

# Le Unioni di Comuni: modelli di gestione associata a confronto

Giovanna Di Ielsi <sup>1\*</sup> - Fabio Fiorillo <sup>2\*\*</sup> - Francesco Porcelli <sup>\*</sup>  
(draft-non citare)

## Abstract

Il nostro Paese è caratterizzato dalla presenza di molti piccoli comuni, spesso ubicati su territori contigui, con analoghi uffici che svolgono le medesime attività con conseguente tendenza a una notevole moltiplicazione dei costi. Per tale ragione il legislatore ha promosso soluzioni di riassetto istituzionale attraverso varie ipotesi di associazionismo intercomunale. In particolare, la costituzione di un ente locale di secondo livello come l'Unione di Comuni sembra essere il modello a cui il legislatore tende per superare l'eccessiva frammentazione e l'inadeguatezza dimensionale dei piccoli comuni. *Lo scopo primario che il legislatore nazionale intende perseguire attraverso le forme associative è il raggiungimento dell'efficienza, dell'efficacia e dell'economicità, che si traducono in un sostanziale risparmio di spesa anche attraverso una riduzione dei costi unitari di erogazione dei singoli servizi*<sup>3</sup>.

A distanza di quasi 20 anni<sup>4</sup> dalla modifica del TUEL che, eliminando l'obbligatorietà della fusione per i comuni in Unione, ha di fatto costituito l'avvio del processo che ha portato alla formazione di tale forma associativa, possiamo domandarci se il modello di gestione associata attraverso l'unione sia unico in tutta Italia o se esistano differenti modelli regionali che perseguono differenti obiettivi e hanno differenti performance.

A nostro avviso, emergono almeno due modelli differenti, un modello che per semplicità definiamo piemontese, nel quale le Unioni sono un fenomeno che coinvolge quasi esclusivamente i piccoli comuni, ed un modello emiliano in cui le Unioni si costituiscono attorno ad un Comune capofila di media dimensione. L'obiettivo del paper è quello identificare le caratteristiche che distinguono i due modelli e di capirne le differenze in termini di obiettivi perseguiti e di performance<sup>5 6</sup>.

JEL: H77, R50

1 SOSE Spa

2 Università Politecnica delle Marche

3 "La valutazione dell'efficienza nelle forme associate dei Comuni italiani: la lezione dei fabbisogni standard" cfr. Di Ielsi et al (2016).

4 E a quasi 30 anni dalla legge Bassanini che ne ha decretato l'avvio formale.

5 "La valutazione dell'efficienza nelle forme associate dei Comuni italiani: la lezione dei fabbisogni standard" cfr. Di Ielsi et al (2016).

6 L'art. 12, comma f), prevede "forme premiali per favorire Unioni e fusioni tra comuni, anche attraverso l'incremento dell'autonomia impositiva o maggiori aliquote di compartecipazione ai tributi erariali".

Keywords: Unione di Comuni, forme di gestione

## La realtà dei piccoli comuni

I piccoli comuni italiani hanno subito negli anni continue evoluzioni numeriche dovute a variazioni amministrative e territoriali, soppressioni, fusioni e movimenti anagrafici della popolazione. Attualmente il peso dei piccoli comuni, nel contesto italiano, risulta evidente nel seguente cartogramma:

**Figura 1: I piccoli Comuni**



La percentuale dei 4.588 piccoli comuni delle Regioni a Statuto Ordinario (con un numero di abitanti non superiore a 5.000) è pari al 69% del totale delle realtà amministrative presenti nelle RSO (6.647 comuni nel 2016). In questo scenario, vi sono regioni, come il Molise, il Piemonte, l'Abruzzo in cui tale percentuale supera l'80% e regioni come la Calabria, la Liguria, la Basilicata e le Marche in cui è superiore al 70%. D'altra parte, la percentuale degli abitanti residenti in piccoli comuni è, a livello nazionale, pari al 16% dell'intera popolazione. Solo in Molise si rileva una percentuale superiore al 45%, in Basilicata e Calabria superiore al 30%, invece Lazio, Toscana, Emilia Romagna e Puglia mostrano una percentuale al di sotto del 10%. Questi dati evidenziano il disequilibrio esistente fra numero delle amministrazioni

locali e distribuzione degli abitanti residenti. Analizzando la distribuzione dei piccoli comuni lungo il territorio nazionale, si può notare che vi è la maggior concentrazione nelle zone montane, arco alpino e dorsale appenninica. Le aree con minore presenza appartengono prevalentemente alla parte pianeggiante del Veneto, alla Toscana, all'Emilia Romagna e alla Puglia.

Per quanto riguarda la distribuzione dei piccolissimi comuni, ovvero quelli con popolazione inferiore a 1.000 abitanti, pari al 36% dei piccoli comuni delle RSO, in Piemonte il loro numero (607) rappresenta il 57% del totale dei piccoli comuni regionali e il 37% del totale dei comuni sotto i mille abitanti delle RSO. Segue la Lombardia con 325 piccolissimi comuni, il 20% di quelli appartenenti alle RSO e il 31% dei 1.060 piccoli comuni lombardi. In Liguria vi sono 99 piccolissimi comuni, pari al 6% del totale RSO e al 54% dei piccoli comuni del suo territorio (184). Al centro sud i piccolissimi comuni sono concentrati maggiormente in Abruzzo, dove sono presenti 122 piccole amministrazioni, pari al 7% del totale RSO e al 49% dei piccoli comuni abruzzesi (249). Segue il Lazio che, con 90 piccolissimi comuni, rappresenta il 6% del contesto RSO e il 36% dei 252 piccoli comuni laziali. In Calabria il 5% di quelli appartenenti alle RSO e il 25% dei 323 piccoli comuni calabresi. In Molise, dove vi sono 68 comuni con meno di 1.000 abitanti, pari al 4% dei piccolissimi comuni appartenenti alle RSO, si registra un'incidenza molto elevata sui piccoli comuni regionali (125), pari al 54%. La Basilicata conta 28 piccolissimi comuni, appena il 2% del totale a livello RSO e il 27% del totale dei piccoli comuni regionali (102).

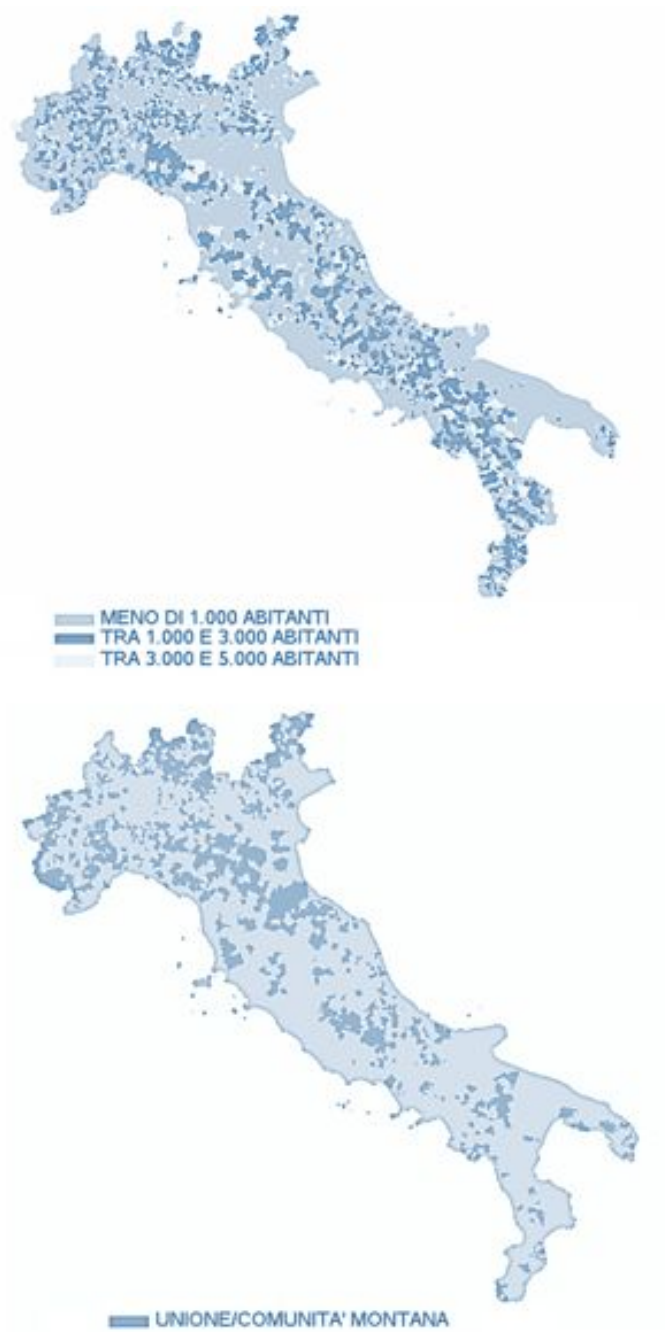
I comuni compresi tra 1.000 e 3.000 abitanti sono il 44% dei piccoli comuni delle RSO e sono localizzati, principalmente, in Lombardia (474), Piemonte (355), Veneto (152), per quanto riguarda il nord Italia, nonché al centro sud, lungo l'Appennino laziale (115), abruzzese (98) e nelle regioni della Campania (197) e della Calabria (178).

I comuni con oltre 3.000 abitanti che rappresentano il 20% dei 4.588 piccoli comuni delle RSO si trovano per lo più in prossimità di centri urbani di maggiori dimensioni demografiche, lungo la dorsale appenninica, nelle zone montane alpine e lungo le zone costiere.

Se accostiamo la mappa delle Unioni di Comuni in Italia, possiamo osservare come in alcune regioni questa è quasi sovrapponibile a quella dei piccoli Comuni, ad esempio in Piemonte. In

altre Regioni invece la presenza delle Unioni la troviamo anche dove sono presenti comuni medio-grandi, in particolare questo è vero per l'Emilia Romagna. Per tale ragione riteniamo sia utile provare ad identificare le caratteristiche dei differenti modelli di gestione associata attraverso l'Unione di Comuni.

**Figura 2: I piccoli Comuni e le Unioni a confronto**



## Le forme associative nell'ordinamento nazionale

Negli ultimi anni sono stati emanati una serie di provvedimenti volti a favorire la cooperazione e l'associazionismo. Ciò a partire dalla riforma degli enti locali prevista dalla Legge 142/1990, che individua, nella fusione di comuni, l'istituto volto a superare i limiti e le problematiche suddette e prevede, al contempo, l'istituzione su base volontaria di forme di cooperazione intercomunale<sup>7</sup>: l'unione di comuni e consorzi, che hanno una valenza istituzionale in quanto prevedono la nascita di un nuovo soggetto di diritto, e le convenzioni o accordi di programma, tesi a definire rapporti organizzativi tra gli enti partecipanti<sup>8</sup>.

In tali anni l'unione di comuni era stata pensata come forma intermedia di cooperazione su base volontaria che avrebbe dovuto portare in via obbligatoria alla fusione di comuni partecipanti entro dieci anni dalla costituzione pena la cessazione dell'ente unione. Tale modello di associazionismo non è decollato e i comuni hanno preferito optare per forme più flessibili quali le convenzioni.

La scarsa diffusione delle Unioni ha portato il legislatore a rimuovere l'obbligo per i comuni appartenenti alle Unioni di fondersi e, in particolare, con il D.lgs. 267/2000 (Testo Unico Enti Locali), a favorire l'esercizio associato delle funzioni e dei servizi comunali attraverso l'unione e le convenzioni. La prima da intendersi come un ente locale autonomo "costituito da due o più comuni, di norma contermini, finalizzato all'esercizio associato di funzioni e servizi"<sup>9</sup> (art. 32 comma 1, TUEL), la seconda come un semplice accordo tra più enti finalizzato a "svolgere

7 Il Testo unico comunale e provinciale (regio decreto 3 marzo 1934, n. 383) individuava i consorzi quale figura associativa dei comuni. L'art. 156, in particolare, stabiliva che "i comuni hanno facoltà di unirsi in consorzio per provvedere a determinati servizi od opere di comune interesse". Non erano previste altre figure associative.

8 "La convenzione è un istituto associativo previsto, per la prima volta, dalla legge 142 del 1990 con lo scopo di consentire ai comuni di avvalersi, per l'esercizio associato dei servizi e delle funzioni di competenza locale, di uno strumento estremamente più agevole dei consorzi - che rappresentavano, nel regime anteriore la legge 142 del 1990, la forma tradizionale ed esclusiva per realizzare la cooperazione tra gli enti locali. Infatti, deve osservarsi che la convenzione è lo strumento di cooperazione intercomunale dotato del maggior grado di flessibilità, in quanto agisce in maniera non traumatica sull'assetto amministrativo degli enti interessati, dando il via ad un processo che si presta ad essere proseguito in modo graduale e che, peraltro, resta nel completo dominio degli enti locali convenzionati. In particolare, la convenzione, a differenza di quanto accade con il consorzio, non comporta la nascita di un nuovo soggetto giuridico distinto dagli enti interessati, ma dà luogo, più semplicemente, ad accordi tra gli stessi enti rivolti allo svolgimento, in maniera associata, di potestà pubbliche o di servizi, attraverso i mezzi strumentali e le risorse umane messe a disposizione dagli enti locali" in *"La gestione associata delle funzioni e dei servizi nei comuni di piccole dimensioni"*. Cfr. C. Iannello.

9 Nell'ordinamento giuridico italiano l'istituto dell'unione di comuni è stato introdotto con la Legge 142/1990, come forma di gestione associata da sperimentare per dare risposta al problema della ridotta dimensione demografica e territoriale di molti comuni italiani e alle conseguenti difficoltà organizzative e gestionali che incontrano, dovute, tra l'altro, all'inadeguatezza degli apparati e dei mezzi necessari per svolgere tutte le funzioni loro assegnate, e al fine di giungere a una successiva fusione obbligatoria. L'obbligatorietà di fusione originariamente prevista, che aveva frenato l'avvio delle Unioni, è stata successivamente rimossa.

in modo coordinato funzioni e servizi determinati" (art. 30 comma 1, TUEL). Con l'unione si possono gestire, congiuntamente, una pluralità di funzioni comunali, al fine di migliorare i servizi ai cittadini, conseguendo sinergie funzionali e possibili evoluzioni socio-economiche e istituzionali a favore dei piccoli comuni: "Le ragioni che sono alla base della scelta legislativa e, più in generale, della spinta alla razionalizzazione della dimensione dei comuni, sono costituite essenzialmente dalla constatazione che i piccoli municipi si limitano nella gran parte dei casi a svolgere solo le funzioni essenziali e che non sono in condizione di erogare numerosi servizi e dalla necessità di pervenire a economie di scala"<sup>10</sup>.

