

Unioni di Comuni Lombarde: quali fattori hanno spinto i comuni ad unirsi?

Antonio Dal Bianco¹, Michele Lissia², Federica Signoretti³, Riccardo Secomandi⁴

ABSTRACT

L'Unione di Comuni (art.32 Tuel) nasce da un accordo stipulato tra gli organi decisionali di due o più Comuni e rappresenta una soluzione associativa intermedia tra la fusione, caratterizzata dall'irreversibilità della scelta aggregativa che comporta l'accorpamento definitivo tra Comuni, e la semplice Convenzione più facilmente revocabile dagli Enti interessati. Il presupposto alla creazione di un'Unione di Comuni può ricercarsi nell'interesse politico e progettuale degli amministratori locali a supportare l'attività dei Comuni -particolarmente di piccole dimensioni in Lombardia - che negli ultimi anni, anche a causa dei piani di contenimento della spesa che hanno colpito tutti i livelli di governo, versano in condizioni finanziarie e organizzative non ottimali. In tale cornice, nel 2015 Regione Lombardia ha istituito il registro delle Unioni di Comuni Lombarde - di cui fanno parte Unioni di Comuni che soddisfano particolari requisiti di gestione associata - prevedendo contestualmente più di cinque milioni di contributi annui a vantaggio delle Unioni intese quali forme stabili di gestione associata di servizi, anche allo scopo di sostenerne il funzionamento alla luce delle difficoltà finanziarie e organizzative predette.

Tuttavia, al di là dell'interesse amministrativo di tipo pratico, consistente per esempio nella razionalizzazione delle risorse finalizzata a una migliore erogazione di servizi e all'opportunità di un eventuale potenziamento della dotazione finanziaria dei Comuni interessati, possono essere esaminate ulteriori variabili di carattere socio-economico aventi un effetto "aggregativo" tra Comuni capace di spingerli ad associarsi in una Unione di Comuni. Con la presente ipotesi di lavoro, mediante l'ausilio di modelli di regressione non lineari, si cerca di analizzare i principali fattori demografici, territoriali, finanziari, reddituali e politici che si suppone possano aver "spinto" i Comuni ad associarsi stabilmente avvalendosi dell'istituto dell'Unione. Si indaga inoltre l'esistenza di possibili effetti di "imitazione/emulazione" da parte dei Comuni che confinano con altri Comuni caratterizzati da pregresse esperienze unionistiche.

Parole chiave: Unioni di Comuni, associazionismo, Lombardia.

¹ PoliS-Lombardia, Via Taramelli 12, 20124, Milano, e-mail: antonio.dalbancio@polis.lombardia.it.

² PoliS-Lombardia, Via Taramelli 12, 20124, Milano, e-mail: michele.lissia@polis.lombardia.it.

³ PoliS-Lombardia, Via Taramelli 12, 20124, Milano, e-mail: federica.signoretti@polis.lombardia.it.

⁴ Università degli Studi di Ferrara, Università degli Studi di Parma, Via degli Adelardi 33, Ferrara, e-mail: riccardo.secomandi@unife.it

1. Introduzione

Il contributo si propone di mettere a sistema una serie di analisi svolte da PoliS-Lombardia nell'ambito del progetto di "Supporto tecnico scientifico alle attività di riordino territoriale e istituzionale" di Regione Lombardia con particolare riferimento alla seconda linea di attività "Supporto allo sviluppo dei processi associativi tra gli Enti locali della Lombardia". Il legislatore è intervenuto più volte sulla materia sin dai primi Anni '90 offrendo disposizioni e spazi di azione per una razionalizzazione organica dell'assetto istituzionale degli Enti locali. Tra le principali opzioni fornite all'uopo dal legislatore, in questa sede ci si sofferma sull'Unione di Comuni, intesa come "associazione tra Comuni per l'esercizio congiunto di funzioni o servizi di loro competenza" che non comporta - come nel caso della fusione - la creazione di un nuovo Comune generando tuttavia assetti associativi più stabili e duraturi rispetto alle semplici Convenzioni. In tale contesto, Regione Lombardia si è concentrata sul supporto delle forme più stabili e sostanziali di associazionismo e aggregazione comunale, prevedendo nella l.r. 19/2008 incentivi a "forme stabili di gestioni associate di funzioni e servizi comunali destinando contributi specifici e fornendo supporto tecnico, anche con attività di formazione e accompagnamento, a favore delle Unioni di Comuni". In seguito agli interventi normativi con cui a partire dal 2010 il legislatore ha previsto l'obbligo di gestione associata di funzioni amministrative per i Comuni di piccole dimensioni, il numero di Unioni è significativamente cresciuto in Lombardia come in tutta la Penisola. Si è tuttavia trattato di un obbligo non corredato di credibili conseguenze sanzionatorie a carico dei Comuni inadempienti. Per tale ragione ci si chiede se, al di là della persuasività dell'obbligo di gestione associata, non vi siano altri fattori capaci di indurre i Comuni aventi una ridotta soglia dimensionale ad avvalersi degli strumenti di razionalizzazione organizzativa che l'ordinamento mette loro a disposizione.

