

L'UNIONE (NON) FA LA FORZA? ALCUNE EVIDENZE PRELIMINARI SULL'ASSOCIAZIONISMO COMUNALE IN ITALIA

Stefano Manestra, Giovanna Messina, Anna Peta

Introduzione

Una frammentazione eccessiva del livello di governo locale costituisce un ostacolo all'offerta di servizi pubblici in condizioni di efficienza, poiché impedisce di beneficiare delle economie di scala e di scopo che tipicamente caratterizzano le tecnologie di produzione dei beni pubblici. Questa tesi ha trovato ampia diffusione nella letteratura economica e ha guidato il processo di razionalizzazione del numero delle giurisdizioni locali avviato in diversi paesi, fra i quali il nostro.

Nel caso dell'Italia l'orientamento di *policy* a favore della cooperazione o dell'accorpamento fra gli enti di piccole dimensioni ha riacquisito slancio negli anni della crisi del debito, quando le esigenze di contenimento della spesa pubblica sono divenute più pressanti. Una serie di disposizioni ha introdotto l'obbligo per i Comuni con meno di 5.000 abitanti di associarsi per lo svolgimento delle funzioni fondamentali; il passaggio al nuovo assetto dovrà essere completato entro la fine dell'anno in corso.

Gli enti più grandi sono effettivamente più efficienti nell'erogazione dei servizi? La cooperazione fra giurisdizioni locali conduce ai risultati attesi in termini di riduzione della spesa pubblica? Alla prima domanda la letteratura non ha fornito una risposta univoca, data l'impossibilità di individuare una dimensione ottimale unica per le molteplici ed eterogenee funzioni degli enti locali. La seconda domanda è invece rimasta finora largamente inesplorata, soprattutto nel caso italiano: il tentativo di rispondervi rappresenta l'obiettivo di questo lavoro.

Il nostro studio si concentra sulla forma più diffusa di cooperazione fra enti locali in Italia, rappresentata dalle Unioni di Comuni. Utilizzando diverse fonti informative abbiamo ricostruito un'anagrafe di oltre 500 Unioni di Comuni negli anni compresi fra il 1998 e il 2015. Abbiamo poi incrociato le informazioni sugli enti partecipanti a ciascuna Unione con i dati di bilancio in modo da seguire l'evoluzione della relativa spesa nel periodo successivo all'adesione, nella convinzione che gli effetti della gestione associata potrebbero richiedere del tempo per manifestarsi; ove possibile, l'analisi è stata replicata a livello di singoli servizi allo scopo di cogliere eventuali eterogeneità nel manifestarsi di economie dimensionali.

I risultati indicano che la partecipazione a un'Unione di Comuni potrebbe comportare una riduzione della spesa limitatamente allo svolgimento di alcune funzioni comunali (quali amministrazione generale, polizia locale, viabilità) ma solo a distanza di un certo intervallo di tempo. Sottolineiamo che si tratta di un'evidenza del tutto preliminare e poco più che descrittiva, poiché non riusciamo a tenere conto di eventuali effetti sul livello dei servizi erogati, né delle effettive modalità di gestione (eventuali fenomeni di esternalizzazione dell'offerta potrebbero influenzare i risultati). Tuttavia riteniamo che il valore del nostro contributo vada ricercato nello sforzo di collocare la discussione degli effetti della cooperazione intercomunale in una prospettiva temporale, che non è stata esplorata dai pochi studi che hanno sinora esaminato il caso italiano.

Il lavoro si articola nel modo seguente. Nel primo paragrafo si riepilogano le principali argomentazioni della letteratura economica a sostegno dell'idea che la ridotta dimensione territoriale possa condizionare l'efficienza di un ente; il secondo paragrafo si concentra sui Comuni italiani, illustrando alcuni fatti stilizzati sulla frammentazione territoriale e sulla presenza di economie di scala nell'offerta dei servizi locali; il terzo paragrafo descrive l'assetto istituzionale della cooperazione comunale in Italia, con particolare riferimento alle Unioni di Comuni; il quarto offre un'evidenza preliminare sugli effetti della gestione associata sulla

spesa dei Comuni interessati; l'ultimo paragrafo sintetizza i risultati del lavoro e traccia le linee per ulteriori approfondimenti.

1. "Bigger is better": le ragioni economiche a sostegno delle aggregazioni fra enti

L'idea che l'aggregazione fra giurisdizioni contigue possa innalzare l'efficienza dell'offerta dei servizi pubblici locali gode di un ampio e diffuso consenso fra gli economisti. Tale convinzione è supportata da una corposa letteratura sulla presenza di vantaggi di scala nella produzione di beni pubblici locali e sulla conseguente necessità di individuare la dimensione territoriale ottimale delle giurisdizioni locali¹.

Numerosi studi teorici hanno argomentato che il costo medio pro capite dei beni pubblici locali diminuisce all'aumentare della popolazione servita, a causa della presenza di economie di scopo (un unico input può essere utilizzato per la produzione di più servizi) e di tecnologie produttive con rendimenti di scala crescenti². L'esempio tipico è quello delle funzioni amministrative, che trovano impiego nelle molteplici sfere di attività di un ente locale e il cui costo può – entro certi limiti – considerarsi fisso al crescere del bacino di utenza. Vi sono poi economie di densità, legate al vantaggio di ripartire fra un maggiore numero di utilizzatori il costo di erogazione di un dato servizio: è il caso tipico dei servizi di rete, come quelli idrici, elettrici o di trasporto³. La relazione fra efficienza e dimensione demografica non è tuttavia monotona poiché, oltre una data soglia, la complessità dei processi produttivi e l'insorgere di disfunzioni organizzative fanno sì che i costi pro capite ricomincino ad aumentare al crescere della popolazione.

Queste indicazioni hanno influenzato il dibattito di *policy* attuale, che percepisce l'elevata frammentazione territoriale delle giurisdizioni locali come un aspetto particolarmente critico di un assetto decentrato⁴. Come possibile soluzione ai problemi di scala nell'erogazione dei servizi pubblici locali diversi paesi, fra i quali il nostro, hanno sostenuto l'accorpamento degli enti di minori dimensioni. L'esigenza di contenere la spesa, conseguente alla crisi del debito, ha di recente accelerato tali processi.

A dispetto della solidità dei fondamenti teorici, l'evidenza empirica non ha raggiunto risultati univoci sull'esistenza di un collegamento fra efficienza e dimensione delle giurisdizioni locali. Vi è poi una questione correlata, ma non sovrapponibile al tema della dimensione ottimale delle giurisdizioni locali, che è quella di analizzare gli effetti della cooperazione intercomunale: la presenza di economie di scala non è di per sé

¹ La dimensione ottimale delle giurisdizioni locali è analizzata nel modello di Oates (1972) sulla base del trade-off fra l'esigenza di cogliere l'eterogeneità dei bisogni locali (che richiede amministrazioni più piccole) e quella di conseguire economie di scala nella produzione dei servizi pubblici (che presuppone invece una scala territoriale più ampia); un'estensione del modello di Oates che formalizza anche gli aspetti legati all'*accountability* degli amministratori locali è formulata in Gómez-Reino e Martínez-Vázquez (2013). Nella prospettiva parzialmente diversa della "teoria dei club" (Buchanan, 1965) – laddove le giurisdizioni locali sono considerate "club" di individui con preferenze simili riguardo a determinate attività e servizi – la dimensione ottimale degli enti territoriali viene individuata attraverso un esercizio di massimizzazione del benessere sulla base di due variabili: la popolazione della giurisdizione e il livello quantitativo del servizio prodotto.

² Fra i primi modelli teorici si ricordano quelli sviluppati da Hirsch (1959), Mirrlees (1972) e Dixit (1973). Il ruolo delle economie di scala, di dimensione e di scopo nella produzione dei servizi pubblici locali è analizzato diffusamente in Dollery e Fleming (2005).

³ Per un'analisi delle economie di densità si veda ad esempio Ladd (1992).

⁴ È stato anche argomentato che nelle piccole realtà locali l'elevata incidenza dei costi fissi di gestione sottrae risorse alla collettività e riduce le opportunità di sviluppare servizi innovativi o ad alta specializzazione. Iommi e Marinari (2016) individuano ulteriori categorie di costi associati all'eccessiva frammentazione dei governi locali quali: il moltiplicarsi del numero dei decisori pubblici, con conseguente incremento dei costi di transazione per gli interlocutori della pubblica amministrazione; svantaggi di natura organizzativa, dovuti al mancato raggiungimento di soglie adeguate a garantire la specializzazione delle risorse umane; svantaggi di natura strategica, legati alla scarsa visibilità degli enti e al loro conseguente limitato ruolo nel promuovere lo sviluppo economico.

sufficiente a garantire che dalla riaggregazione degli enti più piccoli possano derivare benefici in termini di contenimento della spesa pubblica.

Per quanto attiene al primo aspetto, vi sono diverse analisi quantitative che attestano la presenza di una relazione fra popolazione e spesa pubblica locale dalla caratteristica forma ad U: i costi *pro capite* dei servizi pubblici locali inizialmente decrescerebbero all'aumentare del numero di abitanti, raggiungendo un punto di minimo in corrispondenza di una soglia compresa fra i 25.000 e i 250.000 abitanti (a seconda del paese considerato); riprenderebbero poi a crescere in misura sostenuta per gli enti di maggiori dimensioni⁵. Secondo altri studi la relazione fra dimensione demografica e costi pro capite sarebbe invece o del tutto assente o addirittura positiva, evidenziando la presenza di diseconomie di scala⁶.

Sulla seconda questione, ossia quali siano gli effetti dei processi di cooperazione e di accorpamento fra giurisdizioni locali, la letteratura è più scarna ma ugualmente divisa: alcuni autori dimostrano che le aggregazioni di piccole municipalità inducono una riduzione nei livelli della spesa complessiva pro capite senza alterare la quantità e la qualità dei servizi erogati; altri invece giungono a conclusioni opposte⁷.

L'indeterminatezza dell'evidenza empirica sulle economie di scala e sugli effetti delle aggregazioni territoriali può nascere da molteplici fattori.

In primo luogo vi sono dei problemi di misurazione connessi con l'utilizzo della spesa quale indicatore di efficienza e alla popolazione quale variabile di scala. I margini di discrezionalità contabile e organizzativa degli enti possono difatti influenzare l'entità della spesa documentata nei bilanci (ad esempio in presenza di fenomeni di esternalizzazione) o la sua classificazione. Anche la popolazione residente può essere, talvolta, una grandezza inadeguata per cogliere l'effettivo bacino di utenza dei servizi locali, come nel caso dei comuni ad alta intensità di flussi di pendolari o di turisti, o comunque i criteri di rilevazione potrebbero differire fra paesi.

In secondo luogo le funzioni svolte dagli enti sono eterogenee e non tutte ugualmente sensibili alla presenza di eventuali economie di scala. È piuttosto intuitivo che i servizi ad alta intensità di capitale, con un'alta incidenza di costi fissi (come ad esempio lo smaltimento dei rifiuti solidi e la depurazione delle acque reflue, che richiedono infrastrutture specifiche), diventino via via meno costosi al crescere del numero di utenti. Al contrario i servizi ad alta intensità di lavoro potrebbero mostrare diseconomie di scala legate a controlli burocratici e processi organizzativi sempre più complessi al crescere della dimensione dell'ente. Ciò significa che non esiste una dimensione che possa reputarsi ottimale per tutte le attività svolte dalle giurisdizioni locali ("one size does not fit all")⁸. Inoltre, anche laddove la presenza di economie di scala fosse accertata, il ricorso a forme di cooperazione intercomunale potrebbe innescare delle rigidità gestionali tali da compensare i benefici della maggiore dimensione.

Vi sono, infine, ulteriori aspetti di cui è difficile tenere adeguatamente conto nelle analisi empiriche e che potrebbero influenzare la relazione fra popolazione e spesa pro capite. Fra questi: l'effettivo grado di

⁵ La presenza di una relazione ad U fra costi e popolazione (o densità demografica) è attestata, fra gli altri, dai lavori di: Ladd (1992) su 247 contee americane; Solé-Ollé e Bosch (2005) su 2.500 municipalità spagnole; Geys et al. (2007) su 1021 municipalità tedesche, Drew et al. (2016) su 157 governi locali australiani; Bikker e Van der Linde (2015) sui comuni olandesi e limitatamente ad alcune tipologie di spesa.

⁶ Si vedano, fra gli altri, gli studi di Bodkin e Conklin (1971) su 90 comuni canadesi, di Koven e Hadwiger (1992) su 950 cittadine e 99 contee dello Iowa e la rassegna di Byrnes e Dollery (2002) sui governi locali australiani.

⁷ Cfr. Appendice.

⁸ Dollery e Crase (2004) affermano che l'esistenza di economie di scala non è comunque un argomento rilevante a sostegno dei processi aggregativi se la produzione del servizio può essere separata dalla sua erogazione: gli enti più piccoli possono ugualmente beneficiare di riduzioni della spesa esternalizzando la produzione del servizio ad altri soggetti.

autonomia degli enti (la gestione di alcuni servizi locali potrebbe comunque rispondere a linee di indirizzo decise dai livelli di governo superiori), la quantità e la qualità dei servizi erogati, l'eterogeneità delle preferenze delle comunità locali. Con riferimento a questi ultimi due aspetti la scelta di associarsi potrebbe rispondere all'esigenza di accrescere l'offerta o la qualità dei servizi erogati: in tal caso un eventuale incremento della spesa locale non dovrebbe essere interpretato come assenza di benefici della cooperazione. La difficoltà di disporre di misure adeguate in termini di output dei servizi pubblici impedisce di isolare questo effetto.

Sin qui la rassegna della letteratura ha messo in luce le ragioni teoriche contrarie alla frammentazione degli enti decentrati, incentrate su aspetti di efficienza che tuttavia non hanno trovato un riscontro unanime nell'evidenza empirica. Vi sono poi argomentazioni alternative, che seguono la prospettiva della *public choice*, secondo cui il controllo degli elettori sull'operato dei politici locali sarebbe più stringente nelle giurisdizioni più piccole, che quindi sarebbero spinte ad agire in modo più efficiente; tale approccio induce ad attribuire particolare importanza agli aspetti istituzionali della cooperazione fra giurisdizioni e alla necessità di individuare meccanismi che preservino la responsabilità politica degli amministratori locali⁹.

2. Frammentazione territoriale ed economie di scala nei Comuni italiani. Alcuni fatti stilizzati.

Il livello di governo municipale in Italia è estremamente parcellizzato. Dei circa 8.000 enti (con una media di 7.600 abitanti ciascuno, a fronte di una superficie territoriale non superiore a 38 chilometri quadrati) quasi un quarto non supera i 1.000 abitanti, il 70 per cento ha una popolazione inferiore a 5.000 abitanti (tav. 1). Le regioni in cui il fenomeno dei piccoli Comuni è più accentuato sono il Piemonte, dove si concentra quasi un terzo degli enti con popolazione inferiore ai 1.000 abitanti e un quinto di quelli con meno di 5.000 abitanti, e la Lombardia, in cui sia la quota dei Comuni con meno di 1.000 abitanti sia quella degli enti con meno di 5.000 abitanti sono pari a quasi un quinto del totale nazionale.

Come si è visto nel paragrafo precedente, le argomentazioni economiche contrarie a un'eccessiva frammentazione dei governi decentrati poggiano su considerazioni di efficienza e sull'ipotesi che vi siano economie di scala nel processo di produzione dei beni pubblici locali.

Per valutare quanto tali ragioni siano rilevanti nel contesto italiano è possibile analizzare l'andamento della spesa *pro capite* al crescere della popolazione comunale. Per limitare gli errori di misurazione dovuti alla difformità delle regole contabili o dei modelli gestionali adottati dagli enti, abbiamo utilizzato in questo esercizio i dati più recenti sulla spesa storica elaborati nell'ambito del progetto per la quantificazione dei fabbisogni standard degli enti delle Regioni a statuto ordinario. Tali dati, difatti, si avvalgono delle informazioni raccolte attraverso la somministrazione diretta di questionari e integrano le spese riportate nei bilanci comunali con quelle sostenute dai gestori di eventuali servizi esternalizzati (come lo smaltimento dei rifiuti) e finanziate con compartecipazioni degli utenti.

L'analisi dei dati di spesa evidenzia la tipica conformazione ad U, descritta dalla letteratura, della relazione fra spesa complessiva e dimensione demografica dei Comuni (fig.1): l'entità della spesa è molto elevata in termini pro capite per gli enti di piccolissima dimensione (oltre 950 euro); diminuisce stabilmente al crescere della popolazione, arrivando a dimezzarsi per gli enti con circa 7.500 abitanti; ricomincia poi a crescere, raggiungendo un massimo (circa 1.060 euro pro capite) per i Comuni con oltre 250.000 abitanti¹⁰. Il livello della spesa in quest'ultima fascia demografica è anche connesso con il ruolo peculiare dei Comuni

⁹ Si vedano ad esempio Boyne (1998) e Bailey (1999).

