

LA GESTIONE ASSOCIATA DELLE FUNZIONI FONDAMENTALI NEI PICCOLI COMUNI

*di Demetrio Alampi, Paolo Chiades, Pietro De Matteis, Vanni Mengotto e Fabio Quintiliani**

Sommario

Il lavoro valuta la *performance* dei piccoli comuni delle Regioni a statuto ordinario nell'erogazione dei servizi fondamentali in relazione alle diverse modalità di gestione adottate (diretta, in unione e in convenzione). La *performance* è misurata rispetto ai livelli di spesa sostenuti da ciascun ente in confronto al proprio fabbisogno standard e ai servizi effettivamente erogati rispetto a quelli teoricamente richiesti in base alle caratteristiche demografiche, socio-economiche e morfologiche del comune.

Nelle regioni del Centro e, soprattutto del Nord, la *performance* dei piccoli comuni appare nel complesso soddisfacente, sia dal lato della spesa che dei servizi offerti. Nelle regioni del Sud, a fronte di livelli di spesa contenuti rispetto al loro fabbisogno, i piccoli comuni erogano una quantità di servizi lievemente inferiore rispetto a quanto sarebbe loro teoricamente richiesto. Le differenze territoriali possono, almeno in parte, riflettere il maggiore ricorso alle forme associative nelle regioni del Centro Nord. L'analisi comparata delle diverse tipologie di gestione evidenzia infatti che le forme associative garantiscono migliori *performance*, soprattutto nei servizi caratterizzati da elevate economie di scala e di scopo, come la raccolta e lo smaltimento dei rifiuti e i servizi generali di amministrazione. Per altri servizi, come la polizia locale e i servizi di viabilità e trasporto, non vi è invece evidenza a favore delle forme associative.

* Banca d'Italia, rispettivamente, Sede di Napoli, Venezia, Campobasso, Venezia e Bologna.

1. Introduzione

L'assetto istituzionale e organizzativo dell'amministrazione pubblica italiana si caratterizza per l'elevato numero di enti di piccole dimensioni: circa un quarto dei comuni italiani ha meno di 1.000 abitanti, il 70 per cento meno di 5.000. L'eccessiva frammentazione dei comuni può costituire, a parità di altre condizioni, una fonte di inefficienza della spesa locale, come dimostrato da alcune analisi empiriche anche per il contesto italiano¹. Nel caso in cui tale assetto non sia giustificato da particolari esigenze connesse all'eterogeneità della domanda di servizi pubblici locali, ciò comporterebbe un maggiore costo per la collettività².

L'esercizio in forma associata di funzioni e servizi rappresenta lo strumento per superare l'eccessiva frammentazione dei comuni. Nell'ambito della strategia di consolidamento dei conti pubblici, negli ultimi anni sono stati introdotti specifici incentivi e obblighi di legge per favorire le forme di cooperazione municipale, in particolare per lo svolgimento delle cosiddette funzioni fondamentali da parte dei piccoli comuni (con meno di 5.000 abitanti). Questi interventi nascono dalla duplice esigenza di rispondere alla richiesta di un'offerta più ampia e maggiormente qualificata di servizi pubblici locali e di ridurre il costo attraverso lo sfruttamento di economie di scala e di scopo. Gli enti possono associarsi costituendo un'unione di comuni (o l'equivalente comunità montana), realizzando una convenzione oppure un consorzio. La letteratura ha evidenziato che le modalità di cooperazione come l'unione rappresentino una soluzione più flessibile rispetto alla fusione e permettono di evitare i tipici problemi di *free-riding* che caratterizzano quest'ultime³.

La maggior parte degli studi empirici si sono concentrati sulle determinanti della cooperazione intercomunale⁴ mentre sono pochi i lavori che hanno analizzato l'impatto che la cooperazione intercomunale può esercitare sulla performance degli enti, in termini di spesa e di servizi erogati e quindi, in ultima istanza, di efficienza.

Per il caso italiano, una prima evidenza, sebbene indiretta, circa gli effetti sulla spesa derivanti dalla partecipazione a una forma associativa (unione, convenzione o consorzio) è desumibile

¹ Boetti *et al.* (2010), analizzando il caso dei comuni piemontesi con popolazione fino a 15 mila abitanti mostrano che il livello medio di inefficienza (la percentuale di riduzione dei costi che si potrebbe ottenere a parità di servizi erogati) nell'erogazione dei servizi pubblici essenziali, si attesta tra il 22 e il 28 per cento e che la dimensione demografica ottimale per la minimizzazione dei costi è compresa tra i 2 e i 5 mila abitanti. Agasisti *et al.* (2016), analizzando i dati dei comuni lombardi con oltre 5 mila abitanti, per il triennio 2010-12, mostrano che il livello di inefficienza si attesta attorno al 30 per cento.

² Come evidenziato da Iommi e Marinari (2016), la letteratura economica associa all'eccesso di frammentazione istituzionale una serie di altri svantaggi, oltre a quelli di natura economica legati alle diseconomie di scala nei costi di funzionamento delle strutture e al mancato raggiungimento della soglia minima di domanda per l'attivazione di funzioni a più elevata specializzazione. In particolare, si rileverebbero svantaggi di natura distributiva, connessi alla presenza di *spillovers* e all'allocazione di costi e benefici tra i diversi territori, di natura organizzativa, relativi alla impossibilità di accedere a risorse umane adeguate e a elevata qualificazione, e di natura strategica, connessi al ruolo degli enti locali come promotori dello sviluppo.

³ Saarimaa e Tukiainen (2015) e Fritz e Feld (2015) mostrano, rispettivamente per la Finlandia e la Germania, come i comuni, prima della fusione tendano ad incrementare il proprio indebitamento a copertura di maggiori spese, scaricandone successivamente i costi tra gli altri partecipanti alla fusione.

⁴ Tra i fattori rilevanti nel favorire la cooperazione tra comuni sono stati rilevati ad esempio la dimensione comunale (Brasington, 2003, Carr *et al.*, 2007) e la prossimità geografica dei comuni (Di Porto *et al.*, 2016), le caratteristiche regionali (Feiock, 2007), fattori geografici (Morgan e Hirlinger, 1991), le entrate tributarie (Di Porto *et al.*, 2013).

dall'analisi dei modelli econometrici utilizzati da Sose (2012, 2013) per la stima dei fabbisogni standard delle funzioni fondamentali⁵. I risultati mostrano che la gestione associata di questi servizi presenta mediamente un livello di spesa superiore rispetto alla gestione degli stessi servizi in modo diretto. Come evidenziato da Di Ielsi *et al.* (2016), con riferimento alle unioni di comuni, questo risultato non necessariamente evidenzia una minore economicità della gestione associata, ma l'incapacità dell'ente unione nel suo complesso di raggiungere le stesse economie di scala dei comuni di dimensione pari alla somma dei comuni associati⁶. Anche nelle stime prodotte successivamente da Sose (2016), a seguito della revisione dei modelli di calcolo dei fabbisogni standard⁷, non emerge un chiaro vantaggio in termini di minori costi/spese derivanti dall'erogare i servizi in forma associata⁸.

Più recentemente, Ivaldi *et al.* (2017) e Ferraresi *et al.* (2017) hanno indagato gli effetti che la partecipazione a una unione di comuni ha in termini di guadagno di efficienza. I risultati appaiono discordanti. Da un lato, Ivaldi *et al.* (2017), utilizzando un approccio non parametrico con riferimento ai comuni delle Regioni a statuto ordinario (d'ora in avanti RSO) con meno di 250 mila abitanti, per l'anno 2013, stimano che la partecipazione a una unione comporti una minore efficienza (rispetto alla gestione in autonomia) pari a circa il 6 per cento⁹. Dall'altro lato, Ferraresi *et al.* (2017), utilizzando uno stimatore *difference-in-difference* trovano, per i comuni dell'Emilia Romagna nel periodo 2001-2011, che la partecipazione a una unione comporterebbe (rispetto alla gestione diretta) un risparmio di circa il 5 per cento. Gli autori evidenziano inoltre come il risparmio si incrementi nel tempo, fino a nove anni dopo l'ingresso nell'unione, e che tale risparmio non andrebbe a detrimento dei servizi offerti.

Nel complesso, i risultati delle analisi dipendono curialmente dalle scelte effettuate rispetto a diversi fattori: la metodologia di stima adottata, il novero dei servizi analizzati¹⁰ e la modalità di

⁵ La Legge n. 42 del 5 maggio 2009 (Legge delega in materia di federalismo fiscale) e le disposizioni attuative emanate con il D.lgs. 26 novembre 2010 n. 216 riguardanti la determinazione dei fabbisogni standard di comuni e province appartenenti alle Regioni a statuto ordinario per lo svolgimento delle funzioni fondamentali, hanno segnato l'avvio di un processo di riforma delle relazioni intergovernative volto a superare il criterio della spesa storica nell'allocatione dei trasferimenti erariali, ritenuto una delle principali cause d'inefficienza nella gestione della spesa da parte dei governi locali e d'inequità nella distribuzione delle risorse lungo il territorio.

⁶ Nei modelli per la stima dei fabbisogni standard, infatti, i singoli comuni in unione non sono stati confrontati direttamente con comuni di pari dimensione che gestiscono direttamente i loro servizi; il confronto è avvenuto, invece, tra l'ente unione nel suo complesso e i comuni di dimensione pari alla somma dei comuni in unione. Questa scelta metodologica non consente una corretta evidenziazione della minore spesa storica che, in alcuni casi, contraddistingue l'erogazione dei servizi in modo associato soprattutto nelle funzioni in cui si evidenziano forti economie di scala.

⁷ Nel corso del 2016 Sose ha modificato i modelli di stima dei fabbisogni. I nuovi modelli adottano una diversa rappresentazione dei modelli di gestione associata andando a confrontare direttamente i singoli comuni di pari dimensione che offrono servizi simili, ma con modalità di gestione diversa.

⁸ Nella maggior parte delle funzioni analizzate, l'effetto sul costo o sulla spesa connesso alla partecipazione a una qualche forma associativa (unione/comunità montana, convenzione, consorzio) non appare statisticamente significativo, mentre i casi di impatto negativo (minore costo/spesa) si equivalgono a quelli di impatto positivo.

⁹ Gli autori rilevano tuttavia una certa eterogenea territoriale: a fronte di dieci regioni dove la gestione in forma associata comporterebbe una perdita di efficienza valutabile tra lo 0,5 (Marche) e l'11,8 per cento (Lombardia), vi sono cinque regioni (concentrate al Centro-Sud) dove la partecipazione a una unione comporterebbe invece guadagni di efficienza variabili tra il 3 e il 5 per cento.