Il paper prova nella prima parte (paragrafi 2-3) a fare ordine rispetto agli strumenti normativi e ai loro effetti sul territorio lombardo, nella seconda (paragrafi 3-4) introduce i dati e modelli econometrici utilizzati nell'analisi e infine nei paragrafi 5-6 si mostrano i risultati ottenuti e le conclusioni.

2. Le possibilità aggregative offerte dalla legislazione nazionale

Al 31 gennaio 2018 se si escludono i capoluoghi di Provincia, la dimensione media dei 7.954 Comuni italiani si assesta intorno ai 5.300 abitanti, consentendo di avere un primo quadro di quale sia il profilo strutturale che riflette le complessità territoriali, organizzative e finanziarie degli enti locali italiani. Ne conseguono spesso forti difficoltà ad esercitare le funzioni amministrative fondamentali ed erogare i servizi da parte dei Comuni. Tale quadro trova poi una puntuale declinazione in ulteriori articolazioni regionali, provinciali e territoriali.

In materia di irrobustimento delle prassi amministrative e di collaborazione intercomunale, gli interventi del legislatore hanno offerto a partire dagli anni '90 strumenti e spazi di azione per una razionalizzazione organica dell'assetto istituzionale degli enti locali.

Con la legge 142/1990, primo intervento sistematico di introduzione nel nostro ordinamento di nuovi strumenti di cooperazione comunale, il legislatore ha inteso perseguire una serie di obiettivi così sintetizzabili: l'incentivazione alla riduzione del numero di Comuni, l'aspettativa di conseguenti risparmi di spesa, il tentativo di semplificare la struttura amministrativa. Nello specifico, gli istituti erano finalizzati sia ad agevolare la cooperazione e il coordinamento tra enti locali per la gestione associata di funzioni e per l'attuazione di interventi, opere e programmi (convenzioni, accordi di programma, consorzi), sia per istituire un ente temporaneo e strumentale alla fusione obbligatoria tra Comuni (Unione di Comuni).

Il quadro descritto è rimasto invariato per gli strumenti di cooperazione e coordinamento tra enti locali (convenzioni, accordi di programma, consorzi), mentre con la legge 265/1999 si è data una nuova prospettiva all'istituto dell'Unione di Comuni, venendo meno per i Comuni associati l'obbligo di fusione entro dieci anni dalla costituzione dell'Unione. Tale scelta legislativa è stata subito premiata con la significativa crescita, negli anni successivi, del numero di Unioni di Comuni, passate da 16 nel 1999 a 206 nel 2003. L'obiettivo forse meno ambizioso ma più realistico definito dal legislatore pare aver valorizzato l'istituto dell'Unione come un'ulteriore variante temporanea - ancorché più strutturata rispetto alle semplici convenzioni - per la gestione associata delle funzioni comunali.

L'attuale cornice ordinamentale risale in sostanza al 2010, quando il legislatore ha adottato una serie di interventi normativi con cui si è resa obbligatoria la gestione in forma associata delle funzioni fondamentali, con possibilità per gli enti di farlo mediante l'Unione di Comuni o per mezzo di convenzioni regolate dall'art. 30 del Tuel, in entrambi i casi nel rispetto del limite demografico minimo di 10.000 abitanti (3.000 abitanti per i Comuni montani), con possibilità di deroga a tali limiti da parte delle normative regionali. Si è previsto, inoltre, che le convenzioni stipulate tra i Comuni debbano avere durata almeno triennale e, ove alla scadenza di tale periodo, non sia comprovato il conseguimento di significativi livelli di efficacia ed efficienza nella gestione - secondo criteri stabiliti da decreto del Ministro dell'Interno - i Comuni interessati debbano necessariamente esercitare le funzioni fondamentali esclusivamente avvalendosi dell'istituto dell'Unione di Comuni.

