

LE UNIONI DI COMUNI IN ITALIA: STRUMENTI EFFICIENTI A QUALI CONDIZIONI?

Giorgio IVALDI¹, Giorgia MARINUZZI², Fabio QUINTILIANI³, Walter TORTORELLA⁴

SOMMARIO

Dal 1990 (L. 142/1990) il legislatore individua nella gestione associata intercomunale uno strumento in grado di aumentare l'efficienza, soprattutto negli enti di ridotta taglia demografica, dello svolgimento delle funzioni e dell'erogazione dei servizi in capo ai comuni, senza alterare l'identità delle singole amministrazioni.

La legislazione vigente di fatto prevede un "associazionismo obbligatorio" per i piccoli comuni fino a 5.000 abitanti, o fino a 3.000 se appartenenti o appartenuti a comunità montane, da realizzarsi attraverso unione (art. 32 TUEL) o convenzione (art. 30 TUEL) entro il 31 dicembre 2016 (scadenza posticipata dal decreto c.d. "Milleproroghe" del 2016). Si tratta di un vincolo che si applica dunque al 70% dei comuni italiani, e che viene disatteso da un quinto degli enti locali potenzialmente interessati, frenati dalla mancanza di indicazioni solide sulle reali modalità per creare gestioni associate efficienti oltre che dalle continue proroghe concesse alla fine di ciascun anno. È proprio sul primo punto che si inserisce l'analisi del presente paper, volta innanzitutto ad esaminare le caratteristiche strutturali, demografiche, finanziarie ed economiche delle unioni di comuni, perimetrare grazie alla ricognizione delle anagrafiche disponibili presso le fonti ufficiali (es. ANCI, MEF, SIOPE). In seconda battuta è obiettivo dello studio individuare con un approccio non parametrico FDH le condizioni che determinano l'efficienza o l'inefficienza della gestione di funzioni/servizi comunali attraverso l'adesione, da parte dei comuni, ad unioni.

¹ Banca d'Italia, Servizio Tesoreria dello Stato, Via Nazionale 91, 00184, Roma. E-mail: giorgio.ivaldi@bancaditalia.it

² IFEL-Fondazione ANCI, Dipartimento Studi Economia Territoriale, piazza San Lorenzo in Lucina 26, 00186, Roma, e-mail: giorgia.marinuzzi@fondazioneifel.it.

³ Banca d'Italia, Sede di Bologna, Divisione Analisi e ricerca economica territoriale, Piazza Cavour 6, 40124 Bologna: fabio.quintiliani@bancaditalia.it

⁴ IFEL-Fondazione ANCI, Dipartimento Studi Economia Territoriale, piazza San Lorenzo in Lucina 26, 00186, Roma, e-mail: walter.tortorella@fondazioneifel.it.

1. Introduzione⁵

La nascita delle unioni di comuni (UdC) risale al 1990, quando la legge n. 142 introdusse e disciplinò per la prima volta tale modello associativo, facendolo rientrare di diritto tra gli strumenti di cooperazione intercomunale per l'esercizio congiunto di funzioni e servizi. L'evoluzione normativa da allora ad oggi è stata significativa al punto da far presumere che non si sia ancora raggiunta una loro stabile disciplina; tuttavia, si è mantenuta costante nel tempo l'intenzione, da parte del legislatore, di indirizzare tale modello ai comuni italiani meno popolosi, che hanno sempre costituito l'ossatura del Paese (dal Censimento del 1931 sono il 70% del totale).

Il legislatore individuava infatti nella gestione associata intercomunale uno strumento in grado di aumentare l'efficienza, soprattutto negli enti di ridotta taglia demografica, dello svolgimento delle funzioni e dell'erogazione dei servizi in capo ai comuni, senza alterare l'identità delle singole amministrazioni.

Al momento della creazione nel 1990, le unioni di comuni nacquero come una forma di gestione associata facoltativa, ma è dal 2010⁶ che si passa alle gestioni associate obbligatorie per i comuni di ridotta taglia demografica, anno che segna la vera diffusione sul territorio di tale strumento.

La legislazione vigente di fatto prevede un "associazionismo obbligatorio" per i piccoli comuni fino a 5.000 abitanti, o fino a 3.000 se appartenenti o appartenuti a comunità montane, da realizzarsi attraverso unione (art. 32 TUEL) o convenzione (art. 30 TUEL) entro il 31 dicembre 2016 (scadenza posticipata dal decreto c.d. "Milleproroghe" del 2016).

Nonostante le unioni siano destinate "sulla carta" ad oltre 5.000 comuni e risultino sempre più diffuse sul territorio nazionale, non esiste un'unica fonte istituzionale che identifichi con assoluta certezza il perimetro di tali forme associative e le variazioni amministrative (cessazioni, flussi in entrata ed in uscita) che le caratterizzano dal momento della creazione dell'ente fino ad oggi. Inoltre sono carenti le analisi quantitative che ne dettagliano l'efficienza. Partendo da tali condizioni, il presente lavoro si propone innanzitutto di effettuare una ricognizione delle anagrafiche delle unioni disponibili presso le fonti ufficiali (AgID, ANCI, Ancitel, MEF, SIOPE). Ne consegue un esame delle caratteristiche strutturali, demografiche ed economiche degli enti censiti e si confronta l'efficienza tecnica (intesa come relazione tra risorse impegnate e servizi forniti) dei comuni italiani che partecipano a tali forme associative rispetto alle amministrazioni comunali che non ne fanno parte.

⁵ Il lavoro riflette esclusivamente le opinioni degli autori senza impegnare la responsabilità delle rispettive Istituzioni di appartenenza. Si ringraziano, per i preziosi commenti e suggerimenti: Chiara Bentivogli, Sergio Destefanis, Pierciro Galeone e Giovanna Messina. La responsabilità di ogni errore o imprecisione eventualmente presenti nel lavoro sono da imputare esclusivamente agli autori.

⁶ Legge n. 122, articolo 14.

Il lavoro è organizzato nel modo seguente: il paragrafo 2 sintetizza i principali aspetti della normativa sulle unioni di comuni che si è sviluppata negli anni successivi alla loro prima previsione legislativa. Il paragrafo 3 propone alcune statistiche descrittive a livello regionale per inquadrare la dimensione territoriale, demografica, finanziaria ed istituzionale delle unioni. Il paragrafo 4 è incentrato sulla rassegna della letteratura più recente relativa allo studio dell'efficienza, in particolare delle strutture amministrative.

Il paragrafo 5 passa brevemente in rassegna le principali analisi non parametriche sull'efficienza dei municipi, illustra la metodologia adottata e descrive il dataset considerato per l'analisi empirica condotta. Il paragrafo 6 riporta i risultati delle stime, mentre nel 7 si riportano le evidenze di un approfondimento delle stime condotte sul Piemonte e sulla Lombardia.

2. Inquadramento normativo

Le unioni di comuni (UdC) sono state oggetto di numerosi atti normativi a partire dai primi anni '90, quando vennero per la prima volta disciplinate da una specifica legge. La loro creazione scaturisce dall'esigenza di stimolare aggregazioni di comuni, specialmente di piccola dimensione, nel tentativo di semplificare la struttura amministrativa del Paese, riducendo il numero di comuni e cercando di generare economie di scala e di scopo derivanti dalle aggregazioni e dallo svolgimento congiunto di funzioni o servizi. Tale esigenza si è poi andata rafforzando negli anni più recenti. Da un lato, per corrispondere ai vincoli di bilancio imposti dall'appartenenza all'Unione europea e dall'adozione dell'euro, che richiedono agli stati membri di mantenere un rigoroso equilibrio di bilancio anche attraverso una più efficiente gestione della spesa pubblica. Dall'altro, per la duplice necessità di imporre, anche alle amministrazioni locali, il rispetto dei vincoli di bilancio e di consentire loro di continuare a erogare servizi pubblici di prossimità, in un contesto di maggiore attenzione alla spesa e di minori risorse trasferite dall'amministrazione centrale dello Stato agli enti periferici. Per incentivare l'avvio di un processo di riduzione del numero di comuni e di crescita dimensionale dei territori municipali, Stato e regioni hanno previsto forme di incentivo per i comuni che si fossero aggregati in UdC e che avessero successivamente dato luogo a una vera e propria fusione di comuni (Iommi, 2016).

La nascita delle UdC risale al 1990, quando l'articolo 26 della legge n. 142 ("Ordinamento delle autonomie locali") introdusse e disciplinò per la prima volta tale modello associativo, facendolo rientrare di diritto tra gli strumenti di cooperazione intercomunale per l'esercizio congiunto di funzioni e servizi. In particolare al comma 1 si stabiliva che : "In previsione di una loro fusione, due o più comuni contermini, appartenenti alla stessa provincia, ciascuno con popolazione non superiore a 5.000 abitanti, possono costituire un'unione per l'esercizio di

una pluralità di funzioni o di servizi”. Lo stesso articolo, al comma successivo, aggiungeva che: “Può anche far parte dell’unione non più di un comune con popolazione tra i 5.000 e i 10.000 abitanti”. Le unioni avevano una durata non prorogabile oltre ai 10 anni e dovevano fungere da “tappa” intermedia, propedeutica ad una successiva fusione tra i comuni che l’avevano costituita, pena lo scioglimento dell’unione stessa. Tale normativa conteneva almeno due limiti. Da un lato, la previsione che all’unione poteva partecipare un solo comune con una popolazione compresa tra i 5.000 ed i 10.000 residenti impediva arbitrariamente la possibile partecipazione alle unioni di enti comunali grandi, specie in casi in cui ciò avrebbe potuto generare ulteriori economie e semplificazioni. Dall’altro, la previsione che l’UdC avrebbe dovuto sciogliersi in caso non si fosse giunti a una fusione dei comuni coinvolti rappresentava un disincentivo, non solo di natura economica ma anche politica, per i comuni a entrare in un’unione.

