

L'OFFERTA DI SERVIZI ATTRAVERSO L'ASSOCIAZIONISMO  
INTERCOMUNALE. L'ESPERIENZA DELLE UNIONI DI COMUNI IN  
ITALIA E NELLE MARCHE

BARBARA ERMINI, SAMUELE SALVUCCI

pubblicazione internet realizzata con contributo della



# L'offerta di servizi attraverso l'associazionismo intercomunale. L'esperienza delle Unioni di Comuni in Italia e nelle Marche.\*

Barbara Ermini, Samuele Salvucci†

31 Agosto 2006

## Indice

<b>1</b>	<b>Introduzione</b>	<b>2</b>
<b>2</b>	<b>Le Unioni di Comuni in Italia</b>	<b>4</b>
<b>3</b>	<b>Le Unioni di Comuni nelle Marche</b>	<b>11</b>
3.1	Il quadro descrittivo delle Unioni marchigiane . . . . .	11
3.2	La mappa delle funzioni e dei servizi gestiti . . . . .	19
3.3	Le opinioni degli amministratori sull'Unione. . . . .	23
<b>4</b>	<b>La gestione associata di funzioni e servizi attraverso l'analisi dei bilanci consuntivi. Le Marche come case study</b>	<b>25</b>
<b>5</b>	<b>Osservazioni conclusive</b>	<b>35</b>

## Sommario

Questo lavoro presenta un quadro riassuntivo della normativa e della teoria economica sulle Unioni di Comuni (Zuffada, 2002; Quagliani, 2005; Bartolini e Fiorillo, 2005; Frascini e Osculati, 2005; Busana Banterle, 2006; Palestrini e Polidori, 2005), nonché una breve descrizione delle caratteristiche strutturali delle Unioni di Comuni italiane e delle Marche (Ministero

---

\*Si vuole ringraziare Lorenzo Robotti e Fabio Fiorillo per i loro preziosi consigli e suggerimenti. Si ringraziano, inoltre, i dirigenti e i funzionari regionali e gli amministratori delle Unioni di Comuni marchigiane per la loro preziosa collaborazione e disponibilità.

†OPERA, Osservatorio per le Politiche Economiche Regionali Ancona. E-mail: b.ermmini@univpm.it, s.salvucci@univpm.it

dell'Interno, 2004, 2005). Particolare attenzione viene dedicata all'analisi della tipologia di funzioni e servizi gestiti in associazione e alla ricerca di fattori che possono averne l'influenza sulla diffusione, sia a livello italiano e sia concentrandosi sul caso delle Unioni di Comuni nelle Marche. Con riguardo a questa regione, l'analisi viene approfondita grazie ai risultati di un questionario indirizzato agli amministratori delle Unioni che ha permesso di cogliere aspetti relativi all'utilizzo e alla riorganizzazione delle risorse, sia umane e sia finanziarie; particolarmente interessanti si sono rivelate anche le valutazioni espresse dagli amministratori.

A completamento di questa indagine, viene presentata una analisi delle spese di bilancio delle Unioni e dei comuni associati nell'ottica di far emergere i mutamenti intervenuti nella gestione comunale per effetto dell'associazionismo.

Emerge che la costituzione di Unioni è un fenomeno in chiara espansione con riguardo alla dimensione demografica, al numero di comuni interessati ed al numero di servizi posti in cooperazione. Alle Unioni marchigiane vengono delegate principalmente funzioni e servizi di competenza dei comuni e, soprattutto, servizi indispensabili che anche i comuni più piccoli sono chiamati a garantire. Nell'ambito di queste deleghe, spesso vi è sostituzione nel ruolo di gestore/erogatore dei comuni a favore dell'Unione ma più frequentemente la gestione associata si sostanzia nell'attivazione di nuovi servizi e nell'innalzamento della qualità della prestazione erogata o della funzione presidiata. Per questi motivi, difficilmente la cooperazione istituzionale comporta per i comuni evidenti risparmi nella spesa per funzioni. Dal lato delle entrate, le Unioni si finanziano principalmente con i trasferimenti dei comuni associati anche se una buona quota delle risorse finanziarie è frutto di contribuzione proveniente dai livelli di governo superiore.

## **1 Introduzione**

Il disposto combinato dei principi di sussidiarietà, differenziazione e adeguatezza, sancito dall'art. 118 del nuovo testo della Costituzione pone i Comuni di fronte alla necessità di adeguare le proprie strutture al fine di recepire al meglio i contenuti del federalismo e del decentramento amministrativo e di svolgere in maniera efficiente ed efficace il nuovo ruolo loro attribuito. Gli enti di minori dimensioni (ma non solo essi: si pensi ad esempio alle criticità incontrate dalle Città Metropolitane. Ires 1993) sono tra le realtà che più di altre hanno trovato difficoltà ad imboccare la strada del possibile rinnovo e ammodernamento della Pubblica Amministrazione mediante il governo delle funzioni pubbliche a livello locale. I limiti principali si sono rivelati essere: la limitatezza delle risorse finanziarie, il

maggior costo sostenuto per la gestione dei servizi locali<sup>1</sup>, lo scarso grado di specializzazione delle risorse umane e la dotazione organica spesso insufficiente a fronteggiare i fabbisogni organizzativi, una contenuta capacità progettuale e di innovazione nella ricerca di soluzioni ai problemi e, infine, una debole forza contrattuale nel negoziare con soggetti terzi, pubblici o privati (Bindi, 2005; Zuffada, 2002). Più in generale, Borgonovi (1984, p. 27), osserva che “il perseguimento dell’economicità aziendale tramite processi più razionali sul piano tecnico e economico spesso è impedito dai limiti territoriali della competenza ad intervenire”.

A livello istituzionale, come possibile soluzione viene prospettata, e di recente anche incoraggiata, la realizzazione di forme di cooperazione e di associazionismo intercomunale. Alla base della riorganizzazione dei servizi pubblici su un’area più vasta vi è essenzialmente il principio delle economie di scala, ossia la possibilità di raggiungere, tramite la collaborazione tra enti, una dimensione economicamente conveniente per erogare servizi, attivarne dei nuovi o migliorarne la gestione. Ma si sostiene anche che la cooperazione tra Comuni consente una migliore capacità di pianificazione strategica e di programmazione e una maggiore capacità di dialogo e di negoziazione con altre istituzioni. Inoltre, sul piano della job-satisfaction, si assume anche che con l’associazionismo sia possibile valorizzare maggiormente le risorse umane in quanto l’interazione tra gli enti permetterebbe una riorganizzazione delle competenze lavorative e delle responsabilità con conseguenti notevoli guadagni in termini di maggior specializzazione professionale (Rinaldi, 2002; Zuffada, 2002).