¹⁰ La spesa considerata è quella per le funzioni fondamentali relativa al 2013 (circa 34 miliardi), i cui dettagli sono disponibili sul sito Opencivitas.

capoluogo, in cui il costo dei servizi locali è tipicamente più elevato anche per gli intensi flussi di pendolarismo richiamati dalla concentrazione di uffici amministrativi pubblici.

Il dettaglio delle principali funzioni fondamentali comunali mostra, come atteso, un profilo analogo per le spese generali di amministrazione, la cui entità decresce velocemente nel passaggio dai piccolissimi Comuni agli enti di fascia media (e poi aumenta di nuovo significativamente nelle realtà di grandi dimensioni; fig. 2a). Si osservano economie di scala nel primo tratto della distribuzione dei Comuni per fasce di popolazione anche per i servizi di smaltimento dei rifiuti, di gestione del territorio e di viabilità, coerentemente con la loro natura di funzioni ad alta intensità di capitale; anche le spese per i servizi anagrafici decrescono sensibilmente in termini pro capite per i Comuni fino a 7.500-10.000 abitanti. Sono invece evidenti diseconomie dimensionali per i servizi sociali, le funzioni di asilo nido e istruzione, la polizia locale e il trasporto pubblico locale; tali funzioni sembrano contrassegnate da costi di congestione, cioè da sovrappollamento degli utenti, particolarmente accentuati nelle realtà con oltre 250.000 abitanti¹¹.

L'evidenza aneddotica circa la presenza di economie dimensionali per alcune significative funzioni comunali sembra quindi sostenere l'esigenza di procedere a una razionalizzazione su scala territoriale dell'offerta dei servizi pubblici locali, promuovendo forme di cooperazione o di aggregazione fra enti.

Percorsi di riforma nella stessa direzione sono stati intrapresi anche da altri paesi europei, in cui la frammentazione territoriale del livello di governo municipale assume caratteristiche ancora più accentuate (cfr. tav. 2): in Francia, ad esempio, la frazione di municipalità con meno di 1.000 abitanti è superiore al 70 per cento (su un totale di quasi 35.900 enti), in Spagna oltrepassa il 60 per cento (su circa 8.100 enti), in Germania è all'incirca pari al 40 per cento (su quasi di 11.100 municipalità).

3. Le Unioni di Comuni in Italia: un percorso oscillante tra adesioni volontarie e cooperazioni imposte

Negli ultimi due decenni, grazie alla diffusione dei principi del *new public management*, è stata avviata a livello internazionale una riflessione in merito alle modalità organizzative più efficienti dei livelli di governo locali¹² abbandonando la convinzione che – a prescindere dalle loro dimensioni territoriali e demografiche – gli enti territoriali possano essere considerati tutti uniformi sotto il profilo funzionale e chiamati ad esercitare gli stessi compiti e servizi nei confronti delle collettività di riferimento. Numerosi paesi con un'esperienza consolidata di decentramento hanno intrapreso percorsi di riforma degli ambiti di attività delle giurisdizioni locali, incentivando forme di collaborazione tra gli enti di piccola dimensione con l'obiettivo di migliorarne il funzionamento¹³.

Al riguardo si possono distinguere due modalità di intervento, caratterizzate da un diverso grado di compressione dell'autonomia organizzativa e decisionale dell'ente locale:

- a) l'istituzione su base volontaria di forme di cooperazione, anche di tipo occasionale, con le giurisdizioni contigue;

¹¹ L'incidenza delle funzioni citate nel testo sulla spesa complessiva per le funzioni fondamentali è la seguente: servizio di smaltimento dei rifiuti (25 per cento); servizi generali (circa 15 per cento); asili nido e istruzione (14 per cento complessivamente); servizi sociali (14 per cento); polizia locale (8 per cento); viabilità (8 per cento); gestione del territorio (5 per cento); trasporto pubblico locale (3 per cento); anagrafe, stato civile e servizi elettorali (2 per cento circa).

¹² La locuzione *new public management* indica il complesso delle politiche adottate per rendere il settore pubblico più efficiente, replicando tecniche gestionali di stampo aziendalistico. Queste idee di riforma si sono diffuse negli anni settanta negli Stati Uniti, in Inghilterra, in Australia e in Nuova Zelanda. Per un'analisi più dettagliata, inter alia, cfr. Hood (1995), Lane (2000), Mc Laughlin, Osborne, Ferlie (2002).

¹³ Si vedano Fiorillo e Pola (2006).

- b) l'imposizione da parte del governo centrale dell'obbligo di gestire in modalità associata talune funzioni.

A partire dagli anni novanta in ambito europeo si è assistito a un progressivo abbandono delle forme di collaborazioni coattive in favore di approcci del primo tipo, maggiormente in linea con gli standard internazionali e con le indicazioni delle istituzioni europee¹⁴ (si rimanda all'Appendice per una descrizione dei modelli adottati da alcuni paesi dell'UE).

Anche l'ordinamento italiano ha in parte seguito il percorso evolutivo registrato nel resto d'Europa, convergendo progressivamente verso moduli organizzativi di tipo cooperativo. In particolare, a decorrere dall'inizio degli anni 90, viene arricchito il novero di strumenti finalizzati a ridurre l'eccessiva frammentazione amministrativa comunale. Accanto all'istituto della fusione tra enti limitrofi, cui viene riconosciuto un ruolo preminente, vengono previste anche altre forme di cooperazione intercomunale¹⁵: alcune hanno finalità organizzative, essendo essenzialmente tese a definire i rapporti reciproci degli enti partecipanti e caratterizzandosi per un maggiore grado di flessibilità operativa; altre hanno una connotazione istituzionale, favorendo un maggiore grado di integrazione fra gli enti e la nascita di ulteriori soggetti di diritto per lo svolgimento dei servizi o delle funzioni congiunte. Rientrano nella prima categoria le convenzioni o gli accordi di programma, mentre i consorzi e le Unioni di Comuni sono riconducibili alla seconda¹⁶.

Con specifico riferimento alle Unioni, la L. 142 prevedeva che le stesse potessero essere costituite da due o più Comuni per l'esercizio di una pluralità di servizi o funzioni; le tasse, le tariffe o i contributi destinati a tali servizi sarebbero stati gestiti direttamente dalle Unioni medesime. I Comuni partecipanti dovevano possedere determinate caratteristiche (appartenere alla stessa provincia ed essere contermini) e rispettare date soglie demografiche (popolazione inferiore ai 5.000 abitanti, derogabile per un unico ente con popolazione compresa fra i 5.000 e i 10.000 abitanti).

L'atteggiamento del legislatore nei confronti dell'istituto dell'Unione è variato profondamente nel tempo; l'analisi normativa porta a individuare tre principali stagioni. Nella prima, che segna quasi integralmente gli anni novanta, tale modalità associativa era considerata un passaggio transitorio nell'ambito di un percorso di aggregazione più profondo che avrebbe dovuto obbligatoriamente portare alla fusione degli enti partecipanti entro dieci anni dalla costituzione dell'Unione; decorso tale termine, senza che si fosse proceduto alla creazione del nuovo Comune risultato della fusione, l'Unione avrebbe cessato di esistere.

La natura ibrida dell'Unione, che nasceva come forma di cooperazione di tipo volontario ma innescava poi un procedimento di integrazione più radicale attraverso la fusione obbligatoria, ne minò fortemente l'appetibilità. Le esperienze di gestioni comunali associate nella veste di Unioni furono piuttosto rare in tale periodo poiché le realtà locali preferirono preservare la propria identità e autonomia decisionale, optando per forme di gestione cooperativa maggiormente flessibili (quali le convenzioni).

¹⁴ Il Consiglio dell'Unione europea ha raccomandato agli Stati membri di incoraggiare e sostenere la cooperazione volontaria intercomunale attraverso l'adozione di apposite strategie nazionali e/o federali; l'adesione obbligatoria di un ente locale a un organo specifico di cooperazione deve essere circoscritta alle sole ipotesi in cui tali modalità siano giustificate da ragioni obiettive di interesse sovracomunale, debitamente specificate nella legge e previa consultazione dei Comuni interessati.

¹⁵ Fino agli anni Settanta, le uniche forme di gestione associata erano i consorzi amministrativi, ossia associazioni (volontarie o obbligatorie) di Comuni costituite al fine di "provvedere a determinati servizi od opere" di interesse comune (in base a quanto disciplinato con RD n. 383/1934); cfr. Giannini (1970), Romano (1988), Peta (2009).

¹⁶ Le convenzioni sono forme di gestione associata molto flessibili, attraverso le quali più enti decidono di svolgere in modo coordinato tra loro determinate funzioni e/o servizi, stabilendo i fini, la durata, le forme di consultazione, i rapporti finanziari e gli obblighi reciproci. Gli accordi di programma mirano alla realizzazione di opere, interventi o programmi che richiedono l'azione integrata di diversi livelli di governo.

La seconda fase prende avvio dal tentativo di incentivare l'impiego dell'istituto dell'Unione, superando le resistenze emerse nei primi nove anni di applicazione dello stesso. Si assiste così a un mutamento di strategia: le Unioni cessano di rappresentare un passaggio propedeutico alla fusione e divengono uno strumento flessibile di cooperazione, dotato di una propria autonomia. Questa fase si apre con la L. 265 del 1999, che rimuove l'obbligo della fusione per i Comuni partecipanti a Unioni e qualifica queste ultime come "ente locale" autonomo¹⁷. L'eliminazione di tale vincolo ne determina la progressiva diffusione sul territorio nazionale. La disciplina di dettaglio del funzionamento dell'Unione e delle funzioni ad essa trasferite è rimessa all'autonomia statutaria dei Comuni partecipanti, mentre, per quanto non specificamente regolamentato, trovano applicazione i principi previsti per l'ordinamento dei Comuni. Gli organi di governo dell'Unione sono strutturati nelle forme dell'ente di secondo livello, con un presidente, una giunta e un consiglio scelti rispettivamente fra i sindaci e i corrispondenti organi dei Comuni partecipanti. (cfr. infra il paragrafo 4).

A decorrere dal 2010 si apre una terza fase e l'approccio del legislatore al tema delle Unioni muta nuovamente¹⁸. Il divampare della crisi finanziaria, prima, e di quella del debito sovrano, poi, rendono prioritario nell'agenda di *policy* l'obiettivo del consolidamento dei conti pubblici. Il percorso di risanamento, tracciato nei documenti ufficiali, prevede una revisione della spesa pubblica da realizzarsi attraverso una strategia complessiva che contempra la razionalizzazione del perimetro di azione delle giurisdizioni locali, la riorganizzazione su base associativa dell'offerta dei servizi pubblici da parte dei piccoli Comuni, nonché il riordino delle Province e delle partecipazioni societarie degli enti territoriali¹⁹.

In questo contesto, l'Unione diviene uno strumento obbligatorio per l'esercizio delle funzioni fondamentali da parte dei piccoli Comuni²⁰. Sono individuate soglie demografiche sia per i singoli partecipanti sia per l'Unione nel suo complesso: il limite massimo di abitanti per ciascun Comune è confermato in 5.000 abitanti, mentre per l'Unione viene fissata una soglia demografica minima di 10.000 abitanti, eventualmente derogabile con provvedimento regionale²¹. Ogni Comune può aderire ad una sola Unione; il termine entro il quale l'obbligo di gestione associata deve essere soddisfatto è stato più volte prorogato ed è attualmente fissato al 31 dicembre del 2017. Nella prospettiva della *spending review* il legislatore si è anche preoccupato di precisare che dalla costituzione delle Unioni non solo non deve derivare un

¹⁷ La qualificazione delle Unioni come Enti locali, da parte del legislatore, è considerata impropria dalla Corte costituzionale; quest'ultima, con la sentenza n. 50/2015, esclude che le stesse costituiscano un ente territoriale ulteriore rispetto ai comuni partecipanti, collocando l'istituto dell'Unione tra le forme istituzionali di associazione intercomunale.

¹⁸ I principali provvedimenti legislativi che scandiscono questa nuova fase dell'evoluzione normativa sono il DL n. 78 del 2010 (convertito dalla L. n. 122/2010), il DL 95 del 2012 (cd. *spending review*, convertito dalla L. 135 del 2012), la L. 56 del 2014 (cd. legge Delrio). Per una descrizione puntuale, cfr. Corte dei Conti (2015).

¹⁹ Il rapporto del maggio 2012 dava ampio spazio alla questione della presenza di economie di scala nella spesa dei Comuni e dell'esiguità dimensionale di una porzione significativa di enti (cfr. Giarda 2012, pagg. 8 e ss.). Nelle proposte formulate nel marzo del 2014 dall'allora commissario per la *spending review* l'Unione dei Comuni con meno di 5.000 abitanti veniva citata fra gli interventi volti a ridurre i costi della politica nell'ambito degli enti territoriali, con effetti complessivi stimati nel documento pari a circa 0,9 miliardi per il triennio 2014-16; si vedano Giarda (2012), pagg. 8 e ss., e Cottarelli (2014), pag. 30.

²⁰ In alternativa all'Unione di Comuni l'esercizio obbligatorio in forma associata delle funzioni fondamentali può essere svolto mediante convenzione; ove nel periodo di tre anni non sia comprovato il conseguimento di significativi livelli di efficacia ed efficienza, è stabilito l'obbligo del passaggio all'Unione di Comuni. Le funzioni fondamentali, provvisoriamente indicate nel DL 78 del 2010 e poi modificate dal decreto sulla *spending-review*, sono: l'organizzazione generale dell'amministrazione, gestione finanziaria e controllo; l'organizzazione dei servizi pubblici comunali; il catasto; la pianificazione urbanistica; le attività connesse con la protezione civile; la gestione dei rifiuti; i servizi sociali; le competenze comunali in materia di edilizia scolastica; la polizia locale; le funzioni di stato civile, anagrafe, registri elettorali; i servizi statistici.

²¹ Entrambe le soglie sono ridotte a 3.000 abitanti nel caso di enti appartenenti a Comunità montane.

incremento della spesa di personale dei Comuni partecipanti, ma, a regime, deve essere conseguito un progressivo risparmio su tali oneri.

Queste nuove regole mutano nuovamente la natura delle Unioni, mettendone in discussione il carattere volontaristico, affermatosi alla fine degli anni novanta, e trasformandole in uno strumento “coattivo” imposto agli enti di piccole dimensioni per gestire servizi e svolgere le funzioni fondamentali.

Il percorso evolutivo delle Unioni di Comuni ha, da ultimo, risentito anche degli interventi legislativi di livello regionale. Al riguardo, le Regioni, in quanto punto di snodo tra il centro e la periferia, svolgono un ruolo essenziale nel garantire che le disposizioni statali in materia di gestione associata trovino concreta applicazione da parte degli enti territoriali. Anche l’approccio regionale al tema è stato cangiante nel tempo, riflettendo l’evoluzione tracciata dal legislatore statale.

In particolare, nella fase in cui le Unioni erano considerate una tappa strumentale alla successiva fusione, le Regioni erano chiamate ad agevolare il conseguimento dell’obiettivo finale attraverso la previsione di incentivi finanziari; gli interventi normativi regionali in questa fase sono stati piuttosto scarni. Successivamente, con l’affermazione della natura autonoma delle Unioni, l’interessamento alle stesse da parte dei legislatori regionali si è fatto via via più intenso e frequente.

Nella fase più recente dell’abbandono del modello “volontaristico” alle Regioni è stato attribuito il compito di individuare l’ambito territoriale ottimale per lo svolgimento della gestione associata obbligatoria delle funzioni fondamentali comunali, sulla base di principi di economicità, efficienza e riduzione della spesa. Tra il 2011 e il 2016 si contano quindi numerosi provvedimenti legislativi regionali alcuni dei quali tesi a garantire l’adeguamento, da parte degli enti locali, agli obblighi di gestione associata, altri consistenti in forme di incentivazione finanziaria (cfr. tav. 4 per una sintesi dei principali provvedimenti legislativi regionali adottati nel tempo in tema di Unioni di Comuni).

Sotto il primo profilo, l’analisi delle normative regionali mette in evidenza che quasi tutte le Regioni a statuto ordinario hanno ottemperato alla previsione legislativa statale, disciplinando l’obbligatorietà della gestione associata mediante Unioni di Comuni. Alcune Regioni hanno affiancato a quest’ultimo modello anche quello delle convenzioni. Sul secondo versante, i legislatori regionali hanno incoraggiato il ricorso alle Unioni da parte degli enti locali anche attraverso la disciplina del Patto di stabilità interno verticale.

La copiosa produzione normativa regionale ha, tuttavia, comportato una frammentazione dei quadri normativi vigenti; sotto questo profilo l’esperienza italiana si avvicina a quella tedesca ed è invece lontana dal modello centralizzato francese. Su tale assetto ha, inoltre, inciso l’evoluzione degli orientamenti della Corte costituzionale sulla qualificazione della gestione associata di funzioni come materia di potestà concorrente, residuale ed esclusiva regionale o esclusiva statale²².