L'Unione di Comuni sembra oggi la forma legislativamente preferita per la gestione associata di funzioni fondamentali e servizi per i Comuni con meno di 5.000 abitanti (meno di 3.000 per i Comuni "montani"), come "associazione tra Comuni per l'esercizio congiunto di funzioni o servizi di loro competenza": non comporta come la fusione la creazione di un nuovo Comune con contestuale estinzione di almeno uno dei Comuni coinvolti; inoltre, rispetto agli obblighi derivanti dalla stipulazione di semplici convenzioni (ex art. 30 Tuel), genera assetti associativi più stabili e strutturalmente solidi. L'Unione riscuote consensi anche tra gli amministratori che manifestano una certa sensibilità alle ragioni di salvaguardia identitaria e territoriale delle piccole comunità. Non va trascurato l'aspetto della governance, alla quale gli amministratori contribuiscono con la scrittura delle regole statutarie dell'Unione, potendo conservare l'incarico istituzionale e l'autonomia decisionale e gestionale nei Comuni di provenienza e, nello stesso tempo, partecipare al governo dell'Unione che resta un ente di secondo livello con risorse umane, strumentali e finanziarie temporaneamente proprie, ancorché prevalentemente limitate ai conferimenti dei Comuni aderenti.

Conferme di gradimento dell'istituto dell'Unione di Comuni provengono dalla sua significativa diffusione tra i Comuni italiani: al 31 gennaio 2018 se le convenzioni, quale strumento di cooperazione comunale, risultano attivate da circa il 70% dei Comuni italiani, le Unioni in qualità di "enti" strumentali coinvolgono quasi il 39% dei Comuni (in numero 3.094 enti), con circa 12 milioni di abitanti.

Infine - se ne è già fatto cenno - vi è la fusione di Comuni che può essere considerata un processo che si avvia con una "scelta politica" degli amministratori e si conclude con il voto di approvazione o disapprovazione dei cittadini sull'ipotesi di scenario istituzionale, organizzativo e finanziario che viene loro sottoposto. Comporta l'aggregazione permanente e irreversibile di due o più Comuni (nelle sue due forme di fusione "semplice" e fusione per incorporazione) risultando pertanto come uno strumento primariamente finalizzato alla riduzione del numero di Comuni, ancorché non manchi importante letteratura che ne evidenzia le conseguenze finanziarie positive in termini di razionalizzazione della spesa pubblica.

3. Le Unioni di Comuni in Lombardia

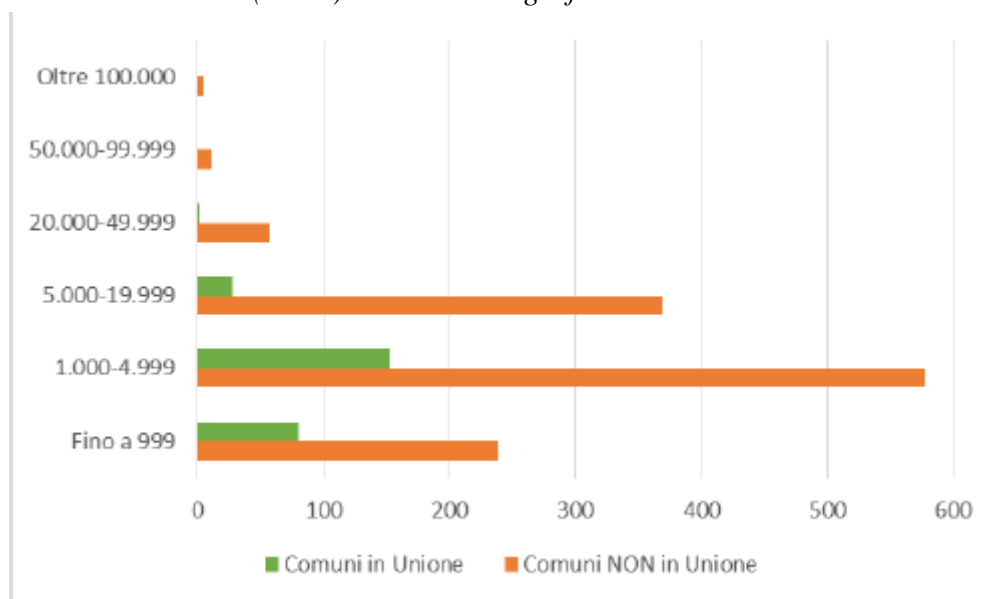
La prima Unione di Comuni in Lombardia risale al 1996 (Unione dei Comuni della Valvarrone) costituitasi - è rimasta tale fino al 2017 - tra due Comuni in Provincia di Lecco, Sueglio e Valvarrone, entrambi con meno di 1.000 abitanti (al 2017 rispettivamente 164 e 592). In quegli anni, si può rintracciare nelle disposizioni del legislatore la volontà di ridurre il numero di Comuni attraverso l'obbligatorietà - dopo 10 anni di Unione - di passare alla fusione tra i Comuni coinvolti.