Tra le possibili forme associative disciplinate dal Testo Unico degli enti locali (Tuel)<sup>2</sup> che si caratterizzano per un diverso grado di integrazione delle attività e dei processi decisionali, concentreremo l’attenzione sulle Unioni di Comuni.

La letteratura economica di rappresentazione e interpretazione del fenomeno delle Unioni di Comuni, stante la novità di questo istituto, si sostanzia di pochi contributi. Se in generale viene sottolineato come le Unioni siano finalizzate al raggiungimento di una maggiore efficienza gestionale in materie di competenza comunale, emerge che in quelle di maggiori dimensioni è prevalente il desiderio di esercitare una più ampia influenza politica su scala territoriale,

---

<sup>1</sup>Questi costi, infatti, vengono distribuiti tra un numero di utenti ridotto che non consente di raggiungere risultati di economicità ed efficienza.

<sup>2</sup>Oltre alle forme di cooperazione istituzionale previste dal Tuel (ad esempio, convenzioni, consorzi, accordi di programma e comunità montane) esistono anche modelli di associazionismo introdotti da leggi regionali (ad esempio, l’Associazione di Comuni in Emilia Romagna).

nei confronti dei livelli di governo sovra-ordinati, mediante l'assunzione di competenze sovracomunali e/o di area vasta (Quagliani, 2005). Rispetto ad altre forme di cooperazione interistituzionale, l'Unione risulta piú efficace nello sfruttare economie di scala e di varietà, principalmente quando vi sia un numero non troppo alto di Comuni intenzionati ad associarsi (Bartolini e Fiorillo, 2005) anche se, in posizione critica, la fusione potrebbe risultare la soluzione che presenta maggiori vantaggi in termini di dimensione, flessibilità e responsabilità nei confronti dei cittadini (Fraschini e Osculati, 2005). Piú unanime é il giudizio che la presenza del sostegno e di un'appropriata forma di incentivazione siano variabili cruciali nella definizione delle rendite che influenzano la decisione di associarsi e l'effettiva stabilità nel tempo dell'Unione (Palestrini e Polidori, 2005; Busana Banterle, 2006; Fiorillo e Pola, 2005).

Nel seguito, verrà presentato un quadro delle caratteristiche strutturali delle Unioni di Comuni in Italia, per poi passare ad analizzare piú dettagliatamente i tratti e gli elementi distintivi della realtà delle Unioni nella Regione Marche. In particolare, verrà fornita una mappa delle funzioni e dei servizi da esse gestiti, cercando di evidenziare quali siano gli obiettivi perseguiti e i risultati conseguiti, anche attraverso quanto emerge dallo studio dei bilanci consuntivi dei Comuni associati. Infine, l'esame delle fonti di finanziamento delle Unioni consentirà di apprezzare la rilevanza della contribuzione statale e regionale nel sostegno di questa forma associativa.

## **2 Le Unioni di Comuni in Italia**

L'Unione di Comuni è una forma associativa introdotta dal legislatore da diverso tempo (legge 142/90) anche se con prescrizioni diverse da quelle attualmente vigenti. Ed è proprio a seguito delle significative modifiche apportate alla precedente normativa dalla legge 265/99, poi recepita nel nuovo Tuel (d.lgs. 267/2000), che si è assistito ad un considerevole incremento nella costituzione di Unioni di Comuni. Le modifiche riguardano principalmente la rimozione dell'obbligo di fusione dei Comuni associati, l'abrogazione del limite relativo alla dimensione demografica<sup>3</sup> e l'abolizione del vincolo di contiguità territoriale tra i Comuni<sup>4</sup>. A seguito di queste

---

<sup>3</sup>Precedentemente, potevano costituirsi Unioni solo tra Comuni con dimensione demografica inferiore alle 5.000 unità e, al massimo, un solo Comune con popolazione compresa tra 5.000 e 10.000 abitanti.

<sup>4</sup>Per maggiori ragguagli sulla normativa nazionale e regionale riguardante le Unioni di Comuni si rimanda a De Angelis e Pellegrini (2005).

**Tabella 1:** *Le Unioni di Comuni in Italia.*

Anno	Unioni	Enti	Popolazione	Servizi	Contributi ministeriali (euro)
2000	67	306	660.589	318	12.990.639
2001	132	596	1.503.422	721	39.550.275
2002	179	798	2.307.048	1.268	22.504.459
2003	222	982	3.040.152	1.538	47.145.469
2004	244	1.106	3.611.248	1.837	27.765.544

Fonte: Ministero dell'Interno.

modifiche, secondo quanto rilevato dal Ministero dell'Interno (2005), si è passati dai 16 casi complessivamente presenti sul territorio nazionale, facenti riferimento ad Unioni di Comuni costituitesi tra il 1990 e il 1999, ai 67 casi rilevati nel 2000 all'indomani delle revisioni introdotte dalla legge 265/99 fino ai 244 casi registrati nel 2004, numero che sale a 267 nel 2005, stando al conteggio effettuato dall'Anci (Associazione Nazionale Comuni Italiani) a dicembre dello stesso anno. La tabella 1 riporta il trend di espansione delle Unioni, e quello correlato di Comuni, popolazione e servizi associati, evidenziando che il fenomeno ha avuto una forte accelerazione negli anni tra il 2000 e il 2003 e che è ancora oggi in fase crescente, segno dell'interesse che si sta creando attorno a questa forma di cooperazione intercomunale<sup>5</sup>.

