

UNIONI DI COMUNI IN LOMBARDIA: UN'IPOTESI SUI FATTORI DI AGGREGAZIONE

Michele Lissia¹, Federica Signoretti²

SOMMARIO

Sin dal 1990, il legislatore ha cercato in varie forme di sviluppare una legislazione volta a favorire i processi di aggregazione tra Enti locali. Lo ha fatto concependo differenti istituti che, con gradi diversi di integrazione, attribuiscono agli enti interessati una gamma di soluzioni aggregative che vanno dalla bassa vincolatività della Convenzione (art.30 Tuel) fino alla possibilità di aggregazione definitiva rappresentata dalla Fusione di Comuni (art.15 Tuel). L'Unione di Comuni (art.32 Tuel) nasce da un accordo su base volontaria stipulato tra organi decisionali di due o più Comuni e rappresenta una soluzione associativa mediana: non presuppone l'accorpamento definitivo dei Comuni come prevede la fusione; ma comporta comunque la creazione di un nuovo ente tendenzialmente stabile, l'Unione di Comuni, mediante il quale si gestiscono in modo associato le funzioni amministrative, senza passare per la Convenzione.

Al di là di una possibile comunione di scopo politico e progettuale tra gli amministratori che decidono di dar vita all'Unione - che si può considerare come uno dei presupposti - l'interesse di tipo amministrativo che sta alla base della nascita di tali "enti" può sintetizzarsi così: miglioramento dell'efficienza ed efficacia nell'esercizio delle funzioni amministrative e nell'erogazione dei servizi ai cittadini da parte di Comuni. Naturalmente, tanto più i Comuni sono di piccole dimensioni quanto più si trovano in una condizione strutturale deficitaria, sia sotto il profilo finanziario sia sotto quello organizzativo, per l'assolvimento dei loro compiti amministrativi. Sulla base di tale assunto, è ragionevole ipotizzare che i Comuni che versano in condizioni di difficoltà siano spinti a preferire una qualche forma di associazione che li aiuti ad affrontare tali difficoltà migliorando l'assetto amministrativo e gestionale.

A tal proposito, in questa sede ci si domanda se e in che misura particolari elementi di contesto di carattere demografico e socioeconomico incidano sui processi di aggregazione tra i Comuni, in particolare sulla creazione di Unioni di Comuni.

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

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

1. Introduzione

Il contributo si propone di mettere a sistema una serie di analisi svolte da PoliS-Lombardia nell'ambito del progetto di "Supporto tecnico scientifico alle attività di riordino territoriale e istituzionale" di Regione Lombardia con particolare riferimento alla seconda linea di attività "Supporto allo sviluppo dei processi associativi tra gli Enti locali della Lombardia". Il legislatore è intervenuto più volte sulla materia sin dai primi Anni '90 offrendo disposizioni e spazi di azione per una razionalizzazione organica dell'assetto istituzionale degli Enti locali. Tra le principali opzioni fornite all'uopo dal legislatore, in questa sede ci si sofferma sull'Unione di Comuni, intesa come "associazione tra Comuni per l'esercizio congiunto di funzioni o servizi di loro competenza" che non comporta - come nel caso della fusione - la creazione di un nuovo Comune generando tuttavia assetti associativi più stabili e duraturi rispetto alle semplici Convenzioni. In tale contesto, Regione Lombardia si è concentrata sul supporto delle forme più stabili e sostanziali di associazionismo e aggregazione comunale, prevedendo nella l.r. 19/2008 incentivi a "forme stabili di gestioni associate di funzioni e servizi comunali destinando contributi specifici e fornendo supporto tecnico, anche con attività di formazione e accompagnamento, a favore delle Unioni di Comuni". In seguito agli interventi normativi con cui a partire dal 2010 il legislatore ha previsto l'obbligo di gestione associata di funzioni amministrative per i Comuni di piccole dimensioni, il numero di Unioni è significativamente cresciuto in Lombardia come in tutta la Penisola. Si è tuttavia trattato di un obbligo non corredato di credibili conseguenze sanzionatorie a carico dei Comuni inadempienti. Per tale ragione ci si chiede se, al di là della persuasività dell'obbligo di gestione associata, non vi siano altri fattori capaci di indurre i Comuni aventi una ridotta soglia dimensionale ad avvalersi degli strumenti di razionalizzazione organizzativa che l'ordinamento mette loro a disposizione. Il paper prova nella prima parte (paragrafi 1-2) a fare ordine rispetto agli strumenti normativi e ai loro effetti sul territorio lombardo, nella seconda (paragrafi 3-4) a valutare la presenza di elementi di contesto (territoriale, demografico e socioeconomico) che fungano da elemento distintivo e consentano di predire la propensione associativa dei Comuni in base alle caratteristiche che essi presentano.

