variazione negli anni (2015-2016-2017) delle funzioni gestite dalle Unioni.  
Fonte: Regione Piemonte, 2018.

7. LIMITI E OPPORTUNITÀ. – Dal punto di vista della distribuzione spaziale, a livello di quadranti la quota dei comuni in Unione rispetto ai comuni totali non si discosta significativamente rispetto alla media regionale. Varia invece dal punto di vista territoriale, con la quasi totalità dei comuni di montagna coinvolti in Unione, a fronte di una copertura buona ma non completa della collina e residuale per la pianura. È un dato importante che evidenzia il ruolo attivo svolto per decenni nella costituzione delle Comunità montane, prima con leggi nazionali e poi regionali, e quindi nella costituzione, con legge regionale (ex-Legge

16/2000) delle Comunità collinari. In Piemonte la somma delle Comunità montane e delle Comunità collinari (sebbene spesso con funzioni leggere in unione) evidenziava un ruolo attivo della Regione e una conseguente struttura di intercomunalità che la Delrio ha in gran parte scardinato.

In questa mancanza di una intercomunalità forte e istituzionalizzata la peculiarità che emerge con riferimento alla montagna (e che si nota in particolare nelle Alpi torinesi e cuneesi) è l'elevata sovrapposizione tra i confini dei GAL e delle Unioni montane (Figura 1). Come si legge dal Rapporto *Le montagne del Piemonte* (Ferlandino, Rota e Dematteis, 2019), i GAL risultano essere compagini dalla composizione più stabile e, anche per questo, più avvantaggiate nel realizzare i propri obiettivi. Sebbene - come si legge in seguito - esistano bandi appositamente pensati per sostenere la gestione associata dei servizi da parte delle Unioni, la partecipazione di queste ultime resta in genere molto bassa, spesso proprio a seguito della mancanza di coesione e coordinamento. Ne consegue che le Unioni raramente riescono a affermarsi quale livello di riferimento per le politiche integrate a scala intercomunale.

Eppure, se rese efficienti e dotate degli opportuni strumenti di piano, le Unioni potrebbero invece giocare ruoli-chiave in molti ambiti, tra cui:

- superare l'attuale tendenza degli enti pubblici all'immobilismo e all'autoreferenzialità;
- gestire i vuoti di potere lasciati dalla riforma mancata oggi spesso occupati da soggetti non istituzionali (per esempio nuovi protagonisti emergenti non istituzionalizzati dello sviluppo locale sono i GAL-gruppi di azione locale);
- aiutare la Regione nella programmazione degli interventi e controbilanciare la forza di Torino;
- integrare l'iperterritorializzazione che deriva in Piemonte dall'incontrollata proliferazione di partizioni subregionali in un contesto di elevata frammentazione amministrativa.

In molti casi esse presentano anche la dimensione adeguata per realizzare questi obiettivi. La composizione media delle Unioni in Piemonte ai sensi dello stralcio in vigore è infatti di 7,1 comuni per Unione e mediamente ogni Unione ospita 10.273 residenti. Lo stesso indicatore a livello italiano si ferma a 5,8 mentre è 3,5 in una regione importante come la Lombardia (Dal Bianco et al., 2019) simile al Piemonte nel disegno geo-amministrativo frammentato e per la presenza di "comuni polvere".

In prospettiva, le Unioni possono avere un ruolo chiave soprattutto per lo sviluppo dei territori più marginali e colpiti da depopolamento (Ferlandino, Lella e Rota, 2019). Per i comuni piccoli di montagna associarsi è spesso l'unico modo per raggiungere i livelli minimi di servizio necessari a mantenere popolazione e attività. Inoltre, attraverso la partecipazione nelle Unioni è possibile affrontare con maggiore efficacia problemi e opportunità che, tipici della montagna, accomunano geometrie variabili di comuni contermini. In montagna, le Unioni, forse più che i GAL, hanno infatti la dimensione e il ritaglio giusto per far emergere le differenze e le principali sfide dei territori montani.

Esse potrebbero quindi rappresentare il livello funzionale ottimale alla gestione dei servizi e delle progettualità alla scala intercomunale. Ciò nondimeno, ancora nel 2018 solo il 78% dei comuni piemontesi in obbligo di gestione associata (perché al di sotto dei 5.000 abitanti in pianura e al di sotto di 3.000 abitanti in montagna) aveva difatto aderito a una Unione; inoltre, tra il 2015 e il 2017 quasi un terzo delle Unioni sceglieva di non partecipare ai bandi regionali loro dedicati, per la distribuzione dei contributi a sostegno della gestione associata (fonte dati: Regione Piemonte, 2018).

