

## Le unioni di comuni in Italia: modelli di gestione associata a confronto

GIOVANNA DI IELSI, FABIO FIORILLO e FRANCESCO PORCELLI

### Abstract:

In Italia si assiste, negli ultimi anni, a un sensibile sviluppo delle forme associative comunali. Nel 2016 il 33,36% degli oltre 6000 comuni delle regioni a statuto ordinario ha svolto almeno una funzione/servizio fondamentale attraverso l'unione di comuni. Le regioni con la più alta percentuale di comuni aderenti a forme associative sono: l'Emilia-Romagna con circa il 70% di comuni in unione, il Piemonte con il 46,5%. In questo articolo ci domandiamo se all'interno della forma associativa i modelli di gestione siano gli stessi o se siano differenti in termini strutturali e di 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, e un modello emiliano-romagnolo in cui le unioni si costituiscono attorno a un comune capofila di media dimensione. La nostra analisi mira a identificare le caratteristiche che distinguono i due modelli e a capirne le differenze in termini di obiettivi perseguiti e di performance. Si analizzano in dettaglio le performance realizzate nelle seguenti funzioni: il settore sociale, la polizia locale, il servizio smaltimento rifiuti e gli asili nido. Le analisi si basano sui dati raccolti per il calcolo dei fabbisogni standard pubblicati online nel portale OpenCivitas.

### Risk communication and investment decisions: An experimental analysis

Recently, there has been a significant development of intermunicipal cooperation in Italy. In 2016, about the 33.36% of 6,000 municipalities in the regions with ordinary statute carried out at least one fundamental function/service through the "unioni di comuni". The regions with the highest percentage of municipalities cooperating in an "unione di comuni" are: Emilia-Romagna with about 70% of municipalities, Piedmont with 46.5%. In this paper, we wonder whether the management models within the cooperation are the same or whether they are different in terms of structure and performance. In our opinion, at least two different models emerge: a model that, for simplicity, we define "Piemontese", in which unions are a phenomenon that almost exclusively involves small municipalities, and an Emilia-Romagna model in which unions are formed around a municipality medium-sized leader. Our analysis aims to identify the characteristics that distinguish the two models and to understand the differences in terms of objectives pursued and performance. The performances achieved in the following functions are analysed in detail: the social sector, the local police, the waste disposal service and the nursery. The analyses are based on the data collected for the calculation of standard needs published online in the OpenCivitas portal.

Di Ielsi: SOSE, Soluzioni per il Sistema Economico S.p.a.,  
email: [gdielsi@sose.it](mailto:gdielsi@sose.it)  
Fiorillo: Università Politecnica delle Marche,  
email: [f.fiorillo@staff.univpm.it](mailto:f.fiorillo@staff.univpm.it)  
Porcelli: Università degli Studi di Bari Aldo Moro,  
email: [francesco.porcelli1@uniba.it](mailto:francesco.porcelli1@uniba.it)

### Per citare l'articolo:

Di Ielsi G., Fiorillo F., Porcelli F. (2021), "Le unioni di comuni in Italia: modelli di gestione associata a confronto", *Moneta e Credito*, 75 (297): 11-40.

DOI: <https://doi.org/10.13133/2037-3651/17740>

JEL codes:  
H77, R50

Keywords:  
cooperation among municipalities,  
management models

Homepage della rivista:  
<http://www.monetaecredito.info>

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 la 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 (Commissione parlamentare per il federalismo fiscale, 2016). 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 (Iommi e Marinari, 2016).

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 (Di Ielsi et al., 2016, p. 39).

A distanza di quasi 20 anni<sup>1</sup> dalla modifica del TUEL (Testo unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali, d.lgs. 18 agosto 2000 n. 267) 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.

Il tema dell'eccessiva frammentazione è un tema che ricorre nell'agenda politica di molti paesi che hanno avviato dei processi di fusione e/o associazioni tra comuni (cfr. Poel, 2000, per il Canada; Fiorillo e Robotti, 2006, per l'Italia; Blom-Hansen et al., 2016, per la Svezia; Hinnerich, 2009, per la Danimarca; Nakazawa e Miyashita, 2014, per il Giappone; Dollery e Robotti, 2008, per un confronto internazionale.).

L'idea teorica su cui si fondano le politiche volte a ridurre la frammentazione degli enti locali può essere fatta risalire al contributo di Buchanan (1965). Secondo tale autore gli enti locali forniscono beni di club, la cui funzione di produzione ha la classica forma ad U, per basse forniture del servizio la presenza di economia di scala e di economie di *sharing* suggerisce che enti di dimensioni maggiori potrebbero fornire la stessa quantità di beni pubblici a costi minori, all'aumentare della dimensione dell'ente possono insorgere delle diseconomie. Esiste cioè una quantità ottimale di servizio da fornire e una dimensione ottimale dell'ente locale (club). Tuttavia, la dimensione ottimale è necessariamente differente per ciascun tipo di servizio, rendendo difficoltoso, se non impossibile, lo sfruttamento delle economie di scala per tutta la gamma di servizi forniti. Inoltre, enti locali polifunzionali non possono rispettare il principio di equivalenza fiscale di Olson (1969).<sup>2</sup>

A riprova di quanto detto, le verifiche empiriche pongono dei dubbi sul fatto che le aggregazioni comunali (Manestra et al., 2018), almeno quelle che riguardano i comuni più piccoli, permettano di sfruttare meglio le economie di scala<sup>3</sup> e mettono in evidenza come le ragioni che fondano tali aggregazioni possano essere diverse: mancata fornitura dei servizi (o di una vasta gamma di servizi) da parte dei piccoli comuni (Fraschini e Osculati, 2006), presenza di costi di transazione (Bartolini e Fiorillo, 2011), internalizzazione delle esternalità (Bosch e Solé-Ollé, 2005; Di Liddo e Giuranno, 2020), limitate competenze negli enti locali di piccole dimensioni (Ramsland e Dollery, 2011). Centrale inoltre il ruolo che hanno gli enti sovraordinati nel definire il sistema di incentivi che spinge le piccole municipalità all'aggregazione (Fiorillo e Pola, 2006; Nakazawa e Miyashita, 2014).

---

<sup>1</sup> E a quasi 30 anni dalla Legge Bassanini che ne ha decretato l'avvio formale.

<sup>2</sup> Si parla di equivalenza fiscale quando c'è coincidenza tra confini amministrativi e area su cui ricadono i costi e i benefici delle attività pubbliche dei governi.

<sup>3</sup> Alcuni autori - Reingewertz (2012), Blesse e Baskaran (2016) e Ferraresi et al. (2018) - mostrano come le aggregazioni comunali portano a una riduzione del costo del servizio e di conseguenza allo sfruttamento delle economie di scala. Al contrario Allers e Geertsema (2016) e Blom-Hansen et al. (2016) suggeriscono che tali economie non ci sono, o al limite ci sono solo per le municipalità più piccole.

Di conseguenza, molti autori piuttosto che focalizzarsi sulla presenza/assenza di economie di scala nei singoli servizi, hanno preferito puntare la loro attenzione sulle forme di gestione associata di un territorio su cui esistono più enti locali, indicandone punti di forza e di debolezza. Dollery e Johnson (2005) in base all'esperienza australiana propongono una tassonomia di sette modelli di governo locale basandoli sulle differenze in termini di controllo operativo (ovvero di capacità di fornire servizi) e di controllo politico (ovvero di capacità di decidere democraticamente circa tale fornitura). La loro tassonomia comprende forme che ricalcano le forme consortili italiane (*ad hoc resource-sharing model*), forme che simili alle unioni di comuni (*Regional Organization of Councils*), fino ad arrivare alla fusione tra comuni (*amalgamation*). Il tema del confronto tra varie forme istituzionali è ripreso poi da Bartolini e Fiorillo (2011) che comparano unioni e consorzi, da Fraschini e Osculati (2006) e da Di Liddo e Giuranno (2020) che confrontano il caso delle fusioni con quello delle associazioni tra comuni (unioni).

In questo articolo, non solo confrontiamo empiricamente le forme istituzionali previste nel nostro paese, ma ci domandiamo se all'interno della forma associativa dell'unione di comuni i modelli di gestione siano gli stessi o se siano differenti in termini strutturali e di 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, e un modello emiliano-romagnolo in cui le unioni si costituiscono attorno a un comune capofila di media dimensione. 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 (Di Ielsi et al., 2016).<sup>4</sup>

L'articolo è organizzato in cinque sezioni. La sezione 1 mette in risalto la struttura dei comuni italiani dando rilievo alla predominanza dei piccoli enti con popolazione sotto i 5000 abitanti. La sezione 2 approfondisce, in prima battuta, il contesto istituzionale dei provvedimenti normativi con cui il legislatore ha disciplinato le forme associative, poi descrive la base dati di riferimento. La sezione 3 discute i due modelli associativi che caratterizzano il focus dello studio: il modello emiliano-romagnolo da un lato e il modello piemontese dall'altro. Successivamente, la sezione 4 mostra una analisi quantitativa della performance delle gestioni associate nei due modelli focalizzando l'attenzione su quattro funzioni: l'assistenza sociale, la polizia locale, lo smaltimento dei rifiuti e gli asili nido. Da ultimo, la sezione 5 riassume le conclusioni dell'analisi.

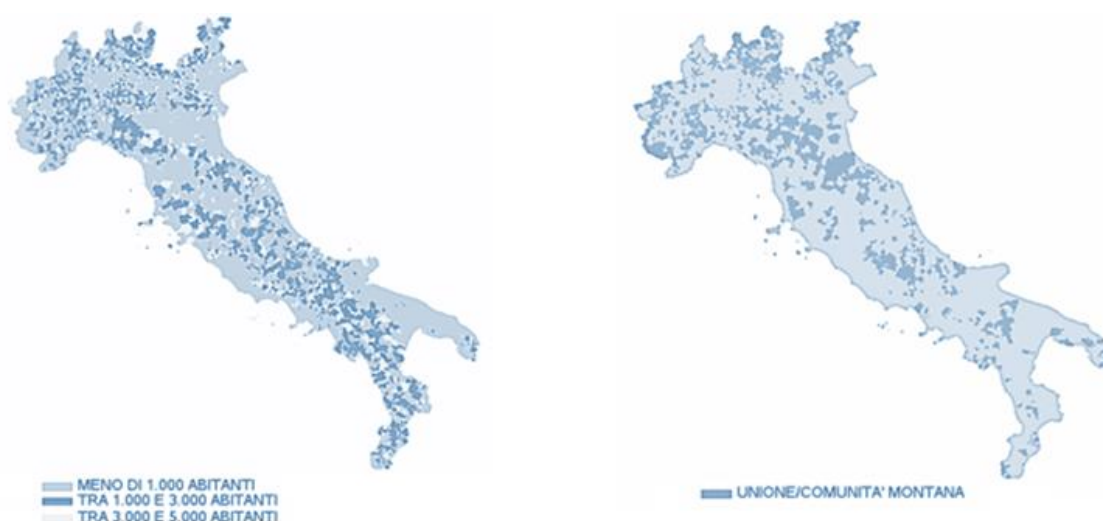
## 1. La realtà dei piccoli comuni

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 cartogramma in figura 1.

---

<sup>4</sup> L'art. 12, comma 1, lett. f) della legge 5 maggio 2009 n. 46 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".