L'unione, quindi, in tale fase diviene un ente locale<sup>11</sup> vero e proprio e rappresenta una forma associativa più stabile delle convenzioni in quanto è dotata di personalità giuridica e di propri organi in grado di guidare l'azione amministrativa in relazione alle funzioni conferite dagli enti. La convenzione, invece, è più adatta per quei comuni che vogliono sperimentare la gestione associata dei servizi in maniera più libera e flessibile rispetto all'unione<sup>12</sup>.

L'evoluzione normativa riguardo al tema della gestione associata cambia nuovamente rotta a partire dal 2010 con una serie di provvedimenti legislativi volti a ridurre i costi della politica nell'ambito degli enti territoriali attraverso l'associazionismo dei piccoli comuni: D.L. 78/2010 (convertito in Legge n. 122/2010 e sue modificazioni), D.L. 95/2012 (cd. *Spending review* convertito in Legge n. 135/2012) e in una serie di interventi più recenti quali la Legge 56/2014 (c.d.la cosiddetta Legge Delrio) e le ultime leggi di stabilità.

Da un'iniziale ipotesi di volontarietà si è passati a un regime di obbligatorietà, in alternativa a forme di convenzione, secondo quanto sancito nell'art 14, comma 28, della legge 30 luglio 2010, n. 122 (legge di conversione del decreto legge 31 maggio 2010, n. 78): "Le funzioni fondamentali dei comuni, previste dall'articolo 21, comma 3, della citata Legge 42/2009, sono obbligatoriamente esercitate in forma associata, attraverso convenzione o unione, da parte dei comuni con popolazione fino a 5.000 abitanti. Tali funzioni sono obbligatoriamente esercitate in forma associata, attraverso convenzione o unione, da parte dei comuni,

10 La gestione associata diventa obbligatoria, in *Comuni d'Italia*, n. 5, 2010. Cfr. A. Bianco.

11 La corte costituzionale con la sentenza n. 50/2015 esclude le Unioni dagli enti territoriali e le colloca tra le forme istituzionali di associazione intercomunale.

12 "La valutazione dell'efficienza nelle forme associate dei comuni italiani: la lezione dei fabbisogni standard" cfr. Di Ielsi et al (2016).

appartenenti o già appartenuti a comunità montane, con popolazione stabilita dalla legge regionale e comunque inferiore a 3.000 abitanti", e comma 30: "La regione, nelle materie di cui all'articolo 117, commi terzo e quarto, della Costituzione, individua con propria legge, previa concertazione con i comuni interessati nell'ambito del Consiglio delle autonomie locali, la dimensione territoriale ottimale (e omogenea per area geografica per lo svolgimento, in forma obbligatoriamente associata da parte dei comuni con dimensione territoriale inferiore a quella ottimale) delle funzioni fondamentali di cui all'articolo 21, comma 3, della legge 5 maggio 2009, n. 42, secondo i principi di economicità, di efficienza e di riduzione delle spese, fermo restando quanto stabilito dal comma 28 dell'articolo. Nell'ambito della normativa regionale i comuni avviano l'esercizio delle funzioni fondamentali in forma associata entro il termine indicato dalla stessa normativa. I comuni capoluogo di provincia e i comuni con un numero di abitanti superiore a 100.000 non sono obbligati all'esercizio delle funzioni in forma associata".

Il D.L. 78/2010 prevede quindi l'obbligo di esercizio associato delle funzioni<sup>13</sup> dei piccoli comuni individuando una scadenza temporale: entro il 1° gennaio 2013 con riguardo ad almeno tre delle funzioni fondamentali, entro il 30 settembre 2014, con riguardo ad ulteriori tre delle funzioni fondamentali, entro il 31 dicembre 2014, con riguardo alle restanti funzioni fondamentali di cui al comma 27. Tali termini sono stati più volte prorogati<sup>14</sup> ed è attualmente fissato dal D.L. 91/2018 al 30 giugno 2019<sup>15</sup>.

Il legislatore nazionale abbandona così l'orientamento volontaristico e, al contrario, introduce l'obbligo di gestione associata delle funzioni fondamentali per i comuni di piccole dimensioni<sup>16</sup> (minori di 5.000 abitanti o minori di 3.000 abitanti se comuni montani) in

13 Le funzioni fondamentali previste dall'art. 14 comma 27 del D.L. 78/2010 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.

14 Prima al 31 dicembre 2015 con il D.L. 192/2014, art. 4, co. 6-bis, poi al 31 dicembre 2016 con il D.L. 210/2015, art. 4, co. 4, quindi al 31 dicembre 2017 con il D.L. 244/2016, art. 5, co. 6, al 31 dicembre 2018 con la legge di bilancio 2018 e infine al 30 giugno 2019 con il DL 91/2018 (art. 1, comma 2-bis).

15 Contestualmente il DL 91/2018 ha disposto l'istituzione di un tavolo tecnico-politico, presso la Conferenza Stato-città ed autonomie locali, per l'avvio di un percorso di revisione della disciplina di province e città metropolitane, anche al fine del superamento dell'esercizio obbligatorio e la semplificazione degli oneri amministrativi a contabili a carico dei comuni, soprattutto di piccole dimensioni.

16 La dimensione territoriale per lo svolgimento delle funzioni fondamentali, nonché i termini entro i quali i comuni dovranno avviare la gestione associata, sono stati chiariti dal disposto del decreto legge 6 luglio 2011, n. 98 (convertito con legge 15 luglio 2011, n. 111) recante Disposizioni urgenti per la stabilizzazione finanziaria.

unione o convenzione intercomunale. L'unione rappresenta, in tale fase, il principale strumento di gestione associata delle funzioni fondamentali. In base al quadro normativo sopra delineato, i comuni con meno di 5.000 abitanti dovranno in ogni caso unificare la gestione delle funzioni fondamentali o, nel caso dei comuni sotto i 1.000 abitanti, tutte le funzioni e le relative risorse umane, strumentali e i servizi loro affidati, nonché i rapporti finanziari risultanti dal bilancio.

Infine, va segnalato che la legge 135 del 2012 apporta ulteriori modifiche a quanto detto in precedenza, intervenendo sull'assetto dell'esercizio associato delle funzioni fondamentali comunali. Nello specifico, l'art.19 modifica quanto disposto dall'articolo 14 del D.L. 78/2010 (Legge 122/2010), individuando nove funzioni fondamentali comunali da svolgersi obbligatoriamente in forma associata attraverso Unioni di comuni (ai sensi dell'articolo 32 del Decreto legislativo 267/2000) o convenzioni - a esclusione della lettera l), stato civile e servizi anagrafici - da parte dei comuni con popolazione fino a 5.000 abitanti ovvero 3.000 abitanti se appartenenti o appartenuti a comunità montane. La novità principale di tale previsione consiste nell'eliminazione della distinzione tra sopra e sotto i 1.000 abitanti. Ulteriori modifiche sono apportate all'articolo 16 del D.L. 138/2011 (Legge 148/2011), rendendo facoltativa e non più obbligatoria la costituzione di Unioni di comuni "speciali" per i comuni con popolazione fino a 1.000 abitanti, distinte da quelle costituite ai sensi

Nello specifico, il limite demografico minimo che deve raggiungere l'insieme dei comuni tenuti a esercitare le funzioni fondamentali in forma associata è fissato in 5.000 abitanti o nel quadruplo del numero degli abitanti del comune demograficamente più piccolo tra quelli associati, mentre il termine ultimo era fissato al 31 dicembre 2013. Sempre nell'ottica della razionalizzazione del sistema locale e del contenimento delle spese, il legislatore ha emanato il decreto legge 13 agosto 2011, n. 138 (convertito con modificazioni nella legge 14 settembre 2011, n. 148), che in parte ha modificato le norme precedenti e nel quale sono state specificate le modalità di formazione e il funzionamento delle Unioni di comuni e il nuovo criterio demografico e temporale per l'esercizio associato delle funzioni. In particolare, il nuovo scenario normativo prevedeva che: I comuni con popolazione inferiore a 5.000 abitanti, 3.000 per i comuni montani, devono associare, mediante convenzione o unione di comuni, la gestione di almeno due funzioni fondamentali entro il 30 settembre 2012 e le restanti entro il 30 settembre 2013. Il bacino minimo di abitanti dell'unione è fissato nella misura di 10.000, salvo indicazioni diverse da parte della regione. I comuni con popolazione inferiore a 1.000 abitanti sono sottoposti a ulteriori vincoli: sono obbligati ad associare tutte le funzioni amministrative e i servizi pubblici di competenza mediante un'unione di comuni, mantenendo la sola rappresentanza politica (il sindaco e sei consiglieri, senza giunta). Le Unioni dei piccoli comuni sotto i 1.000 abitanti dovranno avere almeno 5.000 abitanti ovvero 3.000 nelle zone montane, fatta salva la possibilità delle regioni di stabilire un diverso limite demografico entro i termini previsti dalla legge sopra citata. A questa unione hanno facoltà di aderire anche comuni con popolazione superiore a 1.000 abitanti, al fine dell'esercizio in forma associata di tutte le funzioni fondamentali loro spettanti, sulla base della legislazione vigente e dei servizi da essa esercitati. Va detto che questo tipo di unione, sotto il profilo gestionale, non differisce molto dalla fusione. La differenza è data dalla permanenza degli organi di rappresentanza politica (sindaco e sei consiglieri).



dell'articolo 32 TUEL (Testo Unico degli Enti Locali), con contestuale svolgimento associato di tutte le loro funzioni amministrative e dei servizi pubblici. Tale esercizio può essere assicurato anche mediante convenzioni ai sensi dell'articolo 30 TUEL.

Si arriva così alla Legge 56/2014 (Legge Delrio) di riforma degli enti locali che modifica sensibilmente la disciplina dell'associazionismo intercomunale. In primo luogo, specifica la natura dell'unione dei comuni definendola come "l'ente locale costituito da due o più comuni, di norma contermini, finalizzato all'esercizio associato di funzioni e servizi ... all'unione sono conferite dai comuni partecipanti le risorse umane e strumentali necessarie all'esercizio delle funzioni loro attribuite. Fermi restando i vincoli previsti dalla normativa vigente in materia di personale, la spesa sostenuta per il personale dell'unione non può comportare, in sede di prima applicazione, il superamento della somma delle spese di personale sostenute precedentemente dai singoli comuni partecipanti. A regime, attraverso specifiche misure di razionalizzazione organizzativa e una rigorosa programmazione dei fabbisogni, devono essere assicurati progressivi risparmi di spesa in materia di personale".

La legge suddetta ribadisce poi l'obbligo di associazione per i comuni di piccole dimensioni (comuni con popolazione fino a 5.000 abitanti ovvero 3.000 abitanti se appartenenti o appartenuti a comunità montane) attraverso unione o convenzione di tutte le funzioni fondamentali. Inoltre, la legge del Rio introduce il divieto di esercitare la stessa funzione con diverse forme associative; quindi, ogni comune può far parte di una sola unione di comuni. Quest'ultime possono stipulare apposite convenzioni tra loro o con singoli comuni.

Il processo di riordino degli enti territoriali attraverso forme di gestione associata con l'obbligo introdotto dalla normativa in esame non ha raggiunto l'obiettivo prefissato dalle norme. Tuttavia, come evidenziato nelle pagine che seguono, il fenomeno è in crescita.

## La rilevazione dei dati e il processo di consolidamento

Come è noto, la SOSE - *Soluzioni per il sistema economico S.p.A*, SOSE, con il supporto scientifico di IFEL, è stato assegnato l'incarico tecnico di determinare i costi e i FaS relativi alle funzioni fondamentali, di province e comuni. Essa ha così potuto maturare una profonda conoscenza della situazione esistente negli enti locali delle RSO, tale da fornire interessanti approfondimenti sul tema della dimensione ottimale e le forme di erogazione delle funzioni/servizi fondamentali. Nell'elaborazione dei FaS<sup>17</sup> relativi alle funzioni fondamentali dei comuni appartenenti alle RSO si è tenuto conto del fatto che molti comuni ricorrono alla gestione associata nell'erogazione di talune funzioni pubbliche.

Le informazioni richieste nei questionari FC10U relativo all'annualità 2013 e FC30U per l'annualità 2016, predisposti da SOSE al fine di determinare i FaS dei comuni delle RSO, hanno consentito di tracciare il perimetro delle forme di gestione associata dei servizi pubblici comunali con riferimento ai due anni presi in esame.

Per ogni servizio attinente alle funzioni fondamentali, attraverso le informazioni richieste nel *Quadro B - Forme di gestione del servizio* dei questionari sopra citati è stato possibile identificare la tipologia di gestione del servizio, diretta o associata, con un dettaglio relativo alle diverse forme di gestione intercomunale disciplinate dal TUEL:

- *Convenzione* (Art 30 TUEL) è un accordo organizzativo con cui i comuni possono decidere di svolgere in modo coordinato funzioni e servizi;
- *Consorzio* (Art 31 TUEL) è una forma associativa, dotata di personalità giuridica per la gestione associata di uno o più servizi e l'esercizio associato di funzioni;
- *Unione di comuni* (Art 32 TUEL) è un ente locale vero e proprio, con personalità giuridica, finalizzato alla gestione unificata di servizi e funzioni;
- *Comunità montana* (Art 27 TUEL) è un'unione di comuni montani e/o parzialmente montani, anche appartenenti a province diverse, finalizzata alla valorizzazione delle zone

<sup>17</sup> Come è noto, il Decreto Legislativo 26 novembre 2010, n. 216, riguardante le "Disposizioni in materia di determinazione dei Costi e dei Fabbisogni Standard di Province, Città metropolitane e comuni" (pubblicato in Gazzetta Ufficiale il 17 dicembre 2010), ha assegnato alla SOSE il compito di determinare i fabbisogni standard relativi alle funzioni fondamentali, di province e comuni prevedendo, all'art. 4, tra le fasi metodologiche necessarie alla determinazione dei fabbisogni standard, l'individuazione di modelli organizzativi in relazione a ciascuna funzione fondamentale e ai relativi servizi.

montane per l'esercizio di funzioni proprie, di funzioni conferite e per l'esercizio associato delle funzioni comunali.