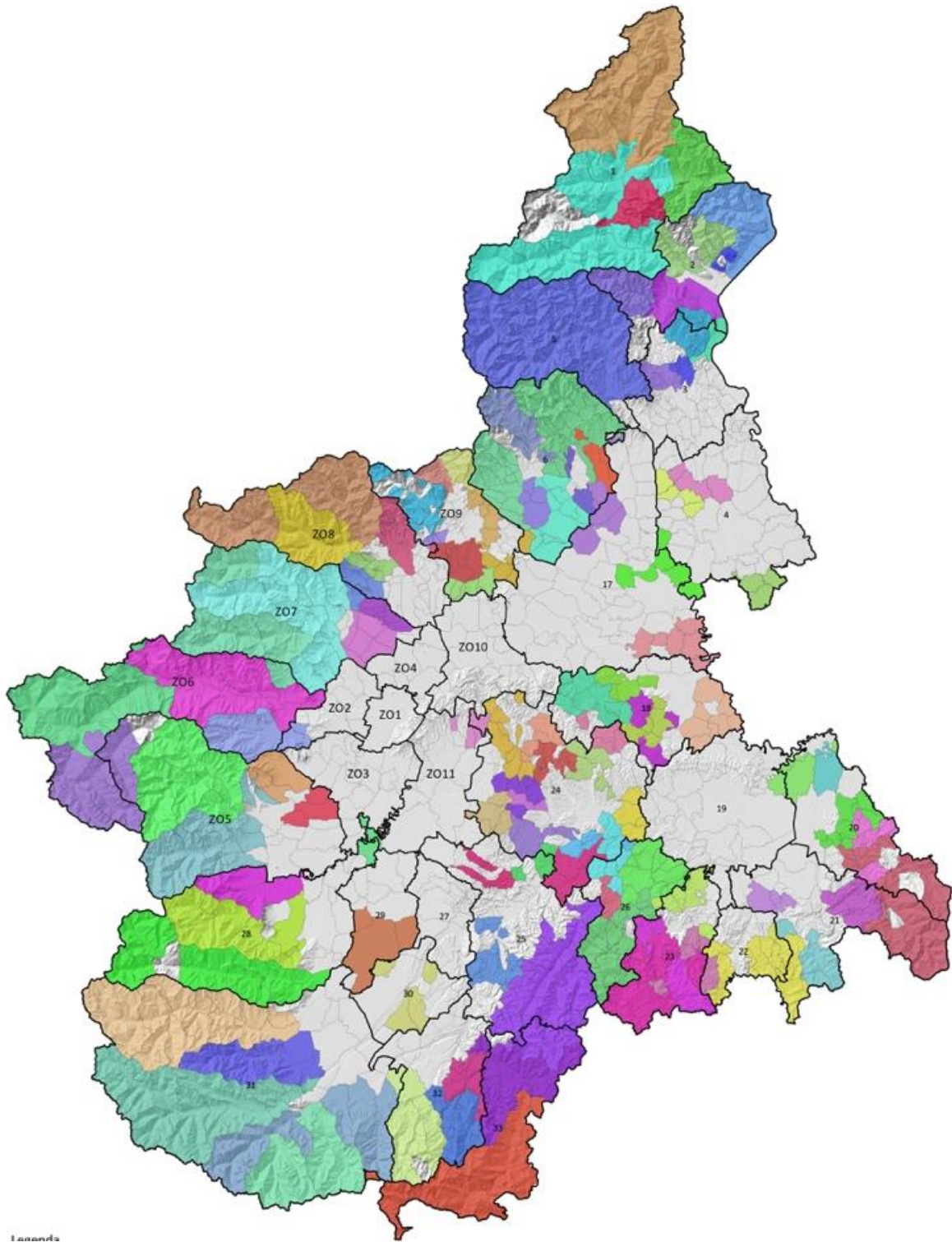


Fig. 5. Mappa delle Unioni di comuni (2017, VII Stralcio) e GAL  
 Fonte: elaborazione IRES, 2019.