L’art. 6 della L. n. 265/1999 sanava queste limitazioni eliminando il limite demografico superiore per i comuni partecipanti ad unioni, nonché l’appartenenza alla medesima provincia da parte degli enti locali aderenti e il limite massimo di 10 anni di durata dell’unione. Anche per effetto dell’eliminazione di questi vincoli stringenti il numero di UdC è significativamente cresciuto a partire da quell’anno, passando dalle 16 del 1999 alle 206 del 2003 (IFEL, 2015). Le previsioni di questa legge furono successivamente incorporate nel D.Lgs. 18 agosto 2000, n. 267 (Testo Unico degli Enti Locali)⁷.

Il legislatore negli anni successivi ha tentato a più riprese di sistematizzare le funzioni che i comuni, soprattutto di piccole dimensioni, dovevano svolgere mediante UdC, prevedendo anche forme di premialità (Legge 5 maggio 2009, n. 42)⁸ e delegando alle regioni il compito di definire la dimensione territoriale ottimale per lo svolgimento congiunto delle funzioni

⁷ Venivano anche recepite le norme che prevedevano che lo statuto delle UdC fosse approvato dai consigli comunali dei comuni partecipanti con la stessa maggioranza richiesta per la modifica degli statuti comunali, come pure quelle che individuano gli organi, le funzioni svolte e le corrispondenti risorse delle UdC. Fu inoltre previsto che l’UdC avesse un presidente scelto tra i sindaci dei comuni interessati e che fosse garantita una rappresentanza delle minoranze dei singoli consigli comunali. L’unione veniva poi dotata di potestà regolamentare per la disciplina della propria organizzazione, per lo svolgimento delle funzioni ad essa affidate e per i rapporti anche finanziari con i comuni. Ciò implicava che il servizio o la funzione trasferita all’unione fosse sottratta alla titolarità diretta del comune e che quindi rientrasse nella titolarità dell’UdC. Ciò costituiva un’importante differenza rispetto ad altre forme di associazionismo a livello di comuni, tra cui le cosiddette “convenzioni di gestione dei servizi”, nelle quali la titolarità del servizio permaneva in capo al comune convenzionato, mentre il comune capofila esercitava il servizio su delega degli altri.

⁸ Tale Legge demandava inoltre alle regioni il compito di incentivare le aggregazioni di comuni anche mediante la creazione di un apposito Fondo nei propri bilanci. Per la prima volta, infine, l’art. 21 individuava 6 funzioni “provvisorie” che i comuni erano chiamati a svolgere. In particolare, tale articolo, al comma 3, prevedeva che “Per i comuni, le funzioni, e i relativi servizi, da considerare ai fini del comma 2 sono provvisoriamente individuate nelle seguenti: a) funzioni generali di amministrazione, di gestione e di controllo, nella misura complessiva del 70 per cento delle spese come certificate dall’ultimo conto del bilancio disponibile alla data di entrata in vigore della presente legge; b) funzioni di polizia locale; c) funzioni di istruzione pubblica, ivi compresi i servizi per gli asili nido e quelli di assistenza scolastica e refezione, nonché l’edilizia scolastica; d) funzioni nel campo della viabilità e dei trasporti; e) funzioni riguardanti la gestione del territorio e dell’ambiente, fatta eccezione per il servizio di edilizia residenziale pubblica e locale e piani di edilizia nonché per il servizio idrico integrato; f) funzioni del settore sociale”.

individuare (decreto legge 31 maggio 2010, n. 78)⁹.

Negli anni più recenti, i contraccolpi della crisi da debiti sovrani hanno indotto il legislatore nazionale a intervenire nuovamente sull'argomento.

Dapprima il D.L. 6 luglio 2012 n. 95, convertito con modifiche nella L. 7 agosto 2012 n. 135, all'art. 19 ridefiniva il novero delle funzioni fondamentali dei comuni, individuandole nelle seguenti (art. 19 L. n. 135/2012):

- a) organizzazione generale dell'amministrazione, gestione finanziaria e contabile e controllo;
- b) organizzazione dei servizi pubblici di interesse generale di ambito comunale, ivi compresi i servizi di trasporto pubblico comunale;
- c) catasto, ad eccezione delle funzioni mantenute allo Stato dalla normativa vigente;
- d) pianificazione urbanistica ed edilizia di ambito comunale nonché la partecipazione alla pianificazione territoriale di livello sovracomunale;
- e) attività, in ambito comunale, di pianificazione di protezione civile e di coordinamento dei primi soccorsi;
- f) organizzazione e gestione dei servizi di raccolta, avviamento e smaltimento e recupero dei rifiuti urbani e la riscossione dei relativi tributi;
- g) progettazione e gestione del sistema locale dei servizi sociali ed erogazione delle relative prestazioni ai cittadini, secondo quanto previsto dall'articolo 118, quarto comma, della Costituzione;
- h) edilizia scolastica (per la parte non attribuita alla competenza delle province), organizzazione e gestione dei servizi scolastici;
- i) polizia municipale e polizia amministrativa locale;
- l) tenuta dei registri di stato civile e di popolazione e compiti in materia di servizi anagrafici nonché in materia di servizi elettorali e statistici, nell'esercizio delle funzioni di competenza statale (la Legge di Stabilità n. 228/2012, all'articolo 305, modifica la funzione l), dalla quale elimina i servizi statistici, per introdurli nella nuova funzione l) bis: "servizi in materia statistica")¹⁰.

⁹ L'art. 16, commi 3-8, del decreto legge 13 agosto 2011, n. 138, al fine di emanare norme volte a ridurre i costi relativi alla rappresentanza politica nei comuni, introdusse una nuova forma di UdC: l'*unione municipale*, costituita da comuni confinanti con popolazione pari o inferiore a 1.000 abitanti al fine dell'esercizio in forma associata di tutte le funzioni amministrative e dei servizi pubblici di spettanza comunale. In fase di conversione in legge, tuttavia fu adottato il termine "unione speciale" (UdCS), perché a essa era affidata l'intera programmazione economico-finanziaria, con la perdita da parte dei comuni che la costituivano dell'autonomia economico-finanziaria e contabile; della titolarità dell'autonomia impositiva dei tributi locali nonché di quella patrimoniale. L'UdCS succedeva a tutti gli effetti nei rapporti giuridici, ad essa erano trasferite tutte le risorse umane e strumentali relative alle funzioni ed ai servizi ad essa affidati e dal 2014 sono soggette al Patto di stabilità interno; la popolazione dell'unione, di norma, doveva superare i 5.000 abitanti, o i 3.000 se i comuni appartenevano a una comunità montana, dando facoltà alle regioni di individuare limiti demografici diversi. Era inoltre previsto che in caso d'inerzia dei comuni, la regione competente per territorio decretasse d'ufficio la costituzione dell'UdCS.

¹⁰ Tali funzioni, con la sola eccezione di quelle di cui alla lettera "l", dovevano svolgersi obbligatoriamente in forma associata attraverso UdC da parte dei comuni con popolazione fino a 5.000 abitanti (3.000 se appartenenti a comunità montane). Il decreto in esame eliminava quindi la distinzione tra comuni sopra e sotto i 1.000 abitanti

Successivamente, anche in coerenza con il progetto di modifica costituzionale legato all'abrogazione delle province, l'articolo 1 comma 107 della L. 7 aprile 2014, n. 56 (Legge Delrio) ha confermato le funzioni che possono essere esercitate anche per conto dei singoli comuni dalle UdC, nonché il limite demografico minimo delle UdC in 10.000 abitanti (3.000 abitanti se i comuni appartengono o appartenevano a comunità montane) e ha abrogato la possibilità per i comuni con popolazione fino a 1.000 abitanti di accedere in via facoltativa, anziché obbligatoria, all'esercizio associato delle funzioni attraverso le UdC¹¹.

Le norme regionali emanate in attuazione della Legge Delrio hanno, in taluni casi, collocato le UdC tra gli interlocutori politico-amministrativi di riferimento delle regioni, delle città metropolitane o delle province intese come enti di area vasta, secondo l'accezione della Legge Delrio¹². Ciò lascia presupporre che in prospettiva le UdC avranno un ruolo sempre più importante nell'attuale fase del lungo processo di revisione dell'amministrazione decentrata del Paese avviato oltre 20 anni fa, mentre forme alternative di associazionismo comunale (come le convenzioni) potrebbero gradualmente esaurirsi.