Nell'ambito dell'aggiornamento dei coefficienti di riparto dei FaS si è proceduto, in base alle regole della metodologia vigente, all'assegnazione per ogni comune della relativa forma di gestione tenendo conto di quanto indicato dai comuni capofila e/o dalle Unioni/comunità montane nel Quadro B dei questionari.

Una volta individuato il perimetro delle forme di gestione associata, in generale, ad ogni comune è stata attribuita una quota parte delle variabili dichiarate dal comune capofila e dall'unione/comunità montana nel questionario in proporzione al gruppo client o al principale indicatore di output di riferimento; le variabili espresse in percentuale, le dummy e le variabili politomiche sono state attribuite ai comuni in gestione associata considerando il valore massimo tra il dato dichiarato dal comune stesso e il dato dichiarato dal comune capofila o dall'unione/comunità montana. Nel nuovo impianto metodologico, quindi, non si è più proceduto al consolidamento dei comuni che svolgono il servizio in forma associata e all'inserimento dell'ente consolidato in regressione, tecnica che aveva generato delle distorsioni nell'individuazione dei differenziali di spesa attribuibili alla scelta di organizzare la produzione in forma associata (si consideri al riguardo Di Ielsi et al., 2016). Al contrario, ad ogni comune, è stato assegnato una quota della spesa e dei servizi svolti nell'ambito della gestione associata, da parte ad esempio, del comune capofila o dell'unione; dopodiché ogni comune è entrato in regressione singolarmente in modo da rendere omogeneo il confronto con comuni simili che, diversamente, hanno fatto la scelta di organizzare la produzione in modo diretto<sup>18</sup>.

Nel caso in cui, nell'individuazione del perimetro delle forme di gestione associata, il comune sia stato menzionato, per il medesimo servizio, da più di un capofila o unione di comuni determinando l'assegnazione di forme di gestione associata multiple, sono state inviate segnalazioni ai comuni interessati permettendo la correzione di eventuali informazioni fornite in modo non corretto. Inoltre, tutte le anomalie riscontrate nella compilazione del

<sup>18</sup> Cfr. Nota metodologica "Revisione della metodologia dei fabbisogni standard dei comuni in base all'art. 6 D. Lgs. 26 novembre 2010, n. 216" del 13 settembre 2016.

Quadro B dei questionari sono state segnalate ai comuni con appositi recall per la correzione.

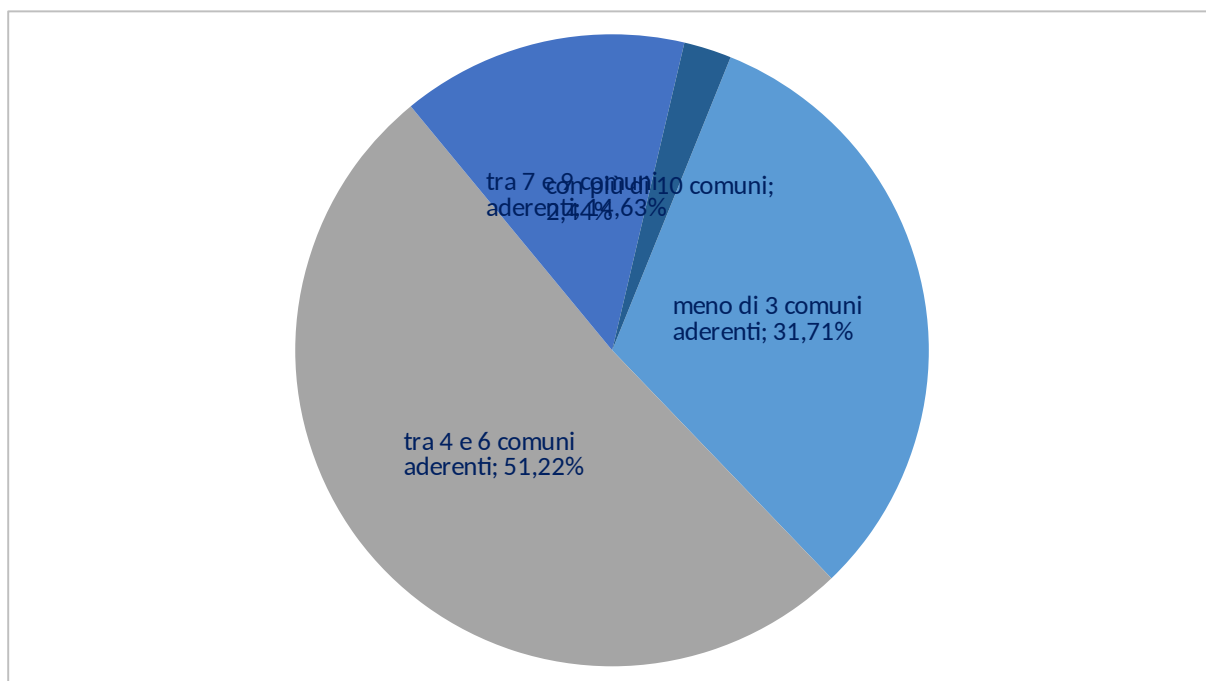
## I modelli di gestione a confronto

Analizzando i dati rilevati attraverso i questionari FC10U e FC30U è stato possibile definire, per le due annualità oggetto di analisi, le modalità di gestione e nel caso di gestione associata, i modelli organizzativi adottati (Unioni/comunità montane, convenzioni e consorzi), le relative numerosità e il numero dei comuni appartenenti agli stessi raggruppandoli per regione e classe dimensionale.

**Tabella 1: Numero di forme associate e enti coinvolti in Emilia Romagna e Piemonte - annualità 2013 e 2016**

|                                       |                                       | Emilia Romagna                 |             |           | Piemonte                       |             |            |
|---------------------------------------|---------------------------------------|--------------------------------|-------------|-----------|--------------------------------|-------------|------------|
|                                       |                                       | Unioni/<br>comunità<br>montane | Convenzioni | Consorzi  | Unioni/<br>comunità<br>montane | Convenzioni | Consorzi   |
| <b>N. di forme associate</b>          | <b>Totale 2016</b>                    | <b>41</b>                      | <b>68</b>   | <b>34</b> | <b>99</b>                      | <b>432</b>  | <b>187</b> |
|                                       | - di cui comuni con meno di 5.000 ab. | 22                             | 29          | 13        | 92                             | 382         | 145        |
|                                       | - di cui comuni con più di 5.000 ab.  | 11                             | 32          | 16        | 7                              | 46          | 24         |
|                                       | - di cui comuni con più di 20.000 ab. | 8                              | 7           | 5         | -                              | 4           | 18         |
|                                       | <b>Totale 2013</b>                    | <b>38</b>                      | <b>108</b>  | <b>23</b> | <b>68</b>                      | <b>534</b>  | <b>169</b> |
|                                       | - di cui comuni con meno di 5.000 ab. | 14                             | 42          | 10        | 64                             | 471         | 129        |
|                                       | - di cui comuni con più di 5.000 ab.  | 23                             | 55          | 12        | 4                              | 55          | 29         |
| - di cui comuni con più di 20.000 ab. | 1                                     | 11                             | 1           | -         | 8                              | 11          |            |
| <b>N. di comuni coinvolti</b>         | <b>Totale 2016</b>                    | <b>191</b>                     | <b>156</b>  | <b>67</b> | <b>465</b>                     | <b>759</b>  | <b>895</b> |
|                                       | - di cui comuni con meno di 5.000 ab. | 73                             | 74          | 22        | 437                            | 674         | 786        |
|                                       | - di cui comuni con più di 5.000 ab.  | 105                            | 65          | 38        | 25                             | 66          | 81         |
|                                       | - di cui comuni con più di 20.000 ab. | 13                             | 17          | 7         | 3                              | 19          | 28         |
|                                       | <b>Totale 2013</b>                    | <b>149</b>                     | <b>231</b>  | <b>63</b> | <b>453</b>                     | <b>965</b>  | <b>937</b> |
|                                       | - di cui comuni con meno di 5.000 ab. | 54                             | 101         | 27        | 424                            | 861         | 827        |
|                                       | - di cui comuni con più di 5.000 ab.  | 85                             | 108         | 29        | 26                             | 81          | 84         |
| - di cui comuni con più di 20.000 ab. | 10                                    | 22                             | 7           | 3         | 23                             | 26          |            |

**Figura 3a: % di Unioni dell'Emilia Romagna per numero di comuni aderenti**



**Figura 3b: % di Unioni del Piemonte per numero di comuni aderenti**

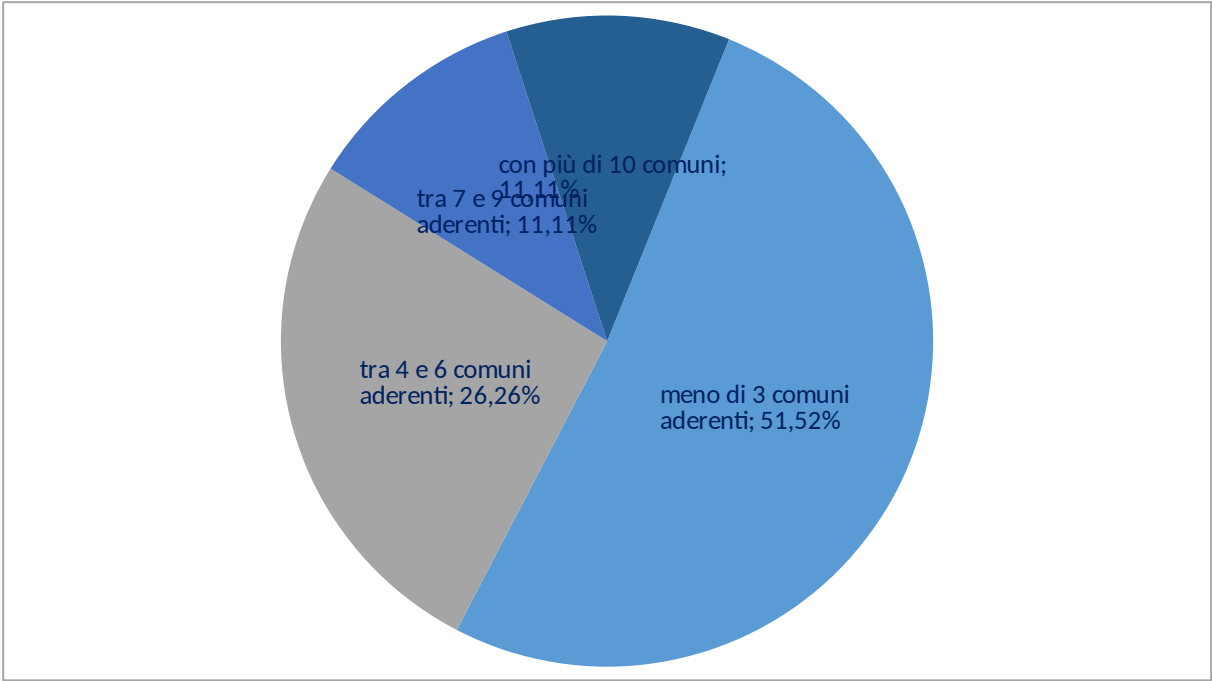
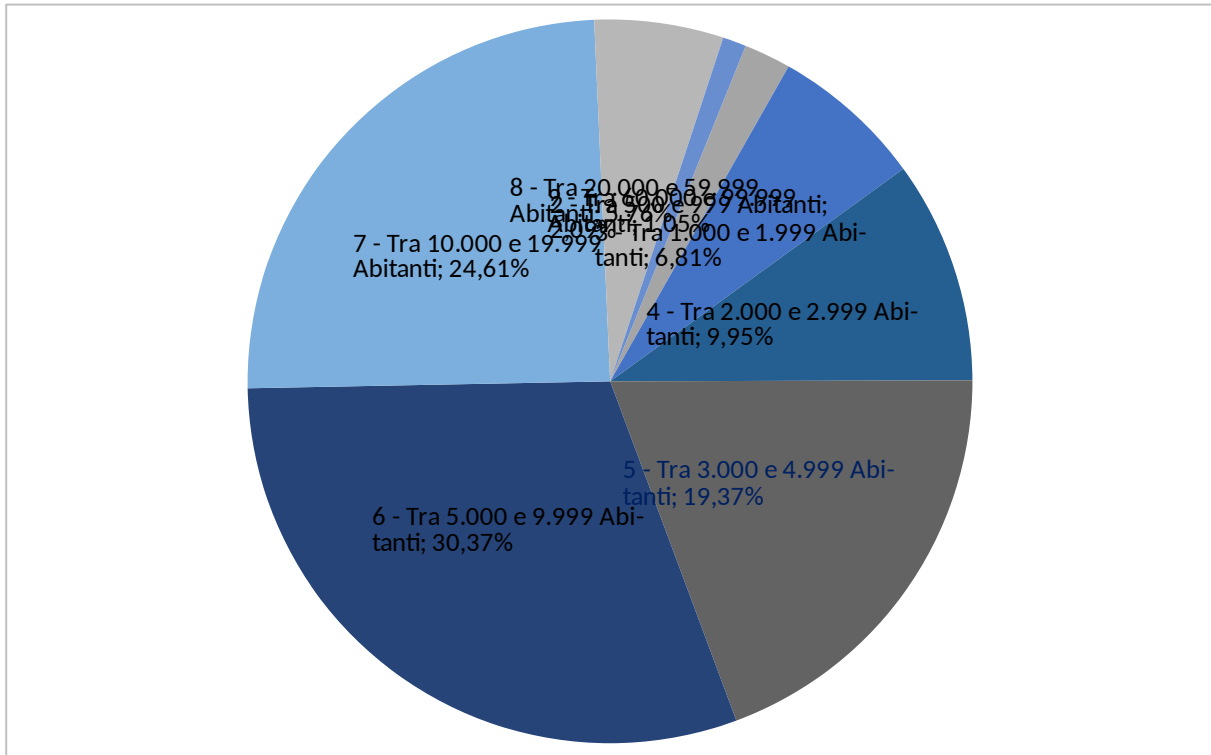
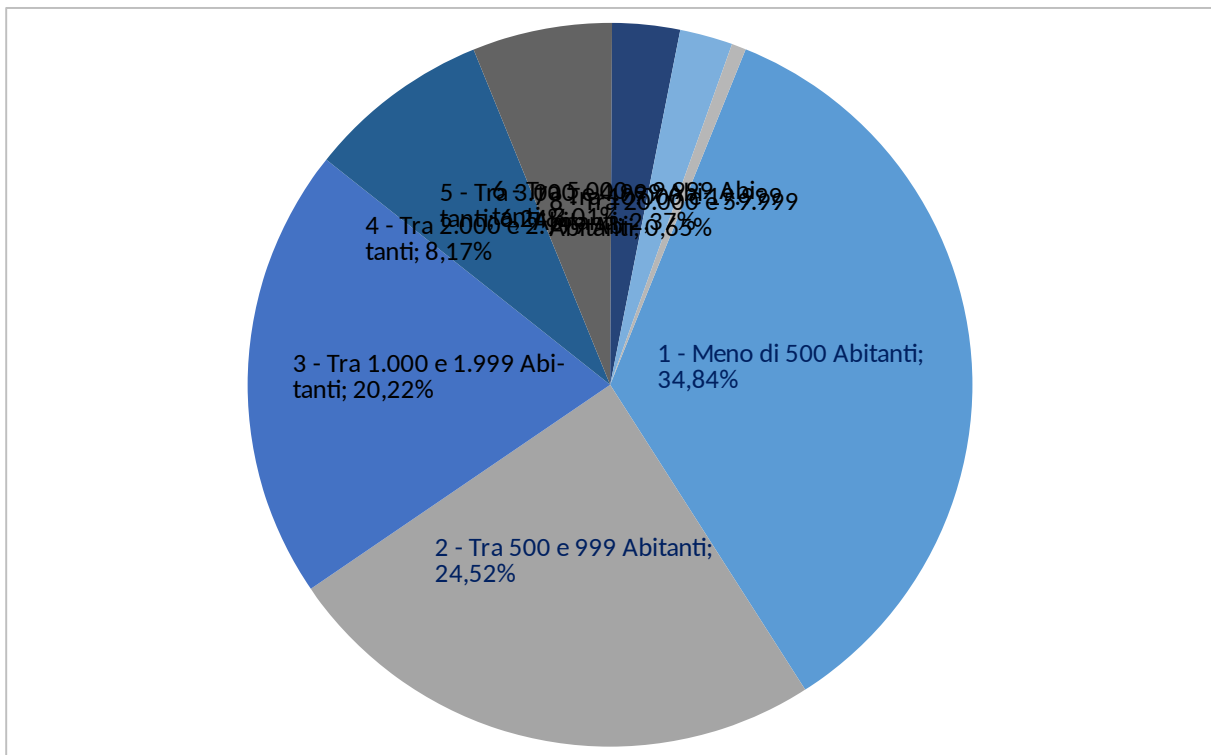