TAB. III – I NUMERI DELLA PARTECIPAZIONE AI BANDI REGIONALI (ANNI 2015-2016-2017)

Anno	Unioni	Comuni	Abitanti	Funzioni i	Startup	Contributo Richiesto	Contributo Erogato
2015	67	455	630.657	252	11	€ 4.515.000,00	€ 4.300.000,00
2016	78	541	725.740	270	8	€ 4.716.667,67	€ 4.716.667,00
2017	75	536	660.785	304	2	€ 5.442.167,86	€ 5.442.167,86

Fonte: Regione Piemonte, 2018

4. CONCLUSIONI. – Rispetto a altre forme di associazionismo (Convenzioni e Fusioni) l'Unione di comuni presenta un indubbio vantaggio legato alla possibilità di salvaguardare l'identità territoriale delle piccole comunità e alla particolare struttura di governance che la connota, tale per cui gli amministratori dei singoli comuni coinvolti hanno la possibilità di scrivere le regole statutarie comuni dell'Unione conservando altresì l'incarico istituzionale e l'autonomia decisionale e gestionale di provenienza (Dal Bianco et al., 2019). L'articolo utilizza il caso del Piemonte per dimostrare come l'istituto delle Unioni presenti una consistente debolezza legata alla totale libertà lasciata ai comuni nella decisione di associarsi. Questa libertà si traduce infatti in una elevata e frequente variabilità delle configurazioni entro cui si realizza la gestione associata delle funzioni e dei servizi che, secondo il punto di vista dei funzionari regionali intervistati in occasione del presente studio, va a detrimento dell'efficacia dello strumento stesso.

Certamente, non tutti i contesti sono uguali da questo punto di vista e, per poter sostenere con maggior forza queste affermazioni, andrebbero fatti degli approfondimenti sull'effettiva efficacia e qualità dei servizi erogati internamente alle Unioni ma un simile approfondimento richiederebbe un progetto di ricerca ad hoc che non è stato possibile sviluppare in questa occasione. Quello che i dati consentono di dire è che, rispetto all'ipotesi - sia pure lecita e in linea di principio "ragionevole" - che la scelta dei comuni possa essere statisticamente correlata a variabili di tipo territoriale, demografico, finanziario, reddituale e politico (Dal Bianco et al., 2019), nel caso piemontese, la ragione prevalente della predisposizione dei comuni a convergere in Unione sembra risiedere in una storia pregressa di propensione interistituzionale alla collaborazione e alla condivisione di problemi, che nel caso dei comuni montani beneficia spesso dell'esperienza maturata nella stagione delle Comunità montane.

Da qui l'indicazione per la politica regionale di trovare forme di incentivo all'aggregazione stabile (o disincentivo alla disaggregazione) dei comuni che diano alle Unioni quella continuità di mandato e operatività senza la quale diventa difficile sviluppare funzionalità operativa e efficienza. Un esempio in questo senso può venire dalla Lombardia, dove si è creato il *Registro delle Unioni di comuni* e dove vi è il tentativo di sostenere con incentivi dedicati le forme più stabili e sostanziali di associazionismo (Dal Bianco et al., 2019). Nello stesso tempo, le difficoltà riscontrate nell'attuazione dell'altra forma aggregativa istituita per effetto della L. 142 del 1990, ossia la Fusione di comuni, portano a sottolineare l'importanza di una soluzione che rispetti e salvaguardi la specifica identità territoriale di cui i comuni sono espressione.

Sebbene negli ultimi due anni il numero delle Fusioni in Piemonte sia cresciuto (Tabella III), rispetto ad altre regioni i comuni che hanno intrapreso questo percorso, restano comunque davvero pochi. Tra le motivazioni, un ruolo certamente importante lo ha giocato la situazione particolarmente atomizzata e incline a processi di iperterritorializzazione che si riscontra nel contesto piemontese. Tradizionalmente molto elevato tra i comuni del Piemonte è anche il livello di conflittualità, che si traduce in campanilismi diffusi e in una limitata propensione alla collaborazione.

In un simile contesto la razionalizzazione amministrativa veicolata dall'istituto della Fusione fatica a trovare attuazione se non nella forma dell'incorporazione di comuni molto

piccoli da parte di comuni più grandi (delle 17 Fusioni istituite tra il 2016 e il 2019, ben 5 ricadono in questa tipologia (Tabella IV).