Figura 1 – I piccoli comuni e le unioni di comuni

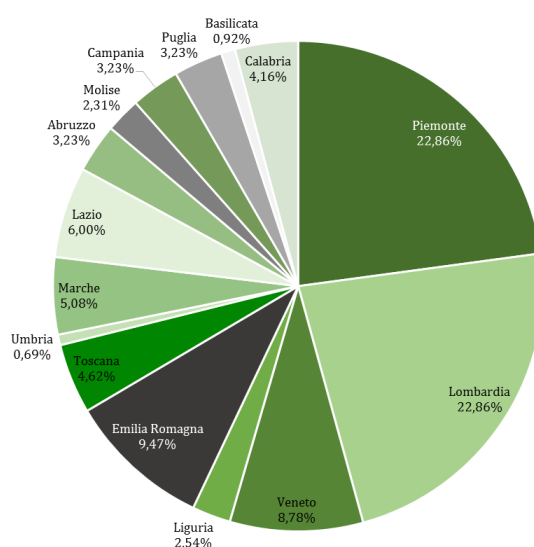


Fonte: elaborazioni proprie su dati OpenCivitas.

La percentuale dei 4588 piccoli comuni delle regioni a statuto ordinario (RSO), ovvero con un numero di abitanti non superiore a 5000, è pari al 69% del totale delle realtà amministrative presenti nelle RSO (6647 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 Toscana, Lazio, 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.

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, si trova la presenza delle unioni anche dove esistono comuni medio-grandi, in particolare in Emilia-Romagna. Per tale ragione riteniamo sia utile provare a identificare le caratteristiche dei differenti modelli di gestione associata attraverso l'unione di comuni.

Figura 2 – Percentuale di unioni sul territorio



Fonte: elaborazioni proprie su dati OpenCivitas.

Analizzando il dettaglio regionale (figura 2) delle unioni di comuni, si può notare che la più alta percentuale di unioni si registra in Piemonte e Lombardia, seguita dall'Emilia-Romagna e dal Veneto. Nelle regioni del sud la forma associativa delle unioni di comuni è meno presente.

Tabella 1 – Percentuale di copertura dei comuni in unione

Regioni	Numero comuni	Numero comuni rispondenti al questionario	Numero comuni in unione	Percentuale di copertura delle unioni (%)	Percentuale di copertura delle unioni rispetto ai comuni rispondenti (%)
Piemonte	1.202	1.000	465	38,69	46,50
Lombardia	1.527	1.334	475	31,11	35,61
Veneto	575	463	158	27,48	34,13
Liguria	235	182	33	14,04	18,13
Emilia-Romagna	334	273	191	57,19	69,96
Toscana	279	215	79	28,32	36,74
Umbria	92	82	14	15,22	17,07
Marche	236	144	66	27,97	45,83
Lazio	378	303	89	23,54	29,37
Abruzzo	305	245	114	37,38	46,53
Molise	136	117	29	21,32	24,79
Campania	550	496	49	8,91	9,88
Puglia	258	204	38	14,73	18,63
Basilicata	131	117	27	20,61	23,08
Calabria	409	379	26	6,36	6,86
<b>Totale RSO</b>	<b>6.647</b>	<b>5.554</b>	<b>1.853</b>	<b>27,88</b>	<b>33,36</b>

Le forme associative stanno avendo un sensibile sviluppo negli ultimi anni. Nel 2016, con riferimento ai 5554 comuni rispondenti al questionario SOSE-IFEL FC30U dei fabbisogni standard,<sup>5</sup> il 33,36% di enti ha dichiarato di svolgere almeno una funzione/servizio fondamentale attraverso l'unione. Le regioni con la più alta percentuale di comuni aderenti alla forma associativa sono: l'Emilia-Romagna con circa il 70% di enti in unione, il Piemonte con il 46,5%; ricorrono in misura inferiore all'unione di comuni gli enti del sud Italia.

## 2. Contesto istituzionale e base dati di riferimento

A partire dagli anni '90 il legislatore ha incentivato, in vario modo, le forme associative ritenendole un utile strumento per il raggiungimento dell'efficienza, dell'efficacia e dell'economicità nella gestione dei servizi comunali.<sup>6</sup> Inizialmente le forme di cooperazione intra-comunale (unioni di comuni, consorzi, convenzioni o accordi di programma) erano state pensate come forma di cooperazione che avrebbe dovuto portare, in via obbligatoria, alla fusione dei comuni partecipanti. Nel corso degli anni, questo modello non ha riscontrato il successo desiderato facendo cadere l'obbligo di fusione. In seconda battuta, anche l'obbligatorietà di associazione per comuni sotto i 5000 abitanti (3000 abitanti se montani), introdotta a partire dal 2010<sup>7</sup> e rafforzata nel 2014,<sup>8</sup> non si è mai concretizzata lasciando, di fatto, la scelta di svolgere i servizi in forma associata su base esclusivamente volontaria.<sup>9</sup> Nonostante, a oggi, il processo di diffusione della gestione associata risulti meno pervasivo di quanto il legislatore inizialmente si proponeva, in alcuni territori l'associazionismo ha riscontrato un discreto successo. È questo, ad esempio, il caso dei comuni dell'Emilia-Romagna e del Piemonte dove, sia pur con modelli molto diversi, il numero di comuni associati risulta mediamente più alto della media nazionale.

Nel corso di questo lavoro approfondiremo i risultati dell'associazionismo in Piemonte ed Emilia-Romagna attingendo le informazioni da una banca dati di recente costruzione. In particolare, le analisi si baseranno sui dati raccolti per il calcolo dei fabbisogni standard (FaS) e pubblicati online nel portale OpenCivitas ([www.opencivitas.it](http://www.opencivitas.it)) da parte di SOSE S.p.A. In particolare, si farà riferimento ai dati acquisiti con il questionario FC30U relativo alla annualità 2016. L'utilizzo di questi dati offre ampi vantaggi in quanto, al fine di determinare i FaS dei comuni delle RSO, le informazioni richieste nei questionari predisposti da SOSE hanno consentito di registrare, per la prima volta in modo preciso e capillare, i servizi e le spese generate, sia individualmente dai singoli comuni, sia dalla gestione associata con riferimento al perimetro dell'associazione. Per ogni servizio attinente alle funzioni fondamentali, attraverso le informazioni richieste nel "Quadro B - Forme di gestione del servizio" dei questionari sopra citati, una volta individuato il perimetro delle forme di gestione associata (convenzione, consorzio, unione di comuni e comunità montana) ad ogni comune è stata attribuita una quota parte delle variabili di spesa e di output dichiarate dal comune capofila e

---

<sup>5</sup> Come è noto, alla SOSE, Soluzioni per il sistema economico S.p.A. (società *in house* del Ministero dell'Economia e delle Finanze), con il supporto scientifico di IFEL, Istituto per la Finanza e l'Economia Locale (fondazione dell'Associazione Nazionale dei Comuni Italiani), è affidato dal 2011 l'incarico tecnico di determinare i costi e i fabbisogni standard (FaS) relativi alle funzioni fondamentali degli enti locali delle regioni a statuto ordinario.

<sup>6</sup> Nell'ordinamento giuridico italiano l'istituto dell'unione di comuni è stato introdotto con la legge 142/1990.

<sup>7</sup> 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).

<sup>8</sup> Legge 56/2014, cosiddetta Legge Delrio.

<sup>9</sup> La stessa obbligatorietà, di recente, è stata in parte dichiarata incostituzionale dalla sentenza Corte Cost. 4/03/2019 n. 33.

dall'unione/comunità montana nel questionario in proporzione alla popolazione residente o al driver di riferimento del fabbisogno se diverso dalla popolazione.<sup>10</sup>

### 3. I modelli di gestione a confronto

Soffermandosi sulle forme associate delle regioni Emilia-Romagna e Piemonte, si vuole indagare se esiste un solo modello organizzativo delle unioni o se è possibile parlare di modello emiliano-romagnolo e di modello piemontese.

Dalla figura 3, si evince che in Italia oltre il 65% dei comuni non eroga il servizio di trasporto pubblico locale (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. La mancanza di servizi si conferma in Piemonte, con percentuali anche maggiori, mentre in Emilia-Romagna il numero di comuni privi di servizi scende sensibilmente.

Guardando alla platea di comuni che erogano i servizi fondamentali, 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 dagli ambiti sociali definiti a livello regionale.<sup>11</sup>

Rispetto alla situazione nazionale le due regioni si comportano in maniera differente: la percentuale di comuni che prediligono la gestione diretta è maggiore della percentuale italiana in Piemonte e minore in Emilia-Romagna. Dalla figura 3 sembra cioè emergere una realtà piemontese dove molti comuni sono privi di servizi e, tra i comuni che li forniscono, molti sono in gestione diretta. La realtà emiliano-romagnola sembra essere più collaborativa: la percentuale dei comuni senza servizi è più bassa, ma è anche più bassa la percentuale di comuni che li gestiscono direttamente, suggerendo che tali servizi passano attraverso la gestione associata.

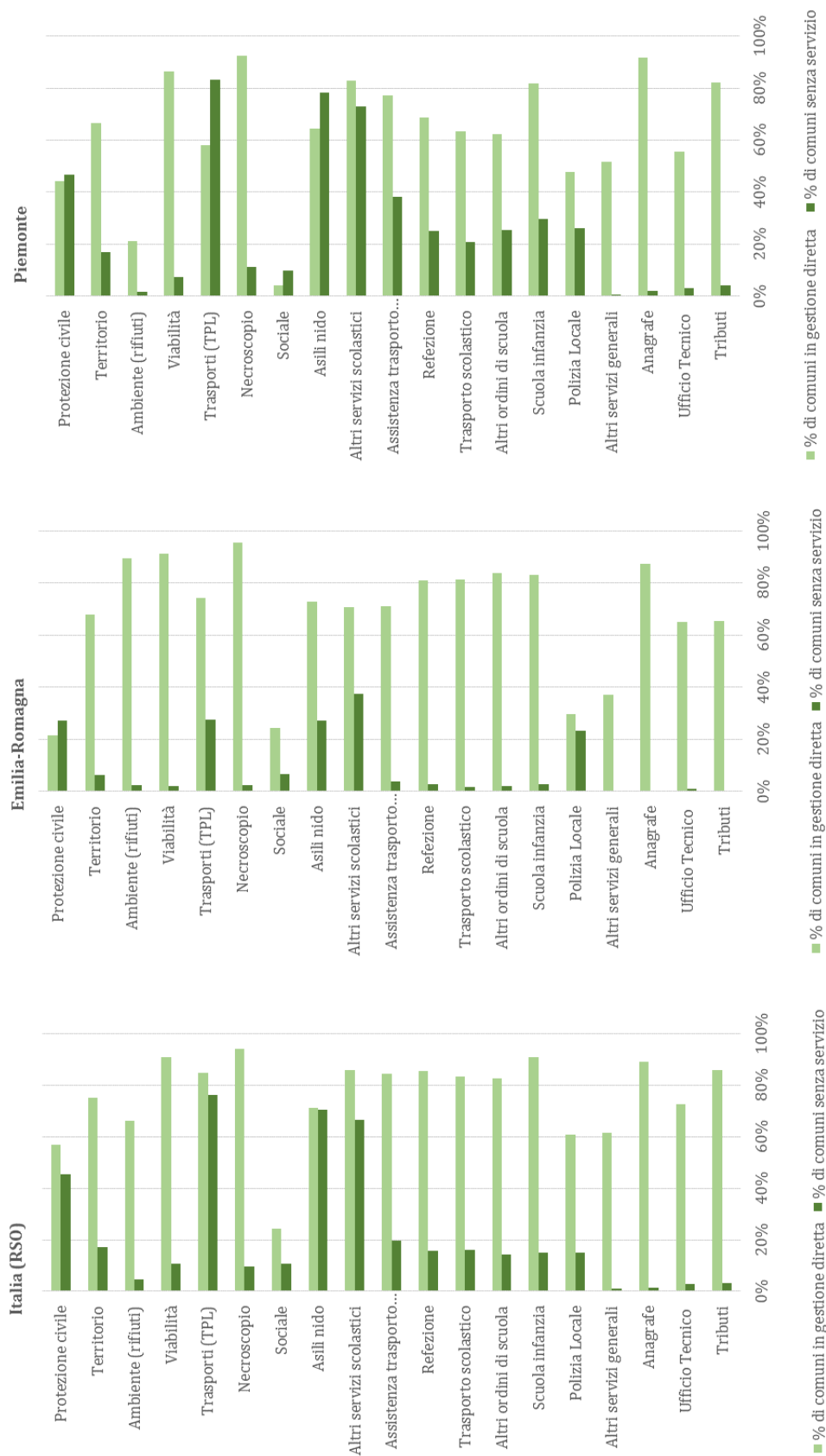
La figura 4 invece evidenzia per ogni funzione o servizio fondamentale le percentuali di comuni appartenenti alle forme associative individuate nel questionario FC30U (unioni/comunità montane, convenzioni intercomunali e consorzi). Aggregando i dati dei modelli organizzativi, la percentuale dei comuni che ricorrono a forme di gestione associata è pari al 75,76% per quanto riguarda la funzione sociale, al 43,03% per la gestione del territorio attraverso il servizio di 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 lo smaltimento rifiuti. Per tutte le altre funzioni i comuni ricorrono a forme associate in misura minore al 30%. Entrambe le regioni considerate, fanno ampio ricorso all'associazionismo intercomunale; è tuttavia evidente come la forma associativa delle unioni sia prevalente in Emilia anche in servizi dove in Piemonte prevalgono convenzioni o consorzi come, ad esempio, ufficio tecnico, servizi generali trasporto scolastico e refezione.