Figura 4a: % di Unioni dell'Emilia Romagna per popolazione complessiva



**Figura 4b: % di Unioni del Piemonte per popolazione complessiva**



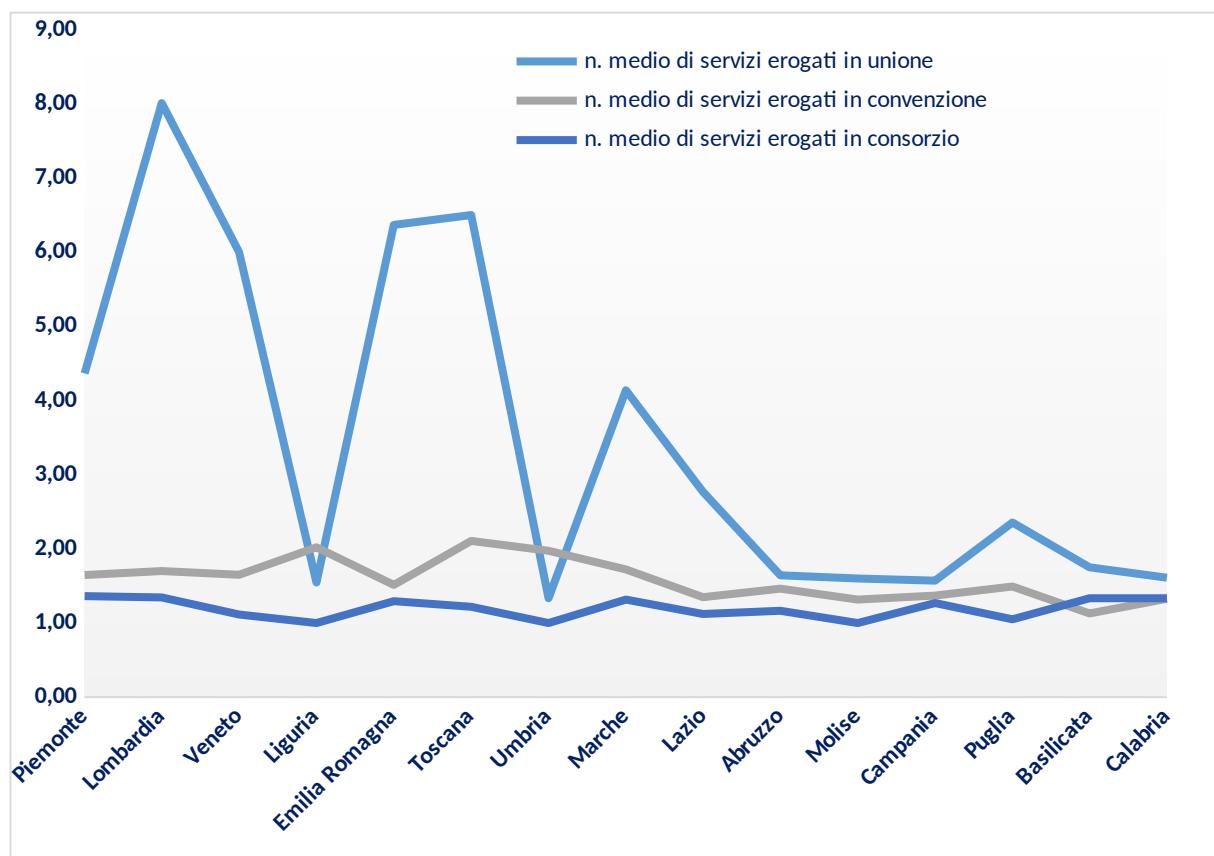
Si può notare come la composizione delle Unioni in Emilia Romagna sia sostanzialmente differente da quella Piemontese. Le Unioni Emiliane Romagnole sono per la maggior parte costituite da piccoli Comuni intorno ad un Comune di media dimensione, in Piemonte tale forma associativa è invece riservata ai piccoli Comuni. Come vedremo questo conferisce alle Unioni emiliane una dimensione demografica maggiore, anche il numero di Comuni in media è maggiore in Emilia Romagna.

Un altro aspetto rilevante dell'analisi sinora condotta sull'associazionismo comunale riguarda la numerosità media dei servizi erogati attraverso forme di gestione associata (Figura 5).



Mediamente si ricorre alle Unioni di comuni/comunità montane per erogare 4,98 servizi fondamentali, alle convenzioni per 1,64 servizi e, infine ai consorzi per 1,27servizi.

**Figura 5: N. medio di servizi erogato in forma associata per regione**



Il numero medio di servizi erogato attraverso il modello organizzativi dell'unione/comunità montana tendenzialmente diminuisce lungo il territorio da nord a sud. In Lombardia mediamente le un Unioni/comunità montane erogano 8 servizi seguita dalla Toscana con 6,50 servizi e dall'Emilia Romagna con 6,37 servizi. In tali regioni troviamo Unioni che erogano tutti i servizi fondamentali dei comuni che ne fanno parte, è il caso dell'Unione delle Torri in provincia di Mantova e dell'unione Bassa Est Parmense in provincia di Parma.

Diversamente per le forme associative delle convenzioni intercomunali e dei consorzi il numero medio di servizi erogati tende ad attestarsi intorno alle medie.

Guardando al numero di servizi erogati dalle Unioni delle due regioni considerate, non sembra esserci una particolare differenza. Invece, la differenza sembra emergere se si guarda alla tipologia degli stessi.

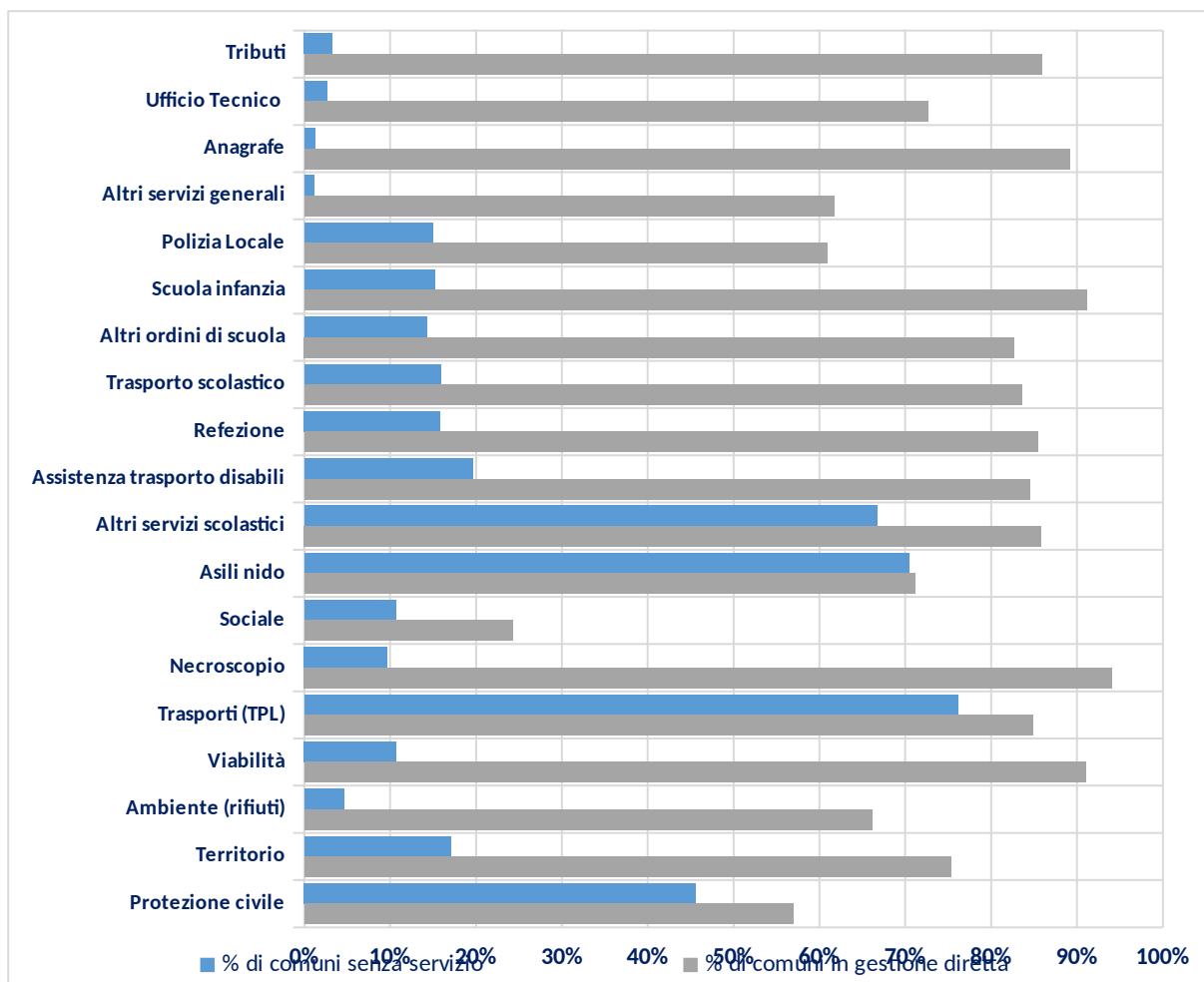
Volendo entrare nel dettaglio della tipologia di funzioni svolte da una forma associata (Figura 7) si può affermare, in generale, che i comuni tendono a conferire alle forme di gestione associata le funzioni alta rilevanza tecnico-gestionale come verrà illustrato nelle pagine successive.

Nelle pagine che seguono si analizza la distribuzione dei comuni che ricorrono alla gestione associata per tipologia di servizio prendendo in esame i dati relativi all'annualità più recente. In particolare, sono proposti alcuni focus sulle funzioni settore sociale, gestione del territorio – servizio di protezione civile, polizia locale, altri servizi della funzione amministrazione e controllo e servizio smaltimento rifiuti. Da tale esercizio emerge la differenza regionale nei due modelli di gestione considerati.