2. Le possibilità aggregative offerte dalla legislazione nazionale

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

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

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

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

dell'Unione come un'ulteriore variante temporanea - ancorché più strutturata rispetto alle semplici convenzioni - per la gestione associata delle funzioni comunali.

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

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

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

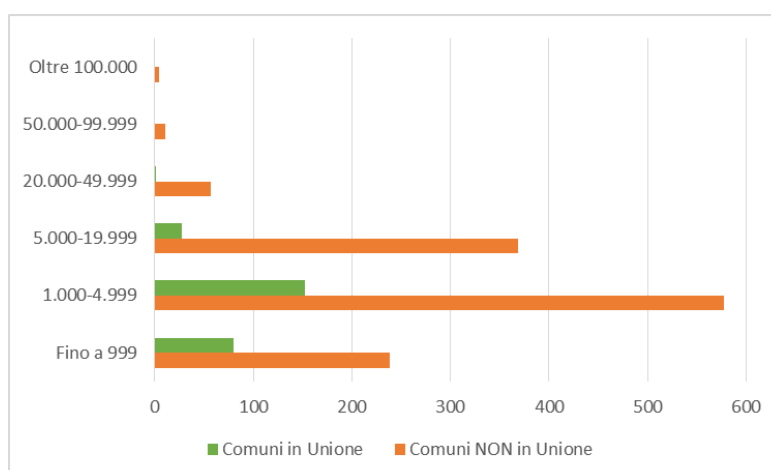
Infine - se ne è già fatto cenno - vi è la fusione di Comuni che può essere considerata un processo che si avvia con una "scelta politica" degli amministratori e si conclude con il voto di approvazione o disapprovazione dei cittadini sull'ipotesi di scenario istituzionale, organizzativo e finanziario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

3. Le Unioni di Comuni in Lombardia

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

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

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



Fonte: nostre elaborazioni su dati ISTAT

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

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

4. Ipotesi sui fattori di aggregazione

L'ipotesi di partenza è che vi siano delle particolari condizioni di contesto (territoriali, demografiche, socioeconomiche) capaci di influenzare - al di là dei contributi che lo Stato e in parte la Regione erogano - o in qualche modo spingere i Comuni che presentano tali caratteristiche a scegliere di entrare a far parte di una Unione di Comuni. In questo capitolo, ci si sofferma dapprima sulla selezione degli indicatori da verificare e in un secondo momento questi vengono ulteriormente analizzati dal punto di vista statistico per verificare l'ipotesi di partenza. In merito al primo step di indagine, ovvero la scelta degli indicatori, si è preso quale riferimento il lavoro che da anni diversi Istituti e Centri di ricerca, Università e Istituzioni stanno conducendo sul fronte delle analisi territoriali, prendendo spunto in modo particolare da quelle realtà che oltre ad analizzare il territorio pongono particolare attenzione ai temi del riordino territoriale connessi alle policy regionali. A titolo esemplificativo, le attività dell'IRES Piemonte risultano del tutto in linea con quelle che PoliS-Lombardia svolge nei confronti della Regione omonima. Altri riferimenti sono stati individuati nelle ricerche condotte da diverse Università italiane impegnate nel progetto PRIN Post metropoli, dalle indagini del Centro Studi PIM ormai da molti anni impegnato a leggere e interpretare le trasformazioni territoriali e istituzionali lombarde e in quelle della Presidenza del Consiglio dei Ministri, Dipartimento per gli affari regionali e le autonomie che hanno redatto i Dossier su tutte le Città metropolitane italiane a partire da un set di dati comuni a tutti gli ambiti di indagine³. Dopo aver analizzato i dati che tali soggetti raccolgono, si è compiuta una selezione, con l'obiettivo, ancora più specifico, di provare a comprendere l'eventuale esistenza di relazioni tra determinate caratteristiche dei Comuni e la loro decisione di far parte (o meno) di una Unione di Comuni. L'analisi statistica compiuta in un secondo momento attraverso l'utilizzo di una regressione logistica è poi servita a dimostrare se, quante e quali variabili incidano in modo significativo su tale scelta. Nell'ordine indicato, si ripercorre ora il percorso sopra descritto, soffermandoci – come già anticipato – sui