3. Le unioni di comuni in Italia

Dalla ricognizione degli ultimi aggiornamenti delle banche dati disponibili (AgID, ANCI, Ancitel, MEF e Siope), emerge che nel 2015 vi erano 524 UdC (Tabella 1 e Figura 1), la maggior parte delle quali è concentrata in Piemonte (98), Lombardia (77), Sicilia (52) ed Emilia-Romagna (45). I comuni aderenti a tale forma sono 2.969, il 36,9% degli 8.047 comuni esistenti a inizio 2015, con picchi di adesione superiori al 70% in Valle d'Aosta (il

introdotta poco tempo prima. Inoltre, fissava anche la competenza regionale per l'individuazione della dimensione territoriale ottimale al fine dello svolgimento associato delle funzioni fondamentali dei comuni. Inoltre, si innalzava a 10.000 il limite minimo di abitanti per le UdC specificando anche che, per i comuni che avessero optato per svolgere le funzioni fondamentali mediante convenzione, fosse verificato di verificare l'efficienza e l'efficacia delle soluzioni adottate, a pena dell'obbligatoria trasformazione in UdC.

¹¹ Inoltre, la Legge Delrio nel ribadire che le UdC sono enti territoriali di secondo grado, ha modificato alcune norme introdotte con il precedente intervento legislativo del 2012, in materia di potestà statutaria e regolamentare e stabilendo che le cariche ricoperte negli organi statutari delle UdC devono essere esercitate a titolo gratuito e che gli incarichi di natura politica assunti al loro interno non devono comportare aggravii per le finanze pubbliche (Camera dei Deputati, 2014; Senato, 2014).

¹² Un esempio in tal senso è rappresentato dalla Regione Emilia-Romagna che, all'art. 8 (comma 1) della Legge Regionale 30 luglio 2015, n. 13, indica che le funzioni comunali sono esercitate in forma associata entro gli ambiti territoriali ottimali individuati da specifica norma regionale (Legge Regionale 21 dicembre 2012, n. 21). Inoltre lo stesso articolo, al comma 4, indica che "L'Unione costituisce, nello sviluppo delle politiche regionali, il perno dell'organizzazione dei servizi di prossimità al cittadino a presidio del territorio", e che la Regione "valorizza, nelle sedi di confronto e partecipazione alle politiche ed alla programmazione regionale, le unioni costituite a norma della legge regionale n. 21 del 2012 quali interlocutori in rappresentanza del territorio dell'ambito ottimale nel quale sono costituite. Ne valorizza altresì il ruolo di enti di governo dell'ambito territoriale ottimale nel quale sono costituite, riconoscendo alle unioni montane la funzione di promozione e di coordinamento delle politiche territoriali a favore della montagna" (comma 3).

98,6% dei comuni della regione partecipa ad unioni), Emilia-Romagna (86,8%) e Sardegna (74,8%).

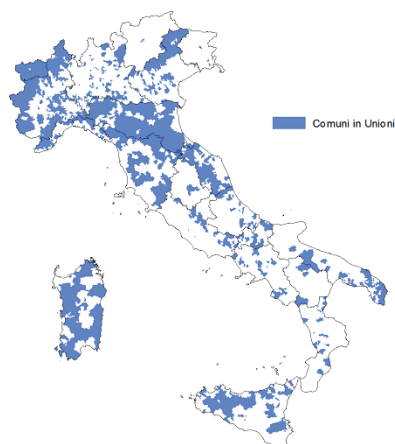
Tabella 1 La distribuzione delle unioni di comuni, per regione, 2015

Regione	N. unioni	N. comuni 2015		
		In regione (a)	In unioni (b)	% comuni in unioni (b/a)
Piemonte	98	1.206	713	59,1%
Valle d'Aosta	8	74	73	98,6%
Lombardia	77	1.530	289	18,9%
Trentino-Alto Adige	2	326	8	2,5%
Veneto	41	579	214	37,0%
Friuli-Venezia Giulia	4	216	9	4,2%
Liguria	23	235	115	48,9%
Emilia-Romagna	45	340	295	86,8%
Toscana	24	279	149	53,4%
Umbria	1	92	8	8,7%
Marche	22	236	129	54,7%
Lazio	22	378	108	28,6%
Abruzzo	11	305	63	20,7%
Molise	8	136	54	39,7%
Campania	16	550	93	16,9%
Puglia	23	258	113	43,8%
Basilicata	2	131	16	12,2%
Calabria	10	409	51	12,5%
Sicilia*	52	390	187	47,9%
Sardegna	35	377	282	74,8%
Totale	524	8.047	2.969	36,9%

*Cinque comuni della provincia di Palermo partecipano a 2 unioni di comuni contemporaneamente: si tratta di Contessa Entellina, Mezzojuso, Piana degli Albanesi, Santa Cristina Gela e Palazzo Adriano.

Fonte: elaborazione IFEL-Dipartimento Studi Economia Territoriale e Banca d'Italia su dati AgID, Anci, Ancitel, Istat, SIOPE e MEF, 2015

Figura 1 I comuni in unioni, 2015



Fonte: elaborazione IFEL-Dipartimento Studi Economia Territoriale e Banca d'Italia su dati AgID, Anci, Ancitel, Istat, SIOPE e MEF, 2015

Per effetto della forte pressione normativa che sin dal 1990 indicava i piccoli comuni come i principali "utilizzatori" dello strumento delle unioni, fino agli ultimi 6 anni, durante i quali si sono rincorse disposizioni che hanno imposto la gestione associata di funzioni e servizi spettanti ai comuni di minore taglia demografica, non stupisce che in media 8 comuni su 10 in unione (il 79,3%) non superino i 5.000 abitanti.

Relativamente alla composizione delle unioni è nota la prevalenza di piccoli comuni fino a 5.000 abitanti, a causa dell'alternarsi in 20 anni di fasi normative riguardanti la partecipazione obbligatoria o facoltativa a tali modelli di gestione associata di servizi e funzioni comunali. I comuni fino a 5.000 residenti che nel 2015 partecipano ad un'unione sono infatti 2.354 sui circa 3 mila comuni aderenti (Tabella 2).

In tutte le regioni, ad eccezione dell'Emilia-Romagna e della Puglia, almeno il 50% dei comuni membri di unioni ha una taglia demografica pari o inferiore ai 5.000 abitanti. L'incidenza dei piccoli comuni raggiunge e supera la soglia del 90% in Valle d'Aosta, Trentino-Alto Adige, Liguria, Piemonte, Lombardia e Molise. In particolare è proprio in Valle d'Aosta e Trentino-Alto Adige dove le unioni presenti in tali aree sono formate interamente da amministrazioni comunali che non oltrepassano i 5 mila cittadini.

Come prima accennato in Emilia-Romagna ed in Puglia la maggior parte dei comuni in unione conta più di 5.000 abitanti (si tratta rispettivamente del 54,9% e del 61,1% delle amministrazioni comunali in unioni).

Tuttavia quello che stupisce è come solo il 41,8% dei piccoli comuni italiani aderisca ad unioni: in media, su 10 enti fino a 5.000 abitanti sono 6 quelli che pur essendo interessati dall'obbligo di legge non partecipano ad unioni.

Tabella 2 Distribuzione dei piccoli comuni in unioni, per regione, 2015

Regione	N. comuni 2015 in regione			% Piccoli comuni in unioni (c/b)	% Piccoli comuni in unioni sul tot. dei PC (c/a)
	Piccoli comuni (a)	Comuni in unioni (b)	Piccoli comuni in unioni (c)		
Piemonte	1.068	713	669	93,8%	62,6%
Valle d'Aosta	73	73	73	100,0%	100,0%
Lombardia	1.061	289	264	91,3%	24,9%
Trentino-Alto Adige	289	8	8	100,0%	2,8%
Veneto	308	214	153	71,5%	49,7%
Friuli-Venezia Giulia	152	9	7	77,8%	4,6%
Liguria	183	115	109	94,8%	59,6%
Emilia-Romagna	149	295	133	45,1%	89,3%
Toscana	126	149	88	59,1%	69,8%
Umbria	60	8	4	50,0%	6,7%
Marche	170	129	102	79,1%	60,0%
Lazio	251	108	97	89,8%	38,6%
Abruzzo	249	63	50	79,4%	20,1%
Molise	125	54	49	90,7%	39,2%
Campania	335	93	63	67,7%	18,8%
Puglia	85	113	44	38,9%	51,8%
Basilicata	101	16	12	75,0%	11,9%
Calabria	323	51	44	86,3%	13,6%
Sicilia	205	187	135	72,2%	65,9%
Sardegna	314	282	250	88,7%	79,6%
Totale	5.627	2.969	2.354	79,3%	41,8%

Fonte: elaborazione IFEL-Dipartimento Studi Economia Territoriale e Banca d'Italia su dati AgID, Anci, Ancitel, Istat, SIOPE e MEF, 2015

Nei comuni in unioni vivono 11,2 milioni di abitanti, il 18,5% degli oltre 60 milioni di residenti in Italia al 1° gennaio 2015 (Tabella 3). Di questi cittadini, oltre il 23% vive in Emilia-Romagna.