Nel tempo il numero di Unioni è cresciuto molto in Lombardia: al 2002 se ne rilevavano 46, al 2006 63, al 2011 59 e oggi (agosto 2018) in Regione vi sono 82 Unioni di Comuni. Si parlerà in seguito delle principali caratteristiche dei Comuni appartenenti ad una Unione ma va sottolineato come, nonostante il consistente aumento degli ultimi venti anni, la Lombardia sia ancora al quindicesimo posto per numero di Comuni che scelgono l'istituto dell'Unione di Comuni. Se a livello nazionale ciascuna Unione è composta in media da 5,8 Comuni, in Lombardia il valore si ferma a 3,5 peraltro di piccola taglia. Il 31% ha infatti meno di 1.000 abitanti e il 58% tra i 1.000 e i 5.000, raggiungendo insieme quota 89%.

La DGR 3304/2015 del 27 marzo 2015 ha istituito il Registro delle Unioni Lombarde, al quale al 31 dicembre 2016 risultavano iscritte 74 Unioni di Comuni che, soddisfacendo i requisiti di gestione associata indicati dalla normativa (art.18 l.r. 19/2008 e Regolamento regionale 2/2009), ricevono oltre 5 milioni di euro di contributi annui stanziati dalla Regione.

A partire dal 2017 sono stati regionalizzati i contributi statali previsti per le Unioni, la cui allocazione spetta a Regione Lombardia.

Figura 1 – Comuni in Unione (e non) e classi demografiche



Fonte: nostre elaborazioni su dati Polis Lombardia e ISTAT

4. Dati

Abbiamo costruito un *database* che contiene informazioni a livello comunale sui comuni della Lombardia nel periodo 2012-2015.

Sono state utilizzate diverse fonti per la realizzazione di questo *database*. I dati utilizzati per identificare i comuni che sono entrati in Unione sono dati amministrativi e provengono dal Registro delle Unioni di Comuni Lombarde (Regione Lombardia). Anche l'informazione riguardante l'appartenenza alle aree interne proviene da Regione Lombardia. In particolare abbiamo costruito una variabile *aree interne* utilizzando la classificazione Barca come da tabella seguente:

Classificazione aree-interne

0 – polo
1 - polo intercomunale
2 - cintura
3 - intermedio
4 - periferico
5 – ultra-periferico

I dati sui fattori demografici sono stati recuperati per ogni comune dall'Atlante Statico dei comuni-ISTAT: la popolazione residente (*popolazione*), la quota di popolazione residente compresa tra i 0 e i 14 anni (*popolazione 0 -14*) e la quota di popolazione residente con più di 65 anni (*popolazione over 65*).

Le informazioni riguardanti i dati di bilancio provengono dal Ministero dell'Interno-Finanza Locale. In particolare in questa analisi sono stati presi in considerazione alcuni dati di bilancio come i debiti

fuori bilancio per costruire l'indicatore *debiti fuori bilancio pro capite* e il totale delle entrate e delle entrate extra-tributarie per costruire l'indicatore *autonomia extra-tributaria*.