¹⁰ I servizi erogati dai comuni si caratterizzano per diverse intensità nelle economie di scala e nella presenza o meno di economie di scopo. Ad esempio, tra le funzioni fondamentali, alcuni dei servizi legati all'amministrazione generale o alla gestione del territorio e dell'ambiente (in particolare, il servizio di raccolta e smaltimento dei rifiuti), sono connotati da forti economie di scala, mentre in altre funzioni, come la polizia municipale o i servizi sociali, si riscontrano economie di scala molto più limitate. Ne consegue che il livello di produzione efficiente dipende dalla

misurazione degli input e, soprattutto, dei servizi erogati che, in molti casi, sono di natura multi-output e difficilmente misurabili.

L'obiettivo di questo lavoro è duplice. Da un lato, fornire un quadro completo delle principali forme di cooperazione a livello territoriale, verificando inoltre, nel caso delle unioni, l'effettivo livello di attività. D'altro lato, utilizzando i micro dati messi a disposizione da Sose nell'ambito della stima dei fabbisogni standard, il lavoro offre un confronto territoriale delle *performance* dei piccoli comuni, anche con riferimento alle diverse modalità di erogazione dei servizi (gestione diretta, unione/comunità montana e convenzione). La *performance* è qui intesa non in termini di *efficienza*, ma in relazione ai livelli di spesa sostenuti da ciascun ente in confronto al proprio fabbisogno standard e ai servizi effettivamente erogati rispetto a quelli teoricamente richiesti in base alle caratteristiche demografiche, socio-economiche e morfologiche del comune.

Dopo aver brevemente illustrato i principali provvedimenti volti a favorire l'associazionismo tra enti di piccole dimensioni (sezione 2), nella sezione 3 si fornisce un quadro della distribuzione regionale delle principali modalità di cooperazione. Nella sezione 4 si confronta, a livello territoriale, la performance dei piccoli comuni nell'erogazione delle funzioni fondamentali, distinguendo i risultati in base alle diverse forme organizzative adottate dagli enti. La sezione 5 conclude.

2. L'obbligo della gestione associata per le funzioni fondamentali

A partire dal 2010, la finalità del legislatore è stata di obbligare i piccoli comuni ad associarsi per la gestione delle funzioni fondamentali. In particolare, il D.L. n. 78 del 2010, convertito dalla legge n. 122 del 2010, ha introdotto per la prima volta l'obbligo, per i comuni fino a 5.000 abitanti (3.000 nel caso di comuni appartenenti o appartenuti a comunità montane), di gestire in forma associata le funzioni fondamentali provvisoriamente elencate dalla legge delega sul federalismo fiscale mediante unione di comuni (o comunità montana), che dà luogo a un nuovo ente con organi propri e autonoma potestà statutaria, o stipulando una convenzione, che si configura invece come un accordo di carattere organizzativo senza alcun risvolto sul piano istituzionale. Per maggiori dettagli sulle principali forme di cooperazione intercomunale previste dalla normativa, si rimanda all'Appendice legislativa.

La legge n. 135 del 2012 di conversione in legge del D.L. n. 95 del 2012 (decreto sulla *spending review*) ha ampliato il novero delle funzioni fondamentali che era stato provvisoriamente stabilito dal D.lgs. n. 216/2010. Tale legge stabiliva l'obbligo della gestione associata di tutte le funzioni fondamentali entro il 31.12.2014. Questo termine è stato più volte posticipato e recentemente fissato al 31.12.2017 dal decreto "Milleproroghe" (D.L. n. 244 del 2016). La legge Delrio (legge n. 56 del 7.4.2014) ha confermato il novero delle funzioni fondamentali fissato nel 2012 (riportato nella tavola che segue) e l'obbligatorietà di svolgimento mediante unione o convenzione per i piccoli comuni, ribadendo inoltre le soglie demografiche stabilite dal D.L. n. 78 del 2010.

tipologia di servizio. Ciò significa che nel caso di una offerta variegata di servizi, caratterizzati da funzioni di produzione con tecnologie e caratteristiche diverse, come nel caso dei comuni, non vi può essere una *singola* dimensione demografica ottimale, in grado di garantire il costo minimo per tutti i servizi offerti.

Funzioni fondamentali da svolgere in forma associata da parte dei piccoli Comuni

a)	organizzazione generale dell'amministrazione, gestione finanziaria, contabile e controllo
b)	organizzazione dei servizi pubblici di interesse generale di ambito comunale, compresi i servizi di trasporto pubblico comunale
c)	catasto, ad eccezione delle funzioni mantenute allo Stato dalla normativa vigente
d)	pianificazione urbanistica ed edilizia di ambito comunale e partecipazione alla pianificazione territoriale di livello sovracomunale
e)	attività, in ambito comunale, di pianificazione di protezione civile e di coordinamento dei primi soccorsi
f)	organizzazione e gestione dei servizi di raccolta, avvio e smaltimento e recupero dei rifiuti urbani e riscossione dei relativi tributi
g)	progettazione e gestione del sistema locale dei servizi sociali ed erogazione delle relative prestazioni ai cittadini
h)	edilizia scolastica (salve le competenze delle Province), organizzazione e gestione dei servizi scolastici;
i)	polizia municipale e polizia amministrativa locale;
l)	tenuta dei registri di stato civile e della popolazione e compiti in materia di servizi anagrafici ed elettorali nell'es. di funz. statali
l-bis)	servizi in materia statistica (1)

(1) Tale funzione è stata aggiunta dall'art. 1, comma 305, della Legge 24 dicembre 2012, n. 228 ("Legge di stabilità 2013").

La notevole incertezza sui modi e sui tempi di attuazione della normativa ha, di fatto, limitato la diffusione delle forme di gestione associata. Secondo nostre elaborazioni basate su una indagine condotta dall'Ufficio di segreteria della Conferenza Stato-Città (2016), il 90 per cento dei comuni delle RSO con popolazione inferiore ai 5 mila abitanti ha dichiarato di svolgere, alla fine del 2015, almeno una delle funzioni fondamentali attraverso un'unione, una comunità montana o una convenzione; solamente un terzo svolgeva in forma associata più di sei funzioni (tav. a1). Percentuali di adesione più elevate si riscontravano nelle regioni del Nord. È tuttavia presumibile ipotizzare che l'indagine sovrastimi il fenomeno, poiché le informazioni sono basate sulle attestazioni rilasciate dagli enti senza un controllo della loro veridicità attraverso riscontri con le evidenze contabili disponibili. Sono inoltre numerosi i casi di unioni e, presumibilmente, ancor più di convenzioni, che pur formalmente costituite, risultano in realtà inattive o dedite per lo più ad attività di autoamministrazione (cfr. la sezione 3).

3. Fusioni, Unioni e Comunità montane: un quadro d'insieme per le RSO

Le fusioni tra comuni, pur continuando a rappresentare uno strumento marginale per il superamento della frammentazione territoriale, negli anni più recenti sono cresciute, anche in connessione con l'introduzione di ulteriori incentivi finanziari (a partire da quelli previsti dalla legge n. 135 del 2012). Tra il 2010 e il 2016, nelle RSO sono state realizzate 38 fusioni (tav. a2) che hanno coinvolto 90 Comuni, di cui 77 con popolazione fino a 5.000 abitanti (nei due decenni precedenti le fusioni erano state solo 6, con 13 comuni coinvolti). Le regioni maggiormente interessate dal fenomeno delle fusioni sono state la Lombardia, l'Emilia Romagna e la Toscana.

Le unioni di comuni hanno rappresentato uno degli strumenti di cooperazione più rilevanti negli anni recenti. Tra il 2010 e il 2015 il numero delle unioni nelle RSO è passato da 276 a 443 (tav. a3)¹¹. All'incremento del numero di unioni è corrisposta anche una loro crescita

¹¹ In assenza di una banca dati ufficiale, la mappatura a livello regionale delle unioni e delle comunità montane è avvenuta incrociando le banche dati a disposizione: Ministero dell'Interno (certificati di conto consuntivo), Ancitel (Comuniuniverso), Sose e Ragioneria Generale dello Stato (Siope - Sistema informativo sulle operazioni degli enti pubblici). Laddove necessario, le informazioni sono state corrette e/o integrate attraverso un'analisi dei siti web degli enti.

dimensionale: la popolazione media per unione e il numero di comuni partecipanti sono passati, rispettivamente, da 20 a 22 mila e da 4,9 a 5,7.

Il ricorso alla unioni è cresciuto, in particolare, per i piccoli comuni (con popolazione fino a 5.000 abitanti), in seguito all'introduzione dell'obbligo della gestione in forma associata delle funzioni fondamentali (cfr. la sezione 2). Alla fine del 2015, i piccoli comuni che aderivano a una unione erano pressoché raddoppiati rispetto al 2010, passando da 1.013 a 1.985 (il 43 per cento del totale; 37 per cento in termini di popolazione). Percentuali di adesione più elevate si registrano nelle regioni del Nord e del Centro, a eccezione della Lombardia, dove però è alta l'adesione dei comuni alle comunità montane (tav. a5)

Nello stesso periodo è cresciuto anche il ricorso all'unione da parte dei comuni di maggiori dimensioni, passati da 350 a 528 (il 26 per cento del totale dei comuni con oltre 5.000 abitanti e il 16 per cento in termini di popolazione). In questo caso, spicca il caso dell'Emilia Romagna, dove oltre la metà della popolazione risiedeva in comuni che aderivano a una unione.

L'incremento del numero di unioni e di comuni partecipanti è peraltro legato in parte alla trasformazione di numerose comunità montane in unioni di comuni montani, in ottemperanza a specifici provvedimenti regionali. Nel quinquennio in esame il numero di comunità montane è calato da 206 a 67 e i comuni coinvolti sono passati da oltre 2.800 a poco più di mille (tav. a5)¹².

Come evidenziato in precedenza, tra le 443 unioni censite, poiché anagraficamente esistenti, il 5 per cento non risultavano attive, ovvero non presentavano operazioni di cassa nel Sistema informativo sulle operazioni degli enti pubblici (Siope) della Ragioneria Generale dello Stato e non avevano redatto il Certificato di conto consuntivo (tav. a4). Per circa un terzo non è invece stato possibile verificare l'effettiva operatività poiché appena costituite o trasformate da comunità montana. Tra quelle attive (il 64 per cento circa), si registrano in alcune regioni (Abruzzo, Calabria, Campania, Lazio, Piemonte e Puglia) percentuali elevate di unioni caratterizzate da livelli di spesa particolarmente bassi rispetto alla media nazionale¹³, che fanno presumere una sostanziale inattività dell'ente¹⁴.