Il grado di copertura, calcolato come rapporto percentuale tra la popolazione residente in comuni appartenenti ad unioni, sul totale degli abitanti di ciascuna regione, è molto eterogeneo. Sono il Trentino-Alto Adige, il Friuli-Venezia Giulia e il Lazio le regioni nelle quali meno del 4,0% della popolazione vive in comuni aderenti ad unioni. Con percentuali comprese tra il 4,1% ed il 10,0% si trovano la Lombardia, l'Umbria, la Campania e la Calabria; tra il 10,1% ed il 20,0% l'Abruzzo, la Liguria, la Basilicata e la Sicilia. Tassi superiori al 50% si rilevano in Emilia-Romagna e Valle d'Aosta.

Le unioni di comuni si estendono su una superficie territoriale di oltre 108 mila chilometri quadrati, più di un terzo (il 35,9%) del territorio nazionale. L'estensione media delle unioni è pari a 207 kmq, tuttavia emergono i dati relativi a 4 unioni che si estendono su una superficie di oltre 1.000 kmq ciascuna: "Della Romagna Forlivese" in Emilia-Romagna, "Del Mugello" in Toscana, "Del Montalbo" ed "Alta Gallura", entrambe in Sardegna. Al contrario vi sono 5 unioni, tutte in Lombardia, che non raggiungono i 10 kmq: si tratta delle unioni denominate

"Almè-Villa D'Almè", "Basiano e Masate", "Media Val Cavallina", "Agorà" e "Unione Ovest Lago Varese".

Tabella 3 Popolazione residente nei comuni in unioni, per regione, 2015

Regione	Popolazione residente 2015		
	Nei comuni italiani (a)	Nei comuni in unioni (b)	% popolazione residente in unioni (b/a)
Piemonte	4.424.467	1.210.587	27,4%
Valle d'Aosta	128.298	93.521	72,9%
Lombardia	10.002.615	680.831	6,8%
Trentino-Alto Adige	1.055.934	7.072	0,7%
Veneto	4.927.596	1.046.638	21,2%
Friuli-Venezia Giulia	1.227.122	23.328	1,9%
Liguria	1.583.263	181.048	11,4%
Emilia-Romagna	4.450.508	2.609.150	58,6%
Toscana	3.752.654	947.122	25,2%
Umbria	894.762	38.963	4,4%
Marche	1.550.796	549.646	35,4%
Lazio	5.892.425	232.349	3,9%
Abruzzo	1.331.574	230.551	17,3%
Molise	313.348	96.687	30,9%
Campania	5.861.529	487.769	8,3%
Puglia	4.090.105	1.038.854	25,4%
Basilicata	576.619	59.391	10,3%
Calabria	1.976.631	153.454	7,8%
Sicilia	5.092.080	867.617	17,0%
Sardegna	1.663.286	690.759	41,5%
Totale	60.795.612	11.245.337	18,5%

Fonte: elaborazione IFEL-Dipartimento Studi Economia Territoriale e Banca d'Italia su dati AgID, Anci, Ancitel, Istat, SIOPE e MEF, 2015

Le spese correnti sostenute nel 2015 dalle amministrazioni comunali risultano pari a circa 950 euro pro capite in media, di cui 251 euro destinati al personale (Tabella 4). I valori registrati nel gruppo dei comuni che aderiscono ad unioni risultano più contenuti rispetto a quelli dei comuni che non fanno parte di tali forme di gestione associata. Tale evidenza sembra in parte essere giustificata dal fatto che una quota delle spese dei comuni in unione viene “addebitata” all’unione stessa per essere operativa negli ambiti funzionali sui quali è stata attivata. Proprio per questa ragione si terrà conto nelle stime relative all’efficienza, come evidenziato più avanti, anche delle spese correnti totali e del personale in capo alle unioni.

Tabella 4 Spese correnti e per il personale dei comuni in unioni (valori pro capite), per regione, 2015

Regione	Spese correnti pro capite			Spese per il personale pro capite		
	Nei comuni italiani	Nei comuni in unioni	Nei comuni non in unioni	Nei comuni italiani	Nei comuni in unioni	Nei comuni non in unioni
Piemonte	821	737	852	237	186	256
Valle d'Aosta	2.062	2.069	2.042	433	439	417
Lombardia	888	673	903	210	136	216
Trentino-Alto Adige	1.281	1.385	1.280	386	201	387
Veneto	711	603	740	189	154	198
Friuli-Venezia Giulia	1.147	918	1.152	302	217	304
Liguria	1.114	1.214	1.101	307	303	307
Emilia-Romagna	910	813	1.046	229	176	304
Toscana	983	879	1.019	248	214	259
Umbria	847	629	857	232	182	235
Marche	817	811	821	221	218	223
Lazio	1.077	710	1.092	249	203	251
Abruzzo	799	653	833	199	158	209
Molise	723	674	744	216	198	225
Campania	727	588	740	211	167	215
Puglia	655	587	678	157	147	161
Basilicata	786	699	796	224	205	226
Calabria	738	753	737	233	256	232
Sicilia	803	846	795	293	355	280
Sardegna	1.050	1.113	1.005	246	267	231
Totale	947	868	962	251	219	257

Fonte: elaborazione IFEL-Dipartimento Studi Economia Territoriale e Banca d'Italia su dati SIOPE, 2016

Secondo gli ultimi dati, aggiornati a fine 2014, del Conto Annuale del MEF-IGOP relativo al personale in servizio nel settore pubblico, si contano 6,27 unità di personale comunale per 1.000 abitanti nei comuni in unione, un dato nettamente più basso del 7,03 registrato nei comuni che invece non fanno parte di unioni (Tabella 5). Nonostante ciò, si segnala che in Valle d'Aosta, Calabria, Sicilia e Sardegna il personale dei comuni in unione, rapportato al numero di residenti, è superiore ai dati rilevati nelle amministrazioni comunali che non aderiscono a tali forme associative.

Tabella 5 Personale in servizio nei comuni in unioni, per regione, 2014

Regione	Personale comunale in servizio per 1.000 ab.		
	Nei comuni italiani	Nei comuni in unioni	Nei comuni non in unioni
Piemonte	6,79	5,22	7,37
Valle d'Aosta	11,56	11,68	11,26
Lombardia	6,13	4,51	6,24
Trentino-Alto Adige	9,67	9,01	9,67
Veneto	5,69	5,05	5,85
Friuli-Venezia Giulia	8,87	6,03	8,93
Liguria	8,59	8,47	8,61
Emilia-Romagna	6,92	5,41	9,05
Toscana	7,21	6,35	7,50
Umbria	6,65	5,23	6,71
Marche	6,66	6,46	6,76
Lazio	7,02	6,60	7,04
Abruzzo	6,04	5,21	6,21
Molise	6,28	5,57	6,60
Campania	6,36	5,49	6,44
Puglia	4,43	4,32	4,46
Basilicata	7,04	5,96	7,17
Calabria	7,70	9,00	7,60
Sicilia	10,02	13,18	9,37
Sardegna	7,20	7,89	6,71
Totale	6,89	6,27	7,03

Fonte: elaborazione IFEL-Dipartimento Studi Economia Territoriale e Banca d'Italia su dati AgID, Anci, Ancitel, Istat, SIOPE e MEF, 2015

Relativamente alla struttura delle unioni non vi sono disposizioni di legge che delineino modelli esatti da replicare. Inoltre da un punto di vista normativo non esiste alcuna indicazione circa il numero massimo di comuni che possono costituire ciascuna unione.

Il 46,8% delle UdC rilevate è composta da un numero di comuni compreso tra i 2 e i 4; il 23,7%, da 5 a 6 amministrazioni comunali ed il 21,8% annovera tra i 7 e i 10 enti. Risultano invece meno diffuse le gestioni che coinvolgono più di 10 comuni (7,8%). In quest'ultima fattispecie le prime cinque unioni sono piemontesi, tutte con oltre 20 comuni ciascuna.

4. L'efficienza nella letteratura empirica recente: una breve rassegna

Perché strutture amministrative piccole dovrebbero mettere in comune risorse per offrire servizi alle collettività direttamente interessate? Questo tema, su cui la letteratura dibatte da molto tempo (Tiebout, 1956; Ostrom et al., 1961), ha visto crescere la sua attualità proprio a partire dai primi anni della crisi, anche in connessione con le misure di austerità adottate da

alcuni stati e nell'ambito dell'Unione europea. Tali politiche hanno in primo luogo impattato sui bilanci nazionali dei paesi membri, tra cui l'Italia e, di riflesso, su quelli delle amministrazioni decentrate, alle quali sono stati spesso imposti vincoli alla spesa e tagli alle risorse trasferite dal centro, al fine di controllare in misura più efficace la dinamica della spesa pubblica e degli equilibri di bilancio (Bel e Warner, 2015a).