³ Tali aspetti costituiscono una parte del progetto di ricerca di uno degli autori e sono sembrati un buon punto di partenza all'interno di una fin troppo estesa serie di dati di cui oggi si dispone quando si approcciano i temi territoriali. L'esempio più recente è il portale "A misura di Comune" messo a disposizione da ISTAT. Per ulteriori informazioni si rimanda al seguente link: <http://amisuradicomune.istat.it/aMisuraDiComune/>

Comuni con popolazione inferiore a 10 mila abitanti, quelli più direttamente coinvolti dalla normativa nazionale. Di questi - sono 1.323 su un totale di 1.516 - il 19% appartiene a una Unione di Comuni e corrisponde a 255 Comuni. A conferma del fatto che a preferire le Unioni siano gli Enti di più piccole dimensioni, concorre il dato relativo alla ampiezza demografica: il 91% ha infatti meno di 5 mila abitanti (di questi, il 31% non raggiunge addirittura i mille abitanti) mentre tra quelli non in Unione (1.068) i piccoli Comuni rappresentano il 76%.

4.1. Le influenze del contesto territoriale

In merito al contesto territoriale, elementi da prendere in considerazione riguardano la distinzione per zone altimetriche, la dimensione media dei Comuni facenti parte di Unione e la classificazione dei Comuni secondo la Strategia Nazionale Aree Interne. Quest'ultima classificazione pare rilevante poiché può essere considerata una proxy della vicinanza (o meno) ai principali servizi. A segnalare quanto tale strategia abbia avuto - e continui ad avere - rilevanza per il rilancio dei territori *lontani* è l'Istituto Nazionale di Statistica che evidenzia come il divario socioeconomico tra Aree interne e città sia da ridurre in modo significativo nei prossimi anni così da favorire uno sviluppo dei territori sempre più equilibrato (INU, 2016). La classificazione misura la difficoltà di accesso a tre macro-categorie di servizi, ovvero scuole, ospedali e stazioni ferroviarie. Per quanto riguarda i Comuni presi in esame, ovvero quelli con meno di 10 mila abitanti appartenenti o meno a Unioni di Comuni, si registra che il 41% dei Comuni in Unione rientra nella categoria *Aree interne*, al 36% il valore per i Comuni non in Unione. Dal punto di vista della localizzazione, sono uguali le percentuali dei Comuni collinari (21%) mentre pare chiaro che la maggioranza di Unioni si registri in territori di pianura (il 51% rispetto al 44% dei Comuni non in Unione). Se a prima vista potrebbe sembrare un valore in contrasto con quanto emerge dalla analisi precedente, in realtà questo si può spiegare con il ruolo che nei territori montani è svolto, appunto, dalle Comunità montane, alle quali appartengono il 32% dei Comuni in Unione. Il quale territoriale appena descritto trae spunto dagli approfondimenti contenuti nell'Atlante dei territori Post metropolitani, in particolare nella categoria *Politica e governo* dove viene offerta una mappatura dei Comuni italiani per classi dimensionali e per appartenenza a Comunità montane, Unioni di Comuni o altre forme di pianificazione intercomunale. Non manca chi nella letteratura degli studi territoriali considera Unioni e fusioni di Comuni come “componenti strutturali dell'Asse istituzionale” (IRES, 2017).