TAB. IV – PROCEDIMENTI DI FUSIONE TRA COMUNI IN PIEMONTE (2016-2019)

Provincia	Nuovi comuni	comuni originari con n. residenti (dati Istat Censimento 2011)	Data di istituzione
AL	Alluvioni Piovera	Alluvioni Cambiò (961 ab.) Piovera (830 ab.)	Istituito il 1° gennaio 2018
AL	Cassano Spinola	Cassano Spinola (1.793 ab.) Gavazzana (172 ab.)	Istituito il 1° gennaio 2018
AL	Lu e Cuccaro Monferrato	Cuccaro Monferrato (339 ab.) Lu (1.181 ab.)	Istituito il 1° febbraio 2019
BI	Campiglia Cervo	Campiglia Cervo (172 ab.) Quittengo (214 ab.) San Paolo Cervo (142 ab.)	Istituito il 1° gennaio 2016
BI	Lessona	Crosa (344 ab.) Lessona (2491 ab.)	Istituito il 1° gennaio 2016
BI	Pettinengo	Pettinengo (1.524 ab.) Selve Marcone (100 ab.)	Fusione per incorporazione (1° gennaio 2017)
BI	Quaregna Cerreto	Cerreto Castello (628 ab.) Quaregna (1.390 ab.)	Istituito il 1° gennaio 2019
BI	Valdilana	Mosso (1.643 ab.) Soprana (754 ab.) Trivero (6.144 ab.) Valle Mosso (3.526 ab.)	Istituito il 1° gennaio 2019
CN	Busca	Busca (10.049 ab.) Valmala (64 ab.)	Fusione per incorporazione (1° gennaio 2019)
CN	Saluzzo	Castellar (284 ab.) Saluzzo (16.940 ab.)	Fusione per incorporazione (1° gennaio 2019)
CN	Santo Stefano Belbo	Camo (200 ab.) Santo Stefano Belbo (4.055 ab.)	Fusione per incorporazione (1° gennaio 2019)
NO	Gattico-Veruno	Gattico (3.361 ab.) Veruno (1.844 ab.)	Istituito il 1° gennaio 2019
TO	Val di Chy	Alice Superiore (701 ab.) Lugnacco (379 ab.) Pecco (209 ab.)	Istituito il 1° gennaio 2019
TO	Valchiusa	Meugliano (93 ab.) Trausella (131 ab.) Vico Canavese (882 ab.)	Istituito il 1° gennaio 2019
VB	Borgomezzavalle	Seppiana (161 ab.) Viganella (174 ab.)	Istituito il 1° gennaio 2016
VB	Valle Cannobina	Cavaglio-Spocchia (255 ab.) Cursolo-Orasso (106 ab.) Falmenta (157 ab.)	Istituito il 1° gennaio 2019
VC	Alagna Valsesia	Alagna Valsesia (420 ab.) Riva Valdobbia (251 ab.)	Fusione per incorporazione (1° gennaio 2019)
VC	Alto Sermenza	Rima San Giuseppe (67 ab.) Rimasco (123 ab.)	Istituito il 1° gennaio 2018
VC	Cellio con Breia	Breia (178 ab.) Cellio (849 ab.)	Istituito il 1° gennaio 2018
VC	Varallo	Sabbia (57 ab.) Varallo (7.485 ab.)	Fusione per incorporazione (1° gennaio 2018)

Fonte: elaborazione IRES

Né si è dimostrata particolarmente d'aiuto l'azione del Governo nell'incentivazione alle Fusioni<sup>2</sup> che la legge di Stabilità 2016 ha disposto, con un notevole aumento del contributo

<sup>2</sup> L'incentivazione della Fusioni è cominciata con il Decreto-Legge 95 del 6 luglio 2012 (noto come "Decreto Spending Review") in cui si stabiliva agevolazioni per un importo pari al 20% dei trasferimenti erariali attribuiti per l'anno 2010, comunque in misura non superiore a 1,5 milioni di euro, e nel limite degli stanziamenti previsti.

dedicato. La scelta di legarlo al numero di Fusioni attuate nell'anno economico (il fondo è stato banalmente diviso tra le Fusioni istituite) resta piuttosto difficile da motivare e ha finito con il creare un livello elevato di disomogeneità e difficoltà informativa rendendo di fatto impossibile programmare l'agevolazione delle Fusioni entro un più strutturale piano di riorganizzazione (riforma) regionale.