Con risorse più contenute, la possibilità di continuare a offrire servizi pubblici di qualità adeguata per soddisfare le esigenze dei cittadini è legata alla ricerca di guadagni di efficienza, sebbene da un punto di vista teorico si possa anche argomentare che un maggior numero di governi locali possa produrre efficienza (Tiebout, 1956; Goodman e Leland, 2013). Pur non essendo l'efficienza l'unica grandezza che può indurre i comuni ad aggregarsi per erogare servizi pubblici locali (Aulich et al., 2011; Bel e Warner, 2015b)¹³, la ricerca di efficienza gioca un ruolo importante in tale decisione (Hepburn et al., 2004; Iommi, 2013). Come cercare di conseguirla? Una prima modalità posta in essere dalle amministrazioni locali è quella della privatizzazione dei servizi pubblici locali (si vedano, *inter alia*, Bel et al., 2010 e Bel e Warner, 2015a). Una seconda modalità, non necessariamente alternativa alla prima, è quella di creare organismi di coordinamento che abbiano giurisdizione su aree formate da una pluralità di comuni (Ahrend et al., 2014a e 2014b; Bel e Warner, 2015a). Vi sono numerosi esempi di siffatte aggregazioni di comuni a livello internazionale tra cui figurano le *comarcas* spagnole, le *communautés de communes* francesi o, appunto, le unioni di comuni italiane.

Come misurare la presenza di aumenti di efficienza derivanti dall'aggregazione di comuni? Volendo semplificare drasticamente, in letteratura sono stati utilizzati metodi parametrici e non parametrici. Tra i lavori che hanno usato stime parametriche vi è quello di Ahrend et al. (2014b), i quali trovano, con riferimento alle aree metropolitane di alcuni paesi, che al raddoppiare del numero di comuni (ossia all'aumento della frammentazione) la produttività si riduce in una misura compresa tra il 3 e il 4 per cento. Inoltre, sempre in base ai risultati ottenuti da tali autori, la presenza di un organismo di coordinamento è in grado di mitigare l'impatto negativo indotto della frammentazione dei comuni¹⁴: in assenza di coordinamento l'impatto della frammentazione sulla produttività viene infatti stimato in un intervallo tra il 5 il 6 per cento (si veda anche OCSE, 2015a e 2015b). Tali risultati segnalano in qualche

¹³ Oltre alla ricerca dell'efficienza, vi sono altre ragioni che possono indurre le amministrazioni locali a dare luogo a forme di aggregazione e di coordinamento nell'offerta di servizi ai cittadini. Tra queste vi sono: (i) la presenza di vincoli fiscali incontrati dai singoli comuni (i comuni si possono aggregare per tentare di allentare i vincoli fiscali imposti dal centro); (ii) la ricchezza e il reddito delle comunità locali, che potrebbero essere correlate negativamente con l'interesse ad aggregarsi; (iii) l'omogeneità sociale ed economica delle popolazioni che vivono nei comuni (comunità omogenee possono più facilmente integrarsi e collaborare); (iv) la maggiore capacità di assumere un ruolo strategico nell'area di riferimento, aumentando l'importanza dell'area in cui operano i singoli comuni; (v) il miglioramento della qualità dei servizi offerti alle collettività di riferimento. D'altro lato l'aggregazione può implicare una perdita di rappresentatività degli organismi democratici dei singoli comuni e della capacità dei cittadini di controllare l'operato degli amministratori locali. Su tutti questi temi si vedano, tra gli altri, Hepburn et al. (2004), Aulich et al. (2011); Bel e Warner (2015b).

¹⁴ La frammentazione di cui trattano gli autori è di natura "funzionale" (ossia basata sulle relazioni funzionali tra coloro che vivono nelle aree esaminate), non tanto e non soltanto quella di natura amministrativa.

misura che, sia pure con riferimento alle aree metropolitane oggetto principale dell'analisi, al diminuire del numero di comuni e degli organi decisionali locali la gestione delle aree e l'offerta di servizi tende a divenire più efficiente.

L'evidenza empirica accumulata negli anni ha peraltro prodotto anche risultati in contrasto con le attese circa il conseguimento di un maggior livello di efficienza e di una riduzione della spesa. Moisio e Uusitalo (2013) trovano che dalla fusione di comuni finlandesi non sono scaturiti risparmi di spesa. Frère et al (2012), con riferimento al caso francese, trovano che la cooperazione tra comuni non ha alcun impatto sul livello di spesa dei singoli comuni, concludendo che la cooperazione non raggiunge lo scopo di ottenere riduzioni di spesa dei singoli comuni attraverso la condivisione di responsabilità a livello locale. Analoghi risultati sono ottenuti da Andrews (2013) con riferimento alle amministrazioni locali di Inghilterra e Galles.

Anche per quanto riguarda il contesto italiano, vi sono risultati contrastanti in letteratura. Ferraresi e Secomandi (2015) studiano le unioni di comuni della Lombardia concludendo che, sulla base di stime *diff-in-diff* e con riferimento al periodo 2001-2011, non solo i comuni in unione non hanno conseguito risparmi di spesa rispetto a quelli con caratteristiche simili non entrati in un'unione, ma non ne hanno ottenuti neppure nel confronto con la loro situazione prima del loro ingresso in una UdC. Tali risultati sono opposti a quelli ottenuti da Prometeia (2015) mediante una simulazione su dati dei certificati di conto consuntivo dei comuni italiani per il solo 2011: essi mostrano infatti che l'aggregazione di comuni è in grado di realizzare significativi risparmi di spesa. L'ambiguità dei risultati riferiti alle unioni di comuni italiane potrebbe risentire anche del fatto che, laddove le UdC sono state create, solo un numero relativamente piccolo di funzioni è stato effettivamente devoluto dai comuni (Arachi et al., 2015).

L'analisi dell'efficienza può essere anche condotta sulla base di metodi non parametrici, tra i quali quello della *Free Disposal Hull* (FDH), da noi adottato in questo lavoro, che viene descritto nel prossimo paragrafo.

5. Lo schema di analisi empirica

Obiettivo ultimo del presente paper è analizzare i diversi livelli di efficienza delle amministrazioni comunali italiane in base alla loro partecipazione ad unioni di comuni.

Il concetto di efficienza al quale si fa riferimento è quello che sottintende la capacità di un'unità produttiva, definita come *decision making unit* (DMU), di gestire in modo appropriato le risorse disponibili, minimizzandole per ottenere un certo risultato o massimizzando i risultati per risorse fisse.

Le combinazioni di input ed output realizzabili dalle unità operative, ad esempio di un certo settore, determinano una funzione di produzione interpretabile come una frontiera delle possibilità produttive lungo la quale per ciascun input è associato il massimo output raggiungibile (visione *output-oriented*) o, viceversa, per ciascun output corrisponde l'input minimo da impiegare (visione *input-oriented*). Tale approccio si fonda sulla definizione proposta da Koopmans (1951), secondo il quale un processo produttivo è tecnicamente efficiente se un aumento di un output determina una contrazione di un altro output o l'aumento di almeno un input, oppure se una contrazione di un input implica un incremento di un altro input o la contrazione di almeno un output.

In sintesi le unità produttive che si collocano sulla frontiera si caratterizzano per trasformazioni input-output tecnicamente efficienti e si configurano come uno standard al quale le altre unità possono puntare. L'efficienza di una singola unità osservata è misurabile pertanto in termini di distanza rispetto alla sua DMU di riferimento posizionata sulla frontiera di produzione.

Il primo lavoro in Italia mirato ad analizzare l'efficienza tecnica delle amministrazioni comunali del Paese è quello di Destefanis e Pavone (1999) che, con l'approccio non parametrico denominato *Free Disposal Hull* (FDH, sviluppato da Deprins, Simar e Tulkens, 1984), hanno indagato "la capacità complessiva delle amministrazioni locali di minimizzare le risorse da loro impegnate per fornire i servizi richiesti dal pubblico" prendendo spunto dallo studio di Hayes e Chang (1990) per il caso di 191 unità amministrative negli USA e dai lavori di Vanden Eeckaut *et al.* (1993) e di De Borger *et al.* (1994) relativi allo studio dell'efficienza di un campione di 239 e 589 municipi del Belgio rispettivamente.

In tali studi, come nei successivi, la scelta delle variabili di input ed output in grado di definire l'insieme di produzione dei comuni italiani è stata eterogenea. Con riferimento agli output, essendo scarso il numero di variabili in grado di quantificare i servizi erogati dai comuni, risulta intenso il ricorso a *proxy* riferite a specifici bacini di utenza (ad esempio il numero complessivo di abitanti per i servizi amministrativi e la popolazione anziana per i servizi di welfare) assumendo omogeneità nella qualità dei servizi offerti e nelle preferenze della domanda. Sul versante degli input si alternano invece studi che considerano input di lavoro (ossia unità di personale, es. Hayes e Chang, 1990), di capitale (immobili comunali, es. De Borger *et al.*, 1994), e finanziari (principalmente spese correnti a causa dell'eccessiva variabilità, da un anno all'altro, delle spese in conto capitale, es. Vanden Eeckaut *et al.*, 1993).

L'approccio FDH seguito da Destefanis e Pavone per l'analisi dell'efficienza dei comuni e da Bonisi, Manchi e Pavone (1999), interessati a studiare l'efficienza tecnica delle unità periferiche della P.A., è di tipo non parametrico e si caratterizza per l'ipotesi di *free disposal*, ossia si assume che si è sempre in grado di eliminare a costo zero eventuali quantità dei fattori produttivi in eccesso, per l'inclusione di tutti i processi produttivi osservati ipotizzando che

non vi siano componenti di “rumore” (gli eventuali *outlier* hanno un impatto mitigato sulle stime di efficienza), per la creazione di rapporti di “dominanza” tra le unità produttive. Quest’ultimo aspetto implica che se un’osservazione risulta inefficiente questa è “dominata” da un’unità reale che può produrre più output usando la stessa quantità di input, oppure più output adoperando meno input o lo stesso output impiegando meno input. Il limite principale di tale approccio, incentrato sui confronti diretti tra unità produttive, riguarda la possibilità che “un’unità organizzativa potrebbe essere considerata efficiente solo in virtù del fatto di essere posta in un’area dell’insieme di riferimento in cui non vi siano altre osservazioni con le quali potrebbe essere confrontata”¹⁵ (c.d. efficienza *by default*). Tuttavia tale tipologia di osservazioni è facilmente individuabile durante i processi di stima e pertanto escludibile.