Lo sviluppo delle Unioni ha goduto fino ad oggi del sostegno finanziario statale che, nella misura evidenziata nella tabella 1, ha previsto appositi fondi erariali destinati al finanziamento dell'esercizio associato di funzioni comunali la cui determinazione tiene conto della popolazione complessiva dell'Unione, del numero dei Comuni partecipanti all'Unione, del numero e della tipologia di servizi esercitati in forma associata. Il Ministero dell'Interno (2005) sottolinea come la varietà dei criteri previsti per l'ammissione al contributo non abbia condizionato la modalità di sviluppo e la struttura delle Unioni osservando, ad esempio, che la norma garantisce l'attribuzione dei contributi anche alle Unioni di piccolissima dimensione o di prima esperienza; in questi anni, si sostiene, è infatti prevalso l'intento di preconstituire le basi per uno sviluppo graduale delle Unioni, favorendo iniziative sperimentali o di primo avvicinamento alle forme associative. La critica principale, proveniente *in*

<sup>5</sup>Le fonti di dati e il set informativo disponibili sulle Unioni sono piuttosto scarsi. Alcune realtà regionali risultano più ampiamente documentate (Ceriani, 2003; Busana Banterle e Zaccarin, 2006) mentre a livello nazionale le uniche pubblicazioni di rilievo sono i rapporti elaborati del Ministero dell'Interno (2004, 2005).

**Tabella 2:** Enti associati in Unione per classe demografica. Anno 2004.

Classe demografica	Enti associati (val. ass.)	Enti associati (% sul totale)
0 - 999	338	30,5
1.000 - 2.999	420	37,9
3.000 - 4.999	141	12,7
5.000 - 9.999	137	12,4
10.000 - 19.999	53	4,8
20.000 - 60.000	17	1,5
Totale	1.106	100

Fonte: Ministero dell'Interno, Istat.

*primis* dalle associazioni di categoria (Anci), oltre a riguardare l'ammontare complessivo delle somme erogate che viene giudicato troppo esiguo rispetto alle finalità che le Unioni perseguono, investe l'andamento altalenante e annualmente incerto dei fondi in questione, elementi che penalizzano la progettualità e la possibilità di programmazione dell'attività delle Unioni. Questi rilievi assumono maggior pregnanza se letto tenendo conto dell'importanza che la contribuzione finanziaria riveste nel garantire stabilità e durata all'Unione (cfr. Palestini e Polidori, 2005; Fiorillo e Pola, 2005); si aggiunga, a ciò, anche la considerazione espressa da Busana Banterle (2006) che considera la presenza di incentivi una condizione necessaria, anche se non sufficiente, per l'attivazione e il funzionamento Unioni.

Con riferimento all'anno 2004, è utile tracciare la struttura delle Unioni in termini di distribuzione dei Comuni per classe demografica. Da quanto riportato nella tabella 2 si denota che oltre l'80% dei Comuni associati ha una popolazione inferiore alle 5.000 unità e, di questi, quasi il 38% non raggiunge i 1.000 abitanti confermando che le Unioni hanno un forte ascendente sui Comuni di dimensione medio-piccola. Tuttavia, la costituzione di Unioni non può essere considerata un fenomeno di esclusiva pertinenza di questa tipologia di enti visto che è comunque considerevole la quota di Comuni appartenenti alle Unioni con popolazione superiore ai 5.000 abitanti, concentrati soprattutto nella fascia tra le 5.000 e le 10.000 unità<sup>6</sup>.

La tabella 3 presenta la distribuzione regionale delle Unioni di Comuni quale risulta nel 2004 ma che, in realtà, in termini di trend e importanza relativa del fenomeno tra le diverse Regioni, ricalca in buona approssimazione quanto avveniva anche negli anni prece-

<sup>6</sup>Si vuole precisare che la realtà dei Comuni italiani è molto variegata quanto a dimensione demografica e che il 61% e il 14% degli 8.100 Comuni italiani fanno registrare, rispettivamente, una popolazione complessiva tra i 500 e i 5.000 abitanti e tra i 5.000 e i 10.000.

**Tabella 3:** Distribuzione regionale delle Unioni di Comuni. Anno 2004.

Regioni	Unioni	Comuni	Popolazione	Servizi
Umbria	1	8	36.842	2
Sardegna	4	16	56.506	22
Abruzzo	6	43	271.247	43
Calabria	7	29	73.913	21
Emilia Romagna	8	36	207.955	125
Molise	9	52	78.596	39
Marche	10	37	103.291	98
Campania	11	53	501.022	44
Puglia	17	76	476.842	70
Lazio	21	101	199.709	128
Sicilia	25	107	525.610	89
Veneto	30	101	424.532	212
Piemonte	40	261	352.980	304
Lombardia	55	186	302.203	640
Totale Italia	244	1.106	3.611.248	1.837
Dimensione media dell'Unione	-	4,53	14.800	7,53

N.B. Il dato sulla popolazione si riferisce alla popolazione residente calcolata al 2002. La rilevazione delle Unioni di Comuni comprende solo quelle che hanno inoltrato domanda di contribuzione al Ministero.

Fonte: Ministero dell'Interno.

denti (Ministero dell'Interno, 2004). Emerge che le 244 Unioni di Comuni registrate nel 2004 sono diffuse solo in 14 delle 20 Regioni italiane e che il fenomeno presenta una forte variabilità sul territorio nazionale in quanto si passa dall'unica Unione rilevata in Umbria alle 55 contate in Lombardia. Altro aspetto di rilievo è che più del 50% del numero complessivo di Unioni è concentrato nel nord Italia nelle tre Regioni Lombardia, Piemonte e Veneto. Se dal piano dei dati aggregati ci spostiamo ad esaminare il quadro dei valori medi calcolati per ciascuna Unione, riportati in basso nella tabella 3, si calcola che la dimensione media dell'Unione italiana nel 2004 è di 4,53 Comuni<sup>7</sup> con una popolazione media di 14.800 abitanti; ciascuna Unione gestisce mediamente 7,53 servizi.