Negli anni 2016-2017 la Direzione Bilancio e la Direzione Territorio della Regione Piemonte sembravano voler andare nella direzione di un rilancio dell'istituto dell'Unione finalizzato ad aumentarne la stabilità e la coerenza territoriale. In quest'ottica, si era incominciato a lavorare, insieme con IRES Piemonte, a un progetto di ripartizione a maglia fine degli AIT-ambiti di integrazione territoriali identificati dalla pianificazione territoriale (PTR-piano territoriale regionale), in quanto ritenuti il ritaglio ottimale verso cui indirizzare le forme aggregative sovracomunali.

In altre parole, l'intenzione del Legislatore regionale era quella di incentivare, attraverso meccanismi di incentivazione e disincentivazione, un graduale riallineamento delle geometrie delle Unioni con quelle degli AIT, considerati nelle loro sotto articolazioni territoriali (sub-AIT). Ciò avrebbe determinato indubbi vantaggi non solo dal punto di vista della razionalizzazione delle innumerevoli partizioni funzionali e amministrative in cui è stato negli anni articolato il Piemonte, ma anche dal punto di vista della possibilità di organizzare l'erogazione associata dei servizi entro dinamiche più generali di sviluppo locale.

Ad oggi, però, di questo illuminato indirizzo politico si sono perse le tracce e si attende una ripresa d'interesse e di guida della nuova amministrazione.

## BIBLIOGRAFIA

- DAL BIANCO A., LISSIA M., SIGNORINETTI F., SECOMANDI R., "Unioni di comuni Lombarde: quali fattori hanno spinto i comuni a unirsi?", contributo alla XL Conferenza scientifica annuale dell' AISRe, L'Aquila, 2019.
- FERLAINO F., ROTA F.S., DEMATTEIS G. (a cura di), *Le montagne del Piemonte*, Torino, IRES Piemonte, 2019.
- FERLAINO F., LELLA L., ROTA F.S., *Classificazione della marginalità dei comuni del Piemonte*, IRES Piemonte, mimeo, 2019,
- LELLA L., ROTA F.S., "L'area vasta e il riequilibrio intra-regionale. Il dinamismo della periferia e il ruolo degli AIT nella Regione Piemonte", in FUSCHI M. (a cura di), (2018), *Barriere/Barriers*, Società di studi geografici. Memorie geografiche NS 16, pp. 497-508.
- MAGGI M. (a cura di), *#Piemontecomune. Uno sguardo alla regione e cinque sfide per il governo locale*, IRES Piemonte, 2019, <https://www.ires.piemonte.it/materiali/Piemontecomune.pdf>
- REGIONE PIEMONTE (2018), *La gestione associata delle Funzioni comunali vista attraverso la partecipazione ai Bandi regionali*, <https://www.regione.piemonte.it/web/amministrazione/autonomie-locali/enti-locali/gestione-associata-delle-funzioni-comunali-vista-attraverso-partecipazione-ai-bandi-regionali-dal>.

IRCrES CNR; [francesca.rota@ircres.cnr.it](mailto:francesca.rota@ircres.cnr.it)

RIASSUNTO: L'ipotesi alla base del paper è che le Unioni di comuni difficilmente riescano a rispondere agli obiettivi loro assegnati in parte per ragioni imputabili al Legislatore; in parte per condizioni locali di natura socio-economica e territoriale. Assumendo come caso di studio le Unioni di comuni del Piemonte, il paper propone un'analisi in tre passaggi: disamina della normativa inerente le Unioni e la gestione associata dei servizi urbani; analisi dell'evoluzione delle Unioni piemontesi; analisi dei contributi loro erogati per la gestione associata.

SUMMARY: *Unions of municipalities for the joint management of essential services: Story of a forecastable failure? The experience of the Piedmont region (Italy)* – The hypothesis at the basis of the paper is that the Unions of Municipalities in Italy are unlikely to respond to the objectives assigned to them partly for reasons attributable to the Legislator; partly due to local socio-economic and territorial conditions. Assuming the case of the Unions in Piedmont, the paper proposes an analysis in three steps: examination of the legislation concerning the Unions and the associated management of urban services; analysis of the evolution of the Unions in the Piedmont region; and analysis of their funding.

Parole chiave: Unioni di comuni, Piemonte, gestione associata

Keywords: Unions of Municipalities, Piedmont, associated management