Sono stati raccolti dati politici per ogni comune del campione dal Ministero dell'interno – Anagrafe degli Amministratori Locali e Regionali. La variabile *Local party* è una variabile dicotomica che assume il valore 1 se il Sindaco appartiene ad una lista civica, cioè non fa riferimento o non ha collegamenti evidenti con partiti nazionali⁵. Per controllare possibili effetti dovuti al ciclo elettorale, abbiamo utilizzato le variabili *Elezione* (pari a 1 se nell'anno di riferimento nel comune sono avvenute le elezioni, 0 altrimenti) e *non rieleggibile* (pari a 1 se nell'anno di riferimento il Sindaco può essere rieletto alle prossime elezioni⁶, 0 altrimenti). Sono state utilizzate anche altre variabili di controllo per le caratteristiche degli amministratori come l'*età* del Sindaco nell'anno di riferimento, il *titolo di studio* posseduto dal Sindaco alla data della sua elezione (pari a 0 se il Sindaco non possiede nessun titolo di studio, 1 se possiede al massimo licenza elementare, 2 se possiede al massimo licenza di scuola media inferiore o diplomi professionali o titoli equipollenti, 3 se possiede al massimo licenza di scuola media superiore o titoli equipollenti, 4 se possiede una laurea o titoli universitari superiori).

Sono stati utilizzati i dati ISTAT anche per costruire le seguenti variabili che mostrano effetti basati sulle caratteristiche del territorio: *densità* e *quota del comune capoluogo*.

Abbiamo costruito inoltre una variabile che evidenzia la vicinanza di esperienze associative. La misura di vicinanza tra comuni è stata costruita utilizzando i dati dal *database* "Matrici di contiguità, distanza e pendolarismo" dell'ISTAT⁷. Secondo la definizione dell'ISTAT la "contiguità" tra comuni limitrofi è stata calcolata quando almeno un punto del perimetro delle stesse risulta in comune. Utilizzando le informazioni provenienti dal Registro delle Unioni di Comuni Lombarde abbiamo costruito la variabile *numero di anni vicini a comuni in Unione* pari alla durata temporale media delle esperienze in Unione dei vicini, in questo modo non solo abbiamo voluto catturare l'effetto della singola presenza di Unioni nei vicini ma anche l'intensità temporale.

⁵ Sono state considerati sindaci appoggiati da liste di centro-sinistra tutte quelle collegate al Partito Democratico, PDS, PCI, L'Ulivo, Democratici Sinistra, Arcobaleno, Comunisti, Margherita, L'Unione, Verdi, Rifondazione Comunista, Verdi, Partito Socialista, SDI o contenenti la parola "Sinistra" nel nome della lista. Sono state considerati sindaci appoggiati da liste di centro-destra tutte quelle collegate al Popolo della Libertà, Lega Nord, Alleanza Nazionale, NCD, Liga Veneta, Forza Italia, Casa delle Libertà, Popolari liberali o contenenti le parole "Destra"/"Centro-destra" nel nome della lista. Sono state inoltre escluse come liste civiche quelle che facevano riferimento a partiti con una non specificata collocazione politica come Il Movimento 5 stelle, Italia dei Valori, U.D.E.U.R., Stella Alpina, Unione di Centro. In seconda battuta per tutti quei comuni del campione non precedentemente classificati superiori a 15.000 abitanti nell'ultimo anno del censimento (cioè con una popolazione superiore alla soglia al di sopra della quale è prevista l'elezione del Sindaco con un doppio turno) si sono cercate informazioni più dettagliate (come ad esempio se il Sindaco precedentemente si era candidato con un determinato partito, se era stato precedentemente eletto come consigliere regionale, deputato o senatore con una determinata forza politica) per definire se il Sindaco è stato appoggiato da qualche corrente politica oppure solo da liste civiche.

⁶ Nel definire la variabile *rieleggibile* si è tenuto conto dell'Art. 51 del D.Lgs. 118/2000, n. 267 (TUEL) commi 2 e 3 "Chi ha ricoperto per due mandati consecutivi la carica di Sindaco non è, allo scadere del secondo mandato, immediatamente rieleggibile alla medesima carica. E' consentito un terzo mandato consecutivo se uno dei due mandati precedenti ha avuto durata inferiore ai due anni, sei mesi e un giorno, per causa diversa dalle dimissioni volontarie" e della Legge 7 aprile 2014, n. 56 comma Art.1 comma 138. "Ai comuni con popolazione fino a 3.000 abitanti non si applicano le disposizioni di cui ai commi 2 e 3 dell'articolo 51 del testo unico; ai sindaci dei medesimi comuni è comunque consentito un numero massimo di tre mandati".