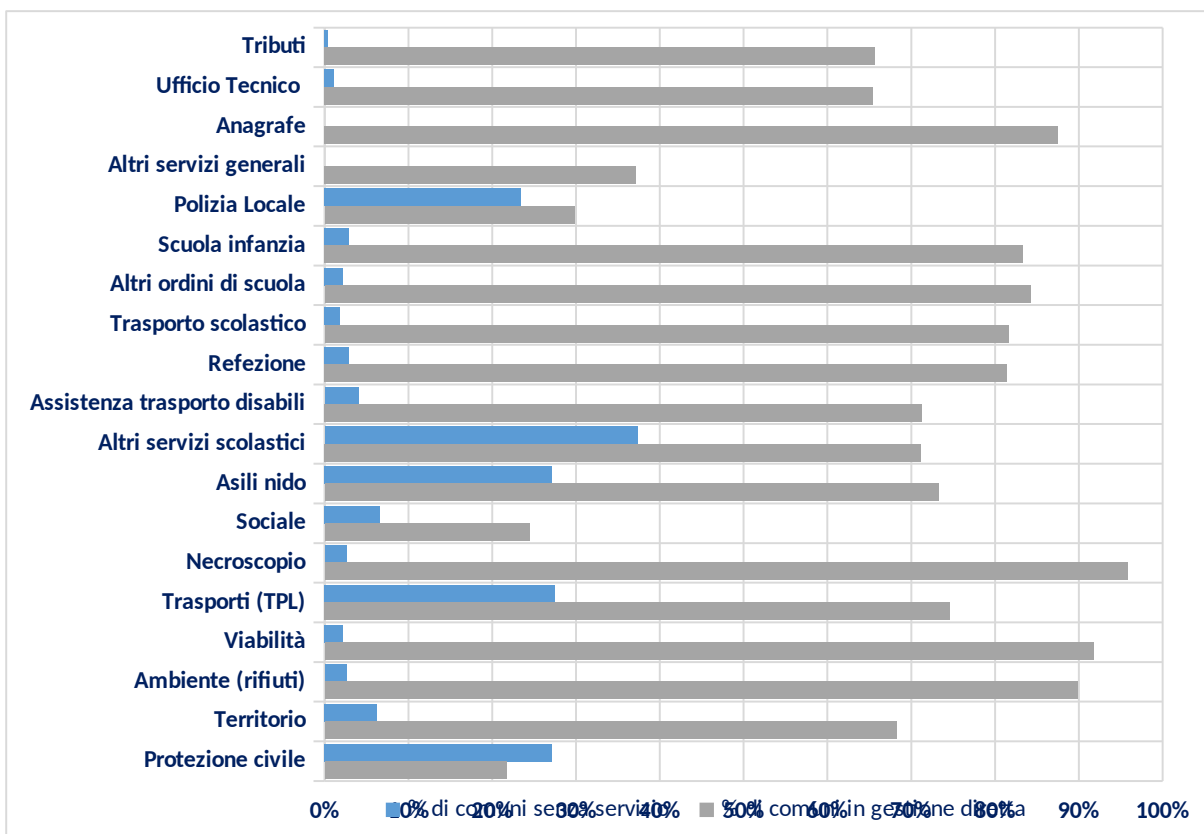
Alla data del 1 settembre 2018 il questionario FC30U è stato compilato da 5.554 comuni e 241 tra Unioni e comunità montane. Da una prima analisi, si evince che oltre il 65% non eroga il servizio TPL, il servizio Asili nido e gli altri servizi relativi all'istruzione pubblica e oltre il 45% dei comuni non ha il servizio di protezione civile (Figura 6). Se invece si considera la platea di comuni che erogano i servizi fondamentali<sup>19</sup>, tali enti scelgono prevalentemente la gestione diretta ad eccezione della funzione sociale che è svolta da circa il 76% dei comuni attraverso forme di gestione associata, questa funzione infatti è svolta dagli ambiti sociali definiti a livello regionale che solo occasionalmente coincidono con il Comune.

**Figura 6: % di comuni in gestione diretta o senza servizio**

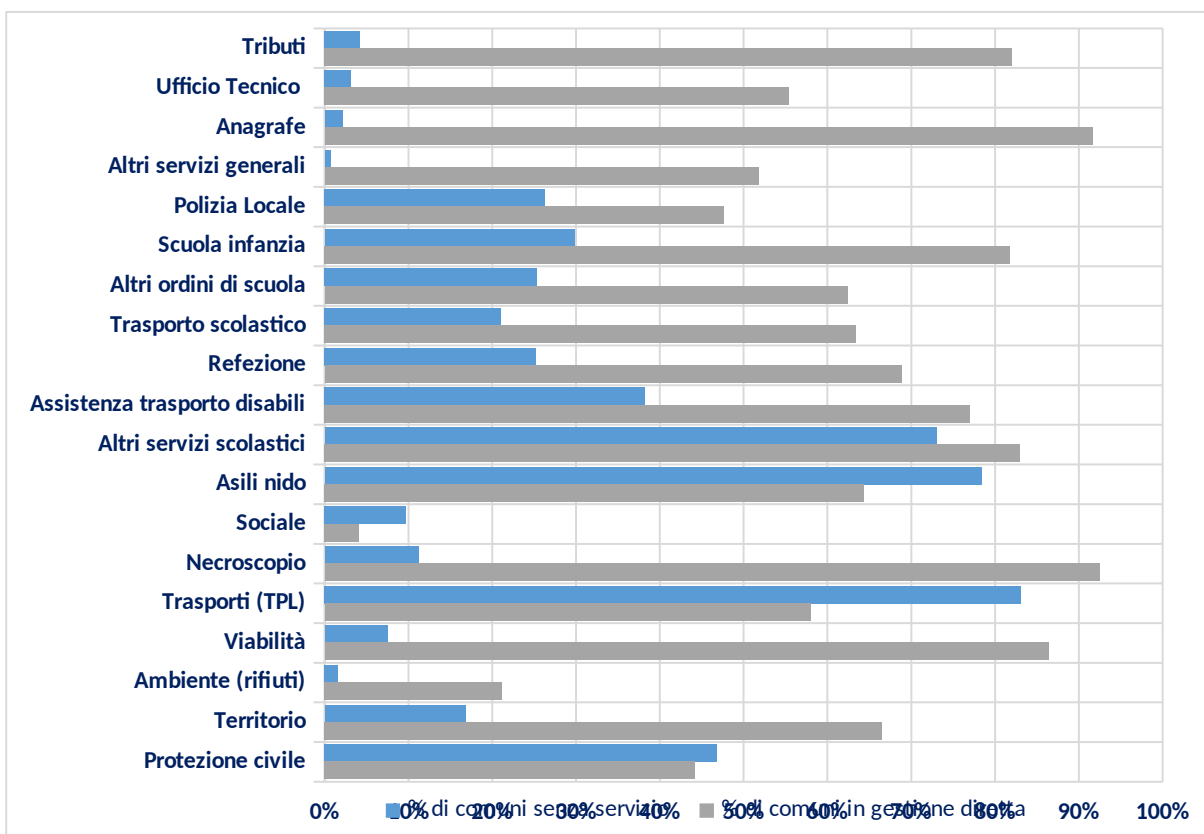
<sup>19</sup> Tali valori sono stati calcolati, per ogni funzione/servizio fondamentale, sottraendo dai 5.554 comuni la platea di comuni che non eroga il servizio.



**Figura 6a: % di comuni in gestione diretta o senza servizio - Emilia Romagna**

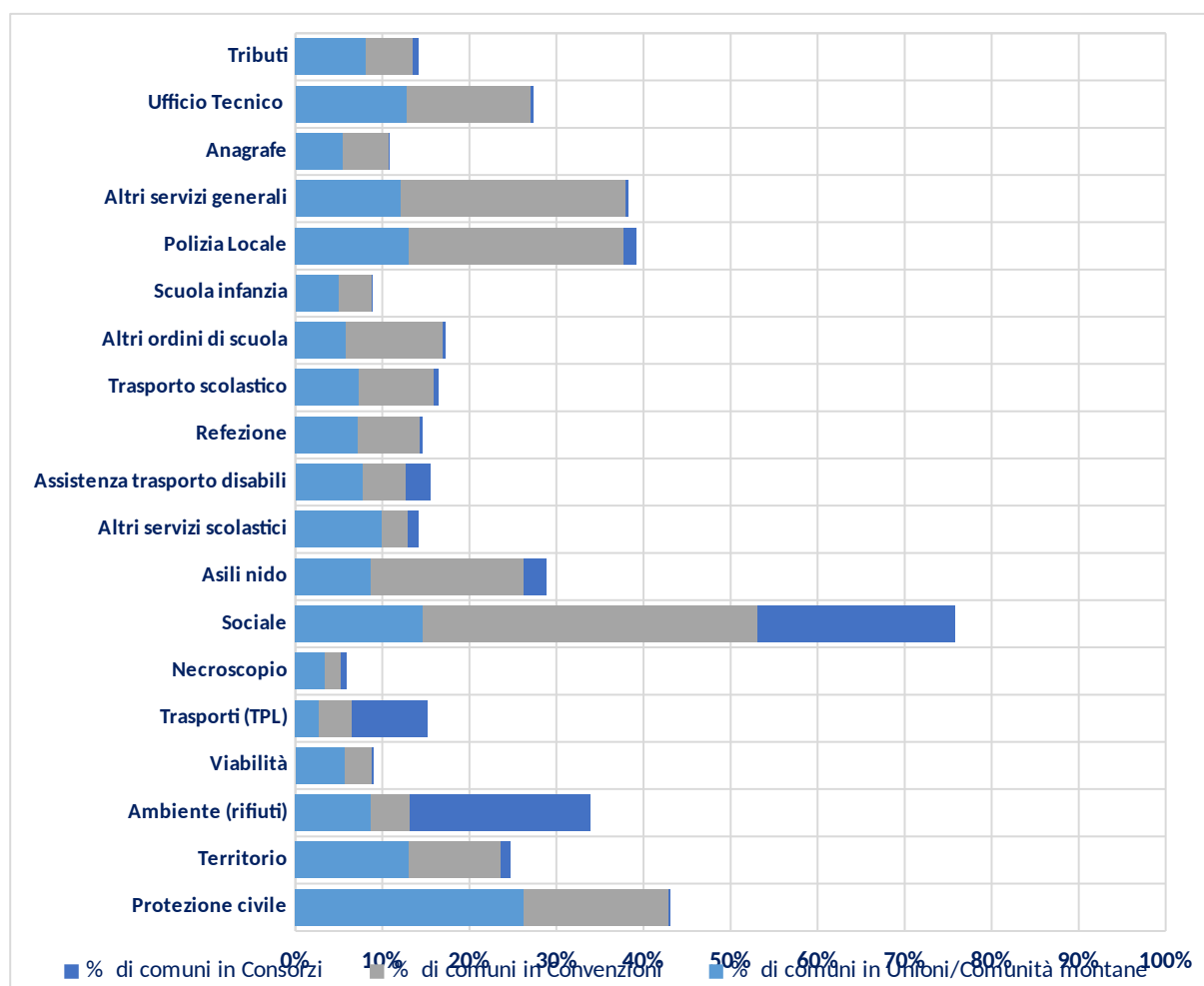


**Figura 6b: % di comuni in gestione diretta o senza servizio - Piemonte**



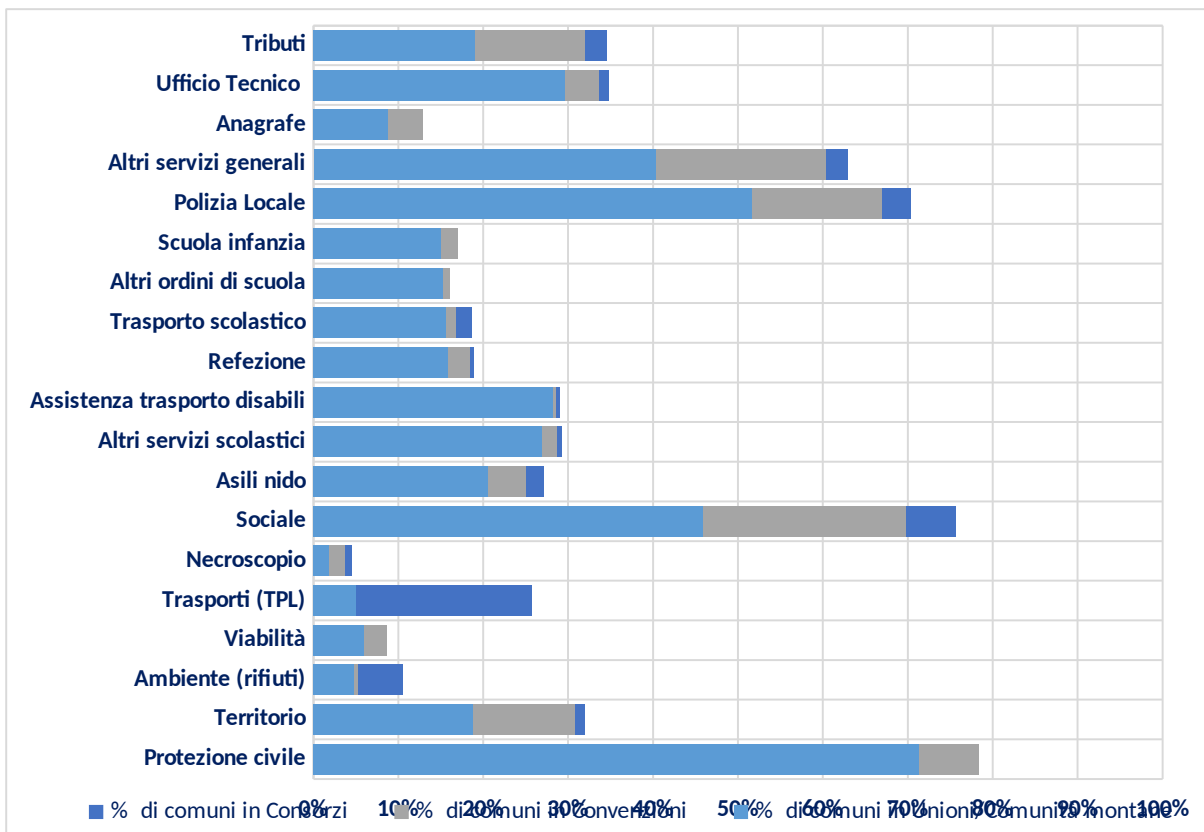
La Figura 7 evidenzia per ogni funzione o servizio fondamentale le percentuali di comuni appartenenti alle forme associative individuate nel questionario FC30U (Unioni/comunità montane, convenzioni intercomunali e consorzi). Aggregando i dati dei modelli organizzativi, la percentuale dei comuni che ricorrono a forme di gestione associata è pari al 75,76% per la funzione sociale, al 43,03 % per la gestione del territorio servizio protezione civile, al 39,10% per la funzione di polizia locale, al 38,28% per gli altri servizi generali e al 33,87% per la gestione e smaltimento rifiuti, per tutte le altre funzioni i comuni ricorrono a forme associate in misura minore al 30%<sup>20</sup>.