4. La performance dei piccoli comuni nella gestione delle funzioni fondamentali

La relazione fra spesa e dimensione demografica dei comuni appartenenti alle RSO presenta un andamento tipicamente ad U: la spesa supera i 900 euro pro capite nelle realtà con meno di 500 o in quelle con oltre 100.000 abitanti, mentre registra un minimo di circa 500 euro per gli enti della fascia compresa fra i 5.000 e i 10.000 abitanti (fig. 1). Questo fenomeno è ampiamente descritto in letteratura ed è generalmente associato alla presenza di economie di scala e di scopo

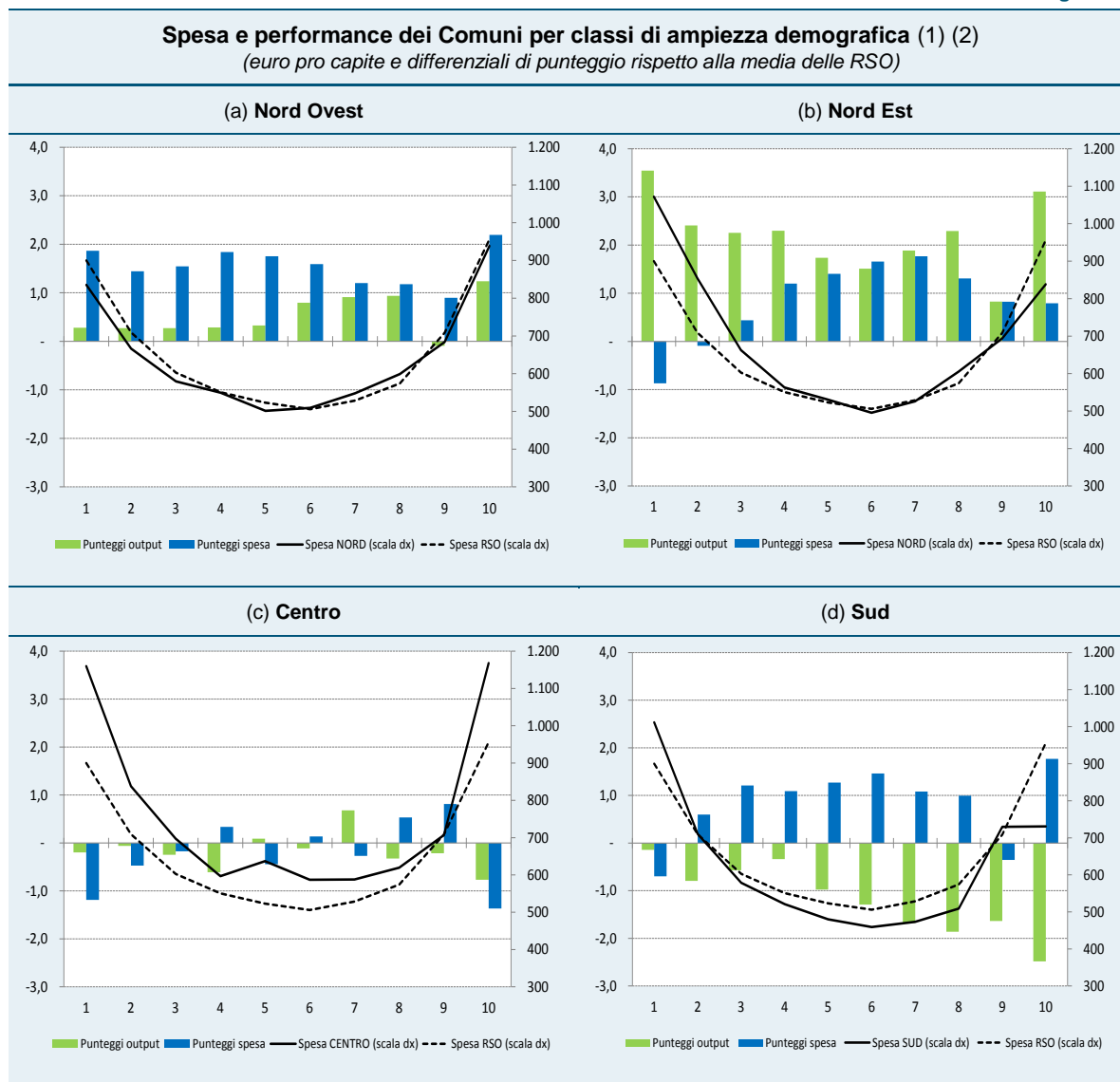
¹² Le sole regioni in cui, alla fine del 2015, continuavano a operare delle comunità montane erano la Campania, il Lazio (che ha peraltro legiferato la loro trasformazione in Unioni di comuni montani nella legge di stabilità 2017) e la Lombardia. Nelle prime due regioni la quota di popolazione residente in comuni di piccole dimensioni che appartenevano a una comunità montana era pari a circa i due terzi della popolazione complessiva dei piccoli comuni mentre in Lombardia l'incidenza era di poco superiore a un terzo.

¹³ Il livello di attività è misurato dai valori pro capite della spesa corrente per il personale, l'acquisto di beni di consumo e materie prime, le prestazioni di servizi e i trasferimenti correnti ad aziende speciali, imprese di pubblici servizi, imprese pubbliche e private, famiglie e istituzioni sociali private. Si considerano "bassi" i livelli di attività delle unioni che ricadono all'interno dei primi due decili della distribuzione.

¹⁴ Arachi *et. al* (2016), basandosi sulle informazioni del Ministero dell'Interno (certificati di conto consuntivo) hanno cercato di analizzare il peso delle unioni all'interno della pubblica amministrazione italiane e di caratterizzarne l'operato. Tuttavia, valutare il livello di operatività solo sulla base di tali informazioni potrebbe essere fuorviante, poiché oltre un terzo delle unioni censite anagraficamente non presenta i certificati di conto consuntivo.

nella fornitura dei servizi pubblici locali. L'andamento crescente della spesa nel tratto finale della curva sarebbe invece riconducibile alla più ampia gamma di funzioni svolte dagli enti di maggiori dimensioni e all'emergere di diseconomie di congestione.

Figura 1



Fonte: elaborazioni su dati Sose.

(1) Le classi demografica sono le seguenti: 1) fino a 500 abitanti; 2) tra 501 e 999; 3) tra 1.000 e 1.999; 4) tra 2.000 e 2.999; 5) tra 3.000 e 4.999; 6) tra 5.000 e 9.999; 7) tra 10.000 e 19.999; 8) tra 20.000 e 59.999; 9) tra 60.000 e 99.999; 10) oltre 99.999. – (2) Il punteggio di spesa è maggiore (inferiore) di 5 nel caso in cui la spesa è inferiore (superiore) al fabbisogno standard. Il punteggio di output è maggiore (inferiore) di 5 nel caso in cui il livello dei servizi offerti è superiore (inferiore) a quello standard. Il punteggio relativo a ciascuna classe demografica è una media ponderata dei punteggi dei comuni di quella classe, con pesi pari alla popolazione.

La spesa per le funzioni fondamentali assorbe, nel complesso delle RSO, poco meno dei tre quarti della spesa corrente complessiva¹⁵ e riguardava la gestione del territorio e dell'ambiente (31 per cento del totale), l'amministrazione generale e il controllo (22 per cento), il settore sociale (17 per cento), l'istruzione pubblica (11 per cento), i servizi di viabilità e trasporto (11 per

¹⁵ L'incidenza è più elevata nei comuni del Centro, dove le funzioni fondamentali rappresentano poco meno del 76 per cento del totale, mentre in quelli del Nord e del Sud l'incidenza si attesta attorno al 72 per cento.

cento) e la polizia locale (8 per cento). A parità di spesa pro capite la *performance* dei comuni nella gestione delle funzioni fondamentali può essere più o meno virtuosa. La *performance* può essere misurata sulla base dei punteggi attribuiti da Sose con riferimento alla spesa sostenuta e al livello dei servizi erogati¹⁶. Nella figura 1 sono riportati i punteggi aggregati per classe di ampiezza demografica, ed espressi in differenza rispetto a 5, valore che rappresenta il punteggio attribuito nel caso in cui la spesa sostenuta sia pari al fabbisogno standard (ossia a quanto stimato necessario tenendo conto delle determinanti della spesa locale)¹⁷ o il livello dei servizi erogati sia in linea con quello mediamente offerto dai comuni delle RSO con caratteristiche demografiche, socio-economiche e morfologiche simili. I comuni con punteggi di spesa e output inferiori (superiori) a 5 sono considerati, secondo la terminologia utilizzata da Sose, “non virtuosi” (“virtuosi”).

I comuni del Nord appaiono maggiormente “virtuosi” cioè sostengono una spesa inferiore al loro fabbisogno ed erogano servizi in misura superiore rispetto allo standard richiesto. I comuni del Centro si caratterizzano invece per livelli di spesa e output generalmente in linea rispetto agli standard richiesti, a eccezione di quelli di maggiori dimensioni (oltre 100.000 abitanti) che mostrano una carenza di servizi rispetto a quanto sarebbe loro teoricamente richiesto e una spesa superiore al fabbisogno. Nei comuni del Sud, a livelli di spesa generalmente inferiori ai fabbisogni, si associa un’offerta di servizi insoddisfacente: la performance in termini di output peggiora al crescere della fascia demografica, con una situazione particolarmente deficitaria in corrispondenza dei comuni con oltre 100.000 abitanti.

I comuni fino a 5.000 abitanti. – Nel complesso, i piccoli comuni del Cento-Nord, a eccezioni di quelli di dimensione particolarmente ridotte (fino a 500 abitanti), evidenziano livelli di spesa in linea o inferiori ai fabbisogni standard e offrono servizi anch’essi in linea o superiori a quelli loro teoricamente richiesti, tenuto conto delle caratteristiche territoriali, degli aspetti demografici, socio-economici e morfologici. Nei piccoli comuni del Sud, a fronte di livelli di spesa contenuti rispetto al loro fabbisogno, si rileva una generale carenza di servizi offerti, che appare tuttavia meno grave di quella dei comuni di maggiori dimensioni.

Nella tavola 1 sono riportate le percentuali di attivazione (misurate attraverso la quota di popolazione servita) e la spesa pro capite delle singole funzioni fondamentali da parte dei piccoli comuni. In tutte le aree del Paese, la quasi totalità dei comuni eroga i servizi generali di amministrazione (che comprendono l’anagrafe, la gestione dei tributi, l’ufficio tecnico e gli affari generali), di viabilità e territorio, di raccolta e smaltimento dei rifiuti e di istruzione pubblica. Per i servizi sociali la percentuale di copertura scende all’80 per cento nei comuni del Sud. Solo il 6 e l’11 per cento della popolazione meridionale residente nei piccoli comuni beneficia, rispettivamente, del servizio di asilo nido (a fronte del 35 per cento dei comuni del Centro-

¹⁶ Sose calcola i fabbisogni standard sulla base di questionari e procedure statistiche validate da una apposita Commissione costituita presso il Ministero dell’Economia; per maggiori dettagli sulla metodologia di stima si veda <http://www.mef.gov.it/ministero/commissioni/ctfs/index.html>. Per maggiori dettagli sulle modalità di calcolo dei punteggi si veda http://www.opencivitas.it/sites/default/files/Meccanismo_di_calcolo_LQP_dei_comuni.pdf. I punteggi si riferiscono all’annualità 2013.