⁷ <http://www.istat.it/it/archivio/157423>

Le principali statistiche descrittive delle variabili utilizzate nelle seguenti regressioni sono riportate nella tabella (1).

Tabella 1 – Statistiche descrittive.

	Osservazioni	Media	Standard deviation	Minimo	Massimo
Popolazione	1,498	6,493	34,470	33.33	1.275e+06
Elezione	1,498	0.280	0.141	0	0.667
Età del sindaco	1,498	49.79	9.420	23	78
Local party	1,498	0.731	0.401	0	1
Non rieleggibile	1,498	0.318	0.355	0	1
Altitudine	1,498	277.6	249.8	11	1,816
Aree interne	1,498	2.431	0.843	0	5
Entrata in Unione	1,498	0.177	0.382	0	1
Autonomia extra-tributaria pc	1,498	0.185	0.378	0.000343	6.272
Debiti fuori bilancio pc	1,498	2.361	16.65	0	486.2
Quota di popolazione 0-4	1,498	0.141	0.0253	0.0268	0.221
Quota di popolazione over 65	1,498	0.207	0.0477	0.0576	0.506
Anni di Unione nei comuni vicini	1,498	22.65	56.90	0	429
Densità	1,498	564.4	794.1	2.699	7,659

5. Strategia di stima

La nostra analisi si concentra sull'analizzare quali fattori abbiano potuto influire sull'entrate in un'Unione di Comuni Lombarda. La variabile di interesse è una variabile dicotomica (U), pari a 1 se il comune è entrato in maniera permanente in un'Unione di Comuni Lombarda, 0 altrimenti. Per questo abbiamo utilizzato un modello *probit*, dove tutti i regressori sono stati misurati in media nei tre anni precedenti l'istituzione del Registro delle Unioni Lombarde. Inizialmente utilizziamo il seguente modello econometrico:

$$(1) U_c = \beta_0 + \beta_1 dem_c + \beta_2 fin_c + \beta_3 terr_c + \beta_4 pol_c + \epsilon_c$$

Tra i fattori determinanti la probabilità di essere in un'Unione in modo permanente abbiamo riscontrato tra i fattori demografici (*dem*) la popolazione residente, la quota di popolazione 0-14 e la quota di popolazione over65: tra i fattori che rientrano nell'ambito dei bilanci dei singoli comuni (*fin*) abbiamo utilizzato i *debiti fuori bilancio pro capite* e l'indicatore di *autonomia extra-tributaria*; tra i fattori che riassumono il contesto territoriale (*terr*): la densità, l'appartenenza ad aree interne e l'altitudine media del comune; tra i fattori politici (*pol*) invece controlliamo per la presenza di un'elezione, l'età del Sindaco in carica, il titolo di studio, l'appartenenza ad un partito senza collocazione politica e l'impossibilità di essere rieletto per un ulteriore mandato. Infine ϵ_c indica il termine di errore.

Il secondo modello econometrico utilizzato è sempre un modello *probit* dove la probabilità di entrare in un'Unione di Comuni Lombarda è stata messa in relazione con la presenza di esperienze di Unioni nei vicini al comune (V_c):

$$(2) U_c = \beta_0 + \beta_1 V_c + \epsilon_c$$

In questo caso sono state considerate separatamente due misure la prima: vicini ad un'Unione è una variabile dummy uguale a uno quando almeno in un anno precedente l'entrata nell'Unione di comuni Lombarde il comune confinava con un comune con precedenti esperienze di Unione. La seconda misura di V_c è l'intensità temporale della presenza di Unioni nei vicini al comune c , più precisamente nella regressione è stato inserito il seguente indicatore:

$$(3) V_c = U_{n1,c} + U_{n2,c} + \dots + U_{nk,c}$$

Dove $U_{n,c}$ indica il numero di anni pregressi in Unione nel comune n -esimo, confinante con il comune c .

6. Risultati principali

Nella tabelle seguenti si riportano i risultati delle regressioni dei modelli lineari *probit*, che indicano i principali fattori determinanti la partecipazione dei comuni lombardi in un'Unione dei Comuni Lombarda.

Nella tabella (2) riportiamo i risultati della regressione del modello *probit* descritto nell'equazione (1).