**Figura 7: % di comuni in gestione associata per servizio**

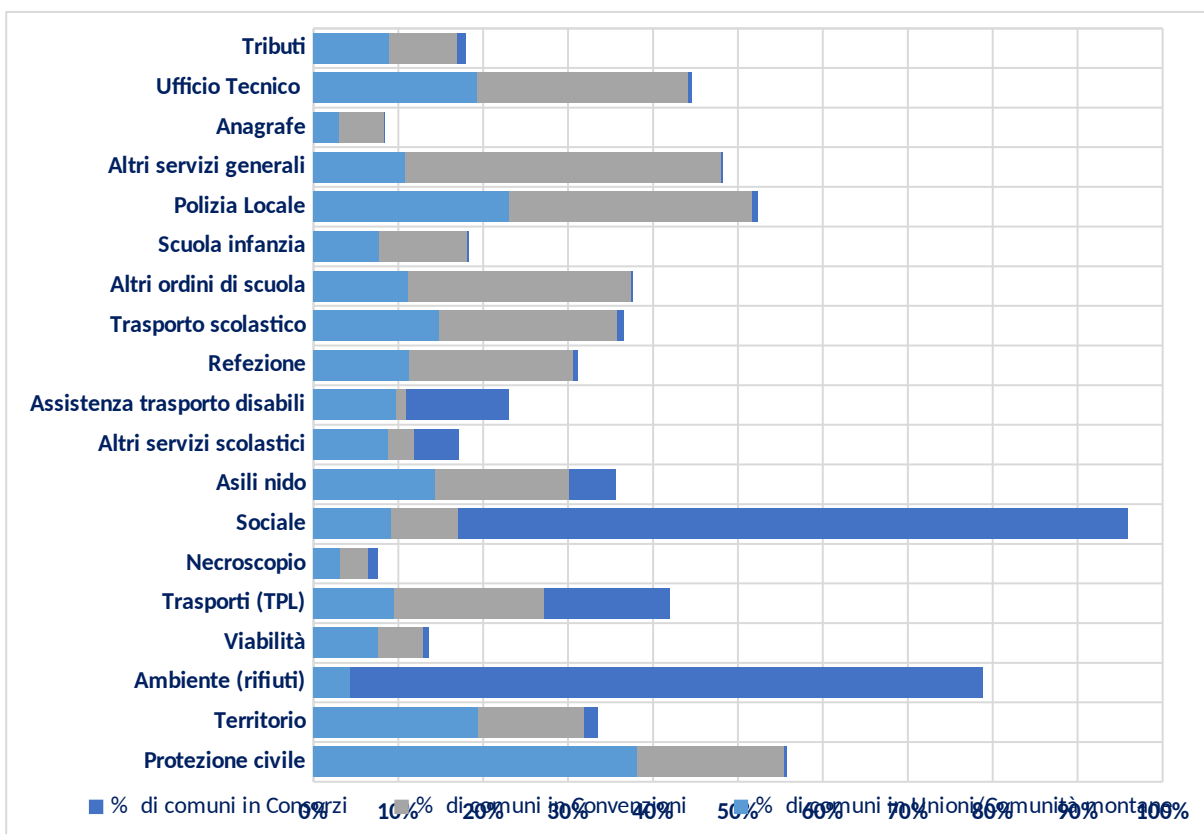


**Figura 7a : % di comuni in gestione associata per servizio - Emilia Romagna**

20 Tali valori sono stati calcolati, per ogni funzione/servizio fondamentale, sottraendo dai 5.554 comuni la platea di comuni che non eroga il servizio specifico.



**Figura 7b : % di comuni in gestione associata per servizio - Piemonte**



Si può notare come la forma associativa delle Unioni sia prevalente in Emilia anche in servizi dove in Piemonte prevalgono convenzioni o consorzi.

Nella Tabella 2, invece, si può notare come i modelli organizzativi prevalenti sono rappresentati dalle convenzioni intercomunali nelle funzioni generali, nella polizia locale, nell'istruzione pubblica (ad eccezione dell'infanzia, del trasporto e assistenza disabili e altri servizi scolastici che registrano una maggiore presenza di Unioni), nel sociale e nel nido. Invece, nelle funzioni di viabilità, territorio, protezione civile e necroscopio sono prevalenti le Unioni di comuni, infine nel TPL prevalgono i consorzi.

Le tabelle 2a e 2b confermano la differenza tra i due modelli di Unione: le Unioni emiliano romagnole svolgono servizi associati che in Piemonte sono lasciati a forme meno strutturate.

**Tabella 2: numero di forme associate per tipologia e singolo servizio**

| Funzioni                      | N. di Unioni di comuni | N. di comunità montane | N. di convenzioni | N. di consorzi |
|-------------------------------|------------------------|------------------------|-------------------|----------------|
| Tributi                       | 114                    | 21                     | 135               | 18             |
| Ufficio Tecnico               | 141                    | 37                     | 303               | 12             |
| Anagrafe                      | 84                     | 3                      | 95                | 1              |
| Altri servizi generali        | 151                    | 23                     | 599               | 10             |
| Polizia Locale                | 158                    | 15                     | 460               | 25             |
| Scuola infanzia               | 77                     | 10                     | 79                | 5              |
| Altri ordini di scuola        | 83                     | 13                     | 202               | 10             |
| Trasporto scolastico          | 110                    | 12                     | 185               | 22             |
| Refezione                     | 102                    | 13                     | 140               | 14             |
| Assistenza trasporto disabili | 93                     | 16                     | 59                | 63             |
| Altri servizi scolastici      | 43                     | 4                      | 22                | 16             |
| Asili nido                    | 34                     | 6                      | 87                | 30             |
| Sociale                       | 119                    | 30                     | 343               | 249            |
| Necroscopio                   | 66                     | 2                      | 38                | 23             |
| Trasporti (TPL)               | 15                     | 3                      | 13                | 41             |
| Viabilità                     | 85                     | 10                     | 71                | 10             |
| Ambiente (rifiuti)            | 101                    | 18                     | 77                | 186            |
| Territorio                    | 131                    | 29                     | 125               | 40             |
| Protezione civile             | 153                    | 33                     | 149               | 6              |

**Tabella 2a: numero di comuni aderenti alle forme associate per tipologia e singolo servizio**

| Funzioni | Emilia Romagna | Piemonte |
|----------|----------------|----------|
|----------|----------------|----------|

|                               | N. di comuni in Unioni/<br>comunità montane | N. di comuni in convenzioni | N. di comuni consorzi | N. di comuni in Unioni/<br>comunità montane | N. di comuni in convenzioni | N. di comuni consorzi |
|-------------------------------|---|-----------------------------|-----------------------|---|-----------------------------|-----------------------|
| Tributi                       | 52  | 35                          | 7                     | 86  | 76                          | 10                    |
| Ufficio Tecnico               | 80  | 11                          | 3                     | 187   | 241                         | 4                     |
| Anagrafe                      | 24  | 11                          | 0                     | 30  | 51                          | 1                     |
| Altri servizi generali        | 110   | 55                          | 7                     | 107   | 370                         | 2                     |
| Polizia Locale                | 108   | 32                          | 7                     | 170   | 211                         | 5                     |
| Scuola infanzia               | 40  | 5                           | 0                     | 54  | 73                          | 1                     |
| Altri ordini di scuola        | 41  | 2                           | 0                     | 84  | 196                         | 1                     |
| Trasporto scolastico          | 42  | 3                           | 5                     | 117   | 166                         | 6                     |
| Refezione                     | 42  | 7                           | 1                     | 84  | 145                         | 4                     |
| Assistenza trasporto disabili | 74  | 1                           | 1                     | 60  | 7                           | 75                    |
| Altri servizi scolastici      | 46  | 3                           | 1                     | 24  | 8                           | 14                    |
| Asili nido                    | 41  | 9                           | 4                     | 31  | 34                          | 12                    |
| Sociale                       | 117   | 61                          | 15                    | 83  | 71                          | 712                   |
| Necroscopio                   | 5   | 5                           | 2                     | 28  | 29                          | 10                    |
| Trasporti (TPL)               | 10  | 0                           | 41                    | 16  | 30                          | 25                    |
| Viabilità                     | 16  | 7                           | 0                     | 70  | 50                          | 6                     |
| Ambiente (rifiuti)            | 13  | 1                           | 14                    | 43  | 0                           | 733                   |
| Territorio                    | 48  | 31                          | 3                     | 161   | 105                         | 13                    |
| Protezione civile             | 142   | 14                          | 0                     | 203   | 92                          | 2                     |

**Tabella 2b: numero di forme associate per tipologia e singolo servizio dettaglio regionale**

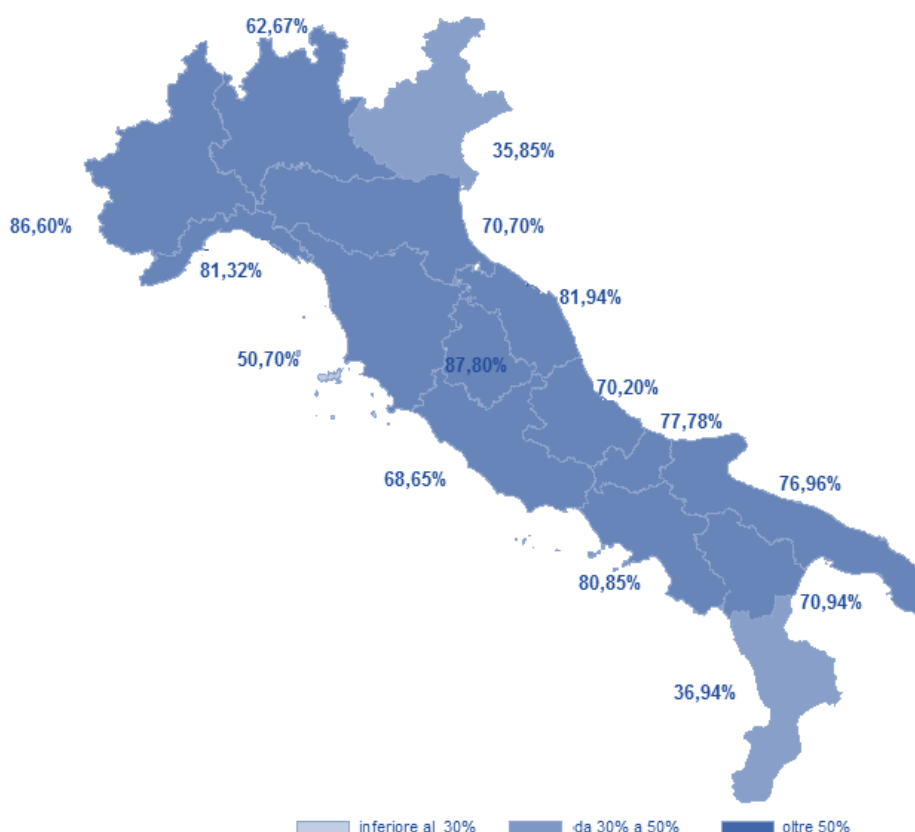
| Funzioni                      | Emilia Romagna                    |                   |                | Piemonte                          |                   |                |
|-------------------------------|-----------------------------------|-------------------|----------------|-----------------------------------|-------------------|----------------|
|                               | N. di Unioni/<br>comunità montane | N. di convenzioni | N. di consorzi | N. di Unioni/<br>comunità montane | N. di convenzioni | N. di consorzi |
| Tributi                       | 13                                | 10                | 1              | 21                                | 37                | 6              |
| Ufficio Tecnico               | 23                                | 5                 | 1              | 51                                | 96                | 4              |
| Anagrafe                      | 6                                 | 4                 | 0              | 9                                 | 26                | 1              |
| Altri servizi generali        | 25                                | 25                | 1              | 29                                | 140               | 2              |
| Polizia Locale                | 24                                | 11                | 2              | 39                                | 81                | 5              |
| Scuola infanzia               | 10                                | 4                 | 0              | 18                                | 28                | 1              |
| Altri ordini di scuola        | 9                                 | 2                 | 0              | 25                                | 65                | 1              |
| Trasporto scolastico          | 10                                | 3                 | 4              | 33                                | 76                | 5              |
| Refezione                     | 10                                | 4                 | 1              | 25                                | 56                | 4              |
| Assistenza trasporto disabili | 21                                | 1                 | 1              | 16                                | 4                 | 30             |
| Altri servizi scolastici      | 9                                 | 2                 | 1              | 6                                 | 4                 | 7              |
| Asili nido                    | 8                                 | 6                 | 3              | 5                                 | 13                | 7              |
| Sociale                       | 25                                | 9                 | 9              | 15                                | 7                 | 74             |
| Necroscopio                   | 2                                 | 2                 | 2              | 9                                 | 4                 | 10             |
| Trasporti (TPL)               | 5                                 | 0                 | 10             | 8                                 | 4                 | 9              |
| Viabilità                     | 8                                 | 3                 | 0              | 19                                | 22                | 5              |
| Ambiente (rifiuti)            | 5                                 | 1                 | 6              | 15                                | 0                 | 72             |
| Territorio                    | 15                                | 8                 | 3              | 44                                | 27                | 12             |
| Protezione civile             | 33                                | 3                 | 0              | 45                                | 21                | 2              |



## Focus: funzione sociale

Considerando nello specifico la funzione sociale, come si può notare nella Figura 7, a livello di singolo modello organizzativo il 38,40% dei comuni rispondenti al questionario ricorre alle convenzioni intercomunali, il 22,65% ai consorzi e il 14,71% alle Unioni/comunità montane. Analizzando il dettaglio regionale (Figura 8), in Umbria, l'unica forma associativa adottata è la convenzione intercomunale (ben l'87,80% dei comuni umbri rispondenti ha stipulato almeno una convenzione per erogare il servizio), invece, in Piemonte l'86,6% dei comuni aderisce alle tre forme di gestione associata (il 71,20% in consorzio, l'8,30% in unione/comunità montana e il 7,10% in convenzione) seguito dall'81,94% dei comuni marchigiani (il 52,78% in convenzione, il 25,00% in unione/comunità montana, e il 4,17% in consorzio) e l'81,32% dei comuni della Liguria (il 78,57% in convenzione e il 2,75% in consorzio). La più bassa percentuale di comuni che aderiscono alla gestione associata nella funzione sociale si registrano in Veneto e in Calabria, rispettivamente con il 35,85% e 36,94% dei comuni delle due regioni di appartenenza.

**Figura 8: Funzione sociale - % di comuni in gestione associata**



L'analisi ha poi riguardato l'individuazione dei tre modelli organizzativi tenendo conto della distribuzione dei comuni per classi di popolazione. La percentuale di comuni che adottano il modello organizzativo dell'unione/comunità montana e il modello organizzativo del consorzio tendenzialmente diminuisce all'aumentare della classe di popolazione fino ad annullarsi completamente per i comuni che presentano popolazione superiore ai 100.000 abitanti nel caso delle Unioni/comunità montane. Diversamente per la forma associativa delle convenzioni intercomunali la percentuale di comuni aderente aumenta all'aumentare della classe di popolazione con un massimo del 50% nella classe di popolazione tra i 20.000 e i 60.000 abitanti.