²² La Corte costituzionale, nel corso degli ultimi anni, ha gradualmente rivisitato il suo originario orientamento secondo cui la materia della gestione associata delle funzioni e dei servizi fosse riconducibile alla sola competenza legislativa regionale. A partire dal 2014 (cfr. Corte costituzionale, sentenze, nn. 22 e 44 del 2014), i giudici costituzionali hanno infatti affermato che le previsioni tese a individuare nel dettaglio gli organi dell’Unione e le modalità della loro costituzione sono espressione di profili sia di competenza regionale sia di potestà concorrente del legislatore statale in materia di coordinamento della finanza pubblica. Tale impostazione è stata di recente ribadita con la sentenza della Corte costituzionale n. 50/2015, che, da un lato, ha evidenziato come le Unioni di comuni rientrino nell’area di competenza legislativa statale (art. 117², lett. p, i.e., organi di governo e funzioni fondamentali di Comuni, Province e Città metropolitane), dall’altro, in continuità con gli orientamenti inaugurati negli ultimi anni, ha riaffermato la concezione statalista della materia del coordinamento della finanza pubblica; per una più dettagliata disamina di quest’ultimo profilo evolutivo, cfr. Brancasi (2008) e Iannuzzi (2014).

4. L'impatto sulla spesa: alcune evidenze preliminari

La ricerca quantitativa sui temi della cooperazione intercomunale è molto recente ed è ancora piuttosto scarna per il caso italiano. Alcuni studi hanno analizzato l'impatto dell'associazionismo comunale sui fabbisogni standard; altri hanno confrontato la performance dei Comuni appartenenti a Unioni con quella di enti con caratteristiche simili non partecipanti ad alcuna modalità associativa; altri infine si sono soffermati sulle esperienze associative in singole realtà regionali²³. Un risultato comune è che gli enti che partecipano a Unioni non si caratterizzano generalmente per minori livelli di spesa o per una maggiore efficienza tecnica rispetto agli altri; valutazioni in parte diverse varrebbero per i piccolissimi Comuni e per alcuni casi specifici regionali. Tali analisi sono prevalentemente di tipo *cross section* e non consentono di esplorare la dimensione temporale, per verificare se nel medio periodo le conseguenze della partecipazione a un'Unione di Comuni siano di segno diverso.

L'evidenza che presentiamo in questo paragrafo si propone di fornire un contributo in questa direzione. Utilizzando diverse fonti informative (Ministero degli interni, Anci, SIOPE, siti istituzionali delle Regioni e delibere degli enti) abbiamo ricostruito un'anagrafe di circa 500 Unioni di Comuni. Al riguardo si deve precisare che non esiste un censimento nazionale ufficiale delle Unioni di Comuni²⁴, ma solo una banca dati curata dall'ANCI (Comuniverso), che però fornisce solo il quadro al momento della consultazione, senza consentire la ricostruzione nel tempo del fenomeno. Per ottenere l'evoluzione storica, con i Comuni *pro tempore* aderenti e la durata delle Unioni, sono stati necessari il vaglio e la collazione di un'articolata serie di fonti²⁵.

Queste informazioni sono poi state abbinate ai dati di bilancio comunali, con l'obiettivo di realizzare un'analisi longitudinale della spesa degli enti partecipanti a Unioni. L'analisi abbraccia gli anni dal 1998 al 2015; ove possibile si è cercato di esplorare il dettaglio della spesa per singoli servizi comunali.

Il fenomeno delle Unioni di Comuni ha acquisito progressiva rilevanza nel corso degli anni duemila, dopo i provvedimenti, descritti nel paragrafo precedente, che hanno rimosso l'obbligatorietà della fusione fra gli enti aderenti all'Unione e che hanno conferito a quest'ultima il rango di ente locale autonomo.

Nel 1998 una percentuale esigua dei Comuni del nostro campione risultava appartenere a un'Unione (lo 0,6 per cento degli enti, con una popolazione pari allo 0,2 per cento di quella complessiva); tale quota è cresciuta ben sette volte in soli due anni ed ha continuato ad aumentare stabilmente nel primo decennio

²³ Di Ielsi et al. (2016) stimano l'impatto delle diverse forme di associazionismo sui fabbisogni standard comunali nel 2009-2010. Alampi et al (2017) e Ivaldi et al. (2017) considerano sia l'entità delle risorse impiegate sia la quantità delle prestazioni offerte da ciascun ente e valutano, con riferimento all'anno 2013, la performance relativa dei Comuni appartenenti ad Unioni rispetto a quelli con caratteristiche simili. Ferraresi e Secomandi (2015) analizzano i comportamenti di spesa dei Comuni in Unione rispetto a quelli non in Unione limitatamente al caso della Lombardia nel periodo 2001-2011.

²⁴ Nel giugno 2016 è stato pubblicato un primo censimento nazionale delle forme associative (Unioni, convenzioni, Comunità montane, consorzi, accordi, fusioni e altro), effettuato dall'Ufficio di Segreteria della Conferenza Stato-città ed autonomie locali; il materiale pubblicato si diffonde sulle funzioni svolte dalle diverse forme associative in termini di percentuali di Comuni aderenti, popolazione e territorio, ma non ha reso noto il numero delle forme associative (Presidenza del Consiglio dei Ministri, 2016; cap. 3).

²⁵ Oltre alla banca dati Comuniverso sono state consultate quella precedente (Camelot2), varie edizioni (dal 1996 al 2013) della Guida normativa all'amministrazione locale (ANCI), nonché il rapporto Cittalia (2010). Vi è poi un rapporto del Ministero dell'Interno (2006), al quale sono stati aggiunti gli elenchi dello stesso Ministero relativi a finanziamenti statali alle forme associative e contributi alle Unioni. Ulteriori informazioni sono state ricavate dai codici assegnati alle Unioni dalla Ragioneria generale dello Stato e dall'anagrafe degli enti del SIOPE, da leggi, delibere e siti delle regioni (per i siti, Piemonte, Veneto, Friuli-Venezia Giulia, Marche, Toscana e, su tutti per ricchezza informativa, Emilia-Romagna). Ulteriori verifiche sono state effettuate sulla base delle delibere delle Unioni o dei singoli Comuni. In rarissimi casi si sono utilizzate anche notizie di stampa.

del secolo (fig.3). Ulteriori significativi incrementi nel numero di adesioni si sono registrati dopo il 2010, per effetto dei provvedimenti legislativi che hanno spinto i piccoli Comuni ad aderire alle Unioni²⁶. Nel 2015, anno al quale si arresta la nostra indagine, la partecipazione a Unioni è arrivata a coinvolgere più di 2.500 Comuni (ossia oltre un terzo degli enti e un sesto della popolazione italiana); si tenga tuttavia presente che una quota non trascurabile delle Unioni (poco meno di un quinto), pur formalmente costituite, risultava inattivo o con scarsi livelli di operatività. La cooperazione intercomunale in Italia è comunque molto più circoscritta rispetto a quanto si osserva negli altri paesi esaminati in appendice, dove i Comuni coinvolti in meccanismi analoghi vanno dal 70 a oltre il 90 per cento.

La distribuzione territoriale dei fenomeni associativi rispecchia in parte quella dei piccoli Comuni: questo vale ad esempio per Piemonte, Lombardia e Veneto, regioni che occupano una posizione simile nella graduatoria della quota di Unioni presenti sul territorio e in quella dei Comuni con meno 5.000 abitanti (fig. 4). Vi sono poi regioni, come l'Emilia Romagna, in cui le Unioni di Comuni sono molto rappresentate nonostante la bassa incidenza di piccoli enti sul totale nazionale all'opposto di altre, come Trentino Alto Adige, Campania e Calabria, in cui l'associazionismo comunale è poco diffuso, pur in presenza di un'elevata quota di Comuni con meno di 5.000 abitanti²⁷.

Per verificare se l'Unione è uno strumento efficace sotto il profilo del contenimento della spesa è possibile utilizzare i dati dei bilanci comunali. Poiché la partecipazione a una forma associativa potrebbe richiedere del tempo per dispiegare i suoi effetti, è importante considerare una prospettiva di medio-lungo termine ossia osservare l'andamento della spesa in tutto il periodo successivo alla partecipazione all'Unione, piuttosto che in un singolo anno. Una ricostruzione preliminare mostra che in media per i Comuni che, in tempi diversi, hanno partecipato a una delle oltre 500 Unioni censite nel nostro *data set* la spesa corrente *pro capite* ha continuato a crescere negli anni immediatamente successivi all'adesione, benché a ritmi lievemente più contenuti rispetto a quelli osservati negli anni precedenti; il profilo della spesa ha iniziato a declinare in misura tangibile solo una volta trascorsi in media 8 anni dalla partecipazione all'Unione (fig. 5).

L'analisi è stata poi replicata per alcuni dei principali servizi forniti dai Comuni. Si sottolinea tuttavia che i risultati di questa analisi devono essere interpretati con cautela, poiché i dati di bilancio non consentono di tenere conto delle esternalizzazioni, e ciò potrebbe alterare la rappresentazione della spesa nei servizi, quali lo smaltimento dei rifiuti, in cui l'affidamento a società terze è particolarmente frequente; né, sulla base dei dati di bilancio, è possibile individuare quali funzioni siano effettivamente svolte in forma associata²⁸.

Si può osservare che la spesa relativa all'amministrazione generale (che incide per circa il 15 per cento di quella corrente comunale) segue un profilo simile a quello della spesa corrente complessiva: i valori *pro capite* non accennano a ridursi negli anni immediatamente successivi all'adesione all'Unione, ma solo una volta che siano trascorsi 6-7 anni dall'inizio della gestione associata (fig. 6). Nel caso dei servizi di polizia locale e di viabilità (che rappresentano ciascuna un 8 per cento circa della spesa corrente complessiva) la riduzione dei valori *pro capite* si manifesta con maggiore rapidità, già dopo i primi due anni dalla

²⁶ In questo periodo inoltre numerosi provvedimenti regionali hanno determinato la trasformazione delle Comunità montane in Unioni di Comuni montani.

²⁷ Con riferimento al Trentino-Alto Adige, le due Province autonome hanno, sin dagli anni '60, introdotto degli enti intermedi (Consigli di Valle in Trentino e Comprensori in Alto Adige) nei quali sono oggi raggruppati tutti i Comuni, ad eccezione dei due capoluoghi e di alcune località limitrofe a Trento; la Regione è poi quella che ha, in termini relativi, soppresso il maggior numero di municipi, quasi dimezzandoli rispetto a quelli annessi nel 1918.

²⁸ I dati di spesa rielaborati nell'ambito del progetto dei fabbisogni standard risolverebbero entrambi i problemi, ma non presentano purtroppo una profondità temporale sufficiente per la nostra analisi (sono al momento disponibili solo per gli anni 2010 e 2013).

partecipazione all'Unione; non emerge invece una tendenza di medio periodo al contenimento della spesa per lo smaltimento dei rifiuti, risultato che però potrebbe essere condizionato dagli errori di misurazione relativi all'eventuale affidamento del servizio a società esterne. L'andamento della spesa per istruzione pubblica e asili nido e di quella per servizi anagrafici (pari rispettivamente al 14 e al 2 per cento di quella corrente complessiva) non sembra collegato con l'adesione a un'Unione.

Complessivamente l'analisi per singoli servizi mostra che la partecipazione a un'Unione potrebbe avere un effetto di medio periodo sulla spesa delle funzioni che, in base a studi recenti²⁹, sono più frequentemente gestite in modo associato: per alcuni servizi (amministrazione generale, polizia locale, viabilità) l'effetto è di segno negativo (ossia la partecipazione all'Unione riduce la spesa pro capite) ma richiede del tempo per manifestarsi; per lo smaltimento dei rifiuti, invece, la gestione associata sembra tradursi in un incremento della spesa pro capite nel medio periodo.

Come ultimo esercizio abbiamo realizzato un'analisi di regressione della spesa corrente pro capite, sia totale sia articolata per singoli servizi. Il modello di stima è di tipo *panel* ad effetti casuali, in modo da tenere conto di alcune caratteristiche individuali fisse nel tempo che possono condizionare la dimensione della spesa locale. Fra i regressori abbiamo considerato alcune variabili tipicamente utilizzate in letteratura, atte a cogliere economie di scala (densità, classe demografica) o condizioni che possono influenzare l'offerta dei servizi pubblici locali (altimetria, Comuni capoluogo); fra le variabili esplicative abbiamo anche inserito una *dummy* che qualifica l'eventuale appartenenza di ciascun ente a una Unione. Poiché l'obiettivo di questo esercizio non è quello di stimare in modo esaustivo una funzione di spesa, bensì quello di realizzare un'analisi di correlazione ai fini di una valutazione preliminare dell'impatto delle Unioni sulla spesa dei Comuni partecipanti, la lista dei regressori non è completa: essa non include, ad esempio, variabili di tipo politico (come il colore della giunta, la distanza dalle elezioni, le condizioni di rieleggibilità del sindaco).

I risultati della regressione sono presentati nella tavola 3. Per ogni variabile (spesa corrente totale *pro capite*, spesa corrente *pro capite* per servizi generali, per viabilità, per polizia locale, per smaltimento dei rifiuti, per istruzione e asili nido) sono state stimate due specificazioni: la A include fra le determinanti della spesa una *dummy* che contraddistingue i Comuni che partecipano a una Unione; la B considera fra i regressori una variabile numerica che denota l'anzianità di permanenza in un'Unione da parte di un ente.

Le variabili demografiche sono molto significative ed hanno il segno atteso: l'appartenenza alle classi con popolazione più elevata e la densità abitativa hanno un effetto negativo sulla spesa corrente complessiva, associato alla presenza di economie di scala; questo effetto è presente nei servizi generali e di viabilità, mentre assume segno opposto nel servizio di smaltimento dei rifiuti e di istruzione pubblica e asili nido, denotando il prevalere di diseconomie da congestione. L'altimetria e la condizione di Comune capoluogo di provincia sono generalmente associate a una spesa corrente complessiva maggiore, segno di condizioni di costo meno favorevoli o di un'offerta più ampia di prestazioni; questi effetti sono entrambi confermati, a livello di singoli servizi, per le funzioni generali amministrative e per la viabilità; la spesa per lo smaltimento dei rifiuti risente solo delle condizioni orografiche, mentre quella per istruzione e asili nido riflette un'offerta di servizi più ampia nei Comuni capoluogo. La funzione di spesa per i servizi di polizia locale sembra seguire un modello del tutto peculiare, poiché non risponde ad alcuna delle variabili considerate.

²⁹ Arachi et al. (2016) hanno osservato che le funzioni più frequentemente attivate dalle Unioni di Comuni sono quelle amministrative, di polizia locale (tranne nelle regioni del Sud), di gestione dell'ambiente (in cui è ricompreso lo smaltimento dei rifiuti), di viabilità; è invece meno diffusa la gestione associata dell'istruzione pubblica e dei servizi sociali (in cui sono inclusi gli asili nido).

La partecipazione a una Unione sembra avere un impatto significativo sulla spesa corrente, tuttavia il segno del coefficiente è positivo. Tale effetto sembra riguardare soprattutto i servizi amministrativi e potrebbe essere interpretato come un indizio di sovrapposizione di strutture o di duplicazione di costi; nel caso dei servizi di viabilità e di istruzione l'adesione a una Unione ha invece l'effetto opposto di contenere la spesa. Questi risultati sono sostanzialmente in linea con le analisi dei fabbisogni standard, che – in un contesto limitato a singoli anni – hanno evidenziato un coefficiente generalmente di segno positivo dell'appartenenza di un ente a una Unione, e con alcuni studi circoscritti a singole regioni³⁰. Sulla base di questa evidenza non sembra quindi esservi la possibilità di conseguire riduzioni di spesa dalla gestione associata in forma di Unione dei servizi comunali.

Per verificare tuttavia se questo risultato è stabile nel tempo abbiamo introdotto nella specificazione del modello una variabile che indica gli anni di permanenza nell'Unione. Si può osservare che il coefficiente associato a tale variabile assume generalmente segno negativo: a una maggiore anzianità nell'Unione corrispondono livelli di spesa pro capite inferiori sia complessivi sia per ciascuno dei servizi considerati, con la sola eccezione di quelli amministrativi generali, per i quali il coefficiente è comunque non significativo. Questo risultato può essere interpretato come evidenza preliminare del fatto che non si può escludere che la riorganizzazione in chiave associativa dell'offerta dei servizi comunali possa produrre degli effetti in termini di razionalizzazione della spesa, ma che tali effetti possono comunque richiedere del tempo per manifestarsi.