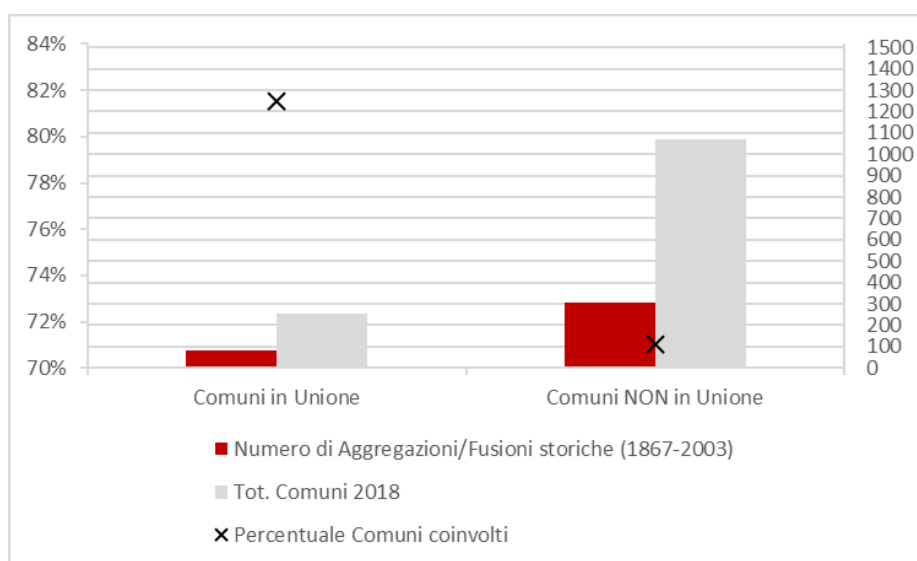
A completamento di questo primo inquadramento territoriale è infine opportuna una comparazione tra la localizzazione e la dimensione dei Comuni. A partire dall'INU (INU, 2016), in molti si sono interrogati sulla relazione tra condizioni di svantaggio degli Enti locali e loro dimensione. Ci si sofferma in modo particolare sul caso lombardo. “L'esistenza di numerosi piccoli e piccolissimi Comuni lombardi che, colpiti da una condizione di perifericità e svantaggio relativo, sono minacciati da dinamiche di depotenziamento demografico ed economico, e al contempo gli indirizzi di governo sviluppati a livello nazionale, hanno spinto molte regioni italiane, tra cui anche la Lombardia, a predisporre delle classificazioni che individuassero i territori svantaggiati per la loro condizione di marginalità socioeconomica” (Éupolis Lombardia, 2012). Quella della marginalità è una condizione che colpisce i territori e in qualche modo può comprometterne la competitività e i percorsi di “sviluppo locale” (Ferlandino, Rota, 2008) e, di conseguenza, una ragione che potrebbe spingere le comunità a scegliere l'Unione di Comuni quale mezzo per migliorare le proprie condizioni e opportunità. In linea con quanto ci si immagina, i piccoli Comuni sembrano guardare con maggior favore a forme di associazionismo: nel caso specifico, la taglia media dei Comuni lombardi che decidono di aderire a un progetto di Unione (2.202 abitanti) è nettamente inferiore (-47%) rispetto a quelli che decidono di mantenere e gestire tutti i servizi in autonomia (3.248). Al fine di misurare ancora più in concreto l'associazione tra alcune variabili territoriali fin qui esaminate e l'appartenenza a Unioni di Comuni, è stata fatta una verifica in termini di Odds ratio. In particolare, stando all'ipotesi di partenza secondo cui ci si chiede se lo svantaggio territoriale costituisca uno dei fattori che spingono i Comuni ad associarsi tramite lo strumento delle Unioni di Comuni, si è primariamente proceduto a esaminare quanto incidesse la “montanità” dei Comuni e quanto l'appartenenza alle Aree interne. Stabilito che il successo è dato dall'essere parte di un'Unione, l'Odds ratio misura la probabilità di successo rispetto alla probabilità di

insuccesso, ovvero il non far parte di Unione. Applicando questo metodo, è emerso che i Comuni appartenenti alle Aree interne, hanno una probabilità far parte di un'Unione di Comuni 1,26 volte superiore rispetto a quelli che non ne fanno parte. Tale classificazione è stata presa in esame e sottoposta a verifiche per la intrinseca condizione di svantaggio che caratterizza i Comuni appartenenti alle Aree interne. Farne parte, significa infatti trovarsi lontani sia dai principali flussi (in tali aree si registra infatti una minore presenza di imprese e giovani e un reddito pro capite inferiore alla media) sia dai principali servizi (si misura infatti calcolando la distanza rispetto ai principali servizi sanitari e scolastici nonché rispetto all'accesso alle stazioni ferroviarie). Considerato che i servizi che un Ente offre ai suoi cittadini - e in particolare la difficoltà di garantire almeno quelli essenziali - sono alla base della strutturazione di un percorso di Unione, allora la difficoltà e le condizioni di svantaggio determinate dal trovarsi in Aree interne (verificate attraverso l'Odds ratio) sembrerebbe confermare l'ipotesi di partenza.

È stata poi sottoposta allo stesso tipo di disamina la "montanità" dei Comuni, intesa come l'appartenenza ad una zona altimetrica che consente di classificare un Comune come montano e che in qualche modo sintetizza alcuni fattori che rendono la configurazione territoriale di un Comune più o meno favorevole (Regione Lombardia, 2014). Il risultato ha mostrato come i Comuni montani abbiano invece una probabilità di non appartenere ad un'Unione di 1,37 volte superiore rispetto a quelli non montani (pianeggianti o collinari). Ciò potrebbe trovare una spiegazione almeno parziale nella differenza tra le soglie al di sotto delle quali per il legislatore sussiste l'obbligo gestire i servizi in forma associata: per i Comuni montani si prevede una soglia di 3.000 abitanti, ma per quelli non montani la soglia si alza a 5.000 abitanti.