Nel presente lavoro si ricorre proprio alla metodologia *Free Disposal Hull*, con un approccio *input-oriented*. L’opzione FDH scaturisce dal fatto che non necessitiamo di ipotesi di convessità¹⁶ (che avrebbe determinato la scelta di una DEA) e perché il FDH si configura come il metodo meno sensibile agli *outlier*. L’orientamento agli input è invece solitamente impiegato nella valutazione dell’efficienza delle amministrazioni pubbliche, sia perché si assume esogeneità degli output¹⁷, sia perché sul fronte normativo la *spending review* impone la salvaguardia del livello dei servizi erogati¹⁸ (sarebbe impensabile rendere un comune più efficiente chiedendogli di ridurre l’offerta di servizi).

Le amministrazioni comunali sono le *decision making unit* e per queste si delinea un insieme di produzione così composto: sul versante degli input si considerano le spese¹⁹ comunali correnti e le spese comunali per il personale, integrate entrambe dalle rispettive voci registrate per l’unione alla quale un comune può eventualmente far parte²⁰; sul versante degli output si considera il numero di abitanti²¹, *proxy* della capacità amministrativa dell’ente ed i “livelli quantitativi delle prestazioni” dei comuni²², indice sintetico disponibile per 6.702 comuni delle regioni a statuto ordinario (RSO)²³ per l’anno 2010. La disponibilità di quest’ultimo output per il solo 2010 fa sì che anche tutte le restanti variabili vadano considerate a quella

¹⁵ Bonsi, L., Manchi P., Pavone A., 1999, Analisi dell’efficienza tecnica nelle unità periferiche della PA, Istat, Progetto CONPA, mimeo.

¹⁶ L’ipotesi di convessità avrebbe implicato l’uso, nelle stime, di combinazioni convesse delle osservazioni, ossia la creazione di osservazioni “virtuali” nell’insieme di produzione che a priori non avrebbero avuto senso date le distanze geografiche tra le DMU e le specificità territoriali, istituzionali ed economiche dei comuni italiani.

¹⁷ “Il riferimento all’efficienza tecnica come utilizzo dei minimi input per output dati deriva dall’ipotesi di esogeneità degli output per unità decisionali operanti nel settore pubblico” (Destefanis, Pavone, 1999).

¹⁸ Il Decreto Legge del 6 luglio 2012, n. 95, recante “Disposizioni urgenti per la revisione della spesa pubblica con invarianza dei servizi ai cittadini” richiama già nel titolo l’intenzione del Governo di ridurre gli sprechi mantenendo però invariata l’offerta dei servizi ai cittadini.

¹⁹ I dati di spesa sono di fonte SIOPE.

²⁰ Le voci di spesa delle unioni sono state “spalmate” sui comuni aderenti in modo proporzionale alla popolazione residente nei comuni.

²¹ Dati Istat, Bilancio demografico annuale.

²² Misura da 0 a 10 della capacità del comune di soddisfare la domanda di servizi espressa dai cittadini, tenendo conto della spesa e dei servizi offerti rispetto allo standard. Dati di fonte www.opencivitas.it.

²³ Al 31 dicembre 2010 in Italia esistevano 8.094 comuni.

data. Per tale annualità i comuni in unione sono 1.597: per 1.136 di questi delle regioni a statuto ordinario è disponibile l'indicatore sintetico relativo ai livelli quantitativi delle prestazioni comunali.

6. I risultati

Come prima anticipato l'approccio FDH si fonda sul confronto diretto tra unità produttive, nel nostro caso le amministrazioni comunali, determinando il rischio di evidenziare casi di efficienza in corrispondenza di osservazioni che di fatto non hanno termini di confronto all'interno dell'insieme di produzione definito. Solitamente si tende ad escludere dalle evidenze tali casi di efficienza "by default"; pertanto dai risultati delle stime sono stati esclusi 23 comuni del campione (tutti comuni sopra i 60.000 abitanti).

Tabella 6 Punteggi di efficienza tecnica per regione, modello FDH, input-oriented

Regione	N. comuni censiti			Media dei punteggi di efficienza tecnica		
	Fuori UC	In UC	Totale	Fuori UC	In UC	Totale
Piemonte	1.019	186	1.205	70,1%	66,3%	69,5%
Lombardia	1.341	201	1.542	70,8%	61,0%	69,5%
Veneto	497	81	578	75,4%	72,6%	75,0%
Liguria	234	0	234	52,6%	n.d.	52,6%
Emilia-Romagna	139	205	344	54,0%	56,6%	55,5%
Toscana	236	48	284	51,9%	48,6%	51,3%
Umbria	84	8	92	57,0%	54,7%	56,8%
Marche	204	35	239	58,5%	56,0%	58,1%
Lazio	275	102	377	60,2%	54,4%	58,6%
Abruzzo	280	24	304	57,7%	64,3%	58,3%
Molise	82	54	136	52,9%	57,5%	54,7%
Campania	498	52	550	67,9%	73,1%	68,4%
Puglia	151	104	255	73,7%	75,5%	74,5%
Basilicata	131	0	131	53,4%	n.d.	53,4%
Calabria	372	36	408	60,3%	58,0%	60,1%
Totale	5.543	1.136	6.679	65,7%	62,3%	65,1%

I dati non considerano le DMU per le quali è risultata un'efficienza "by default".

Fonte: elaborazione IFEL-Dipartimento Studi Economia Territoriale e Banca d'Italia su dati AgID, Anci, Ancitel, Istat, SIOPE, MEF ed OpenCivitas, 2010

Come è possibile notare (Tabella 6) già nel 2010 quasi tutte le regioni a statuto ordinario avevano almeno un comune in unione (eccezion fatta per la Regione Basilicata e per la Regione Liguria), mentre le regioni dove sono maggiormente diffuse sono il Piemonte, la Lombardia, l'Emilia-Romagna, il Lazio e la Puglia.

Nella Tabella 6 sono quindi esposti i punteggi di efficienza ottenuti mediante l'approccio FDH di tipo *input-oriented* distinguendo il gruppo dei comuni che fa parte di unioni da quello dei comuni che non aderiscono ad unioni nel 2010.

La media degli *score* di efficienza tecnica è pari al 66% nel caso dei comuni non in unioni e al 62% nel caso di quelli in unioni²⁴.

Tali punteggi risultano differenziati a livello regionale indicando probabilmente la possibilità di modelli regionali eterogenei. Vi sono infatti dei casi specifici in cui i dati ribaltano la proporzione registrata in media per il complesso delle regioni a statuto ordinario: ad esempio in Emilia-Romagna, così come in Abruzzo, Molise, Campania e Puglia, si registrano punteggi d'efficienza in media più elevati in corrispondenza dei comuni che partecipano ad unioni rispetto ai comuni che non ne fanno parte.

Successivamente è stato utilizzato un approccio che valutasse l'eventuale convenienza alla partecipazione a una unione in base alla popolosità del comune (senza in questo caso considerare l'appartenenza regionale). La scelta di suddividere in 5 classi demografiche i comuni fino ai 5.000 abitanti deriva dall'intenzione di analizzare con maggiore attenzione il ruolo dell'appartenenza ad una unione per i comuni molto piccoli, principali.

Tabella 7 Punteggi di efficienza tecnica per classe demografica, modello FDH, input-oriented

Classe demografica	N. comuni censiti			Media dei punteggi di efficienza tecnica		
	Fuori UC	In UC	Totale	Fuori UC	In UC	Totale
0 – 499	590	101	691	63,7%	64,3%	63,8%
500 – 999	720	175	895	55,1%	58,1%	55,7%
1.000 - 1.499	589	139	728	58,0%	54,8%	57,4%
1.500 - 1.999	460	97	557	65,3%	64,4%	65,1%
2.000 - 4.999	1.479	295	1.774	69,7%	64,3%	68,8%
5.000 - 9.999	818	196	1.014	66,7%	62,1%	65,8%
10.000 - 19.999	508	102	610	69,4%	67,1%	69,0%
20.000 - 59.999	319	27	346	76,8%	69,2%	76,2%
60.000 - 249.999	60	4	64	87,2%	89,1%	87,3%
Totale	5.543	1.136	6.679	65,7%	62,3%	65,1%

I dati non considerano le DMU per le quali è risultata un'efficienza by default.