---

<sup>10</sup> Cfr. Nota metodologica "Revisione della metodologia dei fabbisogni standard dei Comuni in base all'art. 6 d. lgs. 26 novembre 2010, n. 216", 13 settembre 2016 ([https://www.mef.gov.it/ministero/commissioni/ctfs/documenti/Nota\\_revisione\\_metodologia\\_FS2017\\_SOSE\\_13\\_settembre\\_2016.pdf](https://www.mef.gov.it/ministero/commissioni/ctfs/documenti/Nota_revisione_metodologia_FS2017_SOSE_13_settembre_2016.pdf)).

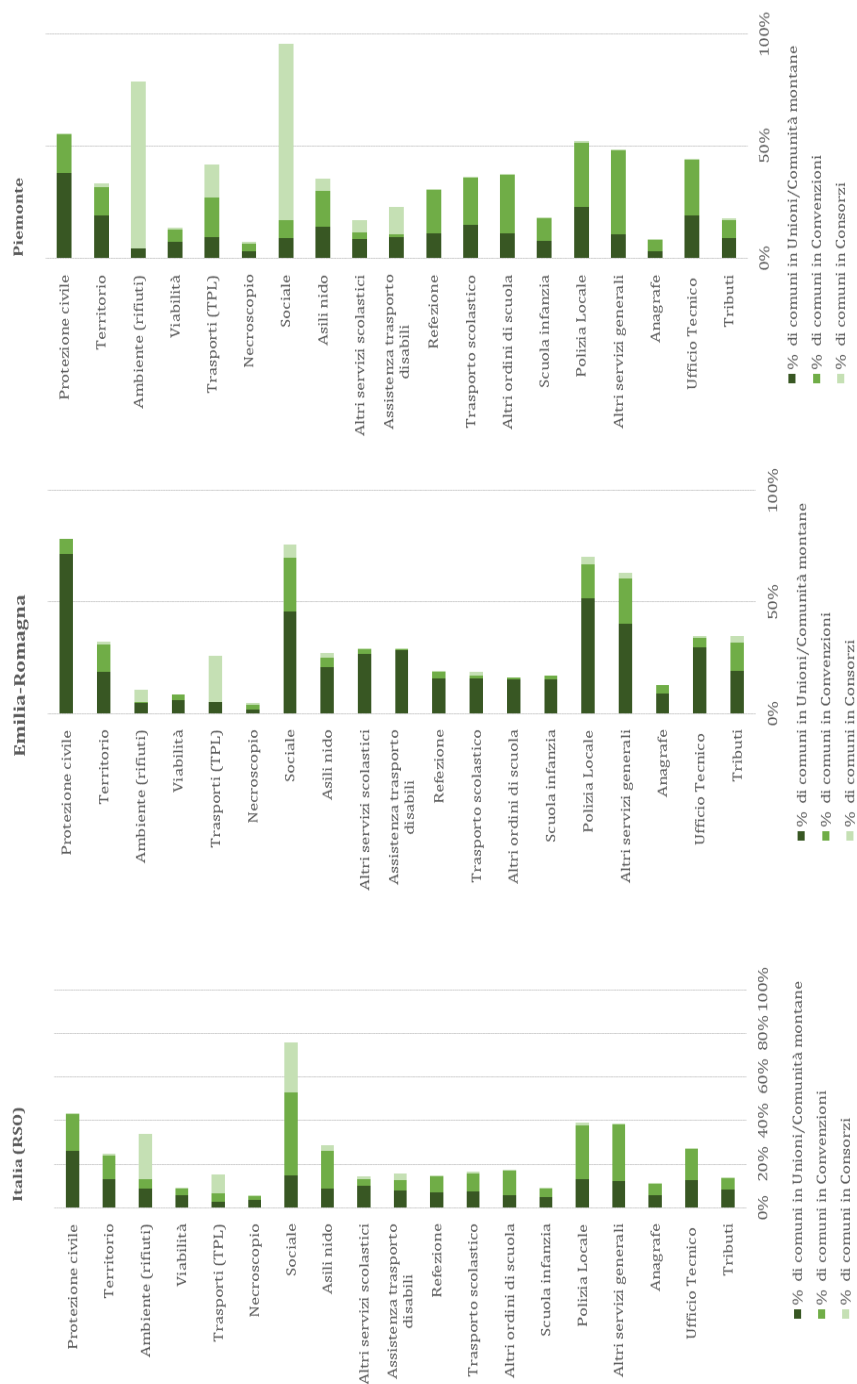
<sup>11</sup> Occasionalmente gli ambiti coincidono con il comune.

Figura 3 – Percentuale di comuni in gestione diretta o senza servizio



Fonte: elaborazioni proprie su dati OpenCivitas.

Figura 4 – Percentuale di comuni in gestione associata per servizio



Fonte: elaborazioni proprie su dati OpenCivitas

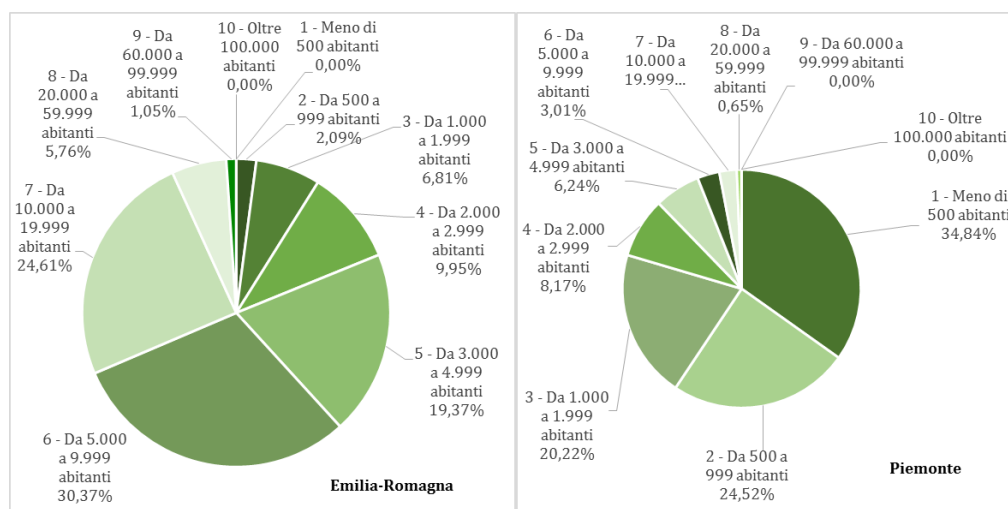
Analizzando il numero e la dimensione delle forme associate presenti nelle due regioni (tabella 2), in Emilia-Romagna prevalgono unioni, convenzioni e consorzi di dimensione media tra i 5000 e i 20000 abitanti, invece in Piemonte forme associate di dimensione media minore ai 5000 abitanti. Concentrandoci sui comuni coinvolti, si può notare, come la composizione delle unioni in Emilia-Romagna sia per la maggior parte costituita da piccoli comuni intorno a un comune di media dimensione; in Piemonte tale forma associativa è invece composta da piccoli comuni. Questo conferisce alle unioni emiliane una dimensione demografica maggiore (figura 5) e anche il numero di comuni in media è maggiore (figura 6).

Tabella 2 – Numero di forme associate e di comuni coinvolti in Emilia-Romagna e Piemonte (2016)

	Emilia-Romagna			Piemonte		
	Unioni/ comunità montane	Convenzioni	Consorzi	Unioni/ comunità montane	Convenzioni	Consorzi
<b>Numero 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 con pop. media inferiore a 5.000 ab.	15	24	9	92	392	145
– di cui con pop. media tra 5.000 e 20.000 ab.	23	35	22	5	35	31
– di cui con pop. media superiore a 20.000 ab.	3	9	3	2	5	11
<b>Numero 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 tra 5.000 e 20.000 ab.	105	65	38	25	66	81
– di cui comuni con oltre 20.000 ab.	13	17	7	3	19	28

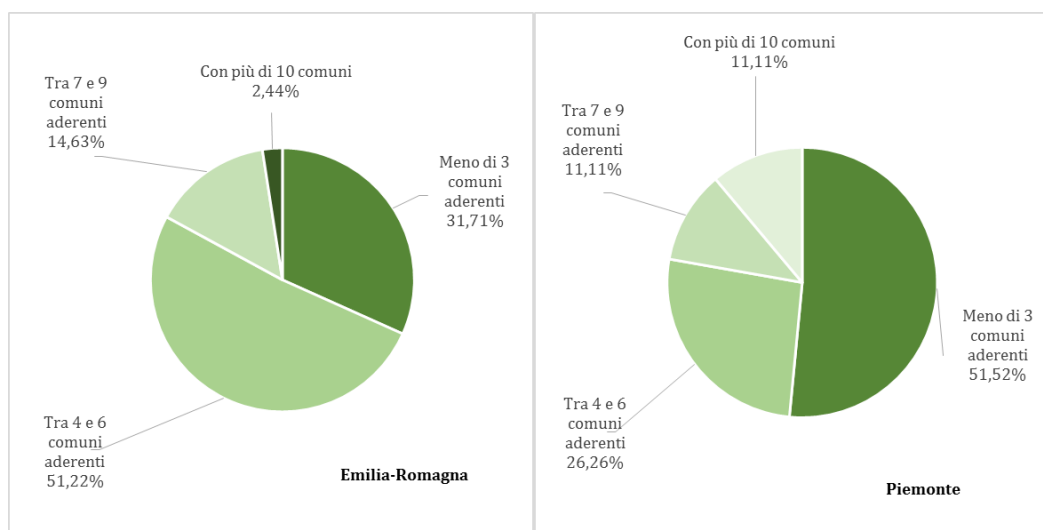
Fonte: elaborazioni proprie su dati OpenCivitas.

Figura 5 – Percentuale di unioni per popolazione complessiva



Fonte: elaborazioni proprie su dati OpenCivitas.

Figura 6 – Percentuale di unioni per numero di comuni aderenti



Fonte: elaborazioni proprie su dati OpenCivitas.