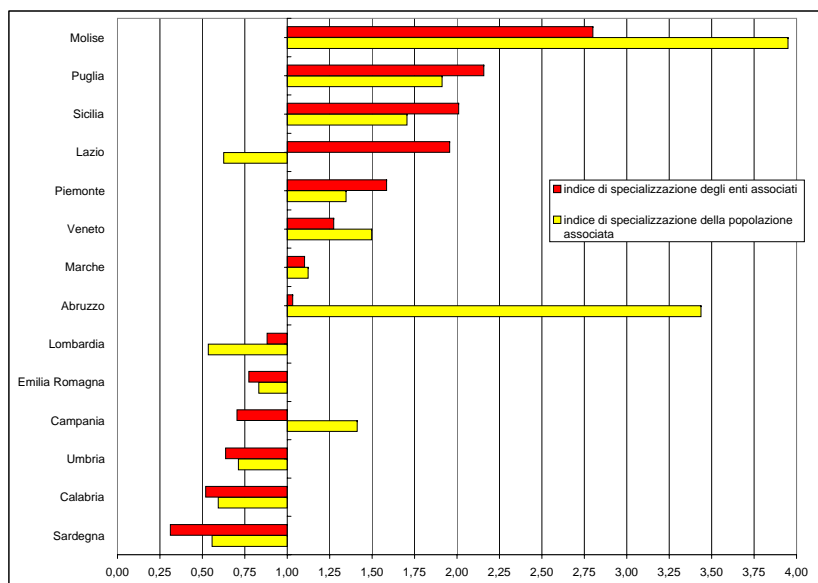
Le particolarità strutturali di ciascuna Regione influenzano i valori della distribuzione delle Unioni rispetto al numero di enti e alla popolazione associata<sup>8</sup>. Per attenuare questo effetto, la presenza di differenze a livello regionale nelle Unioni è stata esaminata attraverso l'impiego di due indici di specializzazione, presentati nella figura 1, che confrontano la struttura regionale delle Unioni, sia

<sup>7</sup>Il Ministero, tuttavia, sottolinea nel suo rapporto che un rilevante numero di Unioni risultano costituite da soli due o tre Comuni.

<sup>8</sup>Ad esempio, il Piemonte, che si caratterizza per l'elevato numero di "Comuni polvere" dalle ridotte dimensioni, presenta il maggior numero di enti associati in Unione. Al sud, invece, dove tradizionalmente troviamo Comuni con una dimensione demografica mediamente più elevata che nel resto d'Italia, appartengono invece le Regioni con la quota più elevata di popolazione associata in Unione.



**Figura 1:** Indici di specializzazione della popolazione e degli enti associati. Anno 2004. (Numeri indice: Italia = 1)



Fonte: Ns. rielaborazioni.

per numero di Comuni e sia per popolazione associata, col dato nazionale<sup>9</sup>. L'indice, che assume valore 1 per l'Italia, se superiore (inferiore) a 1 segnala un sovradimensionamento (sottodimensionamento) del fenomeno rispetto alla struttura nazionale. Tra i due indici sussiste una correlazione positiva che denota come tra il numero di Comuni e la popolazione in Unione vi sia uno stretto legame anche se vi sono casi (ad esempio, Lazio e Campania) in cui i due indici hanno un andamento in assoluta controtendenza<sup>10</sup>. Di rilievo appare il grado di specializzazione di alcune Regioni: Molise,

<sup>9</sup>L'indice di specializzazione della popolazione (enti) è definito dal seguente rapporto:  $(X_{u,r}/X_r)/(X_{u,ita}/X_{ita})$  con  $X_{u,r}$  la popolazione (enti) associata nella Regione  $r$ ,  $X_r$  la popolazione della Regione  $r$ ,  $X_{u,ita}$  la popolazione associata in tutta Italia e  $X_{ita}$  la popolazione italiana.

<sup>10</sup>Si è cercato anche di verificare se tra la dimensione media del Comune associato, e alternativamente dell'Unione, e quella del generico Comune della Regione vi fosse una stretta correlazione a supporto dell'idea che il Comune che si associa tenta di replicare la dimensione del Comune tipico di ciascuna Regione. Ne emergono alcune regolarità interessanti: la dimensione media del Comune associato è circa la metà di quella del Comune medio della Regione mentre l'Unione, rispetto a quest'ultimo, ha una dimensione che è generalmente il doppio. Tuttavia, l'indice di correlazione calcolato tra le precedenti variabili non presenta valori tali da confermare incontrovertibilmente l'ipotesi di replicazione di una qualche scala dimensionale di riferimento.

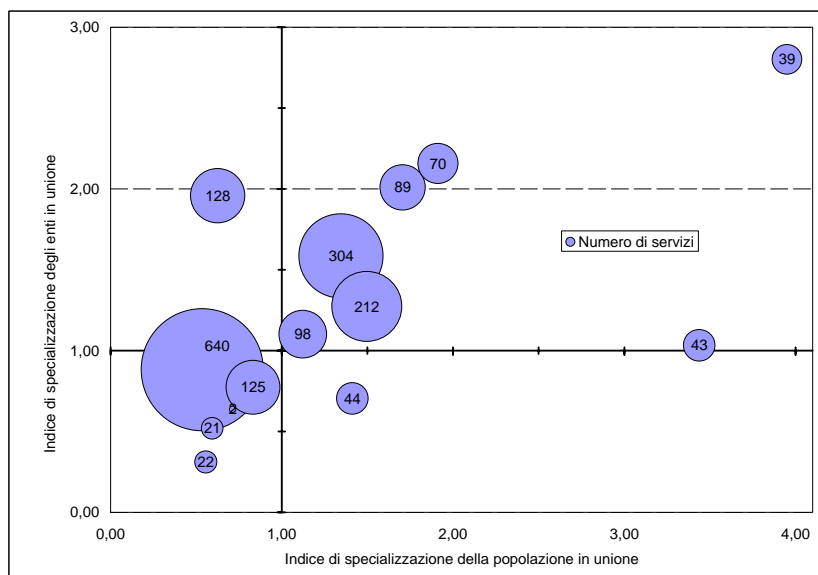
Puglia e Sicilia. Al contrario, la Lombardia, così come l'Emilia Romagna, presenta delle Unioni che in quanto a numero di Comuni e popolazione associata appaiono sottodimensionate rispetto all'andamento nazionale. Questi dati consentono anche di cogliere una peculiarità del fenomeno in Lombardia dove si riscontra una notevole diffusione di Unioni di ridotta e contenuta misura; a conferma di ciò, si può osservare che il numero medio di Comuni associati e la dimensione demografica media, rispettivamente di 3,38 enti e 5.494 abitanti, sono di molto inferiori ai rispettivi valori medi nazionali.