Una ultima considerazione riguarda una sorta di *predisposizione* dei Comuni a scegliere strutture di aggregazione qualora in passato si siano già misurati con una qualche forma di aggregazione. L'indagine è frutto del lavoro dell'Istituto (Éupolis Lombardia, 2015) e abbraccia un arco temporale che va dalla fine del 1800 fino ai primi anni 2000, registrando per ciascun Comune il coinvolgimento o meno in processi di fusione/aggregazione (in certi casi tutt'altro che volontaria, in particolare durante gli anni del fascismo). In questa sede ci si concentra sul numero di Comuni che oggi sono o meno in Unione, ma vista la comunanza di obiettivi (efficientamento dei servizi e risparmi di spesa) la comparazione potrebbe essere fatta anche con i Comuni che in questi anni sono stati oggetto di fusione. Dalla figura che segue si può vedere che l'82% dei Comuni con meno di 10 mila abitanti (210 Comuni) coinvolti in processi di fusione o aggregazione storica (se ne contano 82 tra il 1867 e il 2003) oggi sono entrati a far parte di una Unione. Percentuale al 71% per i Comuni coinvolti in processi di fusione e aggregazione oggi non in Unione.

Figura 2 – Abitudini all'aggregazione



Fonte: nostre elaborazioni su dati PoliS-Lombardia

4.2. Alcune evidenze relative al quadro demografico e socioeconomico

Anche il contesto demografico e socioeconomico offre spunti di riflessione che almeno in parte è stato possibile indagare. In questa sede, non si ha infatti la pretesa di essere esaustivi, bensì di fornire un quadro il più possibile completo e funzionale a delineare/verificare i caratteri dei Comuni che scelgono di aderire ad una Unione di Comuni, ovvero a forme di riordino istituzionale e territoriale. Entro questo ambito di indagine, Unioni e fusioni di Comuni risultano le forme di ri-organizzazione più complesse e fungono pertanto da punto di vista *privilegiato* per testare l'ipotesi di partenza. I dati raccolti da PoliS-Lombardia e dagli autori in questi due anni di ricerca sui temi del riordino territoriale e delle forme di aggregazione tra Enti locali in Lombardia ha consentito di partire da un database molto ampio che oggi raccoglie, oltre a dati territoriali, socioeconomici e demografici anche le principali appartenenze a forme di aggregazione/associazione quali Unioni di Comuni (a partire dal 1996), fusioni (a partire dalla fine dell'800), Comunità montane, ATS (Agenzie di Tutela della Salute), SLL (Sistemi Locali del Lavoro) etc.

In questa sede, è tuttavia risultato necessario selezionare solo alcune di queste variabili, in particolare quelle che più di altre consentono di caratterizzare i territori comunali in relazione alle loro eventuali condizioni di *svantaggio*. La scelta – in linea con quanto sino ad ora descritto – è ricaduta su 12 indicatori, o meglio variabili, in grado di *sintetizzare* le macro-dimensioni oggetto di indagine (demografica, sociale ed economica), di seguito riportate:

- Percentuale di popolazione tra 0 e 14 anni rispetto al totale della popolazione al 2017;
- Variazione percentuale della popolazione totale tra il 1971 e il 2017;
- Densità (abitanti/kmq) al 2017;
- Percentuale di persone che percepiscono un reddito da pensione al 2016 (Dichiarazione 2017);
- Percentuale di contribuenti che percepiscono un reddito inferiore a 10 mila euro al 2016 (Dichiarazione 2017);
- Reddito imponibile⁴ medio pro capite al 2016 (Dichiarazione 2017);
- Reddito imponibile⁵ medio al 2016 (Dichiarazione 2017);
- Numero di contribuenti rispetto al numero di abitanti al 2016 (Dichiarazione 2017);
- Percentuale di popolazione attiva rispetto alla popolazione totale al 2017;
- Variazione percentuale della popolazione attiva rispetto alla popolazione totale tra il 2001 e il 2017;
- Percentuale di addetti alle Unità locali di Industria e servizi al 2011;
- Percentuale di dipendenti della Pubblica amministrazione (2011) rispetto alla popolazione totale.