¹⁷ I fabbisogni standard rappresentano la spesa che ogni ente locale è chiamato a sostenere in relazione alle caratteristiche strutturali del territorio (sociali, economiche, demografiche e morfologiche), che rappresentano i “costi ambientali” al di fuori del controllo degli amministratori locali. Non rientra invece nel fabbisogno standard la parte di spesa che riflette le scelte discrezionali dei governi locali, le inefficienze nella fornitura dei servizi o le preferenze della collettività.

Nord) e del trasporto pubblico locale (il 15 per cento nei comuni del Nord e oltre il 40 in quelli del Centro).

Tavola 1

Le funzioni fondamentali nei Comuni fino a 5.000 abitanti (valori percentuali ed euro pro capite)								
FUNZIONI	% di popolazione servita				Euro pro capite			
	RSO	Nord	Centro	Sud	RSO	Nord	Centro	Sud
Anagrafe	99,6	99,5	99,9	99,7	18,8	18,6	18,3	19,6
Tributi	98,8	99,3	99,2	97,4	21,4	21,8	24,1	19,1
Ufficio tecnico	99,9	99,9	100,0	99,9	31,6	29,6	34,5	34,5
Altri affari generali	100,0	100,0	100,0	100,0	113,5	109,1	120,5	119,3
Polizia locale	97,3	96,5	99,6	97,7	35,3	31,8	42,5	38,8
Viabilità	99,8	99,9	99,6	99,6	77,3	78,4	81,0	72,9
Territorio	97,7	98,7	98,5	95,2	26,9	24,5	40,7	24,1
Rifiuti	100,0	100,0	100,0	100,0	130,6	121,8	161,9	133,1
Asilo nido (1)	28,0	35,8	35,4	6,1	632,7	561,5	913,5	710,7
Sociale	91,6	96,5	94,7	79,5	58,1	62,7	59,1	45,1
Istruzione (2)	97,0	98,4	98,2	93,2	576,8	587,5	724,9	468,8
Trasporto pubblico locale	17,9	15,2	43,3	10,8	13,8	12,4	17,2	12,2

Fonte: elaborazioni su dati Istat e Sose.

(1) La spesa pro capite è calcolata rispetto alla popolazione di età compresa tra 0 e 2 anni. – (2) La spesa pro capite è calcolata rispetto alla popolazione di età compresa tra 3 e 14 anni.

Utilizzando i punteggi di spesa e output elaborati dalla Sose è possibile valutare la performance delle diverse modalità di gestione dei servizi: in via diretta da parte del singolo ente, attraverso unioni (o comunità montane che sono equiparate alle unioni) o mediante convenzioni¹⁸. Occorre tuttavia sottolineare che tale comparazione, effettuata rispetto all'annualità 2013, è da interpretare con cautela poiché non tiene conto dell'anzianità delle diverse formule associative: i benefici di soluzioni organizzative complesse, quali l'unione o la comunità montana, potrebbero infatti richiedere del tempo per manifestarsi.

Con riferimento alla principali funzioni fondamentali¹⁹, nella figura 2 sono riportate, per ciascuna modalità di gestione, le distribuzioni percentuali dei comuni rispetto alle quattro categorie individuate da Sose:

(i) comuni “virtuosi”, con punteggio di spesa e output superiori a 5, ossia comuni che, pur spendendo meno del fabbisogno loro riconosciuto, offrono più servizi rispetto a quelli erogati da comuni con caratteristiche simili;

¹⁸ Oltre a queste modalità, previste dal legislatore per l'obbligo di gestione associata da parte dei piccoli comuni, Sose rileva un'ulteriore forma associativa, il consorzio, che è rilevante nel caso del servizio dei rifiuti, per il quale, infatti, vi ricorrono poco meno di mille comuni, in prevalenza nelle regioni del Nord Ovest.

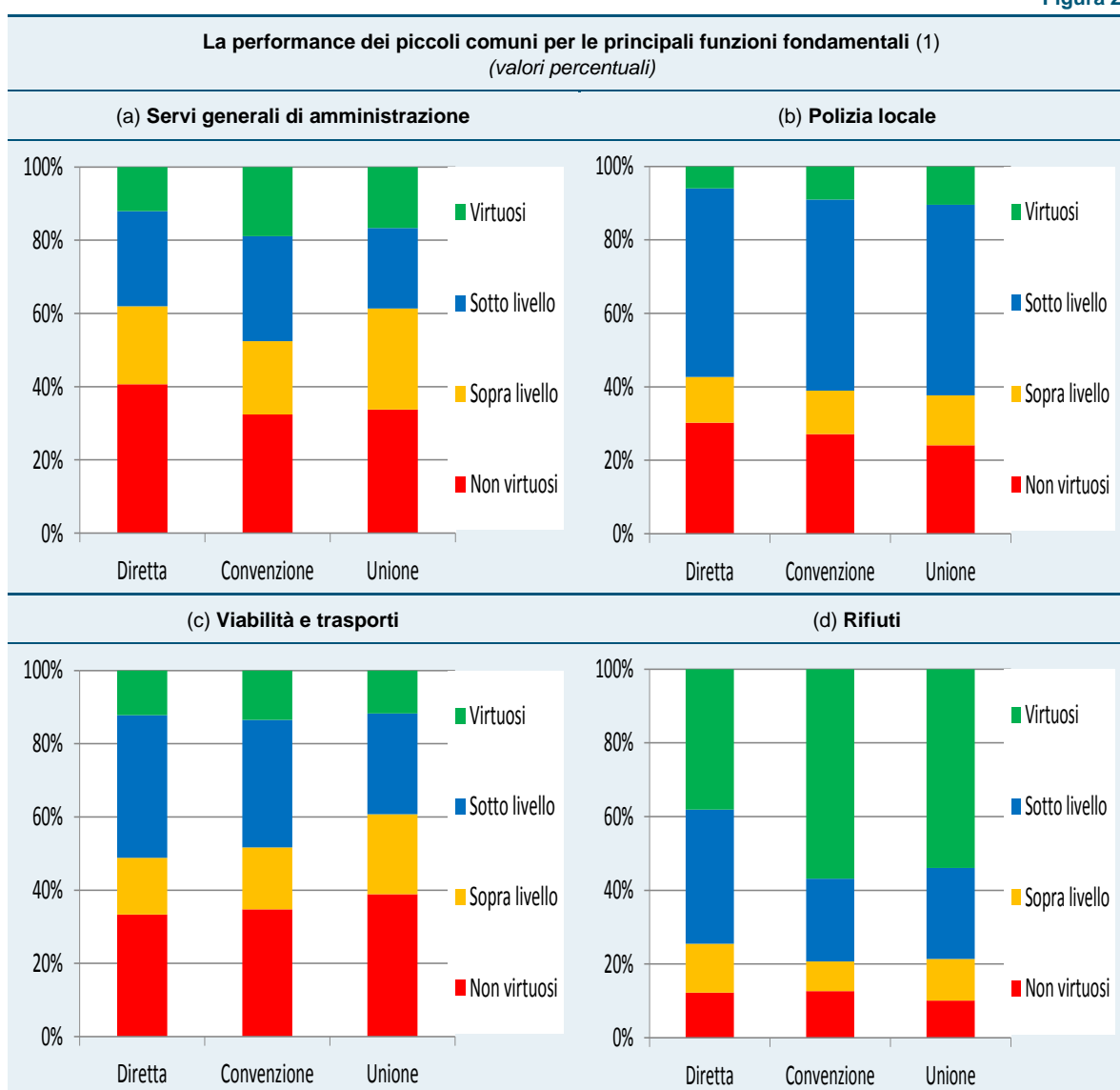
¹⁹ Per semplicità di esposizione non sono riportati i risultati dell'analisi per il servizio di asilo nido che, per il complesso dei comuni, rappresenta poco più del 3 per cento della spesa totale destinata alle funzioni fondamentali, e per il quale Sose rileva un numero limitato di comuni che gestiscono il servizio in unione (30 comuni in Italia) o in convenzione (123 comuni).

(ii) “sopra livello”, con punteggio di spesa e output rispettivamente inferiore e superiore a 5, ossia comuni che si caratterizzano per una spesa superiore al loro fabbisogno ma che erogano un livello di servizi superiore allo standard;

(iii) “sotto livello”, con punteggio di spesa e di output rispettivamente superiore e inferiore a 5, ossia comuni che, a fronte di una spesa inferiore al loro fabbisogno, offrono meno servizi di quanto sarebbe loro teoricamente richiesto;

(iv) comuni “non virtuosi”, con punteggi di spesa e output inferiori a 5, ossia comuni che nonostante una spesa superiore al fabbisogno erogano un livello di servizi insoddisfacente.

Figura 2



Fonte: elaborazioni su dati Sose.

(1) Per i servizi generali, che comprendono il servizio Tributi, Anagrafe, Ufficio tecnico e Altri affari generali e quello viabilità e territorio, che comprende il servizio Viabilità e quello Territorio, i punteggi sono calcolati come media dei punteggi dei singoli servizi ponderati per il numero dei comuni di ogni tipologia di gestione.

La *performance* dei comuni in gestione associata appare generalmente migliore di quella dei comuni in gestione diretta nel caso del servizio di raccolta e smaltimento rifiuti, caratterizzato dalla presenza di importanti economie di scala, sia nella fase di raccolta che in quella di

smaltimento²⁰. La percentuale di comuni “virtuosi” è infatti superiore nel caso di comuni in unione o convenzione (rispettivamente il 57 e il 54 per cento del totale, a fronte del 38 per cento dei comuni in gestione diretta), per i quali si rileva anche una minore quota di comuni “sotto livello”²¹. Per questo servizio, le forme associative sembrano dunque rappresentare uno strumento utile a garantire, oltre allo sfruttamento delle economie di scala, anche un’offerta più ampia e qualificata di servizi. In particolare, nelle regioni del Nord Ovest sarebbero i comuni in convenzione a garantire performance più elevate (fig. a1), mentre in quelle del Centro (fig. a3), del Sud (fig. a4) e, soprattutto del Nord Est (fig. a2), la forma associativa preferibile è l’unione.

Per i servizi generali di amministrazione, anch’essi caratterizzati da significative economie di scala, oltre che di scopo, la gestione in forma associata sembrerebbe garantire migliori prestazioni rispetto alla gestione diretta, sebbene in misura più limitata di quanto rilevato per il servizio dei rifiuti. A una quota più elevata di comuni “virtuosi” che operano in unione e convenzione (poco meno del 20 per cento, a fronte del 12 per cento dei comuni in gestione diretta), si associa una minore quota di comuni “non virtuosi” (circa un terzo per i comuni associati a fronte del 41 per cento di quelli in gestione diretta). In particolare, la convenzione sembra garantire performance più elevate in tutte le aree del Paese, a eccezione del Sud, dove i comuni in unione mostrano un saldo tra “virtuosi” e “non virtuosi” più elevato. Nei comuni del Nord Est, la partecipazione a un’unione sembra dettata, più che dal conseguimento di risparmi di spesa, dalla possibilità di garantire una offerta maggiore di servizi: la quota di comuni “sopra livello” appare infatti significativamente maggiore rispetto alle altre forme di gestione.