Fonte: elaborazione IFEL-Dipartimento Studi Economia Territoriale e Banca d'Italia su dati AgID, Anci, Ancitel, Istat, SIOPE, MEF ed OpenCivitas, 2010

É da evidenziare che non sono presenti i risultati per la classe dei comuni sopra i 250.000 residenti in quanto l'esclusione degli efficienti *by default* ha portato alla esclusione di tutti i

²⁴ La concentrazione degli *score* è buona (dev.St inferiore allo 0,2). Ciò indica comuni con funzioni di produzione simili (ovvero appartenenti allo stesso insieme di produzione) e permette di definire robusti i risultati.

comuni di tale taglia. I risultati mostrano punteggi di efficienza relativa nelle classi fino a 1.000 abitanti per i comuni in unioni maggiori di quelli che non vi appartengono e sembrano dimostrare che per i comuni di minori dimensioni ci sia una convenienza maggiore ad aderire ad una unione. Tale fenomeno si presenta anche per i comuni tra i 60.000 e i 250.000 cittadini, ma la scarsa diffusione delle unioni per questa classe demografica rende il risultato poco robusto. Infine, è stata condotta una analisi che combinasse le due variabili di indagine (demografica e regionale) per cercare di individuare eventuali divergenze regionali dalla situazione a livello italiano. In particolare ci si è concentrati per vedere se venisse confermata la convenienza ad appartenere a un'unione per i comuni di minore dimensione demografica anche a livello regionale. I risultati esposti nella Tabella 8, che rappresentano il differenziale degli *score* di efficienza tecnica tra i comuni in unione e non in unione per classe demografica e regione, mostrano un comportamento assai eterogeneo a livello regionale. Da un lato ci sono regioni che rispecchiano l'idea di un maggior vantaggio nell'appartenere a una unione per i comuni di minori dimensioni (è questo il caso del Piemonte, dell'Abruzzo o della Campania); mentre ci sono regioni che ribaltano tale idea (l'Emilia-Romagna ed il Molise per i comuni fino a 500 abitanti, la Lombardia, ma anche Toscana e Lazio). Tali scenari così diversificati sono probabilmente dovuti a specificità regionali con cui è stata declinata l'applicazione delle unioni di comuni e fa ritenere necessario uno studio specifico per comprenderne appieno le ragioni.

Tabella 8 Differenziale punteggi di efficienza tecnica tra comuni in unione e non per classe demografica e regione di appartenenza, modello FDH, input-oriented

Regione	Classe demografica								
	0 - 499	500 - 999	1.000 - 1.499	1.500 - 1.999	2.000 - 4.999	5.000 - 9.999	10.000 - 19.999	20.000 - 59.999	60.000 - 249.999
Piemonte	7,72%	0,59%	-10,63%	-4,16%	-9,43%	-6,30%	-16,02%	-6,93%	n.d.
Lombardia	-4,96%	-2,67%	-7,00%	-13,64%	-8,58%	-4,62%	-22,77%	n.d.	n.d.
Veneto	n.d.	8,12%	6,82%	-2,34%	-6,52%	-2,65%	0,14%	16,49%	n.d.
Liguria	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.
Emilia-Romagna	-34,24%	12,05%	10,61%	33,75%	3,62%	-1,21%	8,48%	-5,15%	-5,38%
Toscana	n.d.	-17,27%	0,39%	-2,02%	-6,27%	-2,70%	9,09%	-14,71%	n.d.
Umbria	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	-8,91%	-1,28%	n.d.	n.d.	n.d.
Marche	n.d.	5,29%	-11,67%	-13,39%	-2,80%	6,14%	-19,89%	n.d.	n.d.
Lazio	-1,05%	-0,75%	0,55%	3,24%	2,15%	6,38%	-1,48%	n.d.	n.d.
Abruzzo	11,92%	5,74%	-6,37%	-3,69%	-1,40%	5,71%	7,41%	33,04%	n.d.
Molise	-3,42%	4,86%	5,61%	12,25%	9,47%	-1,31%	n.d.	n.d.	n.d.
Campania	17,05%	19,65%	5,41%	7,57%	-10,32%	11,49%	6,10%	-0,28%	n.d.
Puglia	n.d.	n.d.	34,71%	21,84%	14,90%	3,13%	-2,88%	-3,83%	-21,42%
Basilicata	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.
Calabria	n.d.	2,53%	-3,71%	-1,43%	-6,98%	-1,62%	n.d.	n.d.	n.d.

I dati non considerano le DMU per le quali è risultata un'efficienza by default.

Fonte: elaborazione IFEL-Dipartimento Studi Economia Territoriale e Banca d'Italia su dati AgID, Anci, Ancitel, Istat, SIOPE, MEF ed OpenCivitas, 2010

7. Un approfondimento regionale

Successivamente all'analisi a livello nazionale, si è ritenuto interessante proporre la stessa metodologia di analisi su alcune realtà regionali. L'attenzione è stata rivolta alle due regioni che possiedono il maggior numero di comuni: Piemonte e Lombardia. Entrambe superano i 1.000 comuni e tale numerosità può essere considerata la minima per poter effettuare un approfondimento all'interno di un sotto-campione. Questo perché consente un numero sufficiente di confronti tali da non restituire troppi comuni efficienti *by default* (cosa che minerebbe la possibilità di interpretare correttamente i risultati dell'analisi).

L'analisi FDH è stata effettuata per le due regioni prese singolarmente e, come anche in precedenza, nell'esposizione dei risultati sono stati esclusi i casi di efficienza "*by default*" (motivo per cui mancano per entrambe le regioni le classi demografiche di maggiore ampiezza)²⁵.

Le evidenze (Tabella 9) confermano per il Piemonte una convenienza per i comuni di piccole dimensioni, in particolare per quelli con meno di 500 abitanti, ad appartenere a una unione. Tale vantaggio, in termini di scarto tra gli *score* d'efficienza registrati tra i comuni dentro e fuori le unioni, non si evidenzia per nessuna delle classi demografiche nelle quali sono stati suddivisi i comuni della Lombardia (Tabella 10), tuttavia il gap tra comuni in unione verso quelli non in unione è più contenuto per gli enti di piccole dimensioni, un'evidenza che potrebbe essere interpretata come un vantaggio maggiore per i piccoli di appartenere ad una unione.

Tabella 9 Regione Piemonte: punteggi di efficienza tecnica per classe demografica, modello FDH, input-oriented

Classe demografica	N. comuni censiti			Media dei punteggi di efficienza tecnica		
	Fuori UC	In UC	Totale	Fuori UC	In UC	Totale
0 – 499	296	36	332	72%	79%	73%
500 – 999	204	61	265	65%	66%	66%
1.000 - 1.499	127	37	164	68%	58%	66%
1.500 - 1.999	70	19	89	78%	76%	78%
2.000 - 4.999	194	27	221	84%	73%	83%
5.000 - 9.999	63	3	66	88%	87%	88%
10.000 - 19.999	31	1	32	86%	70%	85%
20.000 - 59.999	24	2	26	90%	100%	91%
Totale	1.009	186	1.195	75%	70%	74%

I dati non considerano le DMU per le quali è risultata un'efficienza by default.

Fonte: elaborazione IFEL-Dipartimento Studi Economia Territoriale e Banca d'Italia su dati AgID, Anci, Ancitel, Istat, SIOPE, MEF ed OpenCivitas, 2010

²⁵ Gli efficienti "*by default*" sono 11 nel caso del Piemonte e 10 nel caso della Lombardia.

Tabella 10 Regione Lombardia: punteggi di efficienza tecnica per classe demografica, modello FDH, input-oriented

Classe demografica	N. comuni censiti			Media dei punteggi di efficienza tecnica		
	Fuori UC	In UC	Totale	Fuori UC	In UC	Totale
0 – 499	100	39	139	79%	77%	79%
500 – 999	141	46	187	75%	73%	75%
1.000 - 1.499	125	36	161	75%	68%	74%
1.500 - 1.999	117	24	141	81%	69%	79%
2.000 - 4.999	410	49	459	77%	68%	76%
5.000 - 9.999	262	4	266	80%	67%	80%
10.000 - 19.999	121	3	124	84%	64%	84%
20.000 - 59.999	55	0	55	92%	n.d.	92%
60.000 - 249.999	4	0	4	83%	n.d.	83%
Totale	1.335	201	1.536	79%	71%	78%

I dati non considerano le DMU per le quali è risultata un'efficienza by default.

Fonte: elaborazione IFEL-Dipartimento Studi Economia Territoriale e Banca d'Italia su dati AgID, Anci, Ancitel, Istat, SIOPE, MEF ed OpenCivitas, 2010

8. Conclusioni

In questo lavoro si è presa in considerazione l'efficienza tecnica (e cioè la relazione tra risorse impegnate e servizi forniti) dei 6.702 comuni delle regioni a statuto ordinario, tenendo conto della condizione di appartenenza o meno alle unioni di comuni nel 2010, anno per il quale è disponibile l'indice sintetico "Opencivitas" rappresentativo dei livelli quantitativi delle prestazioni dei comuni. La motivazione per questo tipo di analisi deriva dal ricorso crescente alle forme di gestione associata intercomunale, strumenti individuati dal legislatore al fine di aumentare l'efficienza dello svolgimento delle funzioni e dell'erogazione dei servizi in capo ai comuni, soprattutto per quelli di ridotta taglia demografica per i quali l'associazionismo è obbligatorio.