Le prime quattro variabili sono utili per *raccontare* i territori soprattutto dal punto di vista demografico, tratteggiandone alcuni primi caratteri salienti. La popolazione in età compresa tra 0 e 14 anni rispetto al totale (IRES, 2017, PRIN Postmetropoli, Centro Studi PIM, 2016) determina il potenziale *futuro* del Comune in esame, in termini di nuova popolazione che potrebbe contribuire al contrasto di eventuali fenomeni di spopolamento. La variazione percentuale della popolazione tra il 1971 e il 2017 consente di *volgere indietro lo sguardo*, facendo emergere dinamiche di lungo periodo che possono confermare o smentire la situazione attuale. Queste variabili sono peraltro contenute in tutti i rapporti, ricerche e indagini svolte dai soggetti sopra citati e costituiscono la base per la profilatura dei principali caratteri e trend dei territori a scala locale e a scala vasta. La densità fornisce invece una ulteriore informazione circa la struttura attuale del territorio: ambiti molto estesi (ma con pochi abitanti) obbligano infatti le Amministrazioni a confrontarsi con la fornitura di servizi, spesso più complessa in territori montani o scarsamente accessibili (Bolgherini, Casula, Marotta 2018). Servizi che comprendono anche quelli sociali e di assistenza agli anziani, ragione per cui si è scelto quale indicatore di riferimento la percentuale di abitanti che percepisce un reddito da pensione.

⁴ Reddito complessivo-deduzioni (importo preso in considerazione solo se > 0

⁵ Reddito complessivo-deduzioni (importo preso in considerazione solo se > 0

Classificabili come variabili economiche sono le quattro successive: i) la percentuale di contribuenti che percepiscono un reddito inferiore a 10 mila euro; ii) il reddito pro capite; iii) il reddito medio; iv) il numero di contribuenti rispetto al numero di abitanti. Un elemento che rafforza la vita nei Comuni è costituito da una buona performance rappresentata dagli indicatori reddituali dai quali può trarsi una misura della composizione sociale delle persone che vi abitano e del loro tenore di vita. Una misura dell’“economia dei territori” si presenta come un dato sintetico e di facile lettura e allo stesso tempo esplicativo rispetto ad una serie di componenti della ricchezza. In questa sede si è scelto di concentrarsi sul reddito pro capite, medio e sul numero di contribuenti anche se volendo approfondire ulteriormente si potrebbe ad esempio indagare una dimensione ancora più sofisticata come l’entità dei depositi bancari (PRIN Postmetropoli). La percentuale di contribuenti (sul totale dei contribuenti) che percepiscono un reddito inferiore a 10 mila euro offre un’importante informazione qualità reddituale di una parte degli abitanti, con ciò che ne consegue in termini di bisogno di servizi sociali. Il reddito medio (sul totale dei contribuenti) rappresenta un altro importante indicatore che, insieme col reddito pro capite e col rapporto tra numero di contribuenti e numero di abitanti, consente di analizzare la dimensione di una significativa parte della ricchezza della Comunità (quelle reddituale). Indipendentemente dal luogo in cui ciascun contribuente lavori per produrre il reddito, anche la mera residenza in un Comune ha delle ricadute positive per la collettività, la quale potrà beneficiare delle risorse che il Comune incasserà per via dell’addizionale all’imposta sul reddito. Da questo punto di vista sembra ragionevole ipotizzare che i Comuni con un basso reddito medio presentino un elemento di criticità, sia perché ne risente la capacità fiscale del Comune, sia perché saranno sicuramente minori le ricadute sul territorio di quella parte dei redditi dei cittadini spesi sul territorio che contribuiscono a sostenere l’economia locale.