Per il servizio di polizia locale, caratterizzato da minori economie di scala, non emergono indicazioni a favore di modalità di gestione congiunta del servizio: la composizione dei comuni in unione o convenzione tra le diverse categorie appare infatti del tutto simile a quella dei comuni in gestione diretta, a eccezione del Nord Est, dove i comuni in gestione diretta si caratterizzano per una minore quota di “non virtuosi”.

Infine, nel caso dei servizi di viabilità e trasporto, quest’ultimo peraltro attivato da un numero limitato di piccoli comuni (tav. 1), si rileva una elevata variabilità territoriale. Nelle regioni del Nord Est sono i comuni in unione a offrire prestazioni superiori, con un saldo tra comuni “virtuosi” e “non virtuosi” superiore alle altre forme di gestione. Come nel caso dei servizi generali di amministrazione, i comuni di quest’area sembrano ricorrere all’unione anche per garantire una maggiore quantità di servizi, anche se a scapito di una maggiore spesa: la quota di comuni “sopra livello” appare infatti significativamente superiore a quella dei comuni in gestione diretta e in convenzione. Nelle regioni del Sud è invece il ricorso alle convenzioni a garantire una migliore performance. Nelle regioni del Nord Ovest e del Centro non sembra invece prevalere una forma gestionale in grado di fornire prestazioni di spesa e output più elevate.

²⁰ Per la fase di raccolta la letteratura ha inoltre evidenziato l’esistenza di rilevanti economie di densità, ossia la riduzione dei costi unitari all’aumentare dei rifiuti raccolti a parità di area servita (per il caso italiano cfr., tra gli altri, Chiades e Torrini, 2008).

²¹ Il consorzio rappresenta la forma associativa con le migliori performance: a fronte di una quota minima di comuni “non virtuosi” (6 per cento), si associa la più elevata quota di comuni “virtuosi” (60 per cento).

5. Conclusioni

L'esercizio in forma associata di funzioni e servizi rappresenta lo strumento per superare l'eccessiva frammentazione dei comuni. In Italia, negli ultimi anni sono stati introdotti specifici incentivi e obblighi di legge per favorire le forme di cooperazione municipale, in particolare per lo svolgimento delle funzioni fondamentali. Questi interventi nascono dalla duplice esigenza di rispondere alla richiesta di un'offerta più ampia e maggiormente qualificata di servizi pubblici locali e di ridurre il costo attraverso lo sfruttamento di economie di scala e di scopo.

Le fusioni tra comuni continuano a rappresentare uno strumento marginale per il superamento della frammentazione territoriale, mentre negli anni più recenti sono cresciute le unioni di comuni, anche in connessione con la trasformazione di numerose comunità montane. Tuttavia, l'adesione dei piccoli comuni a un'unione appare ancora limitata, soprattutto nelle regioni del Sud, dove si rileva peraltro un'elevata percentuale di unioni che, pur formalmente costituite, presentano livelli di attività nulli o poco significativi.

Questo lavoro propone un confronto della *performance* dei piccoli comuni nell'erogazione dei servizi fondamentali, anche in relazione alle diverse modalità di gestione. La *performance* è qui intesa non in termini di *efficienza*, ossia come minimizzazione dei costi a parità di servizi erogati, ma in relazione ai livelli di spesa sostenuti da ciascun ente in confronto al proprio fabbisogno standard e ai servizi effettivamente erogati rispetto a quelli teoricamente richiesti in base alle caratteristiche demografiche, socio-economiche e morfologiche del comune.

Il lavoro mostra come nelle regioni del Centro e, soprattutto del Nord, la *performance* dei piccoli comuni siano nel complesso soddisfacenti sia in termini di spesa che di servizi erogati. Nelle regioni del Sud, a fronte di livelli di spesa contenuti rispetto al loro fabbisogno, l'offerta di servizi appare carente rispetto a quanto sarebbe loro teoricamente richiesto.

Le differenze territoriali possono, almeno in parte, riflettere il maggiore ricorso alle forme associative nelle regioni del Centro Nord. Infatti, l'analisi comparata delle diverse tipologie di gestione evidenzia come le forme associative garantiscano migliori *performance*, soprattutto nei servizi caratterizzati da elevate economie di scala e di scopo, come la raccolta e lo smaltimento dei rifiuti e i servizi generali di amministrazione. Per altri servizi, come la polizia locale e i servizi di viabilità e trasporto, l'evidenza a favore delle forme associative appare invece meno netta.

Un'estensione naturale di questo lavoro riguarda la possibilità di effettuare un'analisi comparativa di tipo controfattuale. In particolare, considerata la natura *cross-section* delle informazioni disponibili, l'applicazione di tecniche di *propensity score matching*, potrebbe rivelarsi utile a verificare se le differenze nelle performance tra le diverse forme di gestione, riscontrate nell'analisi prettamente descrittiva di questo lavoro, siano statisticamente significative.

APPENDICE STATISTICA

Tavola a1

Ricorso a forme associative per la gestione delle funzioni fondamentali da parte dei piccoli comuni al 31.12.2105

(valori percentuali)

REGIONI	% di comuni < 5.000 abitanti che gestiscono almeno una funzione fondamentale in unione, comunità montana o convenzione			
		di cui: tra 1 e 3 funzioni	di cui: tra 4 e 6 funzioni	di cui: oltre 6 funzioni
Piemonte	93,6	30,9	34,5	28,2
Lombardia	91,6	20,3	26,0	45,3
Veneto	95,1	15,3	39,0	40,9
Liguria	95,6	37,2	15,3	43,2
Emilia Romagna	94,3	12,1	59,6	22,7
Toscana	99,2	13,5	42,9	42,9
Umbria	83,3	45,0	25,0	13,3
Marche	98,8	4,7	18,8	75,3
Lazio	82,1	39,4	26,3	16,3
Abruzzo	82,3	52,6	16,5	13,3
Molise	89,6	22,4	51,2	16,0
Campania	70,7	28,4	25,4	17,0
Puglia	100,0	87,1	11,8	1,2
Basilicata	89,1	36,6	31,7	20,8
Calabria	80,2	31,3	17,6	31,3
RSO	89,6	28,2	29,0	32,4

Fonte: elaborazioni su dati della Conferenza Stato-Città ed autonomie locali della Presidenza del Consiglio dei Ministri.

Tavola a2

Fusioni di Comuni nelle Regioni a statuto ordinario tra il 2010 e il 2016

REGIONI	Numero di fusioni	Numero Comuni coinvolti	
		di cui < 5.000 ab.	
Piemonte	3	7	7
Lombardia	12	29	28
Veneto	4	9	9
Emilia Romagna	8	22	19
Toscana	8	16	11
Marche	2	5	3
Campania	1	2	0
RSO	38	90	77

Fonte: elaborazioni su dati Istat

Unioni di Comuni nelle Regioni a statuto ordinario

REGIONI	Numero di unioni		Popolazione media per Unione		Numero medio Comuni partecipanti		Numero di Comuni coinvolti				% su totale Comuni				% su totale popolazione			
							> 5.000 ab		< 5.000 ab.		> 5.000 ab		< 5.000 ab.		> 5.000 ab		< 5.000 ab.	
	2010	2015	2010	2015	2010	2015	2010	2015	2010	2015	2010	2015	2010	2015	2010	2015	2010	2015
Piemonte	54	107	8.891	12.522	5,9	7,5	15	44	304	763	11,4	32,6	28,3	71,2	4,7	17,7	25,5	60,9
Lombardia	61	77	6.658	8.811	3,7	3,6	9	26	219	248	2,0	5,6	20,1	23,3	1,1	3,3	15,3	19,8
Veneto	26	44	18.743	25.677	3,7	5,1	37	65	58	161	13,9	23,9	18,5	52,4	8,8	18,9	16,1	44,9
Liguria	0	23	-	6.351	-	4,7	0	3	0	105	0,0	5,9	0,0	57,1	0,0	1,9	0,0	49,0
Emilia R.	32	45	46.828	55.651	5,5	6,2	110	155	65	126	57,9	81,2	41,1	84,6	33,6	53,6	44,3	85,0
Toscana	8	24	54.997	37.886	6,9	6,0	30	58	25	86	19,7	37,9	18,5	68,3	11,2	20,7	20,5	65,4
Umbria	1	1	38.811	38.720	8,0	8,0	4	4	4	4	12,9	12,5	6,6	6,7	3,4	3,3	10,0	10,5
Marche	11	22	14.880	25.051	4,2	6,0	12	27	34	104	18,2	41,5	19,7	60,8	7,1	28,9	22,9	60,0
Lazio	21	21	10.499	10.564	5,1	5,0	11	11	96	94	8,9	8,7	37,8	37,3	1,4	1,4	32,0	32,9
Abruzzo	6	12	37.852	22.020	7,5	6,2	13	14	32	60	23,6	25,0	12,8	24,1	16,4	18,2	19,9	24,9
Molise	8	9	10.781	10.006	6,3	6,0	4	4	46	50	36,4	36,4	36,8	40,0	17,3	17,3	37,9	41,2
Campania	17	19	33.759	29.764	4,6	5,3	35	33	44	68	16,2	15,3	13,1	20,3	9,7	8,2	11,6	21,1
Puglia	22	24	37.865	44.497	4,9	4,9	64	71	43	46	37,0	41,3	50,6	53,5	18,4	24,1	57,2	63,0
Basilicata	0	2	-	29.450	-	8,0	0	5	0	11	0,0	16,7	0,0	10,9	..	7,8	..	15,1
Calabria	9	13	15.317	14.394	5,4	5,2	6	8	43	59	7,2	9,4	13,2	18,2	3,1	4,2	14,8	20,8
RSO	276	443	20.265	22.016	4,9	5,7	350	528	1.013	1.985	17,0	25,6	21,7	43,1	9,2	15,8	20,9	37,1

Fonte: elaborazione su dati Ancitel (Comuniuniverso), Sose, Ministero dell'Interno (Certificati di conto consuntivo), Ragioneria generale dello Stato (Siope) e siti web degli enti

Unioni di Comuni attive, inattive e appena nate

REGIONI	Totale Unioni													
	di cui: inattive (1)	di cui: appena nate (2)	di cui: Attive (3)											
			1° dec	2° dec	3° dec	4° dec	5° dec	6° dec	7° dec	8° dec	9° dec	10° dec		
Abruzzo	12	1	5	6	1	1	0	1	0	0	0	2	0	1
Basilicata	2	0	1	1	0	0	0	0	0	0	0	0	1	0
Calabria	13	3	3	7	3	1	0	1	0	1	1	0	0	0
Campania	19	5	2	12	8	2	0	0	1	0	0	1	0	0
Emilia Romagna	45	1	5	39	1	0	8	3	3	11	5	1	4	3
Lazio	21	1	1	19	4	1	0	3	1	0	5	4	1	0
Liguria	23	0	22	1	0	0	0	0	0	0	1	0	0	0
Lombardia	77	0	20	57	0	0	3	4	5	4	6	7	10	18
Marche	22	0	12	10	0	1	1	0	2	2	0	2	2	0
Molise	9	1	0	8	0	3	2	0	1	1	0	0	1	0
Piemonte	107	8	45	54	7	7	7	13	7	4	1	3	2	3
Puglia	24	2	0	22	4	12	4	0	0	1	0	1	0	0
Toscana	24	0	1	23	1	0	1	0	2	4	6	3	3	3
Umbria	1	0	0	1	0	0	1	0	0	0	0	0	0	0
Veneto	44	0	21	23	0	0	1	3	6	1	3	4	4	1
RSO	443	22	138	283										

Fonte: elaborazioni su dati Siope e Ministero dell'Interno - *Certificati di conto consuntivo*.