Tabella 3 – Numero di forme associate per tipologia e singolo servizio (Italia, Emilia-Romagna, Piemonte)

Funzioni	Italia (RSO)			Emilia-Romagna			Piemonte		
	Unioni/ comunità montane	Convenzioni	Consorzi	Unioni/ comunità montane	Convenzioni	Consorzi	Unioni/ comunità montane	Convenzioni	Consorzi
Tributi	135	135	18	13	10	1	21	37	6
Ufficio tecnico	178	303	12	23	5	1	51	96	4
Anagrafe	87	95	1	6	4	0	9	26	1
Altri servizi generali	174	599	10	25	25	1	29	140	2
Polizia locale	173	460	25	24	12	1	39	82	1
Scuola infanzia	87	79	5	10	4	0	18	28	1
Altri ordini di scuola	96	202	10	9	2	0	25	65	1
Trasporto scolastico	122	185	22	10	3	4	33	76	5
Refezione	115	140	14	10	4	1	25	56	4
Assistenza trasporto disabili	109	59	63	21	1	1	16	4	30
Altri servizi scolastici	47	22	16	9	2	1	6	4	7
Asili nido	40	87	30	8	6	3	5	13	7
Sociale	149	343	249	25	9	8	15	7	74
Necroscopio	68	38	23	2	2	2	9	4	10
Trasporti (TPL)	18	13	41	5	0	10	8	4	9
Viabilità	95	71	10	8	3	0	19	22	5
Ambiente (rifiuti)	119	77	186	5	1	5	15	0	72
Territorio	160	125	40	15	8	3	44	27	12
Protezione civile	186	149	6	33	3	0	45	21	2

Fonte: elaborazioni proprie su dati OpenCivitas.

Volendo entrare nel dettaglio della tipologia di funzioni svolte da una forma associata si può affermare, in generale, che i comuni tendono a conferire alle forme di gestione associata le funzioni ad alta rilevanza tecnico-gestionale. I modelli organizzativi prevalenti (tabella 3) sono rappresentati dalle convenzioni intercomunali nelle funzioni generali, nella polizia locale, nell'istruzione pubblica (ad eccezione dell'infanzia, del trasposto 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. Pur non essendoci una gran differenza nel numero di servizi erogati nelle due regioni considerate, la differenza emerge nel tipo di servizi: le unioni emiliano-romagnole svolgono servizi associati che in Piemonte sono lasciati a forme meno strutturate.

#### 4. Analisi della performance nei principali servizi svolti in forma associata

Nelle pagine che seguono, in base ai dati relativi all'annualità 2016 e con riferimento al modello emiliano-romagnolo e al modello piemontese, si analizzano in dettaglio le performance realizzate nelle seguenti funzioni: il settore sociale, la polizia locale, il servizio smaltimento rifiuti e gli asili nido. Si tratta, delle funzioni che, da un lato risultano maggiormente coinvolte dal fenomeno dell'associazionismo, dall'altro lato presentano un livello di output ben identificato e facilmente misurabile.

In prima battuta, lo studio di ciascuna funzione è inquadrato nel contesto italiano studiando la presenza di forme associate per regioni, la distribuzione regionale dei comuni per tipo di gestione associata (unioni/comunità montane, convenzioni o consorzi) e la distribuzione delle stesse forme per classi dimensionali a livello italiano. Successivamente ci focalizziamo su Emilia-Romagna e Piemonte ponendo a confronto la diffusione dei diversi tipi di gestione associata per classi dimensionali, il complemento a uno di ciascuna classe è dato dai comuni in gestione diretta. Non sono considerati invece i comuni non rispondenti al questionario e/o che dichiarano di non fornire il servizio.<sup>12</sup>

Da ultimo, per le due regioni, si analizza la performance della fornitura del servizio considerando tre indicatori: il livello di servizio, la spesa pro-capite e la spesa per unità di servizio così come definiti per il calcolo dei fabbisogni standard. Anche in questa analisi i comuni sono raggruppati per fasce di popolazione, poi, per ogni fascia, si affiancano i comuni che forniscono il servizio direttamente ai comuni che operano attraverso una forma di gestione associata (unioni/comunità montane, convenzioni o consorzi). Gli altri modelli regionali saranno oggetto di future analisi, in quanto vanno oltre lo scopo di questo lavoro.

##### 4.1. Servizi sociali

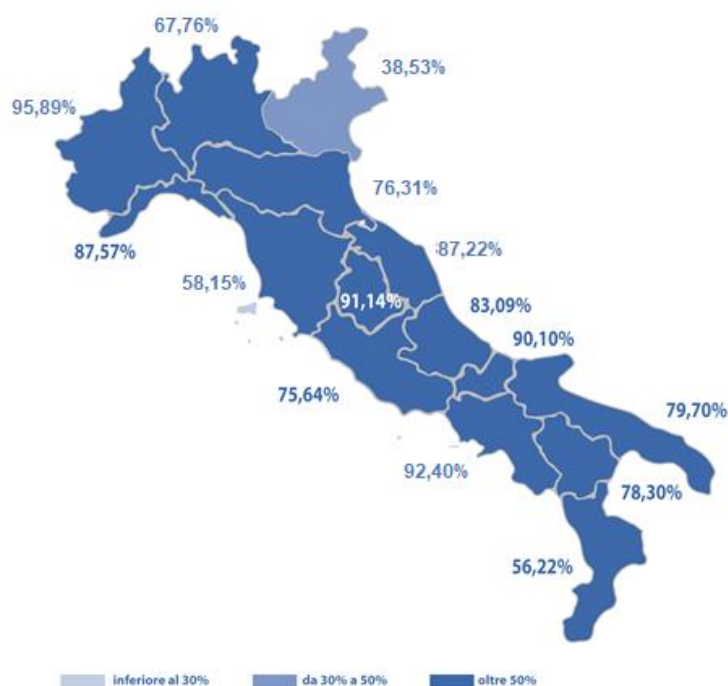
Considerando nello specifico la funzione sociale, questa è una funzione normalmente svolta in forma associata come si può notare dalla figura 7: in Piemonte il 95,89% dei comuni aderisce alle tre forme di gestione associata (il 78,78% in consorzio, il 9,22% in unione/comunità montana

---

<sup>12</sup> In totale i comuni non rispondenti sono il 17%, mentre quelli che dichiarano di non offrire nessun servizio sono: il 9% per il settore sociale, il 4% per il servizio di smaltimento rifiuti, il 12% per la polizia locale e il 60% nel caso degli asili nido.

e il 7,89% in convenzione), seguito dal 92,40% dei comuni campani (il 73,04% in convenzione, e il 19,35% in consorzio), il 90,10% dei comuni molisani (il 79,21% in convenzione, il 5,94% in consorzio e il 4,95 in unione). In Umbria, invece, l'unica forma associativa adottata è la convenzione intercomunale (ben il 91,14% dei comuni umbri rispondenti ha stipulato almeno una convenzione per erogare il servizio). La più bassa percentuale di comuni che aderiscono alla gestione associata nella funzione sociale si registra in Veneto con il 38,53% dei comuni della regione.

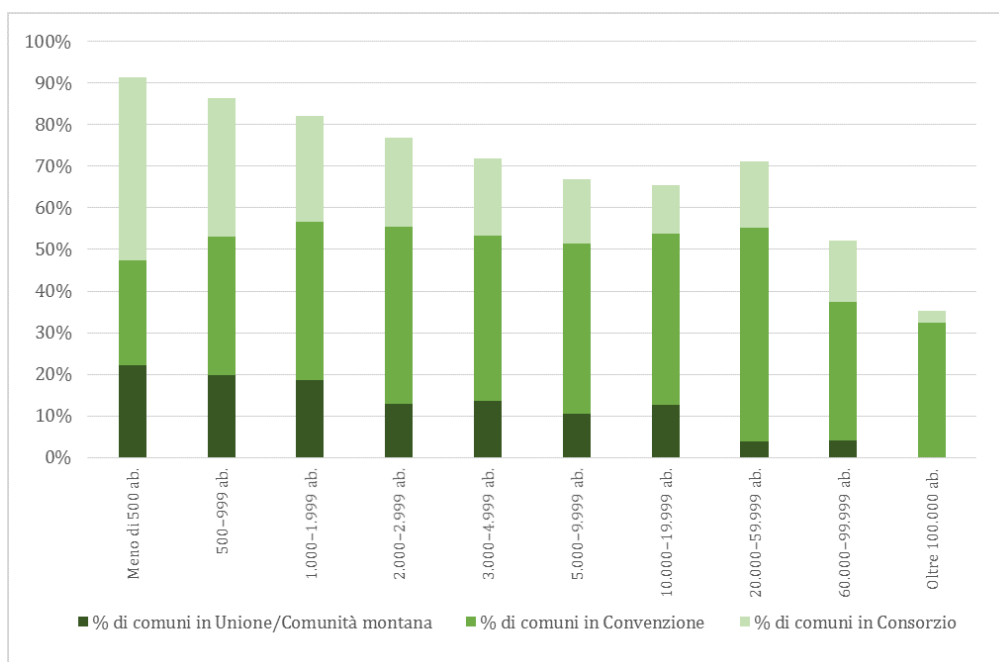
Figura 7 – Funzione sociale: percentuale di comuni in gestione associata per regione



Fonte: elaborazioni proprie su dati OpenCivitas.

Guardando alla distribuzione dei comuni per classi di popolazione (figura 8), 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 100000 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 20000 e i 60000 abitanti. La maggior presenza di forme di gestione associata (tabella 4) 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, 7 convenzioni e 74 consorzi e al sud, in Campania dove sono presenti 46 convenzioni e 32 consorzi.

Figura 8 – Funzione sociale: percentuale di comuni in gestione associata per classe dimensionale (Italia)



Fonte: elaborazioni proprie su dati OpenCivitas.

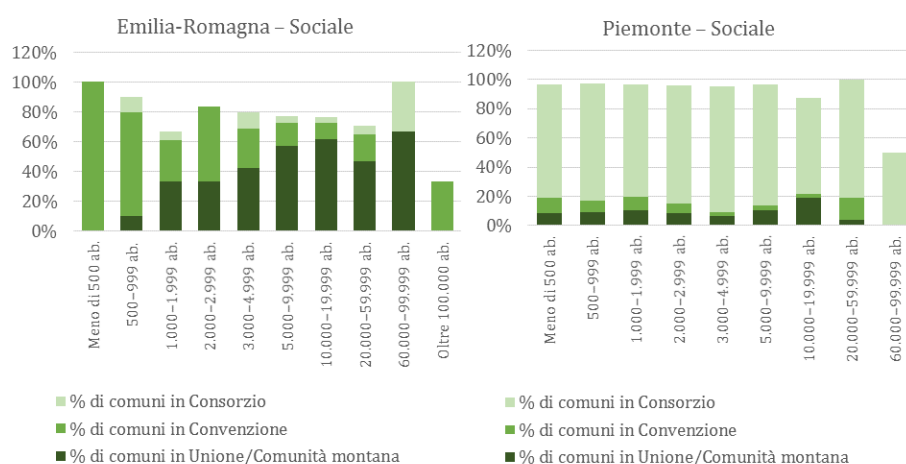
Tabella 4 – Funzione sociale: numero di forme di gestione associata per regione

Regioni	Unioni/comunità montane	Convenzioni	Consorzi
Piemonte	15	7	74
Lombardia	57	79	45
Veneto	15	32	3
Liguria	0	37	5
Emilia-Romagna	25	9	8
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	32
Puglia	3	31	10
Basilicata	1	15	2
Calabria	0	14	4
<b>Totale</b>	<b>149</b>	<b>343</b>	<b>249</b>

Fonte: elaborazioni proprie su dati OpenCivitas.

Nel panorama appena descritto, fa eccezione l'Emilia-Romagna. A partire dalla legge regionale emiliana che definisce gli ambiti territoriali ottimali (legge regionale n. 21 del 21 dicembre 2012), alle unioni che raggiungono una certa dimensione sono assegnati compiti e risorse degli ambiti sociali. Viene cioè attribuito alle unioni un compito di area vasta. Il poter gestire tali compiti incentiva i comuni a cercare di avere nella propria unione un comune di media-grande 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.