Infine, le ultime quattro variabili analizzano il grado di attività e dinamicità del territorio non tanto dal punto di vista economico quanto sotto il profilo occupazionale. Si riferiscono a: i) Percentuale di popolazione attiva rispetto alla popolazione totale al 2017; ii) Variazione percentuale della popolazione attiva rispetto alla popolazione totale tra il 2001 e il 2017; iii) Percentuale di addetti alle Unità locali totali Industria e servizi al 2011; iv) Percentuale di dipendenti della Pubblica amministrazione (2011) rispetto alla popolazione totale. Rispetto a quelle precedenti, quest’ultima dimensione è ancora poco presente nelle indagini e ricerche che si occupano di analisi territoriale prese in esame. Tuttavia, le attività di supporto a Regione Lombardia di questi anni hanno fatto emergere come una maggiore conoscenza e approfondimento circa il “capitale della Pubblica Amministrazione” (Éupolis Lombardia, 2017) quale elemento “operativo” degli apparati pubblici quindi fortemente implicato in processi di riordino territoriale come quello che consegue ad una Unione di Comuni sia assolutamente indispensabile. I primi effetti di una riorganizzazione istituzionale e territoriale si riversano infatti sul personale della Pubblica Amministrazione e, anche se questo vale soprattutto per i percorsi di fusione che possono prevedere una riduzione del numero di dipendenti, anche in caso di Unioni di Comuni o di articolazione/aggregazione delle funzioni amministrative a qualsiasi altro livello sovracomunale (si pensi alle Zone omogenee o più semplicemente a forme di convenzione), tale aspetto va considerato con estrema cura per evitare che una cattiva organizzazione abbia quale effetto principale una cattiva gestione dell’offerta di servizi alle comunità locali. Più *classica* la quantificazione della popolazione attiva rispetto al totale dei residenti che consente in particolare di capire quale *forza lavoro* possieda il territorio. È infatti una dimensione indagata dai piemontesi (IRES, 2017) nel tentativo di ricercare la dimensione *produttiva* dei territori e dal Centro Studi PIM (Centro Studi PIM, 2016) allo scopo di definire “la struttura e le principali trasformazioni socioeconomiche” che hanno interessato i territori negli ultimi dieci anni. La relazione tra questo aspetto e la richiesta di servizi da parte delle comunità locali - che spesso l’Unione di Comuni permette di mettere a sistema - è allora evidente. Complementare alla interpretazione della situazione attuale è inoltre una lettura diacronica rappresentata dalla seconda variabile (Variazione percentuale della popolazione attiva rispetto al totale della popolazione tra il 2001 e il 2017) che potrebbe fare emergere variazioni più o meno significative della struttura lavorativa dei territori presi in esame, in termini ad esempio di elevata contrazione del numero di abitanti in età lavorativa piuttosto che di consistente aumento degli stessi, in tal caso interpretabile come capacità attrattiva svolta dai Comuni. Le ultime due variabili si riferiscono invece alle principali tipologie occupazionali, la prima (Percentuale di addetti alle

Unità locali di Industria e servizi al 2011) - rilevante anche secondo i ricercatori impegnati nella ricerca PRIN Postmetropoli - nel settore privato, la seconda (Percentuale di dipendenti della Pubblica amministrazione (2011) rispetto alla popolazione totale) in quello pubblico. Entrambe, concorrono a profilare il territorio oggetto di indagine, provando a far emergere i settori lavorativi prevalenti. Tali informazioni sono legate ai temi dell'associazionismo poiché a seconda delle peculiarità dei territori si è portati a credere che cambino anche le esigenze di potenziamento dei servizi espresse dalla collettività e potenziabili attraverso la costituzione di una Unione. Si pensi al potenziamento del trasporto pubblico locale, alla condivisione di spazi pubblici piuttosto che all'uniformazione delle regole per la costituzione di nuove attività commerciali o produttive.

Le 12 variabili sopra descritte sono state poi sottoposte ad una analisi statistica attraverso l'utilizzo del modello della regressione logistica (vista la variabile dipendente di tipo dicotomico: essere parte dell'Unione o no) per stimare la probabilità di far parte dell'Unione sulla base delle caratteristiche di contesto analizzate, di tipo socioeconomico, reddituale e territoriale.

A dispetto delle prime intuizioni che rappresentavano seppur in modo lieve una maggior probabilità dei Comuni facenti parte delle Aree interne - di per sé intrinsecamente più fragili e svantaggiate - di far parte di un'Unione di Comuni, l'analisi svolta con il modello della regressione logistica non ha dato particolari evidenze a suffragio dell'ipotesi in premessa: non è in sostanza accettata l'ipotesi per cui gli elementi di contesto capaci di connotare in negativo eventuali fragilità dei Comuni, in particolar modo di piccole dimensioni, favorirebbero la scelta degli stessi di scegliere di far parte di una Unione di Comuni.