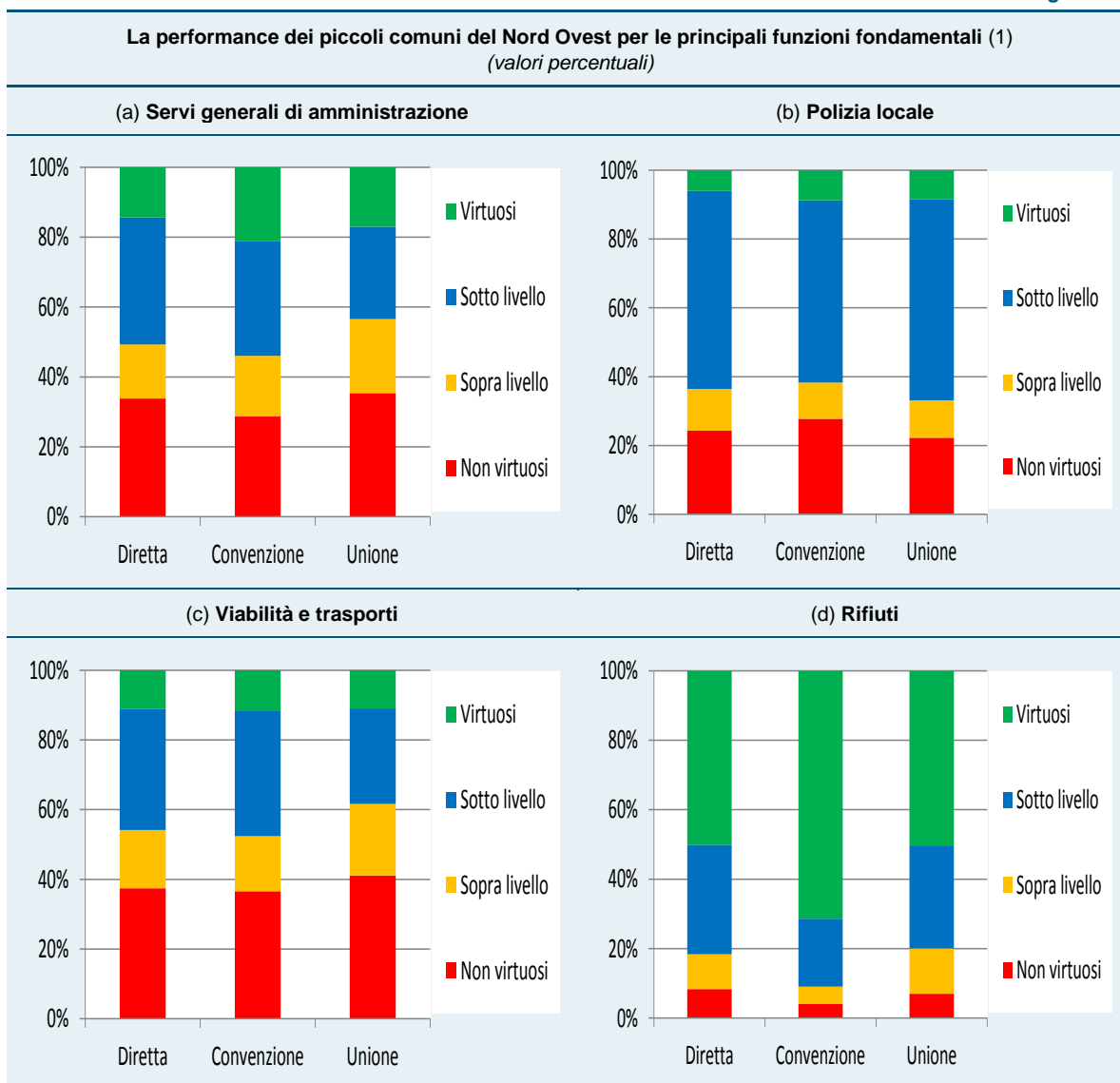
(1) Sono considerate inattive le unioni che, pur anagraficamente esistenti, non presentano operazioni di cassa in Siope e non hanno redatto il Certificato di conto consuntivi (CCC). - (2) Sono considerate appena nate le unioni create ex novo o trasformate da Comunità montana nel 2014 o nel 2015 per le quali non è possibile stabilire se sono o meno attive. - (3) I decili sono calcolati rispetto alla distribuzione nazionale dei valori pro capite di spesa relativa al personale, all'acquisto di beni e servizi e ad alcune categorie di trasferimenti correnti rilevati in Siope. I valori soglia in euro pro capite dei decili sono i seguenti: 1° 2€, 2° 13€, 3° 30€, 4° 45€, 5° 63€, 6° 102€, 7° 140€, 8° 228€, 9° 358€.

Comunità montane nelle Regioni a statuto ordinario (1)

REGIONI	numero Comunità		Numero Comuni		% su totale comuni 2015		% su totale popolazione 2015	
	2010	2015	2010	2015	>5.000	<5.000	>5.000	<5.000
Abruzzo	11	0	180	0	....	....	....	....
Basilicata	14	0	114	0	....	....	....	....
Calabria	20	0	220	0	....	....	....	....
Campania	20	20	267	268	19,1	63,6	7,2	61,3
Emilia Romagna	10	0	95	0	....	....	....	....
Lazio	22	22	246	246	45,2	74,6	13,7	67,4
Liguria	12	0	155	0	....	....	....	....
Lombardia	23	23	530	519	12,6	43,3	6,8	34,4
Marche	9	0	99	0	....	....	....	....
Molise	10	0	120	0	....	....	....	....
Piemonte	19	0	472	0	....	....	....	....
Toscana	12	0	97	0	....	....	....	....
Umbria	5	0	86	0	....	....	....	....
Veneto	19	2	171	37	3,3	6,3	2,7	5,5
RSO	206	67	2.852	1.070				

(1) Le comunità montane della Puglia sono state soppresse nel 2009.

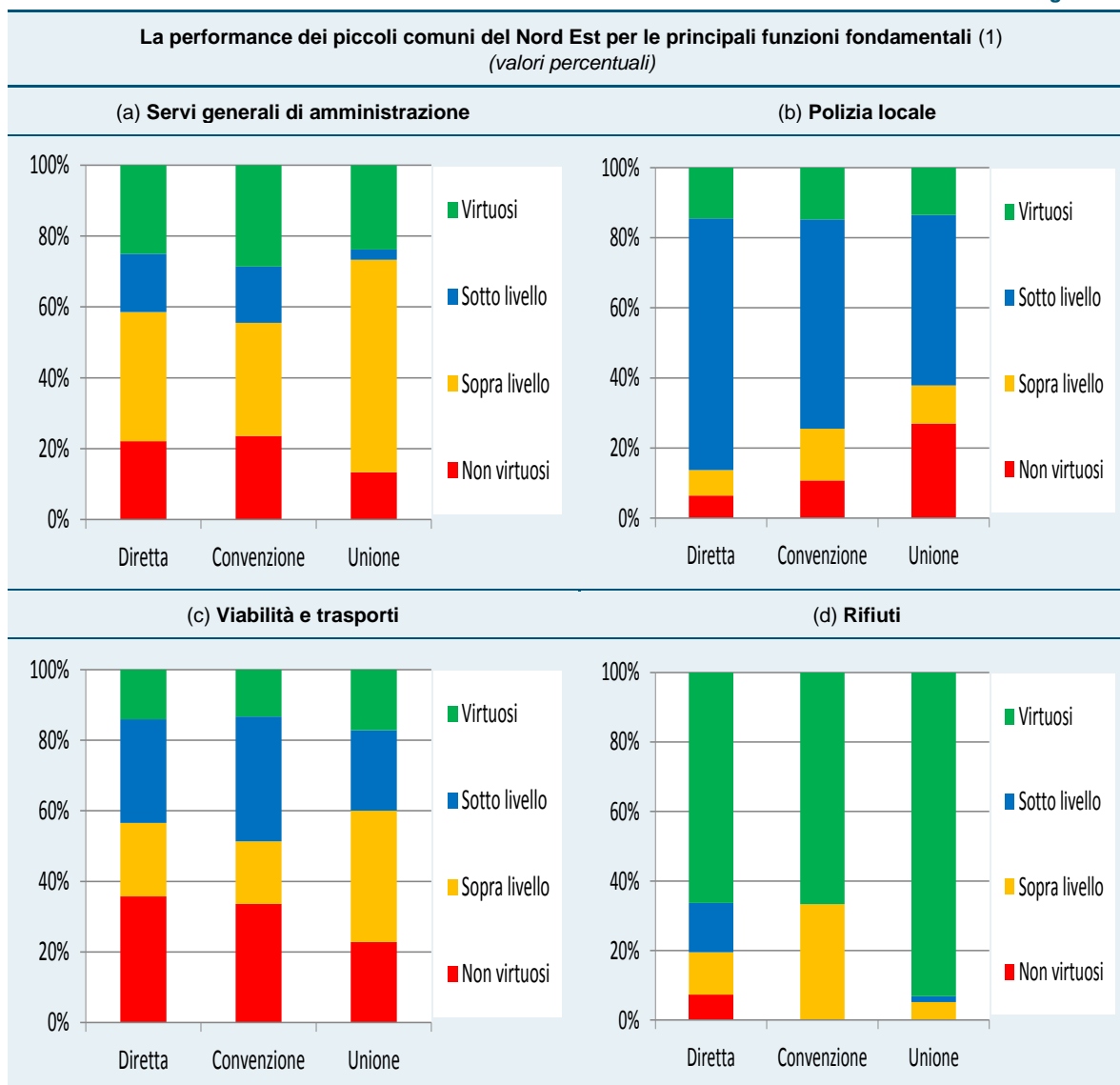
Figura a1



Fonte: elaborazioni su dati Sose.