5. Conclusioni

La cooperazione intercomunale è tradizionalmente vista come strumento per conseguire un maggiore grado di efficienza nella spesa pubblica rimediando agli svantaggi causati da un'eccessiva frammentazione territoriale dei governi locali. Questa considerazione ha guidato i percorsi di riordino territoriale intrapresi da diversi paesi negli ultimi decenni e volti a promuovere forme di aggregazione più o meno flessibili fra giurisdizioni limitrofe, al fine di sfruttare le economie di scala nei processi di produzione dei beni pubblici locali.

L'Italia ha preso parte a questi orientamenti generali, alternando strategie incentrate sulla cooperazione volontaria ad approcci caratterizzati dall'associazione forzata degli enti di minori dimensioni. Ne è risultato un quadro normativo discontinuo, reso incerto dai continui rinvii di scadenze nonché dalla sovrapposizione degli ambiti di competenza statali e regionali.

Negli anni più recenti il riordino del perimetro di azione degli enti territoriali è stato inserito nel processo più ampio di revisione della spesa pubblica. La tipica conformazione ad U della relazione fra spesa pro capite comunale e dimensione demografica, soprattutto nei servizi a più alta intensità di capitale, sembra fornire sostegno alla necessità di procedere a forme di gestione associata dei servizi per gli enti di minori dimensioni. L'evidenza sui risultati effettivamente prodotti da esperienze in tal senso, in particolare dalla diffusione delle Unioni di Comuni, è tuttavia ancora modesta.

Questo lavoro cerca di contribuire alla riflessione sugli effetti delle Unioni di Comuni sulla spesa degli enti che vi aderiscono. I risultati di un'analisi di regressione indicano che i Comuni partecipanti a Unioni non

³⁰ Si veda Di Ielsi et al. (2016) per l'impatto delle diverse forme di associazionismo comunale sui fabbisogni standard comunali. Anche Ferraresi e Secomandi (2015), nel loro studio relativo alla Lombardia, evidenziano un effetto positivo dell'appartenenza a una Unione sulla spesa dei Comuni partecipanti, in particolare per i servizi amministrativi generali (l'effetto è invece di segno opposto per la polizia locale, l'istruzione e i servizi sociali – all'interno dei quali sono ricompresi gli asili nido).

presentano generalmente livelli di spesa inferiori rispetto agli altri enti, confermando quanto trovato in altri studi. Questa indicazione potrebbe tuttavia dipendere dal fatto che si considerano forme associative in diversi stadi evolutivi, senza cogliere il profilo temporale dell'evoluzione della spesa in un lasso di tempo adeguato affinché la gestione associata possa produrre i suoi effetti. Se difatti nell'analisi si introduce una variabile che indica l'anzianità di permanenza di un Comune in una Unione la relazione con la spesa diviene negativa, soprattutto per alcuni servizi comunali.

La nostra interpretazione di questa evidenza è che la gestione associata mediante Unione non rappresenta un modello idoneo per tutte le funzioni comunali, estremamente eterogenee e diversamente caratterizzate dalla presenza di economie di scala. Gli effetti in termini di riduzione dei livelli di spesa, limitati ad alcuni servizi, richiedono comunque del tempo per manifestarsi: vi è probabilmente una fase transitoria iniziale caratterizzata da duplicazioni di costi e di strutture e ciò implica che una strategia di risanamento dei conti pubblici può fare leva sull'associazionismo comunale solo in una prospettiva di medio periodo.

Occorre comunque cautela nel trarre implicazioni da questi risultati, per una serie di ragioni: non si considerano le quantità di servizi erogati, che potrebbero giustificare i più elevati livelli di spesa dei Comuni in Unione; il dettaglio delle funzioni, ricostruito a partire dai dati di bilancio, non consente di tenere conto delle modalità effettive di gestione (ossia se le stesse sono gestite in associazione o individualmente); i dati dei singoli enti non sono stati integrati con quelli dell'Unione nel suo complesso, in modo da ricostruire un'immagine completa dell'impatto della gestione associata sulla spesa pubblica. Lungo queste linee potranno essere indirizzati futuri sviluppi della nostra analisi.

TAVOLE E GRAFICI

Tav. 1

Piccoli e piccolissimi Comuni in Italia

Regione	Totale Comuni			Comuni con meno di 5.000 abitanti			Comuni con meno di 1.000 abitanti		
	numero	pop.	area	numero	pop.	area	numero	pop.	area
Piemonte	1.206	4.424.467	25.387	1.068	1.289.781	19.884	609	286.816	10.447
Valle d'Aosta	74	128.298	3.261	73	93.521	3.240	41	18.246	1.701
Lombardia	1.531	10.002.615	23.878	1.062	2.101.033	15.130	325	175.939	4.072
Trentino Alto-Adige	333	1.055.934	13.606	297	460.324	10.776	122	69.266	2.288
Veneto	579	4.927.596	18.407	308	777.377	7.843	41	26.121	944
Friuli-Venezia Giulia	217	1.227.122	7.862	153	275.415	5.447	49	28.832	2.159
Liguria	235	1.583.263	5.416	183	244.355	3.900	99	50.682	1.855
Emilia Romagna	314	4.115.309	21.588	136	361.134	8.279	19	13.149	971
Toscana	280	3.752.654	22.987	127	302.717	9.182	19	13.834	817
Umbria	92	894.762	8.464	60	128.507	3.305	10	5.304	415
Marche	236	1.550.796	9.401	170	334.046	5.042	49	30.154	1.092
Lazio	378	5.892.425	17.232	251	448.271	7.413	88	49.157	1.919
Abruzzo	305	1.331.574	10.832	249	349.032	7.583	119	64.259	3.030
Molise	136	313.348	4.461	125	151.786	3.654	68	39.276	1.691
Campania	550	5.861.529	13.671	335	686.368	8.067	67	46.382	1.217
Puglia	258	4.090.105	19.541	85	218.238	2.794	7	4.273	202
Basilicata	131	576.619	10.073	101	196.840	6.171	26	18.323	928
Calabria	409	1.976.631	15.222	323	631.814	10.119	79	54.468	1.727
Sicilia	390	5.092.080	25.832	205	502.181	8.585	35	26.149	849
Sardegna	377	1.663.286	24.100	314	521.973	16.920	120	69.347	3.135
Totale Italia	8.031	60.460.413	301.222	5.625	10.074.713	163.331	1.992	1.089.977	41.458

Fonte: elaborazioni su dati Istat

Fig.1

Spesa corrente pro capite e popolazione comunale in Italia

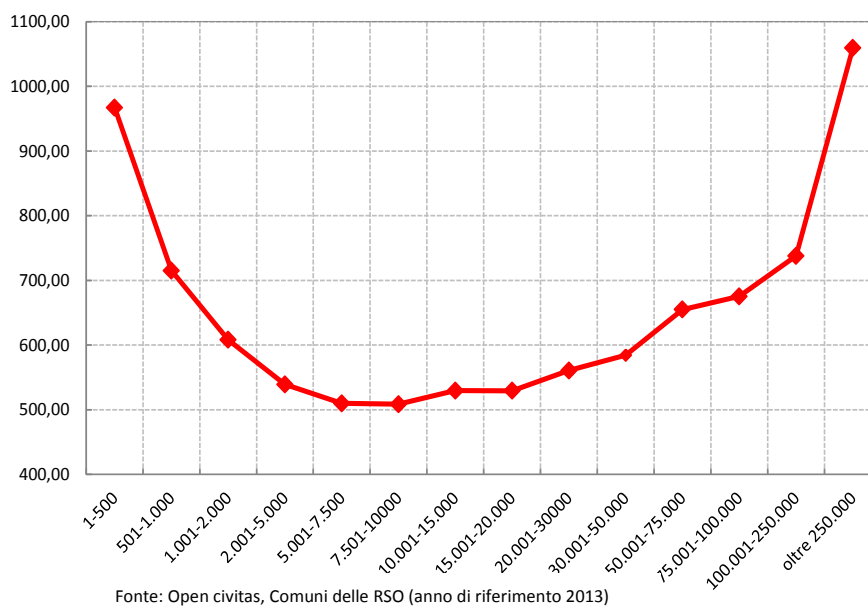


Fig. 2a

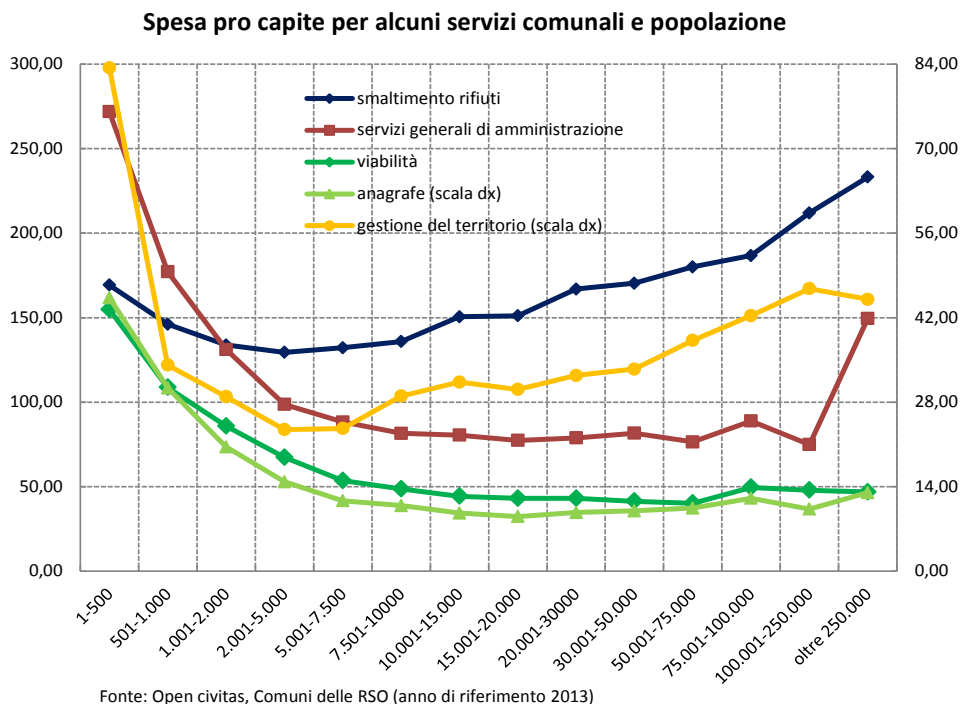
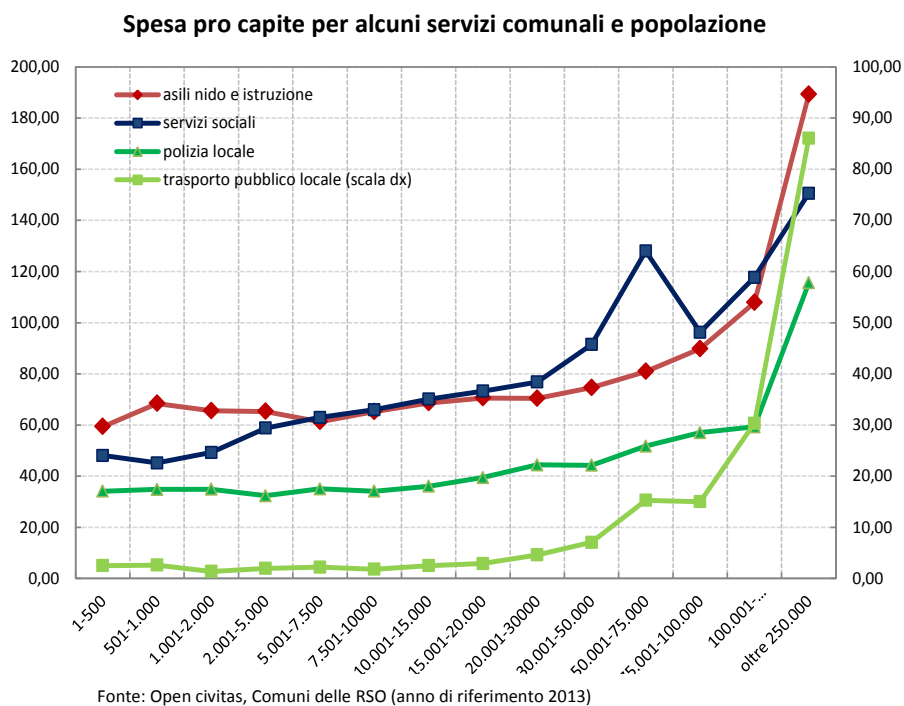


Fig. 2b



Piccole e piccolissime municipalità nei paesi dell'Unione europea (1)

	Totale enti					di cui (quote %)					
	Numero	Pop. (mln)	Area (km ²)	Valori medi		< 5.000 abitanti			< 1.000 abitanti		
				Pop. (mg)	Area (km ²)	Num.	Pop.	Area	Num.	Pop.	Area
Austria	2.100	8,5	83.879	4,0	40	88,0	40,5	82,9	20,2	3,3	14,6
Belgio	589	11,2	30.528	19,0	52	11,9	2,1	12,1	0,2	0,0	0,0
Bulgaria	265	7,2	111.002	27,2	419	18,5	2,2	10,8	0,4	0,0	0,2
Cipro (2)	380	0,9	9.251	2,4	24	91,3	25,4	53,5	73,4	7,8	39,8
Croazia	556	4,2	56.594	7,6	102	77,5	25,0	63,6	7,6	0,7	5,7
Danimarca (3)	99	5,6	42.921	56,6	434	4,0	0,2	0,7	1,0	0,0	0,0
Estonia	213	1,3	45.227	6,1	212	80,8	24,5	76,6	19,7	2,3	13,4
Finlandia	313	5,4	338.435	17,3	1.081	42,8	6,5	39,1	4,5	0,2	4,0
Francia	35.885	65,9	632.834	1,8	18	94,2	38,0	84,9	73,0	14,0	56,7
Germania (4)	11.092	80,8	357.340	7,3	32	73,8	14,7	44,6	36,5	2,4	12,7
Grecia (3)	326	11,0	131.957	33,7	405	15,3	0,9	5,9	4,0	0,1	0,3
Irlanda (5)	100	4,6	69.797	46,0	698	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Italia	8.003	60,8	302.073	7,6	38	69,8	16,6	54,1	24,5	1,8	13,7
Lettonia	119	2,0	64.573	16,8	543	35,3	6,4	0,0	0,0	0,0	0,0
Lituania (3)	60	2,9	65.300	48,3	1.088	3,3	0,3	0,4	0,0	0,0	0,0
Lussemburgo	105	0,5	2.586	4,8	25	74,3	37,0	74,9	4,8	0,9	3,2
Malta	68	0,4	316	5,9	5	54,4	23,8	39,4	5,9	0,5	3,1
Paesi Bassi	390	16,8	41.540	43,1	107	1,3	0,1	3,6	0,3	0,0	0,5
Polonia	2.478	38,4	312.679	15,5	126	25,1	6,2	0,0	0,0	0,0	0,0
Portogallo	3.092	10,4	92.225	3,4	30	86,0	34,2	82,1	45,0	6,7	38,9
Regno Unito (3)	406	64,3	248.528	158,4	612	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Rep. Ceca (4)	6.254	10,5	78.867	1,7	13	95,7	39,1	84,7	77,1	17,2	54,9
Romania	3.181	19,9	238.391	6,3	75	75,3	32,2	70,8	3,0	0,4	2,8
Slovacchia	2.926	5,4	49.035	1,8	17	94,7	46,7	85,7	64,9	15,7	44,5
Slovenia	212	2,1	20.273	9,9	96	51,9	14,9	31,7	3,3	0,2	1,6
Spagna	8.125	46,5	505.970	5,7	62	84,0	12,4	73,2	61,0	3,2	44,9
Svezia	290	9,6	438.574	33,1	1.512	5,2	0,6	9,1	0,0	0,0	0,0
Ungheria	3.178	9,9	93.024	3,1	29	90,7	31,3	71,5	55,8	7,7	28,7
Unione europea	90.805	507	4.463.719	5,6	49	82,7	16,1	44,8	52,8	3,6	19,0

Fonti: Council of European Municipalities and Regions (2016), per la definizione di municipalità e i dati su popolazione e superficie complessive; Eurostat (2016) e autorità statistiche nazionali per gli altri dati. (1) I dati si riferiscono al 1° gennaio del 2016. – (2) I dati non includono i Comuni dell'autoproclamata Repubblica Turca di Cipro del Nord. – (3) Il livello amministrativo dei comuni è per questi paesi corrispondente al LAU1 (Level of Administrative Unit) nella classificazione dell'Eurostat, anziché al LAU2, come nelle altre nazioni. – (4) Sono escluse le circoscrizioni non appartenenti a Comuni. – (5) Sono stati considerati equivalenti ai Comuni i *districts* (95) e le contee che non si articolano in *districts* (5 su 31).