Tabella 2 – Principali determinanti nella probabilità di appartenere ad un'Unione di Comuni Lombarda.

		(1)
		U
Fattori demografici	Popolazione	-0.000*** (0.000)
	Quota di popolazione 0-4	-7.077** (2.901)
	Quota di popolazione over 65	-1.561 (1.508)
Fattori finanziari	Debiti fuori bilancio pc	0.006** (0.002)
	Autonomia extra-trib. Pc	-0.297** (0.132)
Fattori territoriali	Densità	-0.000 (0.000)
	Aree interne	0.155** (0.073)
	Altitudine	-0.001*** (0.000)
Fattori politici	Elezione	0.230 (0.297)
	Età sindaco	-0.000 (0.004)
	Titolo di studio sindaco (medie)	0.172 (0.489)
	Titolo di studio sindaco (superiori)	0.258 (0.476)
	Titolo di studio sindaco (Università)	0.088

	(0.479)
Non rieleggibile	-0.122 (0.121)
Local party	0.150 (0.125)
Costante	0.332 (0.870)
Numero osservazioni	1,498
Robust standard errors in parentheses	
*** p<0.01, ** p<0.05, * p<0.1	

Come osserviamo dalla significatività dei coefficienti si evidenzia che tra i fattori demografici determinanti la probabilità di essere in un'Unione in modo permanente la popolazione residente ha un effetto negativo mentre la quota di popolazione 0-14 un effetto negativo. Tra i fattori che rientrano nell'ambito dei bilanci dei singoli comuni osserviamo che la fragilità dei bilanci, misurata attraverso i debiti fuori bilancio pro capite, ha un effetto positivo mentre la presenza di entrate extra-tributarie pro capite elevata ha un effetto negativo. Tra le componenti territoriali invece troviamo che l'altitudine ha un effetto negativo mentre essere comuni in aree periferiche (definite tramite la definizione di aree interne) aumenta la probabilità di entrare in Unione. Non si riscontrano invece effetti dovuti ai fattori politici, controllati da un ampio set di variabili come la presenza di un'elezione, l'età del Sindaco in carica, il titolo di studio, l'appartenenza ad un partito senza collocazione politica e l'impossibilità di essere rieletto per un ulteriore mandato.

Nella tabella (3) riportiamo invece i risultati della regressione del modello *probit* descritto nell'equazione (2). Avvalendosi dello stesso campione di osservazioni utilizzato nella precedente regressione si osserva che sia essere stato vicino a comuni con precedenti esperienze in Unione e che l'intensità temporale della stessa misura hanno aumentato significativamente la probabilità di aderire ad un'Unione di Comuni Lombarda.

Tabella 3 – Effetto della presenza di Unioni nei vicini nella probabilità di entrare in un'Unione di Comuni Lombarda.

	(1)	(2)
	U	U
Presenza vicini in Unione	1.345*** (0.086)	
Numero di anni di Unione nei vicini		0.008*** (0.001)
Costante	-1.594*** (0.066)	-1.180*** (0.044)
Osservazioni	1,498	1,498
Robust standard errors in parentheses		
*** p<0.01, ** p<0.05, * p<0.1		

7. Conclusioni

L'idea di raccogliere in maniera sistematica una serie di dati nasce dall'esigenza di caratterizzare i territori, di provare a capire le ragioni che spingono - e talvolta inaspettatamente non spingono - verso la messa a sistema e in comune di risorse materiali e immateriali, alla ricerca di economie di scala che oggi sembrano sempre più necessarie. Parte delle ricerche dell'Istituto regionale per il supporto alle politiche della Lombardia persegue tale obiettivo e va oltre la mera ricerca/scoperta di fattori favorevoli o sfavorevoli, essendo più funzionale alla fase di implementazione delle politiche di riordino istituzionale e territoriale. I primi risultati raccolti, che non corroborano l'ipotesi di partenza, lasciano tuttavia aperta la ricerca all'identificazione di ulteriori filoni di indagine che puntano necessariamente su altri fattori capaci di spingere i Comuni ad associarsi. Oltre al campo della vicinanza politica e dei progetti territoriali tra amministratori, restano da indagare sia le condizioni strutturali, sia le conseguenze di carattere finanziario spesso non misurabili attraverso indici "standardizzati". Per tale ragione, al di là del peso imprescindibile che l'obbligo di gestione associata esercita sotto il profilo della vincolatività ad aggregarsi, pare opportuno procedere a esaminare i possibili fattori di spinta all'unionismo tenendo conto di una serie di output la cui valutazione necessita di un approccio metodologico e analitico di tipo qualitativo