**Tabella 5: Funzione sociale - n. forme di gestione associata**

| Regioni        | N. di Unioni/<br>Comunità montane | N. di Convenzioni | N. di Consorzi |
|----------------|-----------------------------------|-------------------|----------------|
| Piemonte       | 15                                | 7                 | 74             |
| Lombardia      | 57                                | 79                | 45             |
| Veneto         | 15                                | 32                | 3              |
| Liguria        | 0                                 | 37                | 5              |
| Emilia Romagna | 25                                | 9                 | 9              |
| Toscana        | 6                                 | 4                 | 30             |
| Umbria         | 0                                 | 10                | 0              |
| Marche         | 9                                 | 17                | 3              |
| Lazio          | 7                                 | 22                | 15             |
| Abruzzo        | 10                                | 13                | 12             |
| Molise         | 1                                 | 7                 | 6              |
| Campania       | 0                                 | 46                | 31             |
| Puglia         | 3                                 | 31                | 10             |
| Basilicata     | 1                                 | 15                | 2              |
| Calabria       | 0                                 | 14                | 4              |
| <b>Totale</b>  | <b>149</b>                        | <b>343</b>        | <b>249</b>     |

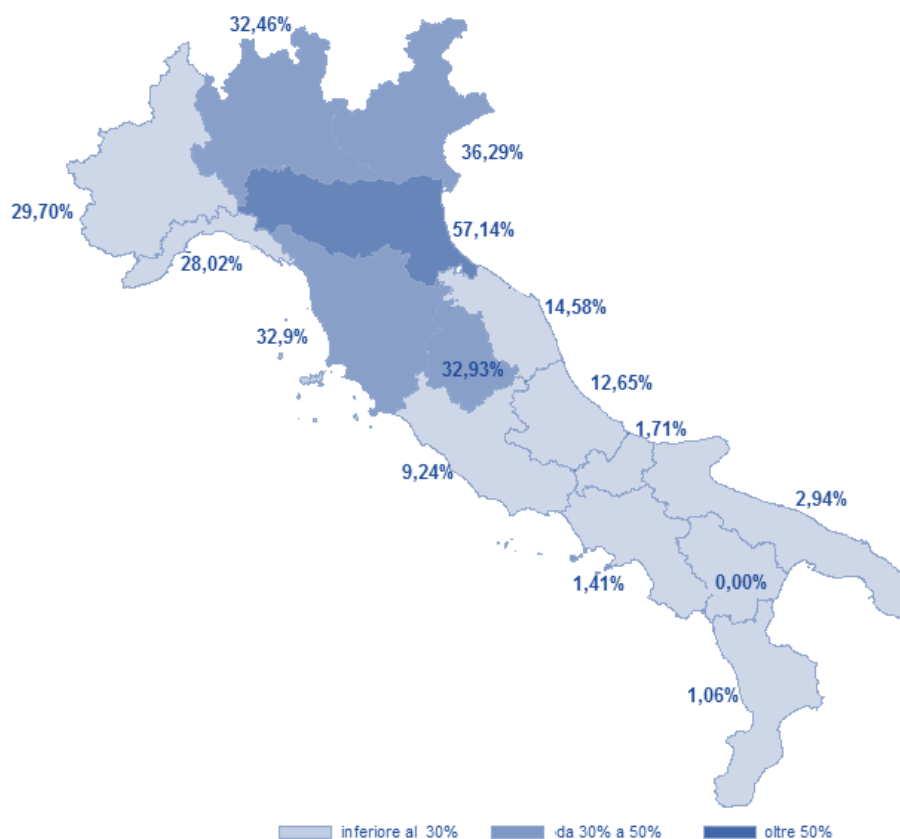
La maggior presenza di forme di gestione associata (Tabella 5) si trova nelle regioni del nord, prime su tutte la Lombardia con 57 Unioni/comunità montane, 79 convenzioni e 45 consorzi, seguita dal Piemonte con 15 Unioni/comunità montane e al sud, in Campania dove sono presenti 46 convenzioni e 31 consorzi.

Nel panorama appena descritto, fa eccezione l'Emilia Romagna. La legge Regionale emiliana infatti assegna alle Unioni che raggiungono una certa dimensioni i compiti e le risorse degli ambiti sociali. Viene cioè attribuita alle Unioni un compito di area vasta. Il poter gestire tali compiti, incentiva i comuni a cercare di avere in unione un Comune di media dimensione. L'Unione diventa quindi la forma associativa prevalente per la gestione dei servizi sociali, soppiantando le forme associative (convenzione e consorzio) utilizzate nelle altre regioni.

## Focus: funzione di gestione del territorio - servizio protezione civile

Analizzando i modelli organizzativi della funzione di gestione del territorio - servizio protezione civile la forma associativa prevalente è l'unione/comunità montana con il 26,18% dei comuni, seguono le convenzioni intercomunali con il 16,65% dei comuni e i consorzi con lo 0,20%. Analizzando il dettaglio regionale (Figura 9), l'Emilia Romagna è la regione con la più alta percentuale di comuni in gestione associata (il 52,01% in unione/comunità montana e il 5,13% in convenzione) seguita dal 36,29% dei comuni veneti (il 20,52% in Unione/comunità montana e il 15,77% in convenzione). Al sud si registrano le percentuali più basse di comuni che aderiscono alla gestione associata: nessun comune lucano aderisce a forme di gestione associata, in Calabria vi sono solo quattro comuni che hanno stipulato convenzioni e in Molise vi sono due comuni che svolgono il servizio in unione.

**Figura 9: Funzione del territorio - protezione civile - % di comuni in gestione associata**



Se si guarda alla distribuzione dei comuni per classi di popolazione osserviamo che la percentuale di comuni che adottano il modello organizzativo dell'unione/Comunità montana

e il modello organizzativo del consorzio, tendenzialmente diminuisce all'aumentare della classe di popolazione fino ad annullarsi completamente per i comuni che presentano in popolazione superiore ai 100.000 abitanti nel caso dell'unione di comuni. Diversamente la forma associativa delle convenzioni intercomunali è quasi inesistente.

**Tabella 6: Funzione del territorio - protezione civile - n. forme di gestione associata**

| Regioni        | N. di Unioni/<br>Comunità montane | N. di Convenzioni | N. di Consorzi |
|----------------|-----------------------------------|-------------------|----------------|
| Piemonte       | 45                                | 21                | 2              |
| Lombardia      | 48                                | 57                | 1              |
| Veneto         | 25                                | 25                | 0              |
| Liguria        | 2                                 | 15                | 1              |
| Emilia Romagna | 33                                | 3                 | 0              |
| Toscana        | 16                                | 7                 | 1              |
| Umbria         | 0                                 | 4                 | 0              |
| Marche         | 8                                 | 3                 | 0              |
| Lazio          | 5                                 | 2                 | 0              |
| Abruzzo        | 1                                 | 7                 | 0              |
| Molise         | 1                                 | 0                 | 0              |
| Campania       | 1                                 | 3                 | 0              |
| Puglia         | 1                                 | 1                 | 1              |
| Basilicata     | 0                                 | 0                 | 0              |
| Calabria       | 0                                 | 1                 | 0              |
| <b>Totale</b>  | <b>186</b>                        | <b>149</b>        | <b>6</b>       |

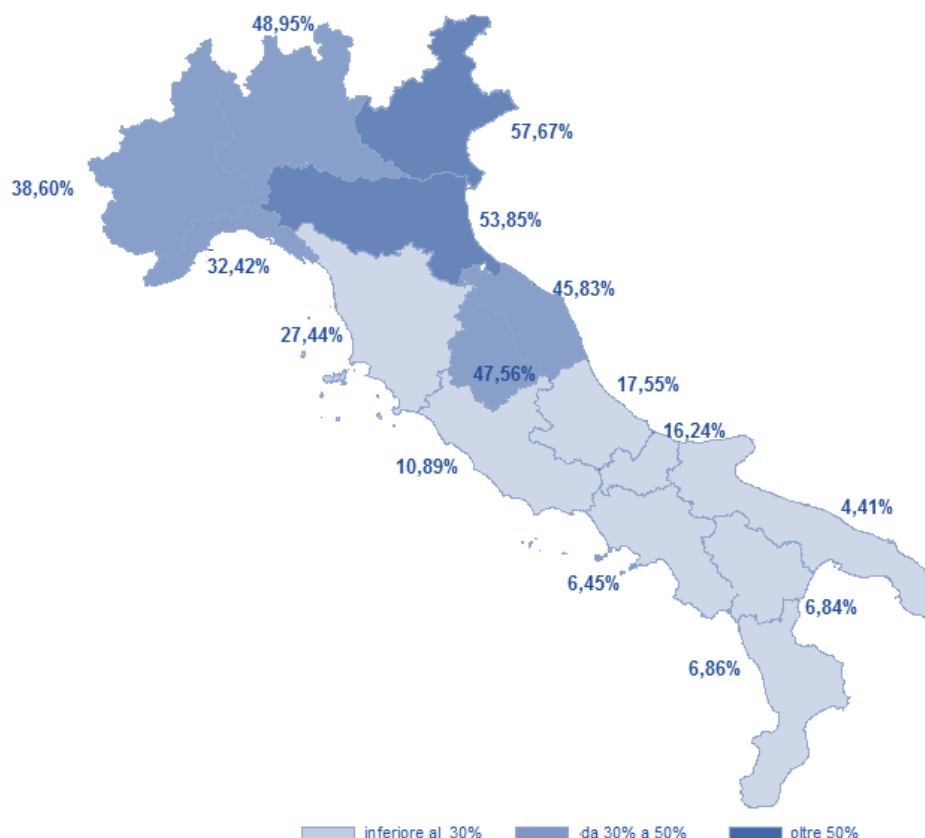
La maggior presenza di forme di gestione associata (Tabella 6) si trova nelle regioni del nord. Prime su tutte la Lombardia con 48 Unioni/comunità montane, 57 convenzioni e 1 consorzio, seguita dal Piemonte con 45 Unioni/comunità montane, 21 convenzioni e 2 consorzi e dal Veneto con 25 Unioni/comunità montane e 25 convenzioni. Al centro e al sud, invece, la gestione associata del servizio di protezione civile è ridotta in quanto prevale l'assenza del servizio e la gestione diretta.

La funzione di protezione civile è una tipica funzione associata in Unione, tuttavia nelle regioni dove le Unioni sono una forma associativa che si rivolge quasi esclusivamente ai piccoli comuni è molto usato lo strumento delle convenzioni. Piccoli Comuni situati intorno a comuni di dimensione più ampia devono tener conto degli spillover tra territori e la convenzione con un comune capofila di dimensione maggiore permette tale risultato. In Emilia Romagna la presenza di tali Comuni all'interno delle Unioni rende superflua la convenzione.

## Focus: polizia locale

Se consideriamo la funzione di polizia locale, a livello di singolo modello organizzativo il 24,68% dei comuni ricorre alle convenzioni intercomunali, il 13,05% alle Unioni/comunità montane e l'1,38% ai consorzi. Analizzando il dettaglio regionale (Figura 10), il 57,67% dei comuni del Veneto aderisce a forme di gestione associata (il 35,85% in convenzione, il 12,96% in Unioni/comunità montane e l'8,86% in consorzio) seguito dal 53,85% dei comuni dell'Emilia Romagna (il 39,56% in Unioni/comunità montane, l'11,72% in convenzione e il 2,56% in consorzio) e il 48,95% dei comuni lombardi (il 12,74% in Unioni/comunità montane, il 35,91% in convenzione e il 0,30% in consorzio). La più bassa percentuale di comuni che aderiscono alla gestione associata nella funzione polizia locale si registrano in Puglia, Campania, Calabria e Basilicata con meno del 7% dei comuni.

**Figura 10: Funzione di polizia locale - % di comuni in gestione associata**



Guardando invece ai tre modelli organizzativi tenendo conto della distribuzione dei comuni per classi di popolazione, osserviamo che la percentuale di comuni che adottano il modello organizzativo dell'unione/comunità montana tendenzialmente diminuisce all'aumentare

della classe di popolazione fino ad annullarsi completamente per i comuni che presentano popolazione superiore ai 100.000 abitanti nel caso delle Unioni/comunità montane. Diversamente per la forma associativa dei consorzi e delle convenzioni intercomunali la percentuale di comuni aderente aumenta all'aumentare della classe di popolazione sino a 5.000 abitanti per poi diminuire.

**Tabella 7: Funzione di polizia locale - n. forme di gestione associata**

| Regioni        | N. di Unioni/<br>Comunità montane | N. di Convenzioni | N. di Consorzi |
|----------------|-----------------------------------|-------------------|----------------|
| Piemonte       | 39                                | 81                | 5              |
| Lombardia      | 54                                | 188               | 4              |
| Veneto         | 16                                | 57                | 7              |
| Liguria        | 7                                 | 17                | 1              |
| Emilia Romagna | 24                                | 11                | 2              |
| Toscana        | 10                                | 14                | 1              |
| Umbria         | 1                                 | 12                | 0              |
| Marche         | 8                                 | 21                | 1              |
| Lazio          | 6                                 | 6                 | 2              |
| Abruzzo        | 0                                 | 15                | 1              |
| Molise         | 1                                 | 7                 | 0              |
| Campania       | 4                                 | 12                | 0              |
| Puglia         | 1                                 | 6                 | 0              |
| Basilicata     | 0                                 | 3                 | 0              |
| Calabria       | 2                                 | 10                | 1              |
| <b>Totale</b>  | <b>173</b>                        | <b>460</b>        | <b>25</b>      |

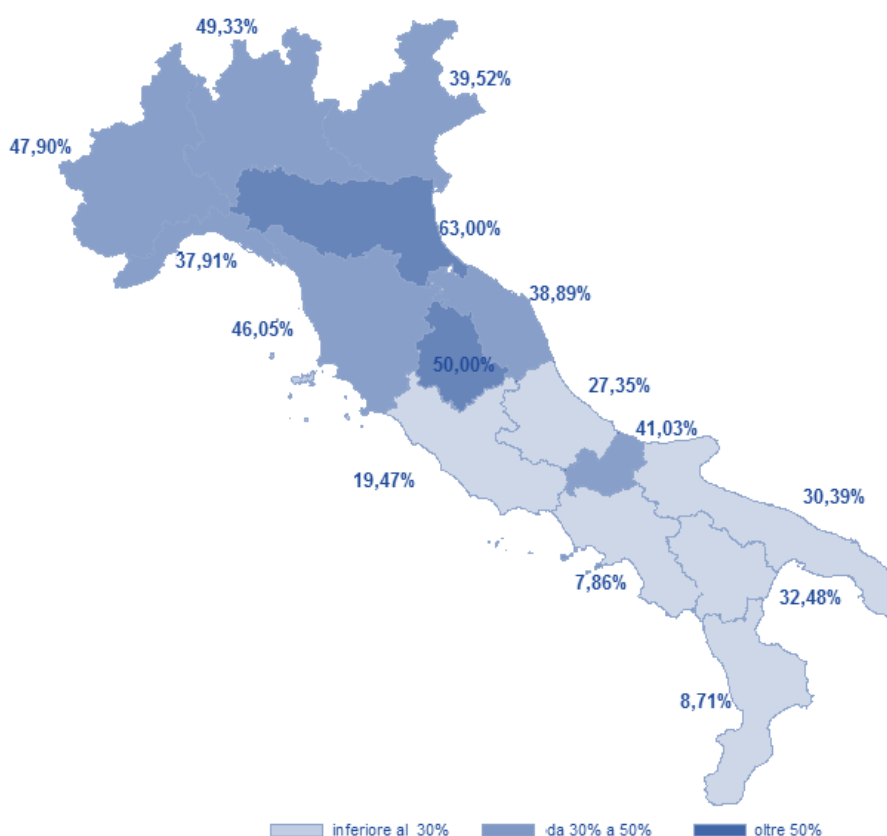
Per quanto riguarda le forme di gestione associata della funzione di Polizia locale, come è possibile vedere dalla Tabella 7, queste si trovano prevalentemente nelle regioni del nord. In Lombardia vi sono 188 convenzioni, 54 Unioni/comunità montane e 4 consorzi, in Piemonte 81 convenzioni, 39 Unioni/comunità montane e 5 consorzi, in Veneto 57 convenzioni, 16 Unioni/comunità montane e 7 consorzi. Al sud, invece, la forma di gestione prevalente è la convenzione intercomunale.