Principali leggi regionali in materia di Unioni di Comuni

Regione	Legge regionale (LR)
Abruzzo	Leggi regionali in materia di Unioni di Comuni con funzione organizzativa
	LR 09/01/2013, n. 1. Modifiche ed integrazioni alla legge regionale 17 dicembre 1997, n. 143, (Norme in materia di riordino territoriale dei Comuni. Mutamenti delle circoscrizioni, delle denominazioni e delle sedi comunali. Istituzione di nuovi Comuni, Unioni, Fusioni), disposizioni in materia di riassetto degli enti del territorio montano e norme in materia di politiche di sviluppo della montagna abruzzese. LR 23/08/2011, n. 35 (art. 5). Disposizioni urgenti per la stabilizzazione finanziaria. LR 27/06/2008, n. 10 (art. 21). Riordino delle Comunità Montane abruzzesi e modifiche a leggi regionali. LR 03/03/1999, n. 11 (art. 8). Attuazione del decreto legislativo 31 marzo 1998, n. 112: Individuazione delle funzioni amministrative che richiedono l'unitario esercizio a livello regionale e conferimento di funzioni e compiti amministrativi agli enti locali ed alle autonomie funzionali. LR 17/12/1997, n. 143. Norme in materia di riordino territoriale dei Comuni: Mutamenti delle circoscrizioni, delle denominazioni e delle sedi comunali. Istituzione di nuovi Comuni, Unioni e Fusioni.
	Leggi regionali in materia di Unioni di Comuni relative a misure incentivanti
	LR 20 ottobre 2015, n. 32 (art. 1). Disposizioni per il riordino delle funzioni amministrative delle Province in attuazione della Legge 56/2014. LR 30/10/2009, n. 24 (art. 2). Misure straordinarie per gli Enti Locali. LR 08/11/2006, n. 32 (art. 4). Disposizioni a favore degli enti locali per promuovere lo sviluppo del sistema delle autonomie nella Regione Abruzzo.
Basilicata	Leggi regionali in materia di Unioni di Comuni con funzione organizzativa
	LR 18/08/2014, n. 26 (art. 48). Assestamento del bilancio di previsione per l'esercizio finanziario 2014 e del bilancio pluriennale 2014/2016. LR 30/04/2014, n. 8 (art. 26). Legge di stabilità regionale 2014 LR 30/12/2010, n. 33 (art. 24). Disposizioni per la formazione del Bilancio di Previsione Annuale e Pluriennale della Regione Basilicata, Legge Finanziaria 2011.
	Leggi regionali in materia di Unioni di Comuni relative a misure incentivanti
	LR 18/08/2014, n. 26 (art. 48). Assestamento del bilancio di previsione per l'esercizio finanziario 2014 e del bilancio pluriennale 2014/2016 LR 30/04/2014, n. 8 (art. 25). Legge di stabilità regionale 2014
Calabria	Leggi regionali in materia di Unioni di Comuni con funzione organizzativa
	LR 12/12/2011, n. 43. Unione tra i comuni. LR 24/11/2006, n. 15. Promozione dell'esercizio associato di funzioni e servizi ai Comuni
	Leggi regionali in materia di Unioni di Comuni relative a misure incentivanti
LR 24/11/2006, n. 15 (artt. 4,15). Promozione dell'esercizio associato di funzioni e servizi ai Comuni	
Campania	Leggi regionali in materia di Unioni di Comuni con funzione organizzativa
	LR 13/10/2008, n. 13. Piano territoriale regionale LR 30/09/2008, n. 12. Nuovo ordinamento e disciplina delle Comunità montane
	Leggi regionali in materia di Unioni di Comuni relative a misure incentivanti
	LR 09/08/2012, n. 27 (art. 2, all. C). Disposizioni urgenti in materia di finanza regionale LR 12/11/2004, n. 8 (art. 5). Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale della Regione Campania - Legge finanziaria regionale 2004
Emilia-Romagna	Leggi regionali in materia di Unioni di Comuni con funzione organizzativa
	LR 29/07/2016, n. 15. Norme di promozione dei percorsi associativi: ambiti ottimali, unioni, fusioni e incorporazioni di comuni LR 30/07/2015, n. 13 (artt. 8,22,38,46,47,56). Riforma del sistema di Governo regionale e locale e disposizioni su Città metropolitana di Bologna, Province, Comuni e loro Unioni. LR 21/11/2013, n. 23. Misure urgenti per favorire l'attuazione del riordino territoriale, lo sviluppo delle unioni ed il superamento delle comunità montane. LR 21/12/2012, n. 21. Misure per assicurare il Governo territoriale delle funzioni amministrative secondo i principi di sussidiarietà, differenziazione ed adeguatezza. LR 08/07/1996, n. 24. Norme in materia di riordino territoriale e di sostegno alle Unioni e alle fusioni di Comuni
	Leggi regionali in materia di Unioni di Comuni relative a misure incentivanti
	LR 23/12/2016, n. 25 (artt. 4,5). Disposizioni collegate alla legge regionale di stabilità per il 2017 LR 29/07/2016, n. 15 (art. 11). Norme di promozione dei percorsi associativi: ambiti ottimali, unioni, fusioni e incorporazioni di comuni LR 21/11/2013, n. 23 (art. 4). Misure urgenti per favorire l'attuazione del riordino territoriale, lo sviluppo delle

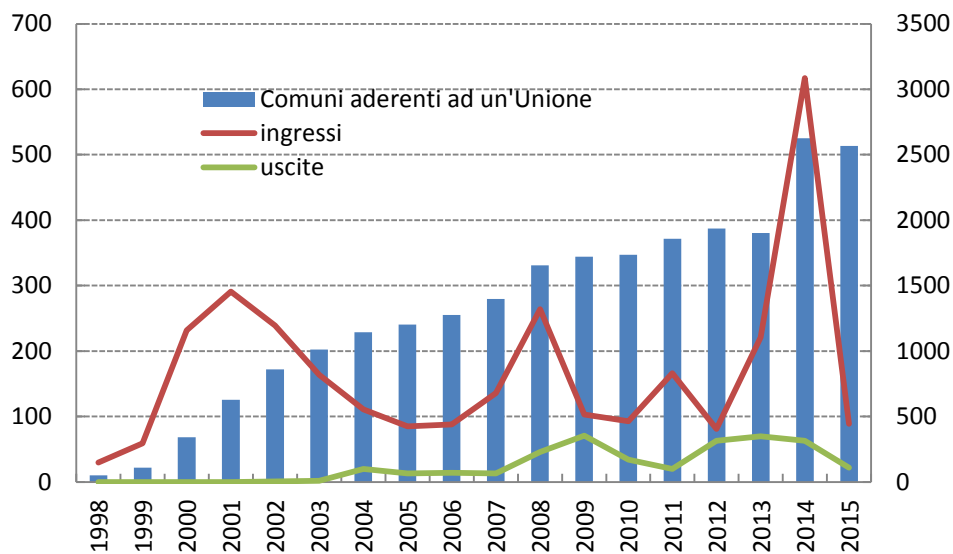
	<p>unioni ed il superamento delle comunità montane.</p> <p>LR 21/12/2012, n. 21 (22-30 bis). Misure per assicurare il Governo territoriale delle funzioni amministrative secondo i principi di sussidiarietà, differenziazione ed adeguatezza.</p> <p>LR 26/07/2012, n. 9 (art. 22). Legge finanziaria regionale adottata a norma dell'articolo 40 della legge regionale 15 novembre 2001, n. 40 in coincidenza con l'approvazione della legge di assestamento del bilancio di previsione per l'esercizio finanziario 2012 e del bilancio pluriennale 2012-2014. Primo provvedimento generale di variazione.</p> <p>LR 06/07/2009, n. 6 (art. 42). Governo e riqualificazione solidale del territorio.</p> <p>LR 30/06/2008, n. 10. Misure per il riordino territoriale, l'autoriforma dell'amministrazione e la razionalizzazione delle funzioni.</p> <p>LR 27/07/2005, n. 14 (art. 27). Legge finanziaria regionale adottata a norma dell'articolo 40 della legge regionale 15 novembre 2001, n. 40 in coincidenza con l'approvazione della legge di assestamento del bilancio di previsione per l'esercizio finanziario 2005 e del bilancio pluriennale 2005-2007. Primo provvedimento generale di variazione.</p> <p>LR 08/07/1996, n. 24 (art. 16). Norme in materia di riordino territoriale e di sostegno alle Unioni e alle fusioni di Comuni</p>
Lazio	Leggi regionali in materia di Unioni di Comuni con funzione organizzativa
	<p>LR 31/12/2016, n. 17 (art. 3). Legge di Stabilità regionale 2017</p> <p>LR 06/08/1999, n. 14. Organizzazione delle funzioni a livello regionale e locale per la realizzazione del decentramento amministrativo.</p>
	Leggi regionali in materia di Unioni di Comuni relative a misure incentivanti
	<p>LR 28/12/2007, n. 26 (art. 24). Legge finanziaria regionale per l'esercizio 2008.</p> <p>LR 06/08/1999, n. 14 (art. 12). Organizzazione delle funzioni a livello regionale e locale per la realizzazione del decentramento amministrativo.</p>
Liguria	Leggi regionali in materia di Unioni di Comuni con funzione organizzativa
	<p>LR 01/03/2016, n. 3 (art. 2). Modifiche alla legge regionale 1° agosto 2008, n. 31.</p> <p>LR 12/04/2011, n. 7. Disciplina di riordino e razionalizzazione delle funzioni svolte dalle Comunità montane soppresse e norme di attuazione per la liquidazione.</p> <p>LR 04/07/2008, n. 24. Disciplina di riordino delle Comunità montane, disposizioni per lo sviluppo della cooperazione intercomunale e norme a favore dei piccoli Comuni.</p> <p>LR 21/03/1994, n. 12. Disciplina della cooperazione tra Regione ed enti locali e norme in materia di riordino territoriale e di incentivi all'unificazione dei comuni.</p>
	Leggi regionali in materia di Unioni di Comuni relative a misure incentivanti
	<p>LR 04/07/2008, n. 24 (artt. 38-44). Disciplina di riordino delle Comunità montane, disposizioni per lo sviluppo della cooperazione intercomunale e norme a favore dei piccoli Comuni.</p> <p>LR 21/03/1994, n. 12 (artt. 2, 14). Disciplina della cooperazione tra Regione ed enti locali e norme in materia di riordino territoriale e di incentivi all'unificazione dei comuni.</p>
Lombardia	Leggi regionali in materia di Unioni di Comuni con funzione organizzativa
	<p>LR 08/08/2016, n. 22 (art. 10). Assestamento al bilancio 2016/2018 - I provvedimento di variazione con modifiche di leggi regionali</p> <p>LR 29/12/2015, n. 42 (artt. 7, 15). Disposizioni per l'attuazione della programmazione economico-finanziaria regionale, ai sensi dell'articolo 9-ter della LR 31 marzo 1978, n. 34 (Norme sulle procedure della programmazione, sul bilancio e sulla contabilità della Regione) - Collegato 2016.</p> <p>LR 30/12/2014, n. 35 (art. 1). Disposizioni per l'attuazione della programmazione economico-finanziaria regionale, ai sensi dell'articolo 9-ter della legge regionale 31 marzo 1978, n. 34 (Norme sulle procedure della programmazione, sul bilancio e sulla contabilità della Regione) - Collegato 2015.</p> <p>LR 27 giugno 2008, n. 19. Riordino delle comunità montane della Lombardia, disciplina delle unioni di comuni lombarde e sostegno all'esercizio associato di funzioni e servizi comunali.</p>
	Leggi regionali in materia di Unioni di Comuni relative a misure incentivanti
	<p>LR 30/12/2014, n. 35 (art. 1). Disposizioni per l'attuazione della programmazione economico-finanziaria regionale, ai sensi dell'articolo 9-ter della legge regionale 31 marzo 1978, n. 34 (Norme sulle procedure della programmazione, sul bilancio e sulla contabilità della Regione) - Collegato 2015.</p> <p>LR 28/12/2011, n. 22 (art. 3). Disposizioni per l'attuazione della programmazione economico-finanziaria regionale, ai sensi dell'art. 9-ter della LR 31 marzo 1978, n. 34 "Norme sulle procedure della programmazione, sul bilancio e sulla contabilità della Regione" - Collegato 2012</p> <p>LR 23/12/2010, n. 19 (art. 8). Disposizioni per l'attuazione della programmazione economico-finanziaria regionale, ai sensi dell'art. 9-ter della legge regionale 31 marzo 1978, n. 34 (Norme sulle procedure della programmazione, sul bilancio e sulla contabilità della Regione) - Collegato 2011.</p> <p>LR 27 giugno 2008, n. 19 (artt. 18, 19, 20). Riordino delle comunità montane della Lombardia, disciplina delle unioni di comuni lombarde e sostegno all'esercizio associato di funzioni e servizi comunali.</p>
Marche	Leggi regionali in materia di Unioni di Comuni con funzione organizzativa
	<p>LR 26 settembre 2014, n. 23. Modifiche alla legge regionale 21 dicembre 2012, n. 44 "Individuazione del limite demografico minimo delle Unioni dei Comuni e modifica alla legge regionale 1° luglio 2008, n. 18 "Norme in materia di Comunità Montane e di esercizio associato di funzioni e servizi comunali".</p> <p>LR 11/11/2013, n. 35 (art. 4). Norme in materia di Unioni montane e di esercizio associato delle funzioni dei Comuni</p>

	<p>montani.</p> <p>LR 21 dicembre 2012, n. 44. Individuazione del limite demografico minimo delle Unioni dei Comuni e modifica alla legge regionale 1° luglio 2008, n. 18 "Norme in materia di Comunità Montane e di esercizio associato di funzioni e servizi comunali.</p> <p>LR 01/07/2008, n. 18. Norme in materia di Comunità montane e di esercizio associato di funzioni e servizi comunali.</p> <p>LR 04/02/2003, n. 2. Programma di riordino territoriale ed incentivi alla gestione associata intercomunale di funzioni e servizi.</p> <p>LR 17/05/1999, n. 10 (art. 4). Riordino delle funzioni amministrative della Regione e degli Enti locali nei settori dello sviluppo economico ed attività produttive, del territorio, ambiente e infrastrutture, dei servizi alla persona e alla comunità, nonché dell'ordinamento ed organizzazione amministrativa.</p> <p>LR 16/01/1995, n. 10. Norme sul riordinamento territoriale dei Comuni e delle Province nella Regione Marche.</p>
	<p>Leggi regionali in materia di Unioni di Comuni relative a misure incentivanti</p>
	<p>LR 01/07/2008, n. 18 (art. 20). Norme in materia di Comunità montane e di esercizio associato di funzioni e servizi comunali.</p> <p>LR 02/08/2004, n. 17 (art. 8). Assestamento del bilancio 2004.</p> <p>LR 04/02/2003, n. 2 (art. 4). Programma di riordino territoriale ed incentivi alla gestione associata intercomunale di funzioni e servizi.</p>
Molise	<p>Leggi regionali in materia di Unioni di Comuni con funzione organizzativa</p>
	<p>LR 27/01/2016, n. 1. Disciplina dell'esercizio associato delle funzioni e dei servizi comunali</p> <p>LR 24/03/2011, n. 6. Norme sull'organizzazione dell'esercizio di funzioni e compiti amministrativi a livello locale. Soppressione delle Comunità Montane</p> <p>LR 22/03/2007, n. 8 (art. 3). Misure di contenimento della spesa pubblica e razionalizzazione degli organi di amministrazione degli enti dipendenti dalla Regione Molise.</p>
	<p>Leggi regionali in materia di Unioni di Comuni relative a misure incentivanti</p>
	<p>LR 27/01/2016, n. 1 (artt. 3, 10, 11, 13). Disciplina dell'esercizio associato delle funzioni e dei servizi comunali</p> <p>LR 26/01/2012, n. 2 (art. 70). Legge finanziaria regionale 2012</p> <p>LR 03/12/2004, n. 32 (art. 3). Misure di sostegno all'associazionismo intercomunale.</p>
Piemonte	<p>Leggi regionali in materia di Unioni di Comuni con funzione organizzativa</p>
	<p>L.R. 29/10/2015, n. 23 (art. 6). Riordino delle funzioni amministrative conferite alle Province in attuazione della legge 7 aprile 2014, n. 56.</p> <p>L.R. 28/09/2012, n. 11 (artt. 3, 4). Disposizioni organiche in materia di enti locali.</p> <p>L.R. 02/12/1992, n. 51. Disposizioni in materia di circoscrizioni comunali, unione, incorporazione e fusione di Comuni, circoscrizioni provinciali.</p>
	<p>Leggi regionali in materia di Unioni di Comuni relative a misure incentivanti</p>
	<p>L.R. 05/12/2016, n. 24 (art. 6). Assestamento del bilancio di previsione finanziario 2016-2018 e disposizioni finanziarie.</p> <p>L.R. 28/09/2012, n. 11 (art. 9). Disposizioni organiche in materia di enti locali.</p> <p>L.R. 04/10/2011, n. 18. Modifiche all'articolo 1 della legge regionale 23 febbraio 2004, n. 3 (Incentivazione all'esercizio associato di funzioni e servizi comunali. Prime disposizioni)</p> <p>L.R. 24/05/2006, n. 18. Modifiche alla legge regionale 23 febbraio 2004, n. 3 (Incentivazione dell'esercizio associato di funzioni e servizi comunali. Prime disposizioni).</p> <p>L.R. 23/02/2004, n. 3. Incentivazione dell'esercizio associato di funzioni e servizi comunali. Prime disposizioni.</p>
Puglia	<p>Leggi regionali in materia di Unioni di Comuni con funzione organizzativa</p>
	<p>L.R. 01/08/2014, n. 34. Disciplina dell'esercizio associato delle funzioni comunali.</p>
	<p>Leggi regionali in materia di Unioni di Comuni relative a misure incentivanti</p>
	<p>L.R. 01/08/2014, n. 34 (art. 14). Disciplina dell'esercizio associato delle funzioni comunali.</p>
Toscana	<p>Leggi regionali in materia di Unioni di Comuni con funzione organizzativa</p>
	<p>L.R. 6 ottobre 2016, n. 70. Disposizioni in materia di cooperazione finanziaria con gli enti locali, di unioni di comuni e piccoli comuni, e norme di attuazione della legislazione sul riordino delle funzioni. Modifiche alla legge regionale n. 68/2011, alla legge regionale n. 22/2015, alla legge regionale n. 70/2015, alla legge regionale n. 9/2016.</p> <p>L.R. 05/02/2016, n. 9. Riordino delle funzioni delle province e della Città metropolitana di Firenze. Modifiche alla L.R. n. 22/2015, alla L.R. n. 70/2015, alla L.R. n. 82/2015 e alla L.R. n. 68/2011.</p> <p>L.R. 03/03/2015, n. 22 (art. 32). Riordino delle funzioni provinciali e attuazione della legge 7 aprile 2014, n. 56 (Disposizioni sulle città metropolitane, sulle province, sulle unioni e fusioni di comuni). Modifiche alla legge regionale n. 32/2002, alla legge regionale n. 67/2003, alla legge regionale n. 41/2005, alla legge regionale n. 68/2011 e alla legge regionale n. 65/2014</p> <p>L.R. 10/11/2014, n. 65 (artt. 23 e 24). Norme per il governo del territorio.</p> <p>L.R. 10 dicembre 2012, n. 73. Disposizioni per la liquidazione dei rapporti oggetto di successione nelle Unioni di Comuni. Modifiche alla L.R. 68/2011.</p> <p>L.R. 27/12/2011, n. 68 (artt. 23-52). Norme sul sistema delle autonomie locali</p> <p>L.R. 30 dicembre 2008, n. 71. Modifiche alla legge regionale 26 giugno 2008, n. 37 (Riordino delle comunità montane). Disposizioni per le comunità montane e le unioni di Comuni.</p>