Passando a valutare le Unioni rispetto al numero di gestioni associate avviate, la tabella 3 mette in luce che le Regioni del Nord Italia sono indubbiamente le più attive sul piano dei servizi esercitati; spicca in particolare il risultato conseguito dalla Lombardia che concentra quasi il 35% delle gestioni associate collettivamente censite. Nelle Regioni meridionali il numero di servizi gestiti in Unione è piuttosto contenuto e di molto inferiore ai risultati conseguiti, per esempio, dalle due Regioni del centro Italia, Lazio ed Emilia Romagna, che nel complesso hanno attivato circa il 14% di tutte le gestioni associate rilevate. Infine, a livello di numero di servizi mediamente gestiti da ciascuna Unione, si sottolineano le performance delle Unioni emiliane e lombarde che, rispettivamente, gestiscono in media 15,63 e 11,64 servizi mentre, a livello nazionale, l'Unioni di Comuni esercita mediamente 7,53 servizi.

È interessante osservare che la precedente distribuzione regionale del numero di servizi gestiti dalle Unioni non sembra essere minimamente influenzata dalla struttura delle Unioni quando quest'ultima viene rappresentata mediante gli indici di specializzazione sopra esaminati. Il grafico riportato nella figura 2 illustra chiaramente questa osservazione. In esso, la posizione di ogni bolla è identificata dal valore degli indici di specializzazione per numero di Comuni e per popolazione delle Unioni di ciascuna Regione mentre la dimensione di ogni bolla ne riproduce la numerosità totale dei servizi associati. Poiché la dispersione della dimensione delle bolle non mostra legami evidenti con i valori degli indici regionali riportati sugli assi cartesiani, se ne deduce una sostanziale indipendenza tra caratteristiche strutturali delle Unioni e numero di gestioni associate.

Per verificare se altre possibili caratteristiche delle Unioni abbiano potuto influenzare l'esercizio di gestioni associate, riportiamo nella tabella 4 la correlazione esistente tra il numero di servizi attivati in ciascuna Regione ed altri indicatori. Ovviamente, l'effetto scala è preponderante: il numero di servizi gestiti è tanto più alto quanto maggiore è il numero delle Unioni e degli enti associati nella Regione. La correlazione negativa che risulta tra la dimen-

**Figura 2:** Relazione tra indici di specializzazione degli enti e della popolazione in Unione e numero di servizi gestiti per Regione. Anno 2004. (Numeri indice: Italia = 1)



Fonte: Ns. rielaborazioni.

sione media dell'ente associato e il numero di gestioni associate sembra confermare che per i Comuni più piccoli la dimensione costituisce un ostacolo oggettivo rispetto alla volontà di attivare dei servizi in maniera economicamente efficiente. Per questi Comuni, per tanto, l'associazionismo rappresenta lo strumento idoneo per superare i vincoli dimensionali e per aumentare l'offerta di servizi alle condizioni adeguate. Meno diretta è l'interpretazione della correlazione negativa tra la dimensione media dell'Unione e il numero dei servizi<sup>11</sup>. Si potrebbe infatti argomentare che, se la dimensione finale dell'Unione è frutto dell'adesione di Comuni medio grandi, quest'ultimi, per quanto appena detto, non incontrano grosse difficoltà ad esercitare autonomamente servizi in veste di singolo Comune e quindi, una volta che si è costituita l'Unione, è meno pressante la necessità e l'urgenza di erogare nuovi servizi. Diversamente, se la dimensione finale è frutto dell'Unione di più Comuni di piccola dimensione, è possibile che i costi di transazione per mettersi d'accordo circa quali e quanti servizi attivare sia superiore ai

<sup>11</sup>Questo aspetto è però consistente con quanto osservato da Quagliani (2005) che notava come le Unioni più grandi perseguissero primariamente obiettivi strategici piuttosto che mirare all'efficienza e all'efficacia gestionale.

**Tabella 4:** Correlazione tra il numero dei servizi attivati e alcune caratteristiche delle Unioni. Anno 2004.

Correlazione tra il numero dei servizi associati e:	Indice di correlazione
Numero di Unioni	0,924
Numero enti	0,768
Dimensione media del Comune in Unione	-0,412
Dimensione media dell'Unione	-0,460
Numero medio di enti in Unione	-0,326

Fonte: Ns. rielaborazioni.

vantaggi derivanti dall'associazionismo e dal conseguente aumento del bacino di utenti. Quest'ultima interpretazione potrebbe giustificare anche il risultato della correlazione evidenziata tra il numero di servizi attivati e il numero di enti associati.

La tabella 5 mostra quali servizi vengono più frequentemente delegati alle Unioni. La spiccata preferenza dimostrata per alcuni servizi fa pensare che vi siano analogie nelle scelte amministrative degli enti. Va però osservato che la ricorrenza di alcune soluzioni integrate può essere ricollegata anche alla previsione di specifiche disposizioni di legge che introducono forme di incentivazione finalizzata, come nel caso degli stanziamenti previsti a favore della gestione associata della funzione di polizia urbana (legge n. 289/2002) e/o di maggiorazioni del contributo qualora oggetto di gestione associata siano i servizi di anagrafe e stato civile, di ufficio tecnico, urbanistica e gestione del territorio (d.m. 318/2000 e d.m. 289/2004); non di rado, in aggiunta, sono le stesse Regioni a prevedere contributi per specifiche tipologie di gestioni associate.

Nel complesso, quanto fin qui evidenziato mostra che il fenomeno Unione si presenta molto frastagliato sul territorio nazionale con spiccate caratteristiche regionali che spiegano perchè le indagini sulle Unioni siano state condotte per lo più a livello locale che non con riguardo al panorama nazionale. Nella parte restante del presente contributo ci concentreremo sull'analisi delle caratteristiche delle Unioni nelle Marche cercando di evidenziare, ove possibile, la presenza di similarità o difformità con quanto accade mediamente a livello nazionale.