L'analisi segue un approccio non parametrico *Free Disposal Hull* orientato dal lato degli input (spese correnti totali e per il personale dei comuni e delle unioni) ed evidenzia in media score di efficienza tecnica dei comuni non in unioni superiori di 4 punti percentuali rispetto ai comuni che fanno parte della specifica forma associativa. I risultati ottenuti mettono in luce inoltre condizioni di maggiore efficienza per i comuni fino a 1.000 abitanti aderenti ad unioni. Tuttavia, conducendo l'analisi sia per il complesso delle regioni a statuto ordinario, sia per il sotto-campione delle due uniche regioni del paese con più di 1.000 comuni, ossia il Piemonte e la Lombardia, si riscontrano specificità regionali che non permettono di affermare l'esistenza lungo tutta la Penisola di un unico pattern di efficienza dei comuni condizionato all'appartenenza ad unioni.

Bibliografia

Ahrend R, Farchy E., Kaplanis I., Lembcke A.C., (Ahrend et al., 2014b), *What Makes Cities More Productive? Evidence on the Role of Urban Governance from Five OECD Countries*, OECD Regional Development Working Papers, 2014/05.

Ahrend R, Gamper C., Schumann A., (Ahrend et al., 2014a), *The OECD Metropolitan Governance Survey: A Quantitative Description of Governance Structures in large Urban Agglomerations*, OECD Regional Development Working Papers, 2014/04.

Ahrend R., Schumann A. (2014), *Approaches to Metropolitan Area Governance: A Country Over-view*, OECD Regional Development Working Papers, 2014/03, Parigi, OECD Publishing.

Anci – Fondazione Ifel (2014), *Atlante dei Piccoli Comuni 2014*.

Andrews R. (2013), *Local Government Amalgamation and Financial Sustainability: The Case of England and Wales*, Public Finance and Management, 13 (3), pp. 58-79.

Arachi G., Di Liddo G., Giuranno M., (Arachi et al., 2015), *Cooperazione locale in Italia: le Unioni di Comuni*, Economia Pubblica, in corso di pubblicazione.

Aulich C., Gibbs M., Gooding A., McKinlay P., Pillora S., Sansom G. (Aulich et al., 2011), *Consolidation in Local Government: A Fresh Look*, Rapporto dello Australian Centre of Excellence for Local Government, Maggio.

Bel G., Fageda X., Warner M.E. (Bel et al., 2010), *Is Private Production of Public Services Cheaper Than Public Production? A Meta-Regression Analysis of Solid Waste and Water Services*, Journal of Policy Analysis and Management, 29 (3), Estate, pp. 553–77.

Bel G., Warner M.E. (2015a), *Inter-Municipal Cooperation and Costs: Expectations and Evidence*, Public Administration, 93 (1), Marzo, pp. 52–67.

Bel G., Warner M.E. (2015b), *Factors Explaining Inter-Municipal Cooperation in Service Delivery: A Meta-Regression Analysis*, Research Institute of Applied Economics Working Paper, 2015/21.

Bogetoft P., Otto L. (2011), *Benchmarking with DEA, SFA, and R*, Springer.

Bonsi. L., Manchi P., Pavone A., (1999), *Analisi dell'efficienza tecnica nelle unità periferiche della PA*, Istat, Progetto CONPA, mimeo.

Corte dei Conti – Sezione delle autonomie (2015), *La gestione associata delle funzioni e dei servizi comunali*.

De Borger B., Kerstens K., Moesen W., Vanneste J. (1994), *Explaining differences in productive efficiency: an application to Belgian municipalities*, Public choice, 80, pp. 339-358.

De Donno M. (2015), *Le Regioni e le politiche di riordino territoriale locale: unioni, fusioni e altre forme associative tra comuni*, Astrid Rassegna, n. 19.

Deprins D., Simar L., Tulkens H., *Measuring labor-efficiency in post offices*, Elsevier Science Pb. Marchant, Amsterdam, North Holland, 1984.

Destefanis S., Pavone A. (1999), *Servizi istituzionali e servizi a carattere produttivo. Un'analisi dell'efficienza delle amministrazioni comunali italiane*, Atti della XXXIX Riunione Scientifica, Società Italiana di Statistica.

Destefanis S., Storti G. (2002), *Measuring cross-country technological catch-up through variable-parameter FDH*, Statistical Methods and Applications, 11 (1), 109-125.

Destefanis S., Storti G. (2005), *Evaluating business incentives through DEA: An Analysis on Capitalia Firm Data*, WP 3.173, MPRA.

Ferraresi M., Secomandi R. (2015), *Unioni di comuni: risparmi di spesa? Il caso della Lombardia*, in IRES, IRPET, SRM, Eupolis Lombardia, IPRES e Liguria Ricerche, La finanza territoriale: rapporto 2015, Milano, Franco Angeli, pp.203-26.

Goodman C.B., Leland S.M. (2013), *Cost Shocks and Their Relationship to the Creation, Consolidation and Dissolution of US Local Governments*, Public Finance and Management, 13 (3), pp. 58-79.

Hayes K., Chang S. (1990), *The relative efficiency of city manager and mayor-council forms of government*, Southern economic journal, 57, pp. 167-177.

Hepburn N., LaSage E., McMillan M. (Hepburn et al., 2004), *Shared Service Arrangements: Determinants of Success*, WCER Information Bulletin, 78, University of Alberta, giugno.

IFEL (2015), *Le unioni di comuni*, documento tratto da <http://formazione.fondazioneifel.it/>, ottobre 2015.

Iommi S. (2016), *Quella difesa dei campanili che ai cittadini non conviene*, La Voce.info, 16 giugno, <http://www.lavoce.info/archives/41540/quella-difesa-dei-campanili-che-ai-cittadini-non-conviene/>.

Iommi S. (2013), *Dimensioni dei governi locali, offerta di servizi pubblici e benessere dei cittadini*, Studi e approfondimenti, Firenze, IRPET.

Koopmans, T. C. (1951), *An analysis of production as an efficient combination of activities*, in Koopmans, T. C. (Ed.): Activity Analysis of Production and Allocation, Proceeding of a Conference, pp.33-97, John Wiley and Sons Inc., London.

Marinuzzi G., Tortorella W. (2011), *La dimensione territoriale e socioeconomica delle Unioni di Comuni*, Amministrare – Il Mulino, n.3 dicembre: 341-362.

Marinuzzi G., Tortorella W., *La geografia delle fusioni, unioni e convenzioni intercomunali*, Il Mulino, 2016/01, pp. 177-192.

Marotta M., (2015), *Quante Unioni, quali Unioni. Studio sulle Unioni di Comuni in Italia*, XXIX Convegno SISP (Società Italiana di Scienza Politica), 10-12 settembre.

Moisio A., Uusitalo R. (2013), *The Impact of Municipal Mergers on Local Public Expenditures in Finland*, Public Finance and Management, 13 (3), pp. 148-66.

OCSE (2015a), *Governing the City*, Parigi, OECD Publishing.

OCSE (2015b), *The Metropolitan Century*, Parigi, OECD Publishing.

Ostrom V., Tiebout C.M., Warren R. (Ostrom et al., 1961), *The Organization of Government in Metropolitan Areas: A Theoretical Inquiry*, American Political Science Review, 55 (4), Dicembre, pp 831-42.

Prometeia (2015), *Rapporto di previsione*, ottobre 2015, pp.161-70.

Testa P. (a cura di) (2010), *Lo stato delle Unioni*. Rapporto 2010 sulle Unioni di Comuni. Anci-Cittalia.

Tiebout C. M. (1956), *A Pure Theory of Local Expenditures*, Journal of Political Economy, Vol. 64 (5), ottobre, pp. 416-424.

Vanden Eeckhaut, P., H. Tulkens, and M. Jamar (1993) *Cost efficiency in Belgian municipalities*, in *The Measurement of Productive Efficiency: Techniques and Applications* (Eds.) H. Fried, C.A.K. Lovell and S. Schmidt, Oxford University Press, Oxford, pp. 300-334.

ABSTRACT

Ever since 1990, when the matter was first regulated (see Law n. 142/1990), the Italian legislator considers intermunicipal cooperative (or collaborative) management as the proper tool that can increase efficiency in the provision of municipal services or in the execution of municipal functions, while keeping the identity of the single local administrations untouched. Present legislation provides for mandatory cooperation among municipalities with up to 5,000 inhabitants, a limit that is lowered to 3,000 if municipalities are part of an official territorial association in a mountain region (*comunità montane*). According to the law, such cooperation can only be carried out by either forming a “municipal union” (*unione di comuni*) or by signing an “intermunicipal covenant” (*convenzione*) by December 31st 2016 (common deadline). Due the distribution of Italian municipalities by size of population, such provisions would be applicable to about 70 per cent of them (whose total number is about 8,000). However about one fifth of potentially interested administrations are not able to implement them, due to either lack of indication as to how efficient cooperation should be achieved or to extensions having been yearly granted to single municipalities. Our analysis focuses on the former aspect and has two purposes. Firstly, we examine the structural, demographic, financial and economic features of Italian municipal unions; to such an end we build a dataset by merging information obtained from a wide array of official databases (such as ANCI, MEF and SIOPE). Secondly, by means applying the free disposal hull (FDH) technique, we detect the conditions that give rise to efficiency or inefficiency in delivering municipal services through municipal unions.