	<p>Leggi regionali in materia di Unioni di Comuni relative a misure incentivanti</p> <p>L.R. 6 ottobre 2016, n. 70 (art. 14). Disposizioni in materia di cooperazione finanziaria con gli enti locali, di unioni di comuni e piccoli comuni, e norme di attuazione della legislazione sul riordino delle funzioni. Modifiche alla legge regionale n. 68/2011, alla legge regionale n. 22/2015, alla legge regionale n. 70/2015, alla legge regionale n. 9/2016.</p> <p>L.R. 05/02/2016, n. 9 (art. 7, 14). Riordino delle funzioni delle province e della Città metropolitana di Firenze. Modifiche alla L.R. n. 22/2015, alla L.R. n. 70/2015, alla L.R. n. 82/2015 e alla L.R. n. 68/2011.</p>
Umbria	<p>Leggi regionali in materia di Unioni di Comuni con funzione organizzativa</p> <p>L.R. 02/04/2015, n. 10. Riordino delle funzioni amministrative regionali, di area vasta, delle forme associative di Comuni e comunali - Conseguenti modificazioni normative.</p> <p>L.R. 24/09/2003, n. 18. Norme in materia di forme associative dei comuni e di incentivazione delle stesse - Altre disposizioni in materia di sistema pubblico endoregionale</p>
	<p>Leggi regionali in materia di Unioni di Comuni relative a misure incentivanti</p> <p>L.R. 24/09/2003, n. 18 (art. 1). Norme in materia di forme associative dei comuni e di incentivazione delle stesse - Altre disposizioni in materia di sistema pubblico endoregionale</p>
	<p>Leggi regionali in materia di Unioni di Comuni con funzione organizzativa</p> <p>L.R. 28/09/2012, n. 40. Norme in materia di unioni montane.</p> <p>L.R. 27/04/2012, n. 18. Disciplina dell'esercizio associato di funzioni e servizi comunali.</p>
	<p>Leggi regionali in materia di Unioni di Comuni relative a misure incentivanti</p> <p>L.R. 27/04/2015, n. 6 (art. 67). Legge di stabilità regionale per l'esercizio 2015.</p> <p>L.R. 30/01/1997, n. 6 (art. 5). Provvedimento generale di rifinanziamento e di modifica di leggi regionali per la formazione del bilancio annuale e pluriennale della Regione (legge finanziaria 1997).</p>
Veneto	

Fig. 3

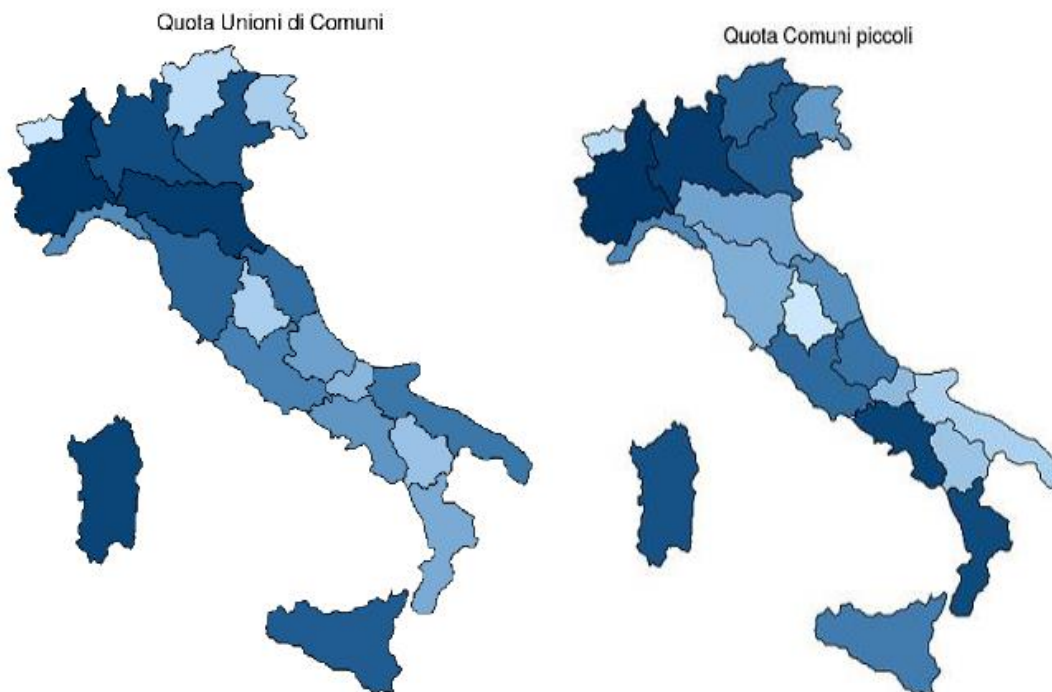
Le Unioni di Comuni dal 1998 al 2015: ingressi, uscite e numero di Comuni partecipanti



Fonte: nostre elaborazioni su dati Ministero degli Interni, Anci, SIOPE, siti istituzionali delle Regioni e delibere degli enti.

Fig. 4

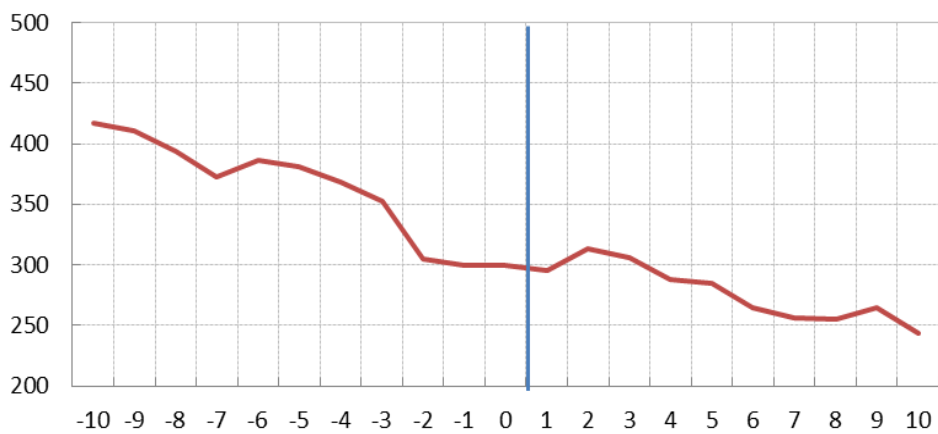
Distribuzione sul territorio delle Unioni di Comuni e dei piccoli Comuni nel 2015 (1)



Fonte: varie (Ministero degli Interni, Anci, SIOPE, siti istituzionali delle Regioni e delibere degli enti) per le Unioni di Comuni; Istat per i piccoli Comuni. - (1) L'intensità di colorazione corrisponde alla distribuzione delle regioni per quintili crescenti della variabile considerata, ossia nel grafico di sinistra: 1) meno di 0,6 per cento; 2) fra 0,6 e 2,6 per cento; 3) fra 2,6 e 4,3 per cento; 4) fra 4,3 e 7,6 per cento; 5) fra 7,6 e 26,3 per cento; nel grafico di destra: 1) meno di 10,1 per cento; 2) fra 10,1 e 13,8 per cento; 3) fra 13,8 e 21,1 per cento; 4) fra 21,1 e 26,6 per cento; 5) fra 26,6 e 90,1 per cento.

Fig. 5

Spesa corrente *pro capite* dei Comuni partecipanti a Unioni, prima e dopo l'adesione (1)

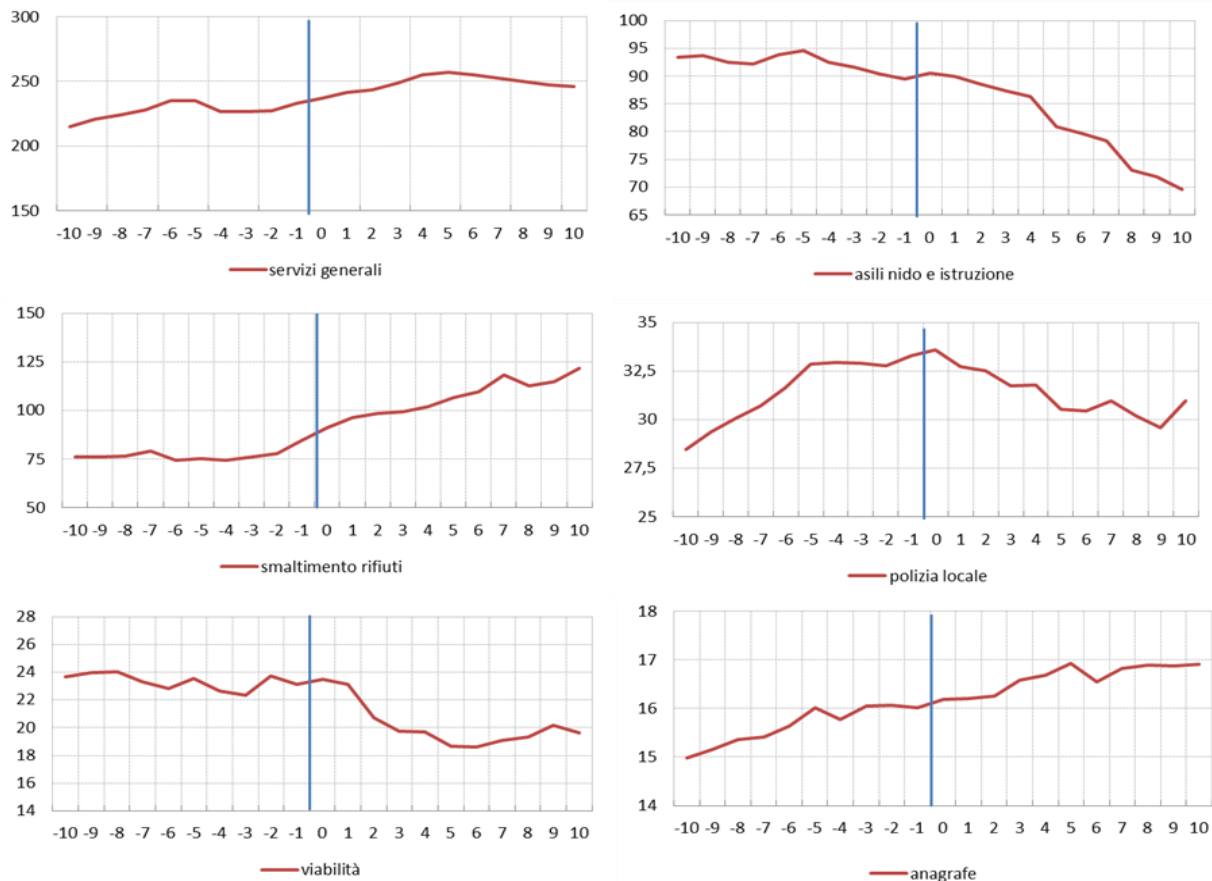


Fonte: nostre elaborazioni su certificati di conto consuntivo e fonti varie per l'anagrafe delle Unioni di Comuni.

(1) La linea verticale in corrispondenza dello 0 indica l'anno di partecipazione all'Unione.

Fig. 6

Spesa corrente *pro capite* per alcuni servizi dei Comuni partecipanti a Unioni, prima e dopo l'adesione (1)



Fonte: nostre elaborazioni su certificati di conto consuntivo e fonti varie per l'anagrafe delle Unioni di Comuni.

(1) La linea verticale in corrispondenza dello 0 indica l'anno di partecipazione all'Unione

Alcune determinanti della spesa corrente dei Comuni (1)

	Spesa corrente totale		Servizi generali		Viabilità		Polizia locale		Smaltimento rifiuti		Istruzione e asili nido	
	A	B	A	B	A	B	A	B	A	B	A	B
classe demografica	-42.838*** (4.34)	-38.109*** (7.66)	-32.053*** (1.92)	-31.953*** (3.87)	-4.945*** (0.43)	-5.039*** (0.95)	-0.255 (3.38)	-2.239 (11.41)	10.083** (3.43)	31.956** (11.54)	2.595*** (0.42)	7.329*** (0.83)
densità pop.	-0.133*** (0.01)	-0.352*** (0.02)	-0.059*** (0.00)	-0.158*** (0.01)	-0.005*** (0.00)	-0.016*** (0.00)	0.001 (0.00)	-0.004 (0.02)	-0.004 (0.00)	-0.041 (0.02)	0.000 (0.00)	-0.016*** (0.00)
altitudine	0.587*** (0.02)	0.494*** (0.03)	0.213*** (0.01)	0.286*** (0.01)	0.054*** (0.00)	0.063*** (0.00)	0.004 (0.01)	0.009 (0.02)	0.023* (0.01)	0.034 (0.03)	0.000 (0.00)	-0.007** (0.00)
<i>dummy</i> capoluogo	497.418*** (45.50)	138.056 (136.24)	114.713*** (19.12)	-31.337 (70.61)	13.243*** (3.74)	-8.244 (14.46)	16.056 (22.57)	8.564 (129.91)	-1.164 (22.90)	-65.610 (131.49)	41.110*** (3.96)	2.399 (13.98)
<i>dummy</i> Unione	37.103*** (2.41)	...	15.107*** (1.10)	...	-0.912*** (0.27)	...	-3.948 (6.85)	...	1.997 (6.95)	...	-1.070*** (0.25)	...
durata Unione	...	-4.712*** (1.32)	...	-0.945 (0.68)	...	-1.008*** (0.14)	...	0,1541667 (1.28)	...	-2.473 (1.29)	...	-1.157*** (0.14)
Numero osservazioni	142.646	53.433		53.407		53.387	141.932	53.137		53.397		52.837
Numero di gruppi	8.136	3.142		3.142		3.142	8.136	3.142		3.142		3.142
R ² (<i>overall</i>)	0,14	0,21		0,23		0,19	0,00	0,00		0,00		0,05

(1) Stima *panel* a effetti casuali; il modello include la costante ed effetti fissi per anno. Nella tavola sono riportati i valori dei coefficienti e fra parentesi gli errori standard. * indica variabili significative al 95 per cento, ** al 99 per cento e *** al 99,9 per cento.