### **3 Le Unioni di Comuni nelle Marche**

#### **3.1 Il quadro descrittivo delle Unioni marchigiane**

La realtà marchigiana delle Unioni di Comuni è un argomento ancora poco approfondito e, in assenza di indagini ricognitive o di

**Tabella 5:** *Tipologia dei servizi associati in Italia. Anno 2004.*

Tipologia servizio associato	N°
Polizia municipale	146
Segreteria generale, personale e organizzazione	129
Assistenza, beneficenza pubblica e servizi diversi alla persona	112
Assistenza scolastica, trasporto, refezione e altri servizi	98
Viabilità, circolazione stradale e servizi connessi	87
Gestione economica, finanziaria, programmazione, provveditorato e controllo di gestione	84
Ufficio tecnico	83
Servizio smaltimento rifiuti	79
Altri servizi generali	79
Servizi di protezione civile	78
Organi istituzionali, partecipazione e decentramento	72
Gestione delle entrate tributarie	56
Parchi e servizi per la tutela ambientale del verde, altri servizi relativi al territorio ed all'ambiente	53
Illuminazione pubblica e servizi connessi	53
Biblioteche, musei e pinacoteche	47
Teatri, attività culturali e servizi diversi nel settore culturale	46
Anagrafe, stato civile, elettorale, leva e servizio statistico	45
Urbanistica e gestione del territorio	39
Servizio necroscopico e cimiteriale	37
Servizi turistici	36
Manifestazioni turistiche	30
Gestione dei beni demaniali e patrimoniali	28
Asili nido, servizi per l'infanzia e i minori	28
Scuola materna	25
Istruzione elementare	24
Altro	243
Totale	1.837

Fonte: Ministero dell'Interno.

**Tabella 6:** *Le Unioni di Comuni nelle Marche. Anno 2005.*

Denominazione	Enti consociati	Anno costit.	Prov.
Alta Val Conca e Montefeltro	Mercatino Conca, Monte Cerignone	1999	PS
Media e Alta Valle del Foglia	Auditore*, Lunano e Sassocorvaro	1999	PS
Valcesano	Mondavio*, Mondolfo, Monteporzio, San Costanzo	2002	PS
Roveresca	Barchi, Orciano di Pesaro, San Giorgio di Pesaro, Piaggie*	2003	PS
Pian del Bruscolo	Colbordolo, Monteciccardo, Montelabbate, Tavullia Sant'Angelo in Lizzola	2003	PS
Belvedere Ostrense, Morro d'Alba, San Marcello,	Belvedere Ostrense, Morro d'Alba, San Marcello,	2000	AN
Castel Colonna, Monte Rado	Castel Colonna, Monte Rado	2001	AN
Corinaldo, Barbara, Castelleone di Suasa, Ostra Vetere	Corinaldo, Barbara, Castelleone di Suasa, Ostra Vetere*	2001	AN
Agugliano, Offagna, Camerata Picena, Polverigi, Santa Maria Nuova	Agugliano, Offagna, Camerata Picena, Polverigi, Santa Maria Nuova	2004	AN
Media Vallesina	Castellbellino, Castelplanio, Monte Roberto, Poggio San Marcello, Maiolati Spontini, San Paolo di Jesi	2003	AN
Valdaso	Altidona, Campofilone, Lapedona, Montefiore dell'Aso, Monterubbiano, Moresco, Pedaso	2001	AP
Vallata del Tronto	Appignano del Tronto, Castel di Lama, Castorano, Castignano, Offida Spinetoli, Colli del Tronto	2004	AP

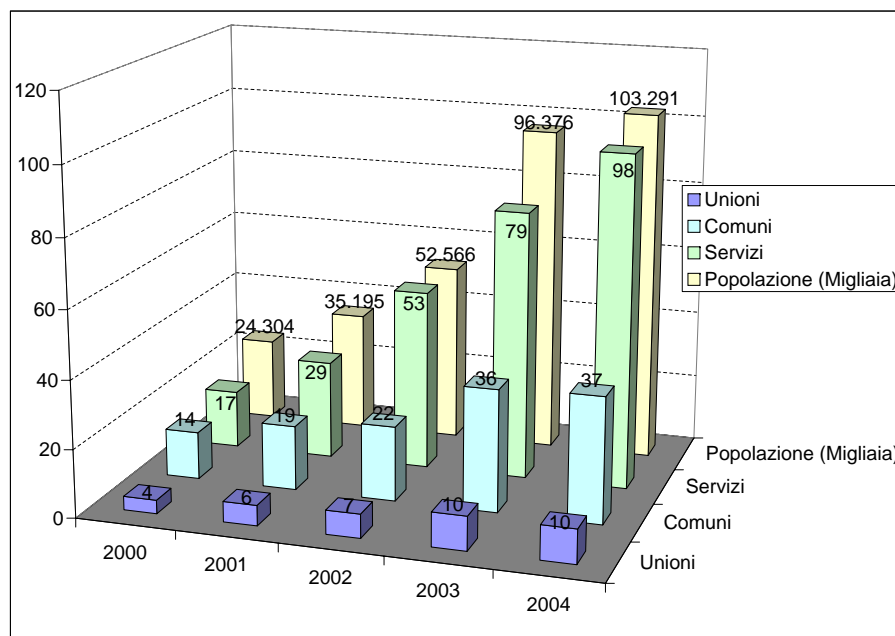
Legenda: \* indica Comuni che si sono associati successivamente all'anno di costituzione dell'Unione.

Fonte: Ministero dell'Interno, Bur Marche

rapporti dettagliati sul fenomeno, si è proceduto alla raccolta dati partendo dagli statuti di ciascuna Unione, dalle certificazioni dei servizi esercitati che esse inviano al Ministero dell'Interno per ottenere i contributi economici e, infine, dai bilanci di Unioni e Comuni associati; inoltre, di aiuto è stato anche il contatto diretto con gli amministratori di alcune delle esperienze più significative realizzate sul territorio. Quanto ricavabile da questi canali è stato arricchito con le risposte ad un questionario, elaborato in collaborazione con la Regione Marche, inviato agli amministratori di ciascuna Unione marchigiana e finalizzato ad accertare la tipologia dei servizi gestiti, la struttura organizzativa delle risorse materiali ed umane delle Unioni ed, infine, a raccogliere le valutazioni degli amministratori sul funzionamento delle Unioni.

A settembre 2005, le Unioni di Comuni esistenti nelle Marche

**Figura 3:** Evoluzione del numero di Unioni di Comuni, Comuni associati e popolazione associata nelle Marche. Anno 2000 - 2004.