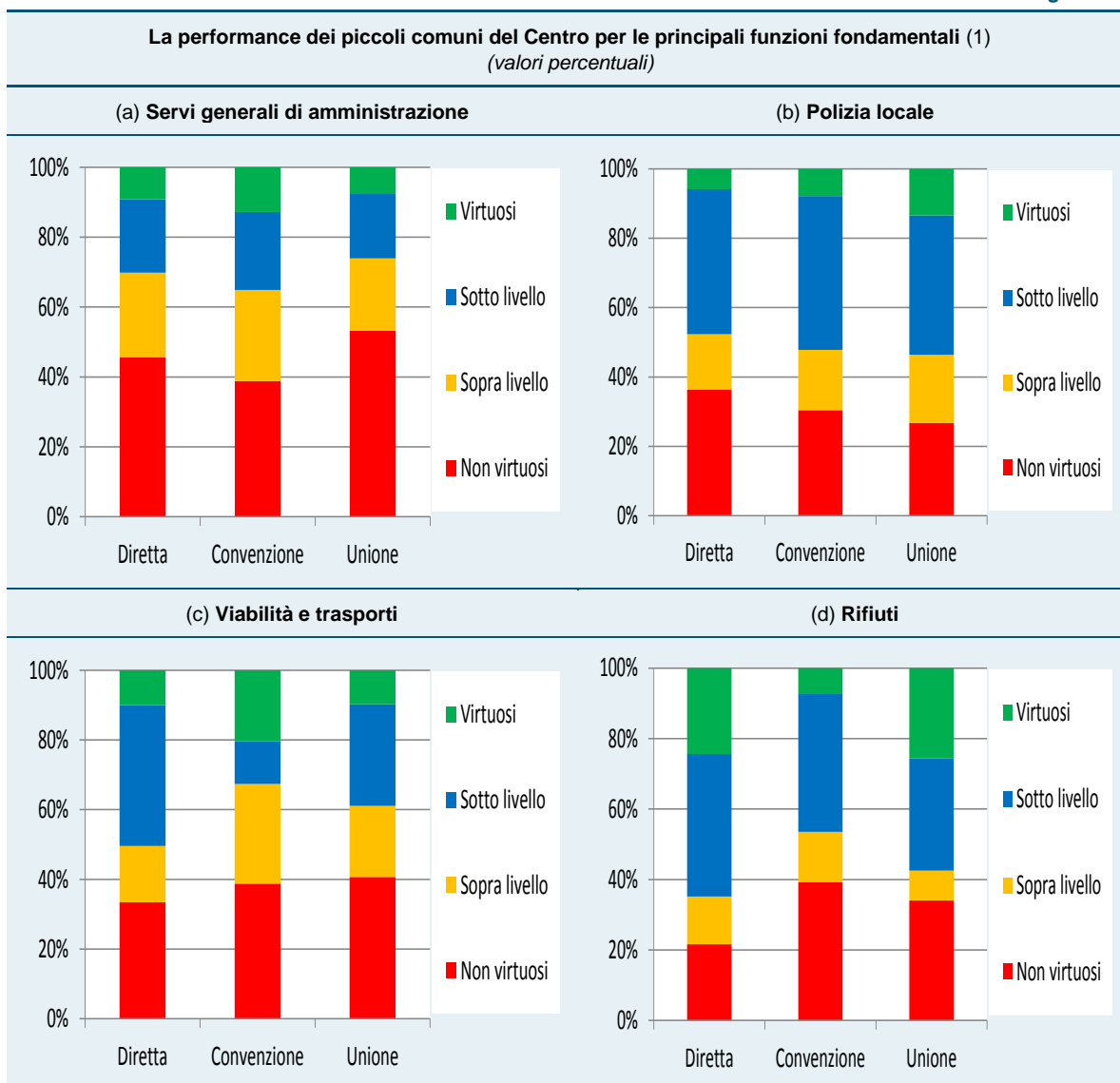
(1) Per i servizi generali, che comprendono il servizio Tributi, Anagrafe, Ufficio tecnico e Altri affari generali e quello viabilità e territorio, che comprende il servizio Viabilità e quello Territorio, i punteggi sono calcolati come media dei punteggi dei singoli servizi ponderati per il numero dei comuni di ogni tipologia di gestione.

Figura a2



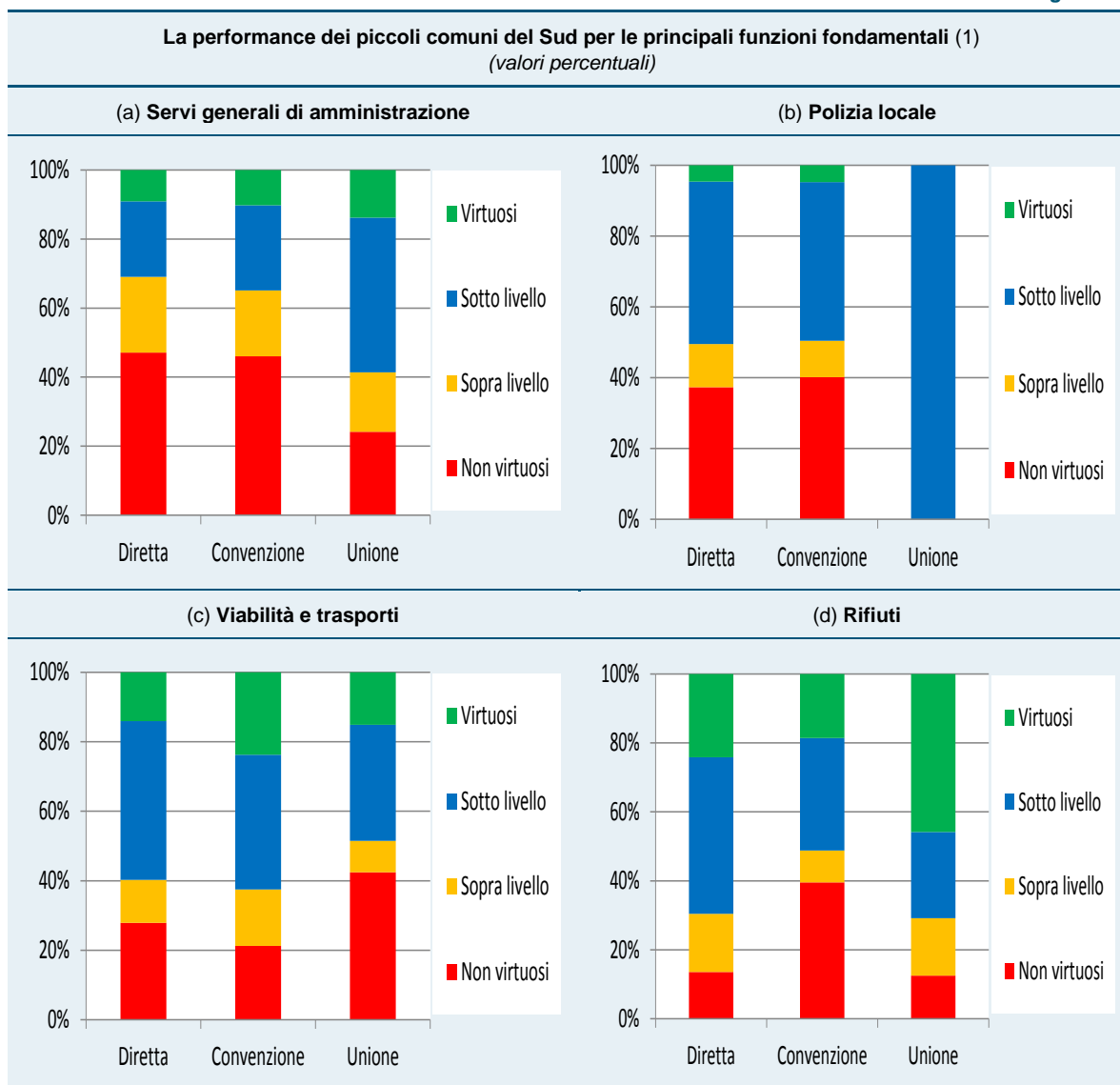
Fonte: elaborazioni su dati Sose.

(1) Per i servizi generali, che comprendono il servizio Tributi, Anagrafe, Ufficio tecnico e Altri affari generali e quello viabilità e territorio, che comprende il servizio Viabilità e quello Territorio, i punteggi sono calcolati come media dei punteggi dei singoli servizi ponderati per il numero dei comuni di ogni tipologia di gestione.



Fonte: elaborazioni su dati Sose.

(1) Per i servizi generali, che comprendono il servizio Tributi, Anagrafe, Ufficio tecnico e Altri affari generali e quello viabilità e territorio, che comprende il servizio Viabilità e quello Territorio, i punteggi sono calcolati come media dei punteggi dei singoli servizi ponderati per il numero dei comuni di ogni tipologia di gestione.



Fonte: elaborazioni su dati Sose.

(1) Per i servizi generali, che comprendono il servizio Tributi, Anagrafe, Ufficio tecnico e Altri affari generali e quello viabilità e territorio, che comprende il servizio Viabilità e quello Territorio, i punteggi sono calcolati come media dei punteggi dei singoli servizi ponderati per il numero dei comuni di ogni tipologia di gestione.

APPENDICE LEGISLATIVA

Il d.lgs. 18 agosto 2000, n. 267 (Testo Unico degli Enti Locali; di seguito TUEL) e alcune leggi successive²² contengono la disciplina statale delle gestioni associate e le attribuzioni alle Regioni in materia²³. L'associazionismo comunale ricomprende diverse modalità di manifestazione; quelle riconosciute dalla normativa per l'esercizio delle funzioni fondamentali sono le Unioni e le convenzioni (cfr. il paragrafo: *L'obbligo della gestione associata per le funzioni fondamentali*).

Le Unioni di Comuni. – Questa modalità di svolgimento congiunto di funzioni da parte dei Comuni è stata a più riprese oggetto di interventi normativi volti a regolarne la struttura e le attività. L'attuale formulazione dell'art. 32 del TUEL stabilisce che “[..] L'Unione di Comuni è l'ente locale costituito da due o più Comuni, di norma contermini, finalizzato all'esercizio associato di funzioni e servizi. Ove costituita in prevalenza da Comuni montani, essa assume la denominazione di *Unione di comuni montani*²⁴ [..]”. Lo stesso articolo aggiunge che ciascun Comune può aderire a una sola Unione e che le Unioni possono stipulare convenzioni tra loro o con singoli Comuni.