APPENDICE: LA COOPERAZIONE INTERCOMUNALE IN EUROPA

La comprensione dei modelli di cooperazione intercomunale è possibile solo inquadrandola nel più ampio soggetto delle reti di amministrazioni comunali nei diversi Stati. Gli assetti di queste ultime (v. tavola 2) e le tendenze di riforma riflettono la loro differente origine, riconducibile a due modelli diversi³¹: il municipio come soggetto erogatore di servizi prossimo all'utente, tipico dei paesi dell'Europa settentrionale, dove gli enti locali sono spesso derivati dalle antiche parrocchie, aggregando intorno alla funzione religiosa le funzioni civili; il municipio come comunità strumento di partecipazione politica, esperienza tipica dell'Europa centrale e meridionale, dove gli enti sono spesso prestatuali, talvolta nati ex novo (le "ville nove" e le "ville franche").

Nel primo caso le reti sono più facilmente rimodellabili dal centro, attraverso processi di radicale e rapida ristrutturazione, veri e propri "big bang": esempi sono la Danimarca nel 2007, la Finlandia nel 2006, l'Irlanda nel 2014, la Lettonia nel 2009 e la Svezia nel 1971; il Regno Unito ha visto più riforme succedersi dal 1974. Nel secondo caso si ha una frammentazione persistente, al tempo stesso causa ed effetto di municipi più resistenti a iniziative dal centro, meno pronti a dissolversi in entità diverse e, semmai, più disponibili a forme di cooperazione che ne salvaguardino l'individualità³².

La cooperazione intercomunale può a sua volta dar luogo concretamente a diversi modelli, anch'essi legati ai differenti assetti istituzionali dei singoli paesi. Dall'esame delle esperienze dei paesi europei dell'area OCSE è possibile, tuttavia, astrarre tre impostazioni di fondo nella configurazione della cooperazione inter-municipale³³.

Secondo il primo approccio, di tipo pubblicistico, la cooperazione si caratterizza per un elevato livello di integrazione, in quanto prevede la creazione di nuove entità, autonome rispetto alle giurisdizioni locali cooperanti. Queste nuove entità trovano fondamento istitutivo in norme di diritto pubblico che attribuiscono loro l'esercizio di funzioni essenziali per la collettività, cui si accompagna generalmente anche la gestione di consistenti risorse. In questo modello lo Stato centrale svolge un ruolo di supervisione e di regolazione delle entità frutto della cooperazione, definendone in dettaglio le modalità operative e gli aspetti finanziari. L'approccio di tipo pubblicistico ha trovato diffusione in Francia, Spagna, Portogallo.

Il secondo modello affronta il problema della cooperazione inter-municipale in chiave privatistica, valorizzando l'autonomia e la flessibilità organizzativa degli enti territoriali. A questi ultimi è infatti riconosciuta la possibilità di individuare le funzioni da gestire in modo associato, facendo ricorso alle figure soggettive e alle forme di collaborazione del diritto ordinario (quali associazioni, imprese o accordi di cooperazione). Nell'approccio privatistico non sono previsti né una specifica disciplina di settore né particolari poteri di sorveglianza dello Stato centrale. La definizione degli aspetti operativi e organizzativi della gestione associata è, infatti, per lo più rimessa all'autonomia statutaria degli enti territoriali. Questo modello ha trovato diffusione in Bulgaria, Repubblica Ceca e Regno Unito.

L'ultimo modello ha carattere misto e coniuga elementi di entrambi gli approcci, consentendo il ricorso a entità e forme di cooperazione inter-comunale sia di tipo pubblicistico sia di tipo privatistico; esso è adottato da molti paesi europei. Anche l'ordinamento italiano sposa il modello misto in quanto consente

³¹ Bennet (1993).

³² Anche nell'ambito di questo secondo modello si sono verificate riduzione dei comuni, ma sono avvenute in modo graduale (Paesi Bassi e Germania) o per effetto di pressioni esterne a seguito della crisi dell'eurozona (Grecia e, in misura minore, Portogallo).

³³ Sui diversi approcci cfr. Consiglio d'Europa (2007).

forme di gestione associata riconducibili a istituti pubblicistici (come le Unioni di comuni) e strumenti di cooperazione rientranti nel diritto ordinario (quali le convenzioni, o le società partecipate).

Mentre sono oggetto di frequenti indagini le determinanti della cooperazione, più scarse sono le analisi empiriche sugli effetti.

Fra gli studi che individuano vantaggi in termini di efficienza della spesa dai processi di aggregazione territoriale si veda ad esempio Reigenwartz (2012), che utilizza un approccio *difference-in-differences* su un panel di circa 240 municipalità israeliane. Seguendo la stessa metodologia econometrica Allers e Geertsma (2014), che analizzano un campione di 418 comuni olandesi, non individuano alcun effetto degli accorpamenti fra enti sul livello di spesa complessivo. Per le amministrazioni locali USA Warner (2006) ha rintracciato evidenze di guadagni di efficienza nei primi anni del decennio osservato (1992-2002), ridottisi negli anni successivi per un mancato controllo, *in primis* democratico. Steiner (2003) constata, per i comuni svizzeri, costi uguali o maggiori, per effetto di un miglioramento o di un ampliamento della qualità dei servizi offerti.

Bel e Warner (2015) registrano 8 articoli riferiti a 4 paesi (Spagna, Italia, Norvegia e Paesi Bassi), tutti, tranne uno, relativi al servizio di raccolta dei rifiuti solidi. Il risultato è che il ricorso a istituti pubblicistici dà luogo a risparmi di spesa, laddove l'utilizzo di società ha conseguenze meno univoche. Risparmi di spesa sono riportati anche dalla cooperazione, sempre nel settore dei rifiuti, fra comuni nella Repubblica Ceca (Soukopová e Klimovský 2016) e da quella in campo tributario fra i comuni olandesi (Niaounakis e Blank 2017). Per contro, una generale inefficienza della cooperazione fra i comuni olandesi è stata dedotta indirettamente dai maggiori interessi su finanziamenti che le organizzazioni intercomunali pagano rispetto a quanto avviene per i singoli enti (Geertsema, 2017).

Francia³⁴

Al 1° gennaio 2016 il numero di Comuni francesi era pari a 35.885 enti (oltre un terzo delle *municipalities* esistenti nell'UE), con una popolazione media di circa 1.800 abitanti; il 94,2 per cento di essi si colloca al di sotto dei 5.000 abitanti e raggruppa il 38,3 per cento della popolazione francese.

La situazione di elevata frammentazione dei Comuni francesi è però profondamente modificata dalla cooperazione intercomunale ed è il frutto di numerose riforme avvenute nell'ultimo quarto di secolo. Sono previste due categorie di forme di cooperazione: forme associative o di gestione, destinate a gestire uno o più servizi; forme federative o di progetto, destinate a gestire un territorio in base a un progetto di sviluppo.

La prima categoria comprende a sua volta due sottogruppi:

- le forme pattizie, come intese, convenzioni, conferenze intercomunali, reti di città, agglomerazioni, *pays*;
- i consorzi (*syndicats*), che comprendono Poli metropolitani, Poli d'equilibrio territoriale, Organismi pubblici territoriali, Consorzi misti (formati da enti di diverso tipo e livello; integrazione verticale) e soprattutto, Consorzi mono o multifunzionali (SIVU o SIVOM); questi ultimi rientrano fra gli Enti pubblici di cooperazione intercomunale (EPCI) a fiscalità derivata, cioè finanziati mediante trasferimenti statali; al 1° gennaio 2016, i Consorzi erano 12.234, di cui 9.141 mono- o multifunzionali e 2.979 misti.

³⁴ Fonti: Lo Iacono L.E. (2014); Ministère de l'intérieur, de l'outre-mer, des collectivités territoriales et de l'immigration; Direction générale des collectivités locales (2016).

La seconda categoria comprende i restanti tipi di EPCI, vale a dire Metropoli, Comunità urbane, Comunità di Comuni e Comunità di agglomerazione. Tali forme godono di fiscalità propria, sono cioè finanziate anche con tributi gestiti dagli EPCI stessi. Al 1° gennaio 2016 gli EPCI a fiscalità propria erano 2.063 e raggruppavano 35.858 Comuni (99,9 per cento degli enti, 99,3 per cento della popolazione). Le spese da essi sostenute erano pari a 42,4 miliardi, a fronte di 98,2 miliardi di spese di pertinenza dei comuni; le funzioni svolte erano di oltre 80 tipi, con una media di 23 per ogni organismo.

La cooperazione intercomunale si svolge all'interno di regole uniformi a livello nazionale che mirano alla copertura di tutto il territorio con EPCI e sono tradotte in uno schema adottato a livello di dipartimento, in ciascuno dei quali è costituita una commissione consultiva (CDCI). La creazione di forme di cooperazione prevede un ruolo particolarmente incisivo dello Stato tramite il prefetto, che presiede la CDCI e gestisce la creazione di EPCI (potendola anche promuovere); in particolare, definisce il perimetro dei comuni interessati, con l'inclusione anche di enti diversi da quelli promotori senza il loro consenso previa consultazione della CDCI. La costituzione di EPCI è possibile anche a maggioranza (qualificata) dei comuni partecipanti.

La revisione della riforma del 2010, effettuata nel 2015, ha fatto partire anche processi di fusione. Essa prevede l'istituzione di "nuovi Comuni" (con modalità analoghe a quelle degli EPCI), all'interno dei quali i vecchi municipi assumono la veste di Comuni delegati, mantenendo alcune funzioni, un proprio bilancio (derivato) e propri organi (sindaco ed eventualmente consiglio), scelti fra i membri del consiglio del nuovo Comune. Al 1° gennaio 2016 i nuovi comuni erano 317 e hanno inglobato 1.090 Comuni esistenti.

Secondo Frère, Leprince e Paty (2013) l'esame dei dati relativi ai comuni francesi per il periodo 1994-2003, mostra che la cooperazione non ha avuto di per sé un impatto sul livello della spesa. La ragione è stata indicata nella possibilità che i comuni interessati alla cooperazione abbiano cominciato a fornire servizi prima non presenti ("effetto Zoo", nei termini di Oates) o servizi di qualità migliore, compensando così gli eventuali risparmi; in questo senso vanno anche i risultati di Uhaldeborde (2006). La cooperazione sembra comunque annullare interazioni di spesa fra i comuni cooperanti, internalizzando gli *spillover*, che invece restano significativi tra comuni non appartenenti alla stessa forma cooperativa.

Germania³⁵

I Comuni tedeschi sono stati oggetto di un continuo e intenso processo di fusioni, a Ovest soprattutto nel decennio 1965-1975 e ad Est dopo la riunificazione. Nell'ex Germania Ovest erano scesi dai 24.157 del 1950 agli 8.506 del 1990, mentre nella Germania Est il numero era diminuito di poco; con la riunificazione il totale risalì pertanto a 16.128. Il processo di fusione post 1990 ha ridotto i Comuni nei nuovi *Länder* a 2.669, mentre nella restante parte del paese la situazione è rimasta sostanzialmente invariata, con l'ulteriore scomparsa di soli 83 enti.

Anche se la prima regolamentazione delle convenzioni di scopo risale alla prima metà del XIX secolo e quella delle convenzioni di diritto pubblico al 1939, la cooperazione intercomunale in senso moderno nasce nella Germania Ovest a cavallo del 1970 come alternativa alle fusioni e si sviluppa negli anni Novanta come strumento per il contenimento delle spese pubbliche. Nell'ambito del diritto costituzionale tedesco,

35

caratterizzato dalla *Selbstverwaltungsgarantie*, semplificazione, concentrazione di competenze, trasparenza ed economicità sono posposti alla partecipazione democratica all'esercizio di funzioni; forme di cooperazione obbligatorie sono quindi limitate alle funzioni obbligatorie o delegate dei Comuni e sono attuabili solo in caso di urgente necessità (per incapacità del comune) e subordinatamente al mancato ricorso a forme volontarie.

Tendenzialmente i Comuni si affidano alle forme pubbliche regolamentate, di utilizzo più "sicuro" in termini costituzionali; sono comunque in crescita il coordinamento informale e l'uso di forme privatistiche, in particolare per funzioni oggetto di privatizzazione. Alcuni compiti sono delegati agli enti intermedi fra Comuni e Länder: *Kreise* (distretti) e, laddove presenti, i *Bezirke* (circondari). In tre Stati sono presenti anche altrettante *Regionen*, sorta di aree metropolitane.

L'inquadramento sistematico non è semplice: la competenza dei *Länder* in materia ha determinato una pluralità di figure, che però presentano, al di là dei nomi diversi, aspetti comuni. Si possono distinguere 2 gruppi:

- contratti pubblici di coordinamento, che non comportano la creazione di nuovi soggetti; comprendono le convenzioni di diritto pubblico (*öffentliche-rechtliche Vereinbarungen*) o di scopo (*Zweckvereinbarungen*), che può coinvolgere anche enti di livello diverso, le comunità di lavoro (*Arbeitsgemeinschaften*), che non hanno rilevanza esterna, e le *vereinbarte Verwaltungsgemeinschaften*;
- enti pubblici di coordinamento, vale a dire soggetti giuridici distinti, con propri organi; includono le unioni di scopo (*Zweckverbände*, che possono coinvolgere anche privati e persone fisiche), competenti per singole funzioni, e le unioni di Comuni (*Gemeindeverbände*, secondo la *Costituzione*), che possono coincidere con i *Kreise* o prendere, per gli enti più piccoli, la forma (volontaria) di Comuni complessi o Comuni di Comuni, denominati in vario modo (*Verwaltungsgemeinschaften*, *Samtgemeinden*, *Ämter*, *Vewaltungsverbände*, *Verbandsgemeinden*, *Einheitsgemeinden*).

I due tipi possono combinarsi fra loro avendo un ente pubblico che svolge le funzioni ad esso delegate nell'ambito di un contratto o enti pubblici che si coordinano o delegano funzioni tra di essi con un contratto.

Le scelte dei *Länder* sono state parimenti diverse: tre di essi non prevedono enti pubblici (Assia, Renania Settentrionale-Westfalia, Saar), forse perché già caratterizzati da Comuni di dimensioni mediamente consistenti; uno (Sassonia) ha puntato sugli *Zweckverbände*, congelando le unioni alla situazione del 2012 e avendo con altri due (Baviera e Sassonia-Anhalt) solo circa la metà dei Comuni in unione; i restanti Stati hanno adottato le unioni in modo estensivo, comprendendovi almeno da due terzi (Brandeburgo) alla quasi totalità dei Comuni (Schleswig-Holstein, Renania-Palatinato, Mecklenburgo-Pomerania Anteriore).

Anche le statistiche sono a livello di *Land* e per lo più poco significative. L'unica informazione statistica nazionale è costituita dalle rilevazioni europee: il LAU 1 tedesco corrisponde infatti a quelli che sono definiti genericamente da Eurostat come *Verwaltungsgemeinschaften*. All'inizio del 2016 se ne contavano 1.267, presenti in 10 *Länder*, che raggruppavano 7.895 enti (71 per cento del totale), con il 24 per cento della popolazione e il 42 per cento del territorio.

Anche per la Germania si conferma la scarsità di studi empirici sugli effetti. L'esame, fatto in Blaeschke e Haug (2014), dei servizi di trattamento delle acque reflue nel Land dell'Assia (dove, peraltro, non sono previste forme istituzionalizzate di cooperazione) ha messo in evidenza limitati guadagni dalla cooperazione

per le municipalità più piccole (sotto i 3.000 abitanti); una possibile spiegazione sarebbe la mancata integrazione verticale dei processi.

Spagna³⁶

Le forme di cooperazione spagnole hanno radici antiche: risalgono al Medioevo *Comarcas* e *Mancomunidades* (la più antica accertata è del 1409). Le prime norme regolatrici del 1912, 1924 e 1955 erano di fonte statale; ad esse si aggiungono dal 1967 le norme sui consorzi. La Costituzione del 1978 non ha modificato la struttura degli enti locali (province, comuni e isole); la competenza legislativa sulle forme di cooperazione è stata rimessa alle nuove comunità autonome, che le prevedono già nei loro statuti, nell'ambito delle leggi quadro nazionali.

Su questa base la cooperazione intercomunale ha registrato un significativo sviluppo a partire dagli anni Ottanta. Alle lacune del processo (*in primis*, una normativa indifferenziata che non considerava i problemi delle aree metropolitane) si è cercato di rimediare con un accordo fra Comuni e Province, il *Pacto local* (1999), e con la revisione degli statuti (2005-2006). Sono state meglio definite natura giuridica e competenze delle forme associative e differenziate le regole per i comuni più importanti. La competenza regionale comporta però una mancanza di uniformità delle forme, in particolare nella distinzione tra obbligatorie e volontarie.