Fonte: Ministero dell'Interno.

sono 12 e coinvolgono complessivamente 52 Comuni<sup>12</sup>. Nella tabella 6 sono riportate le denominazioni, la composizione per ente, la data di costituzione e la Provincia di appartenenza di ciascuna Unione di Comuni marchigiana. Si nota che le Unioni marchigiane si sono costituite solo di recente e in misura significativa nel 2001 e nel 2003. Nessuna delle 12 Unioni attualmente presenti è sorta prima dell'approvazione della legge 265/99<sup>13</sup>.

Uno sguardo all'andamento dal 2000 al 2004, riportato in figura 3, del numero di Unioni, di Comuni e di popolazione associati nelle Marche, secondo quanto risulta dallo studio del Ministero dell'Interno (2005), permette di cogliere come la gestione associata di funzioni e servizi mediante la costituzione di Unioni sia un fenomeno in

<sup>12</sup>Al momento dell'uscita del presente volume, si registra nelle Marche la costituzione di una nuova Unione tra i due Comuni di Montemarciano e Monte San Vito in Provincia di Ancona.

<sup>13</sup>Pertanto, la durata di queste Unioni è tale da non consentire alcuna valutazione attendibile circa la correlazione tra stabilità e orizzonte temporale del ciclo elettorale o degli effetti di crescita attesi prospettati nel contributo di Palestrini e Polidori (2005).

**Tabella 7:** *Forme di cooperazione interistituzionale precedenti la costituzione dell'Unione tra i Comuni associati nelle Marche e numero di servizi poi delegati all'Unione.*

Servizi Gestiti	Cooperazione Pre Unione*:				Totale	Di cui oggi in Unione
	A	B	C	D		
Acqua, Gas, Metano			5		5	2
Ambiente, Territorio, Illuminazione, Rifiuti	1	4	4	2	11	7
Asili, Scuole, Mense	1		3	2	6	5
Gestione e manutenzione immobili (piscine, palestre, etc) e macchinari	1	2	3	1	7	5
Polizia Municipale	2		1	3	6	5
Segretario comunale, Amministrazione, Difensore civico	1	2		2	5	4
Settore Sociale		2	1	3	6	4
Attività culturali, Turismo, Sviluppo economico, SUAP	2	4	1	1	8	8
Trasporti				3	3	
<i>Numero di servizi</i>	<i>8</i>	<i>14</i>	<i>18</i>	<i>16</i>	<i>57</i>	<i>40</i>

Legenda \*: A: Associazione, B: Comunità Montana, C: Consorzio, D: Convenzione.

Fonte: questionario.

evidente crescita la cui espansione, particolarmente accentuata tra il 2002 e il 2003, testimonia il crescente interesse che si sta creando intorno a questa forma di cooperazione intercomunale.

La costituzione di una Unione, in tutti i casi marchigiani, è caratterizzata dalla pre-esistenza tra i Comuni associati di rapporti di collaborazione e di altre forme di associazionismo volontarie (ConSORZI e Convenzioni, in prevalenza) finalizzate sia alla gestione di servizi essenziali e sia alla gestione dei servizi a domanda individuale, per lo più rilevanza meritoria (servizi di assistenza sociale, attività ricreative e culturali, sportello unico per le attività produttive, etc). Come si può vedere dalla tabella 7, molte di queste esperienze sono poi passate sotto la gestione dell'Unione.

La tabella 8 riporta alcuni dati di carattere generale sulle 12 Unioni presenti nella nostra Regione. Più di un quinto dei Comuni delle Marche, corrispondenti a 1.075,32 Km<sup>2</sup>, ossia l'11% dell'intero territorio regionale, è interessato dalla gestione associata in forma di Unione di Comuni. Nel complesso, l'Unione di Comuni riguarda 158.582 abitanti, cioè il 10,44% della popolazione marchigiana rilevata al 2004 dall'Istat.

L'Unione di Comuni marchigiana nel 2005 è costituita in media da 4 Comuni con una superficie media di circa 90 km<sup>2</sup> e presenta una dimensione media di 13.215 abitanti. Questi indicatori risultano di poco inferiori ai rispettivi valori nazionali registrati dal



**Tabella 8:** Popolazione, superficie, numero di Comuni e servizi associati nelle Unioni delle Marche. Anno 2005.

Unione di Comuni	Popolazione totale	Superficie totale (Kmq)	N° Comuni associati	N° servizi (anno 2004)
Valcesano	22.140	111,23	4	7
Agugliano et al.	15.342	86,52	5	-
Alta Valconca e Montefeltro	1.758	32,51	2	10
Corinaldo et al.	11.929	104,85	4	3
Belvedere Ostrense et al.	6.103	73,55	3	10
Castel Colonna et al.	2.814	23,62	2	18
Media e Alta Valle del Foglia	6.260	101,44	3	12
Media Vallesina	17.430	79,52	6	1
Pian del Bruscolo	26.461	127,02	5	8
Roveresca	5.542	70,54	4	15
Valdaso	13.020	110,03	7	14
Vallata del Tronto	29.783	154,49	7	-
<b>Totale Unioni</b>	<b>158.582</b>	<b>1.075,32</b>	<b>52</b>	<b>98</b>
<i>Media Unioni</i>	<i>13.215,17</i>	<i>89,61</i>	<i>4,33</i>	<i>9,80</i>
<b>Totale Marche</b>	<b>1.518.780</b>	<b>9.694,06</b>	<b>246</b>	<b>-</b>
<i>Quota % sul totale Marche</i>	<i>10,44%</i>	<i>11,09%</i>	<i>21,14%</i>	<i>-</i>

N.B. La rilevazione delle Unioni di Comuni e dei Comuni associati é effettuata a Settembre 2005. Il dato sulla popolazione si riferisce alla popolazione residente calcolata al 2004.

Fonte: Ministero dell'Interno, Istat.

Ministero dell'Interno per il 2004.