La polizia municipale sembra essere una forma tipica da convenzione, il Comune capofila svolge i compiti di Polizia per i piccoli comuni limitrofi, tuttavia molti Comuni la sperimentano per le Unioni, queste succede quando le Unioni raggiungono una certa massa critica che permette di sfruttare le economie di scala. Anche in questo caso l'Emilia manifesta un modello differente. La presenza dei Comuni di media dimensione in Unione rende superflue le convenzioni.

### **Focus: altri servizi generali**

Gli altri servizi generali, vengono erogati dal 25,83% dei comuni con convenzioni intercomunali, dal 12,16% dei comuni attraverso Unioni/comunità montane e lo 0,29% dei comuni ricorre ai consorzi. Analizzando il dettaglio regionale (Figura 11), l'Emilia Romagna è la regione con la più alta percentuale (63%) di comuni in gestione associata (il 40,29% in Unioni/comunità montane, il 20,15% in convenzione e il 2,56% in consorzio) seguita dal 50% dei comuni umbri (il 34,15% in convenzione e il 15,85% in Unioni/comunità montane) e il 49,33% dei comuni lombardi (il 31,93% in convenzione, il 17,09% in Unioni/comunità montane e lo 0,30% in consorzio). La più bassa percentuale di comuni che aderiscono alla gestione associata si registrano in Calabria e Campania, rispettivamente con l'8,71% e 7,86% dei comuni delle due regioni di appartenenza.

**Figura 11: Altri servizi generali - % di comuni in gestione associata**



L'analisi ha poi riguardato l'individuazione dei tre modelli organizzativi tenendo conto della distribuzione dei comuni per classi di popolazione. Osserviamo che la percentuale di comuni che adottano il modello organizzativo dell'unione/comunità montana e il modello organizzativo della convenzione tendenzialmente diminuisce all'aumentare della classe di

popolazione fino ad annullarsi completamente per i comuni che presentano popolazione superiore ai 100.000 abitanti.

**Tabella 8: Altri servizi generali – n. forme di gestione associata**

| Regioni        | N. di Unioni/<br>Comunità montane | N. di Convenzioni | N. di Consorzi |
|----------------|-----------------------------------|-------------------|----------------|
| Piemonte       | 29                                | 140               | 2              |
| Lombardia      | 56                                | 173               | 4              |
| Veneto         | 26                                | 51                | 1              |
| Liguria        | 3                                 | 27                | 0              |
| Emilia Romagna | 25                                | 25                | 1              |
| Toscana        | 12                                | 25                | 1              |
| Umbria         | 2                                 | 15                | 0              |
| Marche         | 6                                 | 24                | 0              |
| Lazio          | 5                                 | 18                | 1              |
| Abruzzo        | 1                                 | 24                | 0              |
| Molise         | 1                                 | 20                | 0              |
| Campania       | 1                                 | 18                | 0              |
| Puglia         | 3                                 | 16                | 0              |
| Basilicata     | 2                                 | 10                | 0              |
| Calabria       | 2                                 | 13                | 0              |
| <b>Totale</b>  | <b>174</b>                        | <b>599</b>        | <b>10</b>      |

Gli Altri servizi generali, come è possibile vedere dalla Tabella 8, vengono svolti in gestione associata prevalentemente nelle regioni del nord. In Lombardia vi sono 173 convenzioni, 56 Unioni/comunità montane e 4 consorzi, in Piemonte 140 convenzioni, 29 Unioni/comunità montane e 2 consorzi, in Veneto 51 convenzioni, 26 Unioni/comunità montane e 1 consorzio. Al sud, invece, la forma di gestione prevalente è la convenzione intercomunale e sono completamente assenti i consorzi.

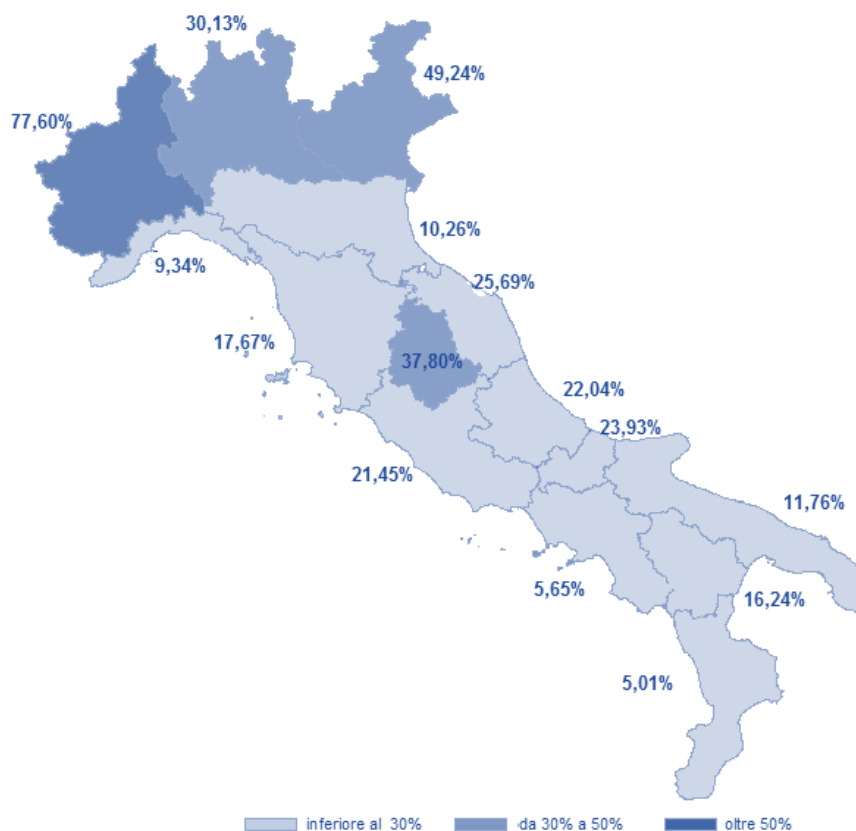
Per i servizi generali valgono le considerazioni già proposte per la polizia municipale, questi sembrano essere una forma tipica da convenzione, il Comune capofila svolge i compiti per i piccoli comuni limitrofi, tuttavia molti Comuni la sperimentano per le Unioni, queste succede quando le Unioni raggiungono una certa massa critica che permette di sfruttare le economie di scala. Anche in questo caso l'Emilia manifesta un modello differente. La presenza dei Comuni di media dimensione in Unione rende superflue le convenzioni.

### **Focus: Servizio smaltimento rifiuti**



Considerando specificamente la funzione smaltimento rifiuti il modello organizzativo prevalente è rappresentato dai consorzi con il 20,73% dei comuni che vi ricorre. Si tratta infatti di una attività di natura industriale, gestita meglio da tali forme associate. Vi è poi un 8,68% di comuni che si rivolge alle Unioni/comunità montane e un 4,46% che di rivolge alle convenzioni intercomunali per l'erogazione del servizio. Analizzando il dettaglio regionale (Figura 12), in Piemonte ben il 77,60% dei comuni dell'intera regione è in forma associata nella gestione dei rifiuti (il 73,30% in consorzio e il 4,30% in unione/comunità montana), invece nel Veneto la percentuale scende al 49,24% così suddivisa: il 33,69% in consorzio, il 13,61% in unione/comunità montana e l'1,94% in convenzione. La più bassa percentuale di comuni che aderiscono alla gestione associata nella funzione smaltimento rifiuti si registrano in Calabria e in Campania, rispettivamente con il 5,01% e il 5,65% dei comuni delle due regioni di appartenenza.

**Figura 12: Servizio smaltimento rifiuti - % di comuni in gestione associata**



L'analisi ha poi riguardato l'individuazione dei tre modelli organizzativi tenendo conto della distribuzione dei comuni per classi di popolazione. Osserviamo che la percentuale di comuni che adottano il modello organizzativo dell'unione/comunità montana e il modello

organizzativo del consorzio tendenzialmente diminuisce all'aumentare della classe di popolazione. Diversamente per la forma associativa delle convenzioni intercomunali la percentuale di comuni aderente aumenta all'aumentare della classe di popolazione.

**Tabella 9: Servizio smaltimento rifiuti – n. forme di gestione associata**

| Regioni        | N. di Unioni/<br>Comunità montane | N. di Convenzioni | N. di Consorzi |
|----------------|-----------------------------------|-------------------|----------------|
| Piemonte       | 15                                | 0                 | 72             |
| Lombardia      | 49                                | 46                | 27             |
| Veneto         | 12                                | 5                 | 27             |
| Liguria        | 1                                 | 4                 | 3              |
| Emilia Romagna | 5                                 | 1                 | 6              |
| Toscana        | 4                                 | 3                 | 6              |
| Umbria         | 0                                 | 1                 | 3              |
| Marche         | 5                                 | 1                 | 9              |
| Lazio          | 14                                | 1                 | 6              |
| Abruzzo        | 2                                 | 5                 | 11             |
| Molise         | 4                                 | 2                 | 0              |
| Campania       | 1                                 | 1                 | 8              |
| Puglia         | 3                                 | 1                 | 6              |
| Basilicata     | 1                                 | 2                 | 1              |
| Calabria       | 3                                 | 4                 | 1              |
| <b>Totale</b>  | <b>119</b>                        | <b>77</b>         | <b>186</b>     |

La maggior presenza di forme di gestione associata (Tabella 9) si trova nelle regioni del nord. Prime su tutte la Lombardia con 49 Unioni/comunità montane, 46 convenzioni e 27 consorzi, seguita dal Piemonte con 15 Unioni/comunità montane e 72 consorzi e dal Veneto con 12 Unioni/comunità montane, 5 convenzioni e 27 consorzi. Rispetto alle funzioni/servizi analizzati in precedenza, nel settore rifiuti la forma di gestione associata prevalente è il consorzio.

## Conclusioni

Le Unioni dei Comuni, nate per far fronte ai problemi di efficienza dei piccoli Comuni si stanno rivelando una forma associativa molto flessibile. Pur se il modello prevalente rimane quello pensato dal legislatore, un numero di piccoli o piccolissimi comuni che si uniscono per fornire servizi, a tale modello se ne sta affiancando un altro in cui l'obiettivo non solo l'aumento dell'efficienza dei piccoli comuni e il perseguimento di economie di scala e di scopo, ma una riorganizzazione territoriale più forte in cui il nuovo ente locale assuma ruoli di area vasta significativi. Se il primo modello può considerarsi tipico del Piemonte, il secondo è il modello adottato dalla Regione Emilia Romagna.

La lezione emiliana mostra come, con una legge regionale che attraverso il conferimento alle Unioni dei compiti di ambito solale e i trasferimenti ad esso associati, si possa pervenire ad una riorganizzazione territoriale per enti di area vasta.

La differente natura e funzione delle Unioni in Piemonte e in Emilia Romagna possa portare a differenti performance dello strumento associativo che andrebbero studiate approfonditamente.

Occorre notare come pur in assenza di una volontà regionale forte e tipizzata in una legge, altre regioni (ad esempio le Marche) hanno cominciato a sperimentare Unioni sul modello Emiliano. L'assenza di una normativa esplicita tuttavia non ha condotto alla riorganizzazione territoriale a cui si assiste in Emilia.

## Bibliografia

Arachi G., Di Liddo G., Giuranno M.G. (2016). Cooperazione locale in Italia: le Unioni di Comuni, in *Economia Pubblica*, n. 1, pp. 11-36.

Bartolini D. (2015). Municipal Fragmentation and Economic Performance of OECD TL2 Regions, OECD Regional Development Working Papers, n. 2: <http://dx.doi.org/10.1787/5jrxqs60st5h-en>.

Bartolini D., Fiorillo F. (2006). Le associazioni tra Comuni: un approccio teorico, in Fiorillo F. e Robotti L. (a cura di). *L'Unione dei Comuni. Teoria economica ed esperienze concrete*. FrancoAngeli, Milano.

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>.

Di Ielsi G., Porcelli F., Zanardi A. (2016). La valutazione dell'efficienza nelle forme associate dei Comuni italiani: la lezione dei fabbisogni standard, *Economia Pubblica*, n. 1, pp. 37-59.

Ferraresi M, Migali G, Rizzo L. (2018). Does intermunicipal cooperation promote efficiency gains? Evidence from Italian municipal unions. *Journal of Regional Science* n. 58 pp. 1017-1044: <https://doi.org/10.1111/jors.12388>

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.

Manestra S., Messina G., Peta A. (2018). L'Unione (non) fa la forza? Alcune evidenze preliminari sull'associazionismo comunale in Italia. *Questioni di economia e finanza*, n. 452.