5. Conclusioni

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

Bibliografia

- Arachi G., Di Liddo G., Giurano M.G. (2016), Cooperazione locale in Italia: le unioni di comuni (Local cooperation in Italy: The municipal consortia), in *Economia Pubblica*, 1, pp.11-36
- Barbieri G. A., Benassi F., Mantuano M. (2016) Le traiettorie evolutive delle città italiane: dinamiche demografiche e caratteristiche socio-economiche, *Urbanistica*, 158: 142-151
- Bolgherini S., Casula M., Marotta M. (2018), Il dilemma del riordino. Unioni e fusioni dei comuni italiani, Il Mulino, Bologna
- Casula M., Marotta M. (2016), La policy di riordino degli enti locali in Italia (1990-2015), in Bolgherini S., Dallara C. (a cura di), *La retorica della razionalizzazione. Il settore pubblico italiano negli anni dell'austerità*, Bologna, Istituto Cattaneo
- Casula M. (2017), Il nuovo associazionismo intercomunale. Sfide e risposte delle culture politiche locali, Carocci Editore pressonline, Roma
- Centro Studi PIM (2016), *Spazialità metropolitane. Economia, società e territorio*, Milano: La Serigrafica Arti Grafiche
- Dipartimento per gli Affari Regionali e le Autonomie (2017), *I Dossier delle Città metropolitane. Città metropolitana di Milano*, Presidenza del Consiglio dei Ministri
- Éupolis Lombardia (2012), Aree periferiche in Lombardia: specificità e prospettive, Rapporto finale
- Éupolis Lombardia (2015), Fusioni di comuni e originalità territoriali della Lombardia: evidenze documentali, statistiche e territoriali. Seminario sulle fusioni di Comuni presentato presso Éupolis Lombardia: settembre
- Éupolis Lombardia (2017), Riorganizzazione territoriale degli Enti di Area vasta, Città metropolitana e nuove Province e riorganizzazione territoriale della P.A. in Lombardia. Allegato statistico-cartografico
- Ferlaino F., Rota F.S. (2008), La marginalità territoriale dei piccoli Comuni del Piemonte. Paper presentato alla Conferenza italiana di Scienze Regionali AISRe tenutasi a Bari: settembre
- Ferraresi M., Secomandi R. (2015), Unioni di Comuni: risparmi di spesa? Il caso della Lombardia, in *La finanza territoriale. Rapporto 2015*, FrancoAngeli, Milano, pp. 203-225
- Guerra M.P. (2017), È ancora in agenda la cooperazione intercomunale?, in *Giornale Dir. Amm.*, 5, pp.609-629
- Ivaldi G., Marinuzzi G., Quintiliani F., Tortorella W. (2017), Le unioni di comuni in Italia: strumenti efficienti a quali condizioni?, in Ferlaino F., Corbucci D., Tesauro C., *Quali confini? – Territori tra identità e integrazione internazionale*, AISRe, FrancoAngeli, Milano, pp.109-133
- INU (2016), Rapporto del territorio 2016, INU Edizioni, Roma
- IRES (2017), Progetto Antenne. Rapporto di quadrante, p.5
- Ministero dell'Interno – Dipartimento per gli Affari Interni e Territoriali, Rapporto sulla forma associativa delle unioni dei comuni dal 1996 al 2003, 2004
- Regione Lombardia (2014), DGR n. X/1793 del 08/05/2014, Approvazione definitiva dei criteri e dei parametri per l'individuazione e la classificazione dei Comuni montani e parzialmente montani, ai sensi dell'art. 3 della l.r. 15 ottobre 2007, n. 25
- Tortorella W., Marinuzzi G. (2016), La geografia delle fusioni, unioni e convenzioni intercomunali, in *Amministrare*, Il Mulino, Bologna, 1, pp.177-192
- Urban@it (2017), Secondo rapporto sulle città. Le agende urbane delle città italiane. Bologna: Il Mulino
- <http://www.postmetropoli.it/atlante-dei-territori-post-metropolitani/>

ABSTRACT

Since 1990, has been developed a legislation aimed at favoring the aggregation and amalgamation processes among local authorities. It did so by conceiving different institutions that, with different degrees of integration, give to the entities involved a range of aggregative solutions, from the low binding nature of the Convention (art.30 Tuel) to the possibility of definitive amalgamation represented by the Merger of Municipalities (art. 15 Tuel). The Union of Municipalities (art.32 Tuel) arises from an voluntar agreement stipulated between decision-making bodies of two or more Municipalities and it represents a median associative solution: it does not presuppose the definitive unification of the Municipalities; but it nevertheless entails the creation of a new, basically stable body, the Union of Municipalities, through which the administrative functions are managed in an associated way, without going through the Convention.

The administrative interest that underlies the birth of such "bodies" can be summarized as follows: improvement of efficiency and effectiveness in the provision of services to citizens by Municipalities. Naturally, the more the Municipalities are small the more they are in a structural deficit, both from a financial and organizational point of view, for the fulfillment of their administrative tasks. On the basis of this assumption, it is reasonable to assume that municipalities in difficult conditions are encouraged to prefer some form of association that helps them to face these difficulties by improving the administrative and management structure.

This paper aimed to understand whether and to what extent particular elements of a demographic and socio-economic context affect the processes of aggregation among the Municipalities, in particular the creation of Unions of Municipalities.