Figura 9 – Sociale: percentuale di comuni in forma associata per classe dimensionale (Emilia-Romagna vs Piemonte)



Fonte: elaborazioni proprie su dati OpenCivitas.

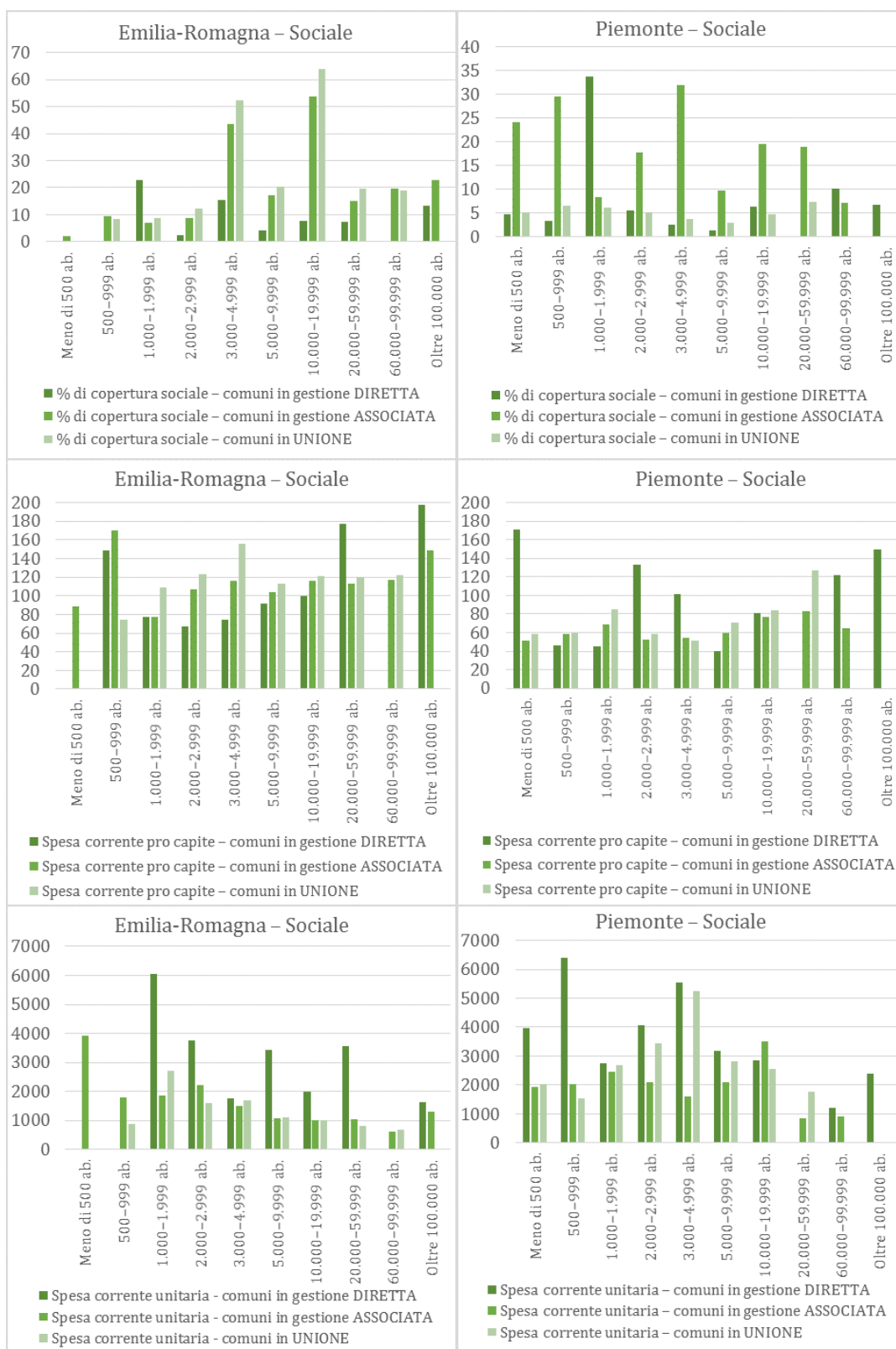
Per la funzione sociale, il livello dei servizi erogati è stato misurato in base alla percentuale di copertura del servizio pari agli utenti serviti rapportati alla popolazione residente. Conseguentemente il costo unitario corrisponde alla spesa per utente servito.

Guardando alla performance dei diversi modelli (figura 10), nella regione Emilia-Romagna, il livello dei servizi offerti attraverso l'unione è maggiore rispetto alla gestione diretta e la loro erogazione aumenta all'aumentare della classe di popolazione a partire dalla fascia di popolazione superiore ai 2000 abitanti. A fronte dei maggiori servizi offerti, le spese sostenute pro capite in gestione associata sono maggiori per le classi di comuni tra 2000 e 20000 abitanti. In Piemonte, la convenzione è la forma associata attraverso la quale vengono offerti maggiori servizi rispetto alla gestione diretta, con spese sostenute tendenzialmente più basse rispetto alla gestione diretta e all'unione.

Se guardiamo al costo per unità di servizio, l'Emilia-Romagna presenta costi unitari generalmente più bassi. Inoltre, per la funzione sociale, in entrambe le regioni si registrano costi unitari minori utilizzando forme associate di gestione del servizio.

A conferma dell'ipotesi che i modelli organizzativi di unione nelle due regioni sono differenti, si nota come, rispetto alle altre forme associative e alla gestione diretta, le unioni di comuni in Emilia-Romagna presentino performance migliori, soprattutto se con più di 5000 abitanti. In Piemonte, invece, l'unione risulta essere subottimale rispetto ad altre forme associative.

Figura 10 – Funzione sociale: performance



Fonte: elaborazioni proprie su dati OpenCivitas.

## 4.2. Servizio di polizia locale

Se consideriamo la funzione di polizia locale, a livello di singolo modello organizzativo, il 24,70% dei comuni ricorre alle convenzioni intercomunali, il 12,98% alle unioni/comunità montane e l'1,39% ai consorzi. Analizzando il dettaglio regionale<sup>13</sup> (figura 11), il 70,94% dei comuni dell'Emilia-Romagna aderisce a forme di gestione associata (il 52,22% in unioni/comunità montane, il 15,27% in convenzione e il 3,45% in consorzio) seguita dal 64,79% del Veneto (il 40,59% in convenzione, il 14,18% in unioni/comunità montane e il 10,02% in consorzio) e il 55,45% dei comuni lombardi (il 14,42% in unioni/comunità montane, il 40,61% in convenzione e il 0,34% in consorzio). La più bassa percentuale di comuni che aderiscono alla gestione associata nella funzione di polizia locale si registrano in Puglia, Campania, Calabria e Basilicata, con meno dell'8%.

Figura 11 – Funzione di polizia locale: percentuale di comuni in gestione associata per regione

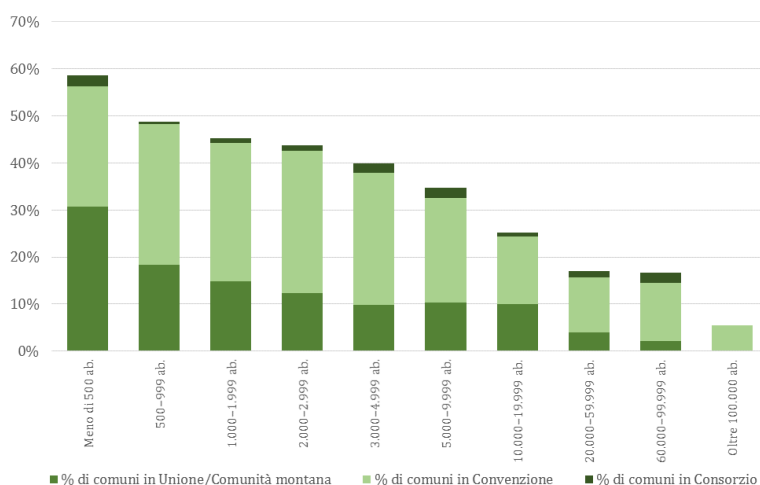


Fonte: elaborazioni proprie su dati OpenCivitas.

Guardando invece ai tre modelli organizzativi, tenendo conto della distribuzione dei comuni per classi di popolazione (figura 12), 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 100000 abitanti nel caso delle unioni/comunità montane. Diversamente, per la forma associativa delle convenzioni intercomunali, la percentuale di comuni aderenti aumenta all'aumentare della classe di popolazione sino a 5000 abitanti per poi diminuire.

<sup>13</sup> Nell'analisi, rispetto alla platea di comuni che hanno risposto al questionario, sono stati considerati i soli comuni che erogano il servizio specifico.

Figura 12 – *Funzione di polizia locale: percentuale di comuni in gestione associata per classe dimensionale*



Fonte: elaborazioni proprie su dati OpenCivitas.

Per quanto riguarda le forme di gestione associata della funzione di polizia locale, come è possibile vedere dalla tabella 5, queste si trovano prevalentemente nelle regioni del nord. In Lombardia vi sono 188 convenzioni, 54 unioni/comunità montane e 1 consorzio, in Piemonte 82 convenzioni, 39 unioni/comunità montane e 1 consorzio, in Veneto 58 convenzioni, 16 unioni/comunità montane e 1 consorzio. Al sud, invece, la forma di gestione prevalente è la convenzione intercomunale.

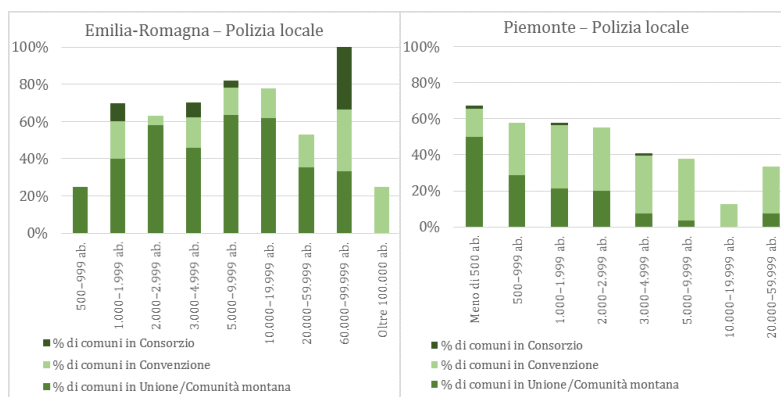
Tabella 5 – *Funzione di polizia locale: numero di forme di gestione associata per regione*

Regioni	Unioni/comunità montane	Convenzioni	Consorzi
Piemonte	39	82	1
Lombardia	54	188	1
Veneto	16	58	1
Liguria	7	18	2
Emilia-Romagna	24	12	1
Toscana	10	15	5
Umbria	1	13	0
Marche	8	22	4
Lazio	6	7	2
Abruzzo	0	16	1
Molise	1	8	0
Campania	4	13	0
Puglia	1	7	0
Basilicata	0	4	0
Calabria	2	11	1
<b>Totale</b>	<b>173</b>	<b>474</b>	<b>19</b>

Fonte: elaborazioni proprie su dati OpenCivitas.

La polizia municipale sembra essere una funzione tipica da convenzione: il comune capofila svolge i compiti di polizia per i piccoli comuni limitrofi; tuttavia molti comuni la sperimentano per le unioni. Anche in questo caso l'Emilia manifesta un modello particolarmente differente dal Piemonte e la presenza di comuni di media dimensione nelle unioni rende molto meno importanti le convenzioni almeno fino a 60000 abitanti.

Figura 13 – *Polizia locale: percentuale di comuni in forma associata per classe dimensionale (Emilia-Romagna vs Piemonte)*



Fonte: elaborazioni proprie su dati OpenCivitas.