Il primo atto normativo che si è espressamente occupato di Unioni di Comuni è la legge n. 142 dell'8.6.1990, la quale assegnava alle Unioni un ruolo propedeutico rispetto alla fusione, da realizzarsi entro dieci anni pena il venir meno dell'Unione medesima. Tuttavia, anche alla luce dell'esiguo numero di fusioni registrato negli anni successivi a questo provvedimento, con la legge n. 265 del 3.8.1999 l'obiettivo di pervenire alla fusione fu sostituito da un più generico proposito di efficientamento dell'azione amministrativa.

Le Unioni hanno natura di enti locali di secondo livello, a cui è assegnata potestà statutaria; il Presidente e i componenti del Consiglio, eletti tra i consiglieri comunali degli enti partecipanti all'Unione, non possono ricevere compensi ulteriori rispetto a quelli percepiti per le cariche che essi ricoprono nei singoli enti comunali. La normativa fissa in 10.000 abitanti il limite demografico minimo per le Unioni di Comuni, riducendolo a 3.000 abitanti per i Comuni che appartengono o siano appartenuti a una Comunità montana, salva la possibilità per le Regioni di fissare un diverso limite demografico.

Le Comunità montane. – Rappresentano enti locali costituiti fra comuni montani e parzialmente montani, anche appartenenti a province diverse, per la valorizzazione delle zone montane per l'esercizio di funzioni proprie o conferite e per l'esercizio associato delle funzioni comunali²⁵. La Comunità montana si configura come una vera e propria Unione di comuni

²² In particolare, le modifiche più recenti al TUEL sono state apportate dalla legge n. 56 del 7.4.2014 (legge Delrio).

²³ L'art. 33 del TUEL stabilisce che le Regioni devono favorire l'esercizio associato delle funzioni dei Comuni di minore dimensione, individuando gli ambiti territoriali ottimali che devono essere concertati con i comuni stessi. Esse disciplinano con proprie leggi gli incentivi all'esercizio associato di funzioni da parte dei Comuni, eventualmente prevedendo la costituzione di un apposito fondo nel proprio bilancio. Le misure volte a favorire l'esercizio associato hanno il fine di: (a) graduare i contributi al livello di integrazione di funzioni e servizi svolti in maniera associata; (b) prevedere maggiorazioni per le fusioni e le unioni di comuni rispetto ad altre forme di gestione sovracomunale; (c) stabilire ulteriori benefici nel caso in cui le unioni diano origine a fusioni tra comuni. La legge Delrio ha inoltre stabilito che le Regioni possono definire un limite demografico diverso da quello minimo previsto per le Unioni e le convenzioni; tale facoltà tiene conto della presenza in alcune regioni di numerosi comuni di piccole dimensioni, fattore che rende difficile il rispetto del vincolo dimensionale fissato dalla normativa nazionale.

²⁴ In tal caso la normativa stabilisce che l'Unione deve essere formata da almeno tre Comuni.

²⁵ Art. 27 del TUEL.

dotata di un organo rappresentativo e di un organo esecutivo che sono rispettivamente costituiti con i sindaci, assessori o consiglieri dei comuni partecipanti.

Le Comunità montane furono originariamente istituite nel 1971 (legge n. 1102 del 3.12.1971). La legge finanziaria 2008 (legge 24 dicembre 2007, n. 244) stabilì in seguito che le Regioni dovessero provvedere, con proprie leggi, al riordino di tali enti, seguendo alcuni criteri per determinare una riduzione delle spese correnti: diminuzione del numero delle comunità, riduzione del numero degli esponenti degli organi rappresentativi, riduzione delle indennità destinate a tali esponenti. La Corte costituzionale (sentenza n. 237/2009) tuttavia affidò la competenza in materia alle Regioni, stabilendo che lo Stato non avesse il potere di eliminare le Comunità e ridurre il numero, potendo peraltro ridurre gradualmente o eliminare il fondo ad esse destinato. A seguito di tale sentenza, le Regioni hanno proceduto a un riordino della materia, prevedendo nella generalità dei casi la trasformazione delle Comunità in Unioni di Comuni montani, a eccezione di Campania, Lazio (dove la trasformazione è stata deliberata solo all'inizio del 2017) e Lombardia, dove alla fine del 2015 molte Comunità erano ancora attive.

Le convenzioni. – I Comuni possano svolgere congiuntamente le proprie funzioni mediante la stipula di convenzioni²⁶. Tale forma associativa è alternativa alle Unioni/Comunità montane per lo svolgimento delle funzioni fondamentali da parte dei piccoli Comuni e, come per le Unioni, viene previsto un limite demografico minimo di 10.000 abitanti (3.000 per i Comuni appartenuti o appartenenti a comunità montane). Le convenzioni hanno durata almeno triennale; allo scadere di tale durata esse devono, pena la trasformazione automatica in Unione, essere sottoposte a verifica del conseguimento di incrementi di efficienza di spesa e di efficacia nelle prestazioni, nel confronto con l'esercizio finanziario precedente all'avvio della gestione associata²⁷.

Le convenzioni rappresentano uno strumento agile ed estremamente flessibile, adattabile al mutare delle condizioni di gestione delle funzioni. Si approvano, in tutti gli enti che si associano, con deliberazione consiliare e non prevedono organi o strutture. Le convenzioni possono essere di tipo “chiuso” (con numero di enti aderenti fisso e predeterminato) o “aperto” (con possibilità per altri enti di aderire in un secondo momento). A differenza dei Comuni che formano Unioni, quelli che stipulano una convenzione mantengono la titolarità giuridica delle funzioni, delle risorse e del personale e non è prevista la formazione di appositi organi amministrativi con poteri decisionali. Tra gli enti aderenti va individuato un ente capo-convenzione che, normalmente, svolge le funzioni di coordinamento, organizzazione, verifica e rendicontazione. Anche le Unioni dei comuni possono stipulare convenzioni tra loro o con singoli comuni.

²⁶ Art. 30 del TUEL.

²⁷ Sulla base dei criteri stabiliti dal Decreto del Ministero dell'interno dell'11.09.2013 l'incremento dell'efficienza è misurato dal conseguimento di un risparmio di spesa corrente per gli enti convenzionati pari ad almeno il 5% delle spese sostenute nell'esercizio finanziario precedente alla gestione associativa. La maggiore efficacia delle prestazioni deve riguardare almeno tre dei seguenti servizi: a) raccolta, smaltimento e recupero dei rifiuti urbani; b) edilizia scolastica; c) servizio di polizia municipale e polizia amministrativa locale; d) gestione delle entrate tributarie e servizi fiscali; e) erogazioni prestazioni sociali; f) ufficio tecnico, lavori pubblici, edilizia privata; g) asilo nido; h) mensa scolastica (questi ultimi due riferiti solo ai comuni che nell'esercizio finanziario precedente alla gestione associata mediante convenzione, li svolgevano).

RIFERIMENTI BIBLIOGRAFICI

Agasisti T., Dal Bianco A. e Griffini M. (2016), The public sector efficiency in Italy: The case of Lombardy municipalities in the provision of the essential public services, *Economia Pubblica*, numero 1, 59-84

Arachi G., Di Liddo G. e Giuranno M.G. (2016), Cooperazione locale in Italia: le unioni di comuni, *Economia Pubblica*, numero 1, 11-36.

Boetti L., Piacenza M. e Turati G. (2010), Decentralization and local governments' performance: how does fiscal autonomy affect spending efficiency? *FinanzArchiv: Public Finance Analysis*, 68 (3), 269-302.

Brasington D. (2003), Size and school district consolidation: Do opposites attract? *Economica*, 70 (280), 673-690.

Carr J., Gerber E. e Luper E. (2007), Explaining horizontal and vertical cooperation on public services in Michigan: The role of local fiscal capacity, *Working Group on Interlocal Services Cooperation*, Paper 34, Wayne State University.

Chiades P. e Torrini R. (2008), Il settore dei rifiuti urbani a 11 anni dal decreto Ronchi, *Questioni di economia e finanza*, Banca d'Italia, n. 22.

Di Ielsi G., Porcelli F. e Zanardi A. (2016), La valutazione dell'efficienza nelle forme associate dei Comuni italiani: la lezione dei fabbisogni standard, *Economia Pubblica*, numero 1, 37-58.

Di Porto E., Merlin V. e Paty S. (2013), Cooperation among local governments to deliver public services : a "structural" bivariate response model with fixed effects and endogenous covariate, *Working paper GATE 2013-04*.

Di Porto E., Parenti A., Paty S. e Abidi Z. (2016), Local government cooperation at work: a control function approach, *Journal of Economic Geography*, 1-29.

Feiock R. (2007), Rational choice and regional governance, *Journal of Urban Affairs*, 29 (1), 47-63.

Ferraresi M., Migali G. e Rizzo L. (2017), Does Inter-Municipal Cooperation Promote Efficiency Gains? Evidence from Italian Municipal Unions, *SIIEP working paper* No. 725.

Fritz B. e Feld L.P. (2015), The political economy of municipal amalgamation, evidence of common pool effects and local public debt, *CESIFO working paper*, no. 5676.

Iommi S. e Marinari D. (2016), Frammentazione comunale e spesa pubblica: una proposta di aggregazione sui sistemi locali del lavoro, *Economia Pubblica*, numero 1, 107-136.

Ivaldi G., Marinuzzi G., Quintiliani F. e Tortorella W. (2017), In and Out of Municipal Unions: The Efficiency of Italian Municipalities (2017), paper presentato alla XXXVIII Conferenza scientifica annuale AISRe, Cagliari, 20-22 settembre.

Morgan D. e Hirlinger M. (1991), Intergovernmental service contracts a multivariate explanation, *Urban affairs review*, 27(1), 128-144.

Saarimaa T. e Tukiainen J. (2015), Common pool problems in voluntary municipal mergers, *European Journal of Political Economy*, 38, 140-152.

Sose – Soluzioni per il Sistema Economico S.p.A. (2012), Nota illustrativa di accompagnamento alle note metodologiche, Roma, 28 giugno. Testo disponibile al sito: <http://www.tesoro.it/ministero/commissioni/copaff>.

Sose – Soluzioni per il Sistema Economico S.p.A. (2013), Relazione riepilogativa delle determinanti dei fabbisogni standard, Roma 23 dicembre. Testo disponibile al sito: <http://www.tesoro.it/ministero/commissioni/copaff>.

Sose – Soluzioni per il Sistema Economico S.p.A. (2016), Revisione della metodologia dei fabbisogni standard dei comuni, Roma, 13 settembre. Testo disponibile al sito <http://www.mef.gov.it/ministero/commissioni/ctfs>.

Presidenza del Consiglio dei Ministri, Ufficio di segreteria della Conferenza Stato-Città ed autonomie locali (2016), *Rapporto di fine anno 2015*, capitolo 3 - Approfondimenti tematici: l'Associazionismo comunale