Bibliografia

- Arachi G., Di Liddo G., Giurano M.G. (2016), Cooperazione locale in Italia: le unioni di comuni (Local cooperation in Italy: The municipal consortia), in *Economia Pubblica*, 1, pp.11-36
- Barbieri G. A., Benassi F., Mantuano M. (2016) Le traiettorie evolutive delle città italiane: dinamiche demografiche e caratteristiche socio-economiche, *Urbanistica*, 158: 142-151
- Bolgherini S., Casula M., Marotta M. (2018), Il dilemma del riordino. Unioni e fusioni dei comuni italiani, Il Mulino, Bologna
- Casula M., Marotta M. (2016), La policy di riordino degli enti locali in Italia (1990-2015), in Bolgherini S., Dallara C. (a cura di), *La retorica della razionalizzazione. Il settore pubblico italiano negli anni dell'austerità*, Bologna, Istituto Cattaneo
- Casula M. (2017), *Il nuovo associazionismo intercomunale. Sfide e risposte delle culture politiche locali*, Carocci Editore pressonline, Roma
- Centro Studi PIM (2016), *Spazialità metropolitane. Economia, società e territorio*, Milano: La Serigrafica Arti Grafiche
- Dipartimento per gli Affari Regionali e le Autonomie (2017), *I Dossier delle Città metropolitane. Città metropolitana di Milano*, Presidenza del Consiglio dei Ministri
- Éupolis Lombardia (2012), *Aree periferiche in Lombardia: specificità e prospettive*, Rapporto finale
- Éupolis Lombardia (2015), *Fusioni di comuni e originalità territoriali della Lombardia: evidenze documentali, statistiche e territoriali. Seminario sulle fusioni di Comuni presentato presso Éupolis Lombardia: settembre*
- Éupolis Lombardia (2017), *Riorganizzazione territoriale degli Enti di Area vasta, Città metropolitana e nuove Province e riorganizzazione territoriale della P.A. in Lombardia. Allegato statistico-cartografico*
- Ferlaino F., Rota F.S. (2008), *La marginalità territoriale dei piccoli Comuni del Piemonte*. Paper presentato alla Conferenza italiana di Scienze Regionali AISRe tenutasi a Bari: settembre
- Ferraresi M., Secomandi R. (2015), *Unioni di Comuni: risparmi di spesa? Il caso della Lombardia*, in *La finanza territoriale. Rapporto 2015*, FrancoAngeli, Milano, pp. 203-225
- Guerra M.P. (2017), *È ancora in agenda la cooperazione intercomunale?*, in *Giornale Dir. Amm.*, 5, pp.609-629
- Ivaldi G., Marinuzzi G., Quintiliani F., Tortorella W. (2017), *Le unioni di comuni in Italia: strumenti efficienti a quali condizioni?*, in Ferlaino F., Corbucci D., Tesauro C., *Quali confini? – Territori tra identità e integrazione internazionale*, AISRe, FrancoAngeli, Milano, pp.109-133
- INU (2016), *Rapporto del territorio 2016*, INU Edizioni, Roma
- IRES (2017), *Progetto Antenne. Rapporto di quadrante*, p.5

Ministero dell'Interno – Dipartimento per gli Affari Interni e Territoriali, Rapporto sulla forma associativa delle unioni dei comuni dal 1996 al 2003, 2004

Regione Lombardia (2014), DGR n. X/1793 del 08/05/2014, Approvazione definitiva dei criteri e dei parametri per l'individuazione e la classificazione dei Comuni montani e parzialmente montani, ai sensi dell'art. 3 della l.r. 15 ottobre 2007, n. 25

Tortorella W., Marinuzzi G. (2016), La geografia delle fusioni, unioni e convenzioni intercomunali, in Amministrare, Il Mulino, Bologna, 1, pp.177-192

Urban@it (2017), Secondo rapporto sulle città. Le agende urbane delle città italiane. Bologna: Il Mulino

<http://www.postmetropoli.it/atlante-dei-territori-post-metropolitani/>