Per le funzioni di polizia locale il livello dei servizi svolti è misurato attraverso un indicatore composito. Questo indicatore rappresenta una sintesi delle informazioni inerenti ai controlli e alle sanzioni elevate per ogni 1000 abitanti. Nel dettaglio si considerano: le sanzioni elevate per violazioni del codice della strada; le sanzioni elevate per attività anonima, commerciale e amministrativa di altra natura; i fermi e sequestri amministrativi; le rimozioni di veicoli; le informazioni e investigazioni per attività comunali o di altri enti; i ricorsi in opposizione all'autorità giudiziaria; i nulla osta al rilascio di autorizzazioni all'occupazione del suolo pubblico.<sup>14</sup> Conseguentemente, il costo unitario è calcolato dividendo la spesa pro capite per questo indicatore composito.

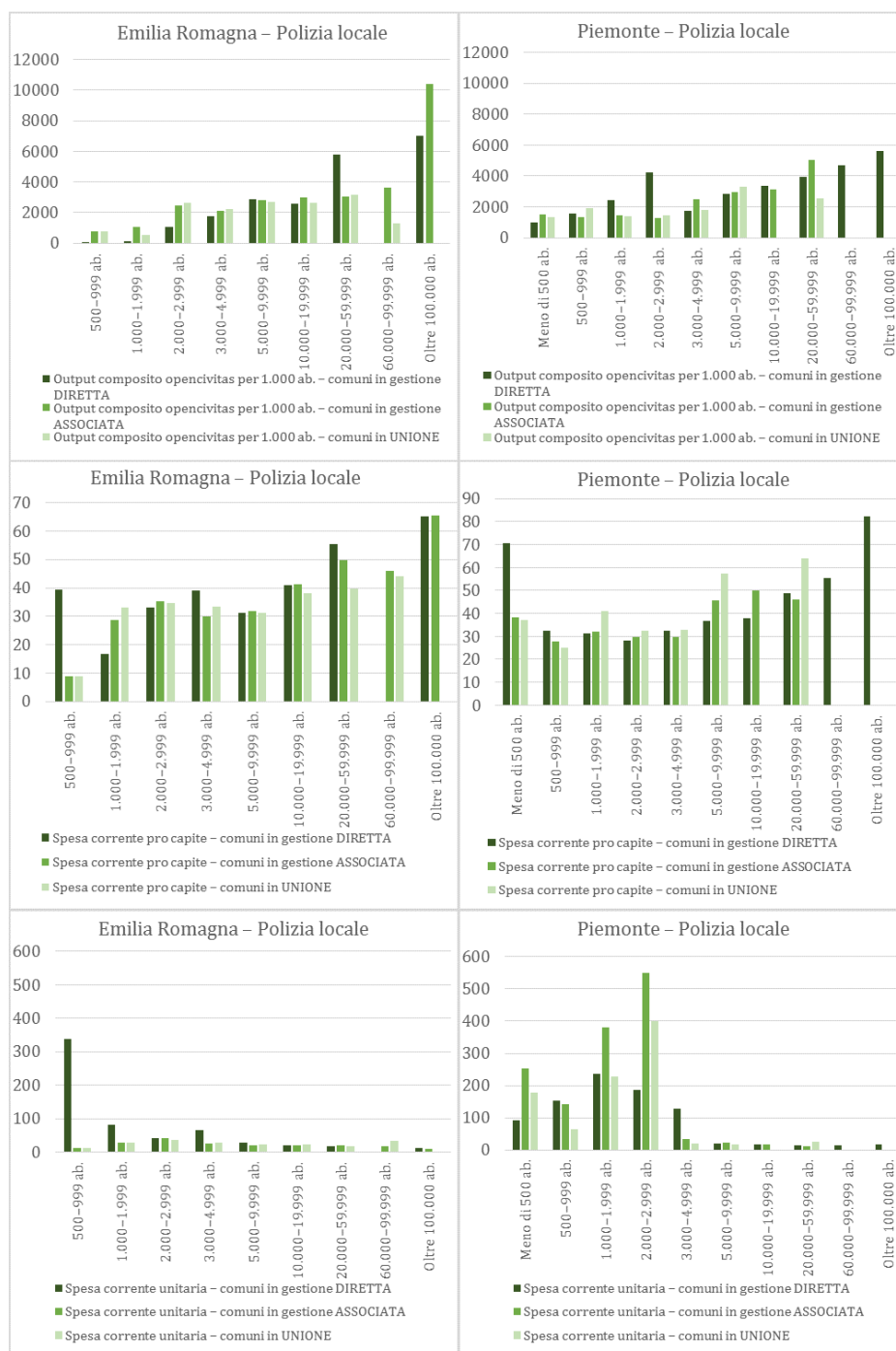
Osservando la performance della funzione di polizia locale (figura 14), per quanto riguarda il livello dei servizi svolti, in Emilia-Romagna i comuni che adottano una forma associata erogano tendenzialmente più servizi rispetto ai comuni piemontesi in associazione sino a 5000 abitanti. In particolare, si nota che, se in entrambe le regioni, nelle classi dimensionali fino a 2000 abitanti, la gestione diretta fornisce più servizi, solo in Emilia-Romagna l'ammontare di servizi aumenta superando la gestione diretta quando la scala del comune in associazione è compresa tra 2000 e 20000 abitanti; in Piemonte la gestione diretta continua a fornire un livello di servizi maggiore di quello erogato attraverso le forme associate, ma tale livello è più basso di quello emiliano.

In particolare, in Emilia-Romagna, tra 2000 e 5000 abitanti l'unione è la forma che fornisce il maggior livello di servizi, mentre in Piemonte le performance dell'unione nella stessa classe dimensionale sono molto più basse. Dal lato delle spese, i comuni emiliano-romagnoli sostengono

<sup>14</sup> Per maggiori dettagli circa la metodologia di composizione dell'indicatore composito, si rimanda al Capitolo 3 della "Nota Illustrativa del sistema di calcolo degli indicatori" pubblicata sul sito Opencivitas (<https://www.opencivitas.it/it/documenti>).

in media spese inferiori scegliendo la gestione associata e in particolare l'unione, che invece risulta molto dispendiosa a livello pro capite in Piemonte. Ne discende che in termini di costo per unità di prodotto, in Emilia-Romagna, per comuni con più di 2000 abitanti, le forme associate, e in particolare le unioni, hanno le performance migliori, mentre così non è in Piemonte.

Figura 14 – *Polizia locale: performance*



Fonte: elaborazioni proprie su dati OpenCivitas.

### 4.3. Servizio di smaltimento rifiuti

Considerando specificamente la funzione smaltimento rifiuti, il modello organizzativo prevalente è rappresentato dai consorzi con il 20,78% dei comuni che vi ricorre. Si tratta infatti di un'attività di natura industriale, gestita meglio da tali forme di associazione. Vi è poi un 8,58% di comuni che si rivolge alle unioni/comunità montane e un 4,46% che si rivolge alle convenzioni intercomunali per l'erogazione del servizio. Analizzando il dettaglio regionale<sup>15</sup> (figura 15), in Piemonte ben il 78,90% dei comuni dell'intera regione è in forma associata nella gestione dei rifiuti (il 74,52% in consorzio e il 4,38% in unione/comunità montana); invece nel Veneto la percentuale scende al 52,96% così suddivisa: il 36,88% in consorzio, il 13,95% in unione/comunità montana e il 2,13% in convenzione. La più bassa percentuale di comuni che aderiscono alla gestione associata nella funzione smaltimento rifiuti si registrano in Campania e in Calabria, rispettivamente con il 6,17% e il 5,54% dei comuni delle due regioni di appartenenza.

L'analisi ha poi riguardato l'individuazione dei tre modelli organizzativi tenendo conto della distribuzione dei comuni per classi di popolazione (figura 16). Osserviamo che la percentuale di comuni che adottano il modello organizzativo dell'unione/comunità montana e quello del consorzio tendenzialmente diminuisce all'aumentare della classe di popolazione.

La maggior presenza di forme di gestione associata (tabella 6) 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. Anche in questo caso Emilia-Romagna e Piemonte scelgono forme organizzative differenti e l'Emilia assegna tale servizio alle unioni quasi quanto ai consorzi.

Il livello del servizio erogato è misurato in base alla percentuale di raccolta differenziata sul totale dei rifiuti urbani. Invece, il costo unitario è pari al costo per tonnellata di rifiuti prodotta.

Nella figura 18 vengono analizzate le performance del servizio rifiuti. Confrontando i modelli di gestione di tale servizio, si nota che fino a 3000 abitanti la raccolta differenziata piemontese è più alta di quella emiliano-romagnola. Oltre i 3000 abitanti fino ai 20000 abitanti l'Emilia-Romagna fa meglio del Piemonte e, in particolare, fa meglio utilizzando la forma delle unioni di comuni. Dopo i 20000 abitanti prevale la forma diretta e oltre i 60.000 abitanti non viene erogato il servizio di raccolta differenziata attraverso l'unione.

Guardando alla spesa pro capite, per comuni al di sotto di 10.000 abitanti, questa sembra essere minore in Piemonte. A livello di costo per tonnellata di raccolta, questo è tendenzialmente minore in Emilia-Romagna.

---

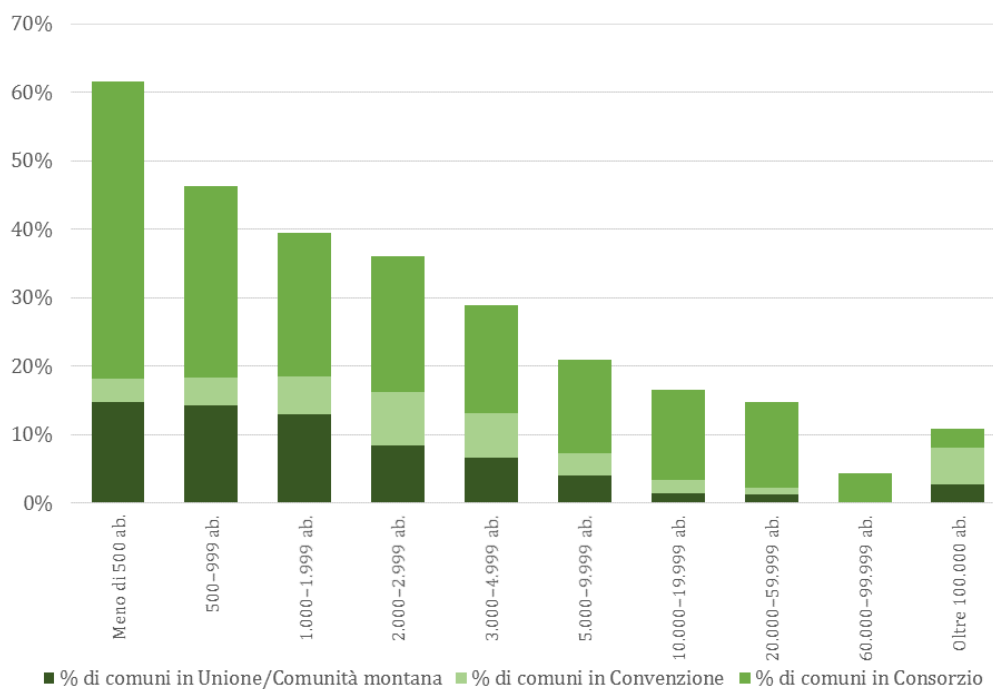
<sup>15</sup> Nell'analisi, rispetto alla platea di comuni che hanno risposto al questionario, sono stati considerati i soli comuni che erogano il servizio specifico.

Figura 15 – Servizio smaltimento rifiuti: percentuale di comuni in gestione associata per regione



Fonte: elaborazioni proprie su dati OpenCivitas.