Si distinguono due gruppi di forme di diritto pubblico:

- le forme convenzionali, non strutturate in soggetti giuridici, comprendono piani e programmi, nonché alcune forme locali, come le comunità di Comuni catalane e i regimi di gestione condivisa valenzani;
- le forme strutturate in nuovi soggetti giuridici comprendono: a) le aree metropolitane e b) le *Comarcas* (previste da 6 comunità e presenti in 4, con nomi diversi), di natura tendenzialmente obbligatoria; c) le *Mancomunidades* e d) i consorzi, di natura volontaria. Le *Veguerias* catalane si pongono di fatto come alternativa alle Province.

Le *Comarcas* possono avere un'origine storica o geografica "naturale", ma anche essere espressione di un progetto giuridico-politico sub-provinciale o coincidere con un ambito socio-economico; le diverse forme sono accomunate dalla gestione di interessi più che di servizi comuni. Sono create dalla Comunità su iniziativa dei Comuni, anche a maggioranza qualificata degli stessi; la Comunità ne definisce il perimetro. Le funzioni fondamentali riguardano territorio e urbanistica, a cui si aggiungono, a seconda della Comunità, salute, tutela del consumo, energia, protezione civile, istruzione, turismo. Hanno un'organizzazione più rigida rispetto alle altre forme. Nessun Comune fa parte di più di una *Comarca*.

Le *Mancomunidades* sono istituite per realizzare opere o gestire servizi in comune. Il processo di creazione è rimesso ai Comuni e improntato al principio dell'unanimità; non è richiesta continuità territoriale ed è sempre possibile fuoriuscirne. Possono farne parte comuni di province diverse, ma sempre della stessa Comunità. Le competenze sono le stesse dei Comuni, ma le *Mancomunidades* non possono sostituirsi *in toto* ai comuni. Finanziariamente, dipendono dagli enti partecipanti. Si tratta della forma preferita dai piccoli comuni, che possono aderire a più *Mancomunidades*.

Ai consorzi possono partecipare anche enti di livello diverso (integrazione verticale) o soggetti privati; se costituito da enti locali per l'esercizio di funzioni è a sua volta qualificabile come ente locale. Le competenze

³⁶ Fonti: Griglio (2014); Ministerio de Política Territorial (2009); Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas

riguardano rifiuti, acqua, urbanistica, formazione professionale, occupazione, cultura locale, ambiente, servizi sociali, turismo. Sono una forma assai flessibile, efficace gestionalmente, controllabili più dai politici sovraordinati che da quelli comunali e con possibilità di accesso a finanziamenti di fonte superiore.

A fine 2016 si contavano in Spagna 4 aree metropolitane (2 di Barcellona e 2 di Valencia) con 87 Comuni, 81 *Comarcas* in 4 Comunità (32 in Aragona, 1 in Castiglia-León, 41 in Catalogna, 7 nel Paese Basco) con 1.746 Comuni, 983 *Mancomunidades* con 6.748 Comuni e 25 altri raggruppamenti con 1.007 Comuni. *Comarcas* e *Mancomunidades* totalizzano 7.294 comuni (90 per cento del totale) con il 65 per cento della popolazione e l'85 per cento del territorio; in nessuna Comunità autonoma la percentuale di Comuni aderenti a tali enti risultava inferiore al 60 per cento.

Le funzioni esercitate sono in media 4 per le aree metropolitane (con un massimo di 8), 9 per ogni *Comarca* (con un massimo di 21), 5 per ogni *Mancomunidad* (con un massimo di 31); gli altri raggruppamenti svolgono 1 o 2 funzioni.

Esistono alcune evidenze empiriche dell'efficacia di forme di cooperazione intercomunale in Spagna, sia pure limitate al solo servizio di raccolta dei rifiuti solidi³⁷. La cooperazione tramite *Comarcas* (ma anche *Mancomunidades* e provincie) comporta risparmi significativi di costi per i piccoli comuni; gli enti che non cooperano sono caratterizzati da maggiori dimensioni demografiche o da una guida politica di colore diverso rispetto a quello della *Comarca*. Non vi sarebbero ulteriori risparmi derivanti dall'affidamento a una gestione privata, a causa dei costi di transazione impliciti in tale scelta per i piccoli comuni (a rischio anche di soggezione a monopoli locali), costi che possono compensare le economie di scala ottenute dall'aggregazione.

³⁷ Cfr. fonti citate in Bel e Warner(2015), in particolare Bel, Fageda e Mur (2012).

Bibliografia

- Alampi, D., P. Chiades, P. De Matteis, V. Mengotto, A. Migliardi, F. Quintiliani F. (2017), *La gestione delle funzioni fondamentali nei piccoli Comuni*, mimeo.
- Allers M. A., J.B. Geertsma (2016), *The Effects of Local Government Amalgamation on Public Spending, Taxation, and Service Levels: Evidence from 15 years of Municipal Consolidation*, *Journal of Regional Science*, 56 (4), pp. 659-682.
- ANCI, *Guida normativa per l'amministrazione locale*, a cura di Fiorenzo Narducci, anni vari dal 1996 al 2013.
- Arachi, G., G. Di Liddo, M.G. Giuranno (2016), *Cooperazione locale in Italia: le Unioni di Comuni*, in *Economia Pubblica*, n. 1, pp. 11-36.
- Bailey, S. J. (1999), *Local Government Economics. Principles and Practice*, Macmillan, Londra.
- Bel, G., X. Fageda, M. Mur (2012), *Does Cooperation Reduce Delivery Costs? Evidence from Residential Solid Waste Services*, in *Journal of Public Administration Research and Theory*, vol. 24, n. 1, pag. 85-107.
- Bel, G., M.E. Warner (2015), *Inter-Municipal Cooperation and Costs: Expectations and Evidence*, in *Public Administration*, vol. 93, n. 1, pag. 52-67.
- Bennet, R.J. (1993), *Local governments in Europe: Common directions of change*, in *Local Governments in the New Europe*, pp. 1-27, a cura di R.J. Bennet.
- Bikker J. A., D. Van der Linde (2005), *The Optimum Size of Local Public Administration*, Utrecht School of Economics, WP n. 15.
- Bodkin R., D.W. Conklin (1971), *Scale and Other Determinants of Municipal Government Expenditures in Ontario: A Quantitative Analysis*, *International Economic Review*, 12(3), pp. 465-481.
- Boyne G. A. (1998), *Public Choice Theory and Local Government*, Macmillan, Basingstoke.
- Brosio G. (2016), *Un po' di political economy dei processi di ristrutturazione del governo locale in alcuni paesi europei: Francia, Spagna e Danimarca a confronto*, *Economia Pubblica*, Franco Angeli, n. 1, pp.85-107.
- Brancasi A. (2008), *Continua l'inarrestabile cammino verso una concezione statalista del coordinamento finanziario*, *Le Regioni*, 6, pp. 1235-1238. DOI: 10.1443/29314.
- Buchanan J. M. (1965), *An Economic Theory of Clubs*, *Economica*, n. 125, pp. 1-14.
- Byrnes J., B. Dollery (2002), *Do Economies of Scale Exist in Australian Local Government? A Review of the Empirical Evidence*, University of New England School of Economics, WP n. 2.
- Cittalia-Fondazione ANCI ricerche (2010), *Lo stato delle Unioni. Rapporto nazionale 2010 sulle Unioni di Comuni*, Cittalia, Roma.
- Commissione parlamentare per il federalismo fiscale (2016), Documento conclusivo dell'indagine conoscitiva sulla gestione associate delle funzioni e dei servizi comunali, disponibile su <http://documenti.camera.it/leg17/resoconti/commissioni/bollettini/pdf/2016/11/28/leg.17.bol0734.data20161128.com01.pdf>.

- Consiglio d'Europa (2007), *Good practices in intermunicipal co-operation in Europe*.
- Corte dei Conti (2015), *La gestione associata delle funzioni e dei servizi comunali*, audizione presso la Commissione Affari costituzionali della Camera dei Deputati.
- Cottarelli C. (2014), *Proposte per una revisione della spesa pubblica*.
- Council of European Municipalities and Regions (2016), *Local and Regional Governments in Europe. Structure and Competences*, CCRE-CEMR, Bruxelles.
- De Donno M. (2016), *Le politiche regionali di riordino territoriale locale: Unioni, fusioni e altre forme associative tra Comuni*, in F. Bassanini, F. Cerniglia, A. Quadrio Curzio, L. Vandelli (a cura di), *Territori e autonomie. Un'analisi economico-giuridica*, Bologna, Il Mulino.
- Di Ielsi G., F. Porcelli, A. Zanardi (2016), *La valutazione dell'efficienza nelle forme associate dei Comuni italiani: la lezione dei fabbisogni standard*, *Economia Pubblica*, n. 1, pp.37-59.
- Di Martino, A. (2014), *La cooperazione tra Comuni in Germania*, in G.C. De Martin (a cura di), *L'intercomunalità in Italia e in Europa*, CEDAM, Padova.
- Direction générale des collectivités locales (2016), *BIS-Bulletin d'information statistique*, n. 108, marzo.
- Dixit A. (1973), *The Optimum Factory Town*, *Bell Journal of Economics and management Science*, 4 (2), 637-651.
- Dollery B., L. Crase (2004), *Is Bigger Local Government Better? An Evaluation of the Economic Case for Australian Municipal Amalgamation Programs*, University of New England School of Economics, WP n. 4.
- Dollery B., E. Fleming (2005), *A Conceptual Note on Scale Economies, Size Economies and Scope Economies in Australian Local Governments*, Working Paper Series in Economics, n. 6, University of New England School of Economics.
- Drew J., M.A Kortt, B. Dollery (2016), *Did the Big Stick Work? An Empirical Assessment of Scale Economies and the Queensland Forced Amalgamation Program*, *Local Government Studies*, 42(1).
- Eurostat (2016), *Correspondance table LAU2-NUTS 2013, EU-28, 2016*.
- Ferraresi M., R. Secomandi (2015), *Unioni di Comuni: risparmi di spesa? Il caso della Lombardia*, in *La finanza territoriale in Italia. Rapporto 2015*, Franco Angeli, Milano.
- Fiorillo F., L. Robotti, a cura di (2006), *L'Unione dei comuni. Teoria economica ed esperienze concrete*, FrancoAngeli, Milano.
- Fiorillo F., G. Pola (2006), *Forme di incentivo all'associanismo*, in F. Fiorillo F., L. Robotti (a cura di), *L'Unione di comuni. Teoria economica ed esperienze concrete*, FrancoAngeli, Milano.
- Frère, Q., M. Leprince, S. Paty, (2013) *The Impact of Intermunicipal Cooperation on Local Public Spending*, in *Urban Studies*, 2013, vol. 51, n. 8, p. 1741-1760.
- Geertsema, B. (2017), *The economics effects of municipal amalgamation and intermunicipal cooperation*, *Università di Groningen, SOM research school*.

Geys B., F. Heinemann, A. Kalb (2007), *Local governments in the wake of demographic change: Efficiency and economies of scale in German municipalities*, ZEW Discussion Paper, n. 36.

Giannini M. S. (1970), *Diritto amministrativo*, I, Giuffrè, Milano.

Giarda P., 2012, *Elementi per una revisione della spesa pubblica*.

Gómez-Reino J.L. e J. Martínez-Vázquez (2013), *An international perspective on the determinants of local governments fragmentation*, in S. Lago-Peñas and J. Martínez-Vázquez (eds.), *The Challenge of Local Government Size. Theoretical Perspectives, International Experience and Policy Reform*, by, Edwar Elgar.

Griglio E. (2014), *L'associazione comunale in Spagna*, in G.C. De Martin (a cura di), *L'intercomunalità in Italia e in Europa*, CEDAM, Padova.

Hirsch W.Z. (1959), *Expenditure Implications of Metropolitan Growth and Consolidation*, *The Review of Economics and Statistics*, 41 (3), pp. 232-241.

Hood C. (1995), *A Public Management for All Seasons*, in J. Bourn (a cura di), *Public Sector Management*, Aldershot, Dartmouth.

Iannuzzi A. (2014), *L'emersione delle istanze unitarie fra complessità tecnico-scientifica e coordinamento della finanza pubblica Studi parlamentari e di politica costituzionale*, 3-4, pp. 109-121.

Iommi S., D. Marinari (2016), *Frammentazione comunale e spesa pubblica: una proposta di aggregazione sui sistemi locali del lavoro*, *Economia Pubblica*, n. 1, pp.107-137.

Ivaldi G., G. Marinuzzi, F. Quintiliani, W. Tortorella (2016), *Le Unioni di Comuni in Italia: un'analisi dell'efficienza dei Comuni aderenti?*, mimeo.

Koven S.G., D.F. Hadwiger (1992), *Consolidation of Rural Service Delivery*, *Public Productivity & Management Review*, 15(3), pp. 315-328.

Ladd E. (1992), *Population Growth, Density and the Costs of Providing Public Services*, *Urban Studies*, 29 (2), pp. 273-295.

Lane, J. E. (2000), *New Public Management*, London - New York, Routledge.

Lo Iacono, L.E. (2014), *L'intercomunalità in Francia*, in G.C. De Martin (a cura di), *L'intercomunalità in Italia e in Europa*, CEDAM, Padova.

McLaughlin K., S. Osborne, E. Ferlie E. (2002), *New Public Management: Current Trends and Future Prospects*, London - New York, Routledge.

Ministère de l'intérieur, de l'outre-mer, des collectivités territoriales et de l'immigration, *Loi de réforme des collectivités territoriales. Guide pratique*, s.d.

Ministerio de Política Territorial (2009), *Estudio sobre el Registro de entidades Locales*.

Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas (2017), *Datos del Registro de Entidades Locales*, consultato il 13.2.2017 (<http://ssweb.seap.minhap.es/REL/>).

Ministero dell'interno (2004), *Rapporto sulla forma associativa delle unioni dei comuni dal 1996 al 2003*.

- Mirrlees J.A. (1972), *The Optimum Town*, Swedish Journal of Economics, 74 (1), pp. 114-135.
- Niaounakis, T., J. Blank (2017), *Inter-municipal cooperation, economies of scale and cost efficiency: an application of stochastic frontier analysis to Dutch municipal tax departments*, in Local Government Studies, vol. 43, n. 4, pp. 533–554.
- Oates W. E. (1972), *Fiscal Federalism*, Harcourt Brace Jovanovich, New York.
- OECD (2011). *Territorial Reviews. Rapporto su Venezia Metropoli*, Marsilio Editori, Venezia – DOI: <http://dx.doi.org/10.1787/97888831707343-it>.
- Peta A. (2009), *ConSORZI amministrativi*, in *Enciclopedia Giuridica Treccani*, vol. XVII, Istituto della Enciclopedia Italiana fondata da Giovanni Treccani, Roma.
- Pluchino T., A. Zanardi (2016), *Decentramento fiscale, crescita economica e convergenza territoriale: evidenze empiriche dal caso italiano (2016)*, in F. Bassanini, F. Cerniglia, A. Quadrio Curzio, L. Vandelli (a cura di), *Territori e autonomie. Un'analisi economico-giuridica*, Il Mulino, Bologna.
- Presidenza del Consiglio dei Ministri (2016), Rapporto di fine anno. 2015, a cura dell'Ufficio di Segreteria della Conferenza Stato-città ed autonomie locali, Gangemi, Roma.
- Romano S. A. (1988), *ConSORZI amministrativi*, in *Enciclopedia Giuridica Treccani*, Istituto della Enciclopedia Italiana fondata da Giovanni Treccani, Roma.
- Reigenwartz Y. (2012), *Do Municipal Amalgamations Work? Evidence from Municipalities in Israel*, Journal of Urban Economics, 72, pp.240-251.
- Solé-Ollé A., N. Bosch (2005), *On the Relationship between Authority Size and the Costs of Providing Local Services: Lessons for the Design of Intergovernmental Transfers in Spain*, Public Finance Review, 33(3), pp. 343-384.
- Soukopová, J., D. Klimovský (2016), *Intermunicipal cooperation and local cost efficiency. The case of waste management services in the Czech Republic*, in Atti della 20^a International Conference "Current Trends in Public Sector Research".
- Statistisches Bundesamt (anni vari), *Statistisches Jahrbuch für die Bundesrepublik Deutschland*, anni 1952, 1956 e 2016.
- Statistische Zentralverwaltung für Statistik (1956), *Statistisches Jahrbuch der Deutschen Demokratischen Republik*, anno 1956.
- Steiner, R. (2003), *The causes, spread and effects of intermunicipal cooperation and municipal mergers in Switzerland*, in Public Management Review, vol. 5, n. 4, pp. 551-571.
- Uhaldeborde, J.-M. (2006), *La Colaboración Intermunicipal en Francia*, lavoro presentato alla II Conferenza internazionale di politica territoriale, Saragozza.
- Warner, M.E. (2006), *Inter-municipal Cooperation in the U.S.: A Regional Governance Solution?*, in Urban Public Economics Review, n. 6, pp. 221-239.