Figura 16 – Servizio smaltimento rifiuti: percentuale di comuni in gestione associata per classe dimensionale



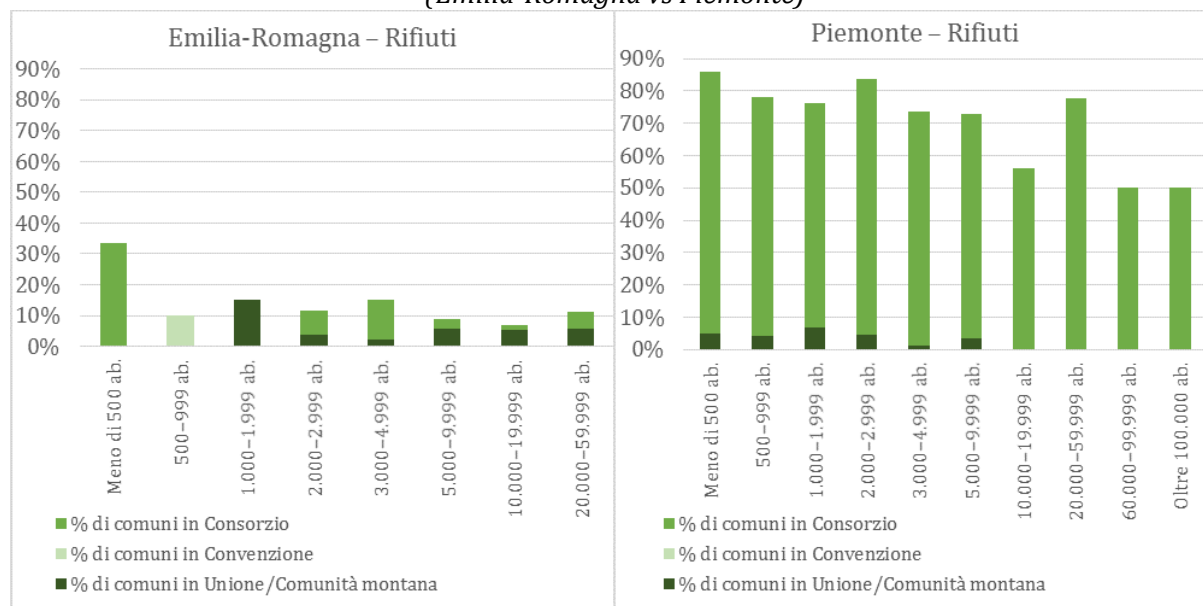
Fonte: elaborazioni proprie su dati OpenCivitas.

Tabella 6 – Servizio smaltimento rifiuti: numero di forme di gestione associata per regione

Regioni	Unioni/comunità montane	Convenzioni	Consorzi
Piemonte	15	0	72
Lombardia	49	46	27
Veneto	12	5	27
Liguria	1	4	3
Emilia-Romagna	5	1	5
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>

Fonte: elaborazioni proprie su dati OpenCivitas.

Figura 17 – Servizio rifiuti: percentuale di comuni in forma associata per classe dimensionale (Emilia-Romagna vs Piemonte)



Fonte: elaborazioni proprie su dati OpenCivitas.

Figura 18 – Smaltimento rifiuti: performance



Fonte: elaborazioni proprie su dati OpenCivitas.

#### 4.4. Servizio di asili nido

Considerando nello specifico il servizio di asili nido (figura 19), in Campania l'81,32% dei comuni aderisce alle tre forme di gestione associata (l'8,79% in consorzio e il 72,53% in convenzione), seguito dal 58,90% dei comuni pugliesi (il 57,53% in convenzione e l'1,37% in consorzio). Le unioni di comuni sono presenti nel centro-nord (ad esempio in Emilia-Romagna sono il 21,24% e in Piemonte il 14,42%).

In Calabria, invece, l'unica forma associativa adottata è la convenzione intercomunale (il 25% dei comuni calabresi rispondenti ha stipulato almeno una convenzione per erogare il servizio) invece in Basilicata nessun comune rispondente aderisce alla gestione associata per il servizio di asili nido.

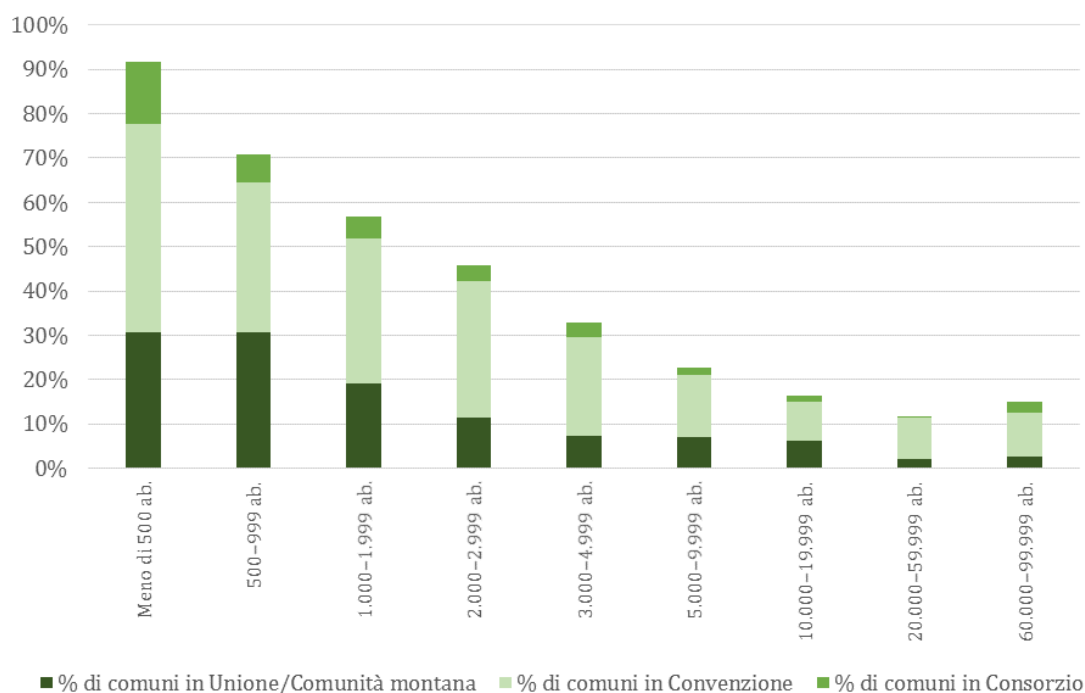
Figura 19 – Servizio asili nido: percentuale di comuni in gestione associata per regione



Fonte: elaborazioni proprie su dati OpenCivitas.

Guardando alla distribuzione dei comuni per classi di popolazione (figura 20), la percentuale di comuni che aderiscono alle tre forme di gestione associata tendenzialmente diminuisce all'aumentare della classe di popolazione fino ad annullarsi completamente per i comuni che presentano una popolazione superiore ai 100000 abitanti. La maggior presenza di forme di gestione associata (tabella 7) si trova nelle regioni del nord, prime su tutte la Lombardia con 11 unioni/comunità montane, 17 convenzioni e 7 consorzi, seguita dal Piemonte con 5 unioni/comunità montane, 13 convenzioni e 7 consorzi e, al sud, in Campania, dove sono presenti 8 convenzioni e 6 consorzi, e in Puglia, con 11 convenzioni e 1 consorzio.

Figura 20 – Servizio asili nido: percentuale di comuni in gestione associata per classe dimensionale



Fonte: elaborazioni proprie su dati OpenCivitas.

Tabella 7 – Servizio asili nido: numero di forme di gestione associata per regione

Regioni	Unioni/comunità montane	Convenzioni	Consorzi
Piemonte	5	13	7
Lombardia	11	17	7
Veneto	6	2	1
Liguria	0	3	0
Emilia-Romagna	8	6	3
Toscana	5	12	1
Umbria	0	3	0
Marche	2	8	1
Lazio	2	1	1
Abruzzo	1	0	2
Molise	0	1	0
Campania	0	8	6
Puglia	0	11	1
Basilicata	0	0	0
Calabria	0	2	0
<b>Totale</b>	<b>40</b>	<b>87</b>	<b>30</b>

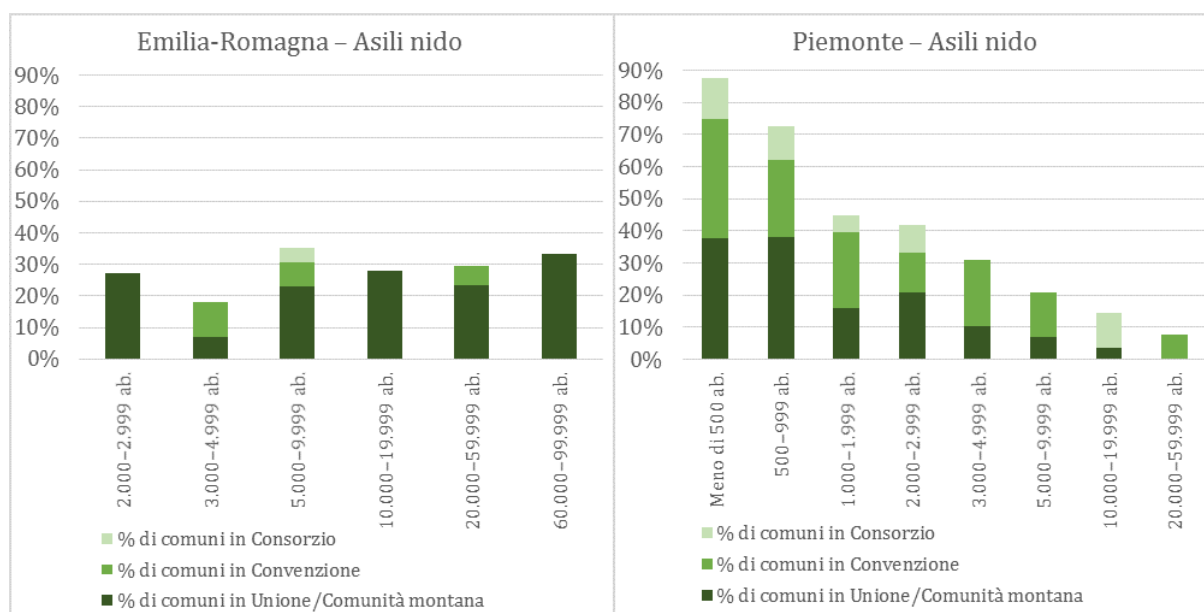
Fonte: elaborazioni proprie su dati OpenCivitas.

Guardando alla distribuzione delle forme associate che forniscono il servizio asili nido, risulta subito evidente l'importanza assunta dalle unioni di comuni (figura 21) in Emilia-Romagna anche nei comuni di dimensione medio-grande, importanza che non si ritrova in Piemonte.

Il livello dei servizi erogati è stato misurato in base alla percentuale di copertura pari agli utenti che frequentano gli asili nido rispetto al numero di residenti in età 0-2 anni. Conseguentemente il costo unitario corrisponde alla spesa per utente.

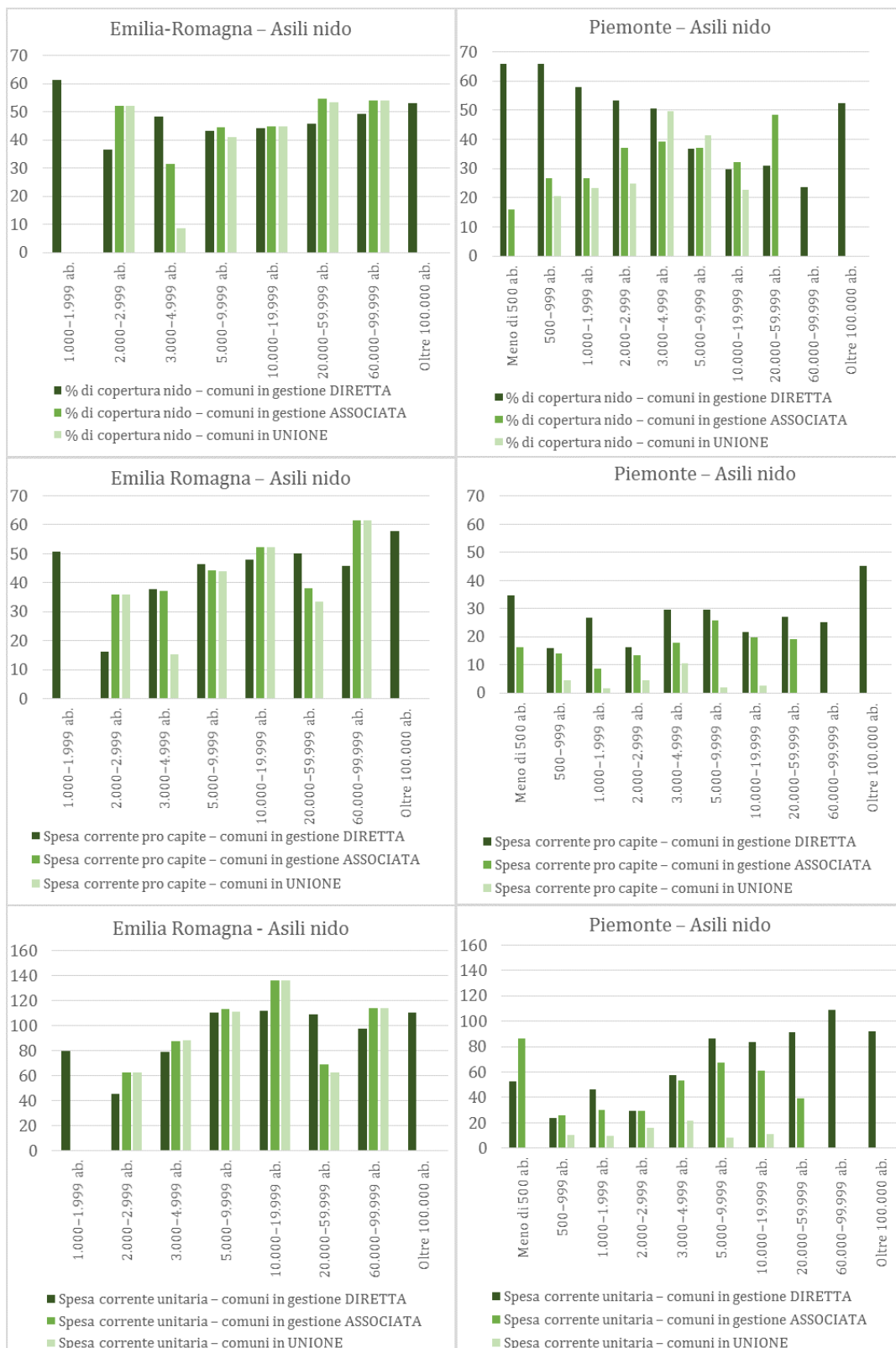
Analizzando le performance del servizio asili nido (figura 22), in Piemonte la percentuale di copertura del servizio è maggiore per quei comuni che scelgono di erogare il servizio in modo diretto rispetto alle funzioni associate, fa eccezione la fascia tra 5000 e 10000 abitanti dove circa il 50% di copertura del servizio avviene attraverso l'unione. Sia la spesa pro capite sia la spesa corrente unitaria è maggiore in gestione diretta rispetto alle spese sostenute dai comuni in gestione associata. In Emilia-Romagna, invece, il livello di copertura del servizio nido è sempre maggiore in quei comuni che aderiscono alle gestioni associate. La spesa corrente pro capite dei comuni tra i 3000 e i 60000 abitanti in forma associata è tendenzialmente minore della spesa dei comuni che erogano il servizio in forma diretta. Al contrario, la spesa corrente unitaria è maggiore.

Figura 21 – Servizio asili nido: percentuale di comuni in forma associata per classe dimensionale (Emilia-Romagna vs Piemonte)



Fonte: elaborazioni proprie su dati OpenCivitas.

Figura 22 – Servizio asili nido: performance



Fonte: elaborazioni proprie su dati OpenCivitas.

## 5. Conclusioni

Le unioni di 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 con l'obiettivo di stimolare, oltre all'efficienza, anche una riorganizzazione territoriale in cui la gestione associata tende ad assumere il ruolo di area vasta. Le analisi condotte in questo studio, osservando la composizione e la dimensione media delle forme di gestione associata, mostrano come il primo modello può considerarsi tipico del Piemonte, invece, il secondo è il modello adottato dalla regione Emilia-Romagna. Di particolare interesse è soprattutto l'esperienza emiliana dove, attraverso norme regionali, alle unioni sono stati attribuiti i compiti e le risorse tipiche degli ambiti territoriali sociali, stimolando, così, una riorganizzazione territoriale di area vasta.

La diversa natura e funzione delle unioni in Piemonte e in Emilia-Romagna può portare a differenti performance dello strumento associativo che qui abbiamo studiato per alcune funzioni fondamentali. In termini generali, le unioni piemontesi (formate solo da comuni piccoli) sembrano meno performanti di quelle emiliano-romagnole (che comprendono anche un comune medio), sia in termini di efficacia poiché la percentuale di comuni piccoli serviti è maggiore in Emilia-Romagna che in Piemonte, sia in termini di livello di servizi offerti. Il livello di spesa pro capite in alcuni casi può essere minore, ma, dal punto di vista dell'efficienza, spesso il costo per unità di servizio è minore nelle unioni che comprendono anche comuni di media dimensione. Altra caratteristica che sembra emergere è che le unioni emiliano-romagnole assumono compiti che in Piemonte sono attribuiti a convenzioni e consorzi. Le stesse unioni emiliane in genere sembrano più performanti rispetto alle convenzioni/consorzi. 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.

Questo studio preliminare, quindi, pone in evidenza che l'analisi delle unioni potrebbe portare a conclusioni distorte se non si tenesse conto non solo delle diverse tipologie di forme associative come già suggerito dalla letteratura, ma anche dei diversi modelli organizzativi interni alle stesse unioni in termini di composizione e competenze comunali, come suggerisce questo articolo.

Future estensioni di questo lavoro possono delinarsi, da un lato, nello studio delle altre realtà regionali e in un approfondimento delle misure di performance e delle tecniche di analisi. Dall'altro, in termini di policy, occorre investigare quanto il coinvolgimento attivo della regione in termini di programmazione territoriale e di erogazione di risorse alle unioni sia determinante per il raggiungimento delle performance raggiunte da quello che abbiamo definito modello emiliano-romagnolo.

## Riferimenti bibliografici

- Allers M.A. e Geertsema J. B. (2016), "The Effects of Local Government Amalgamation on Public Spending, Taxation, and Service Levels: Evidence from 15 Years of Municipal Consolidation", *Journal of Regional Science*, 56 (4), pp. 659-682.
- Arachi G., Di Liddo G. e Giuranno M.G. (2016), "Cooperazione locale in Italia: le unioni di comuni", *Economia Pubblica*, 43 (1), pp. 11-36.

- Bartolini D. (2015), "Municipal Fragmentation and Economic Performance of OECD TL2 Regions", *OECD Regional Development Working Papers*, n. 2015/02, Parigi: OECD Publishing, disponibile alla URL: <https://doi.org/10.1787/5jrxqs60st5h-en>
- Bartolini D. e Fiorillo F. (2011), "Cooperation among Local Councils for the Provision of Public Goods", *Rivista Italiana degli Economisti*, 1, pp. 85-108.
- Blesse S. e Baskaran T. (2016), "Do Municipal Mergers Reduce Costs? Evidence from a German Federal State", *Regional Science and Urban Economics*, 59, pp. 54-74.
- Blom-Hansen J., Houlberg K., Serritzlew S. e Treisman D. (2016), "Jurisdiction Size and Local Government Policy Expenditure: Assessing the Effect of Municipal Amalgamation", *American Political Science Review*, 110 (4), pp. 812-831.
- Bosch N. e Solé-Ollé A. (2005), "On the relationship between authority size and the costs of providing local services: Lessons for the design of intergovernmental transfers in Spain", *Public Finance Review*, 33, pp. 318-342.
- Buchanan J.M. (1965), "An Economic Theory of Clubs", *Economica*, 32 (125), pp. 1-14.
- Commissione parlamentare per il federalismo fiscale (2016), *Documento conclusivo dell'indagine conoscitiva sulla gestione associate delle funzioni e dei servizi comunali*, disponibile alla URL: <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*, 43 (1), pp. 37-59.
- Di Liddo G. e Giuranno M.G. (2020), "The political economy of municipal consortia and municipal mergers", *Economia Politica*, 37, pp. 105-135.
- Dollery B.E. e Johnson A. (2005), "Enhancing Efficiency in Australian Local Government: An Evaluation of Alternative Models of Municipal Governance", *Urban Policy and Research*, 23 (1), pp. 73-86.
- Dollery B.E. e Robotti L. (a cura di) (2008), *The Theory and Practice of Local Government Reform*, Cheltenham (UK) e Northampton (MA, USA): Edward Elgar.
- Ferraresi M., Migali G. e Rizzo L. (2018), "Does intermunicipal cooperation promote efficiency gains? Evidence from Italian municipal unions", *Journal of Regional Science*, 58 (5), pp. 1017-1044.
- Fiorillo F. e Pola G. (2006), "Forme di incentivo all'associazionismo", in Fiorillo F. e Robotti L. (a cura di), *L'Unione di Comuni. Teoria economica ed esperienze concrete* (pp. 117-152). Milano: FrancoAngeli.
- Fiorillo F. e Robotti L. (a cura di) (2006), *L'Unione di Comuni. Teoria economica ed esperienze concrete*, Milano: FrancoAngeli.
- Fraschini A. e Osculati F. (2006), "La teoria economica dell'associazionismo tra enti locali", in Fiorillo F. e Robotti L. (a cura di), *L'Unione di Comuni. Teoria economica ed esperienze concrete* (pp. 39-72), FrancoAngeli.
- Hinnerich B.T. (2009), "Do merging local Governments free ride on their counterparts when facing boundary reform?", *Journal of Public Economics*, 93 (5-6), pp. 721-728.
- Nakazawa K. e Miyashita T. (2014), "Municipality amalgamation in Japan: an examination using event history analysis", *Economics Bulletin*, 34(2), pp. 627-633.
- Iommi S. e Marinari D. (2016), "Frammentazione comunale e spesa pubblica: una proposta di aggregazione sui sistemi locali del lavoro", *Economia Pubblica*, 43 (1), pp. 107-137.
- Manestra S., Messina G. e Peta A. (2018), "L'Unione (non) fa la forza? Alcune evidenze preliminari sull'associazionismo comunale in Italia", *Questioni di Economia e Finanza (Occasional Papers)*, n. 452, Roma: Banca d'Italia.
- Olson M. (1969), "The Principle of 'Fiscal Equivalence': The Division of Responsibilities among Different Levels of Government", *American Economic Review*, 59 (2), pp. 479-487.
- Poel D. (2000), "Amalgamation perspectives: citizen responses to municipal consolidation", *Canadian Journal of Regional Science*, 23 (1), pp. 31-48.
- Ramsland D. e Dollery B. (2011), "Enhancing Regional Cooperation between Local Councils: A Proposed Two-Tier Model for Australian Local Government", *Journal of Economic and Social Policy*, 14 (2), pp. 28-45.
- Reingewertz Y. (2012), "Do municipal amalgamations work? Evidence from municipalities in Israel", *Journal of Urban Economics*, 72 (2-3), pp. 240-251.