Rispetto a questo quadro di sintesi, vi sono alcuni significativi scostamenti nei valori caratteristici di ciascuna Unione. Se infatti piú della metà delle Unioni presenta una popolazione superiore a 10.000 abitanti, diversi sono i casi in cui la dimensione demografica si assesta intorno alle 5.000 unità, quando non addirittura sotto i 3.000 abitanti. Se, come osservato in Mordenti (2003), si assume che l'ambito ottimale per la generalità dei servizi può essere individuato nella fascia che va dai 10.000 ai 100.000 abitanti<sup>14</sup>, sorge il dubbio, con riguardo a queste Unioni di dimensione "medio-piccole", se esse possano effettivamente rivelarsi strumenti adeguati per una gestione efficiente, economica ed efficace di funzioni e servizi su cui fondare politiche di riordino territoriale<sup>15</sup>. Questa perplessità è condivisibile soprattutto con riguardo a servizi a rilevanza industriale (distribuzione di gas naturale, trasporto pubblico locale, servizio idrico integrato, gestione rifiuti, ecc) o così detti

<sup>14</sup>Bianco (2002) riporta gli esiti di alcune ricerche che hanno evidenziato come la dimensione ideale di un Comune possa essere quantificata in 20.000 abitanti.

<sup>15</sup>Il programma di riordino territoriale é la risposta politico-amministrativa a quanto disposto nell'art. 33 Tuel che affida alle Regioni il compito di disciplinare il trasferimento delle funzioni amministrative ai Comuni e di individuare gli ambiti ottimali di esercizio delle stesse, in conformità ai principi di sussidiarietà e adeguatezza.

“a rete” (rete pubblica su banda larga, rete civica telematica, rete di interconnessione anagrafica, sistema bibliotecario/museale, ecc). Ciò nonostante, ricordando quanto osservato dallo stesso Mordenti (2003) che rileva che il coordinamento sovracomunale per l’esercizio di funzioni e lo sviluppo di servizi di natura istituzionale può essere svolto adeguatamente anche in ambiti di dimensioni medio-piccole<sup>16</sup>, le Unioni possono costituire comunque strumenti funzionali alla razionalizzazione amministrativa e al superamento dell’eccessiva frammentazione comunale che si riscontra nel contesto istituzionale italiano Ires (1993). In tema di dimensione demografica ideale per il buon funzionamento dell’Unione, è interessante osservare che sebbene 5 dei 12 amministratori delle Unioni marchigiane intervistati siano convinti che essa debba essere compresa tra 10.000 e 20.000 abitanti, nei restanti casi le valutazioni si dividono equamente tra quanti sostengono che la dimensione ideale corrisponda a 5.000-10.000 unità e quanti stimano ottimale la gestione di bacini di utenza equivalenti a 20.000-30.000 abitanti. Questa disomogeneità di opinioni testimonia il fatto che, come vedremo anche più avanti, le Unioni riflettono aspettative e finalità perseguite dagli amministratori, elementi che, variabili da Unione a Unione, ne determinano la tipologia e la numerosità di funzioni e servizi esercitati e, quindi, la conseguente scala dimensionale ottimale.

L’esame della struttura delle Unioni in termini di classe demografica dei Comuni consociati, riportata nella tabella 9, mostra che le Unioni marchigiane raggruppano enti tra loro non omogenei rispetto alla dimensione demografica. Infatti, l’Unione di Comuni si realizza esclusivamente tra Comuni di piccole dimensioni (cioè, con meno di 3.000 abitanti) soltanto in 5 delle 12 Unioni esistenti mentre una sola Unione (ossia, Pian del Bruscolo) associa quasi unicamente enti con popolazione compresa tra 5.000 e 10.000 abitanti.

Altro dato strutturale che emerge è che, rispetto al totale dei 246 Comuni marchigiani, risulta contenuta la percentuale di piccoli Comuni che sceglie di cooperare in Unione: solo il 15% dei Comuni marchigiani con meno di 1.500 abitanti o, più in generale, solo il 22% dei 140 enti che ricadono nella classe demografica tra 0 e 3.000 unità risulta associato in una qualche Unione.

Tra i 52 Comuni marchigiani in Unione, il 60% di essi presenta meno di 3.000 abitanti e complessivamente l’81% ha una dimensione inferiore ai 5.000 abitanti; risulta apprezzabile la quota, pari al 19% sul complesso dei Comuni unionizzati, di enti con più di

---

<sup>16</sup>Mordenti (2003) aggiunge che la definizione dell’ambito dimensionale ottimale della cooperazione comunale deve tenere in considerazione anche le caratteristiche geo-morfologiche e produttive degli enti, il loro grado di integrazione culturale, nonché quanto previsto dalle leggi nazionali e regionali in materia.

**Tabella 9:** *Struttura demografica dei Comuni delle Marche associati in Unione. Anno 2005.*

Denominazione	N.Comuni con popolazione:				
	0- 1.500	1.501- 3.000	3.001- 5.000	5.001- 10.000	oltre 10.000
Valcesano	0	1	2	0	1
Agugliano e al.	0	2	3	0	0
Alta Valconca e Montefeltro	2	0	0	0	0
Barbara e al.	1	1	1	1	0
Belvedere Ostrense e al.	0	3	0	0	0
Castel Colonna e al.	1	1	0	0	0
Media e Alta Valle del Foglia	0	2	1	0	0
Media Vallesina	2	1	2	1	0
Pian del Bruscolo	1	0	0	4	0
Roveresca	3	1	0	0	0
Valdaso	2	5	0	0	0
Vallata del Tronto	0	2	2	3	0
Totale Unioni	12	19	11	9	1
Totale Marche	80	60	38	36	32
Quota % delle Marche	15%	32%	29%	25%	3%

Fonte: Istat.

5.000 abitanti che hanno optato per una gestione associata in forma di Unione<sup>17</sup>.

Quanto sopra si presta a due considerazioni. In primo luogo, è possibile che carenze di ordine professionale e una scarsa capacità progettuale possano aver inciso sul modesto ricorso alle Unioni da parte dei piccoli Comuni. In queste piccole realtà, infatti, si dispone spesso di limitate figure direttive e competenze specializzate che si traducono nell'impossibilità o incapacità di proporre, promuovere e avviare autonomamente programmi di riqualificazione a livello locale, tra cui includere la costituzione di una Unione di Comuni. Quest'ultima questione è da non sottovalutare. La realizzazione di una Unione, configurandosi come una delle forme associative contraddistinte da maggior grado di autodeterminazione e autonomia decisionale, richiede una gestione giuridico-amministrativa e un'attitudine al coordinamento e all'organizzazione delle risorse di diversa natura che possono risultare operazioni complesse e di difficile attuazione in enti non adeguatamente attrezzati. Poiché queste realtà sono spesso quelle più esposte al rischio di una crescente

<sup>17</sup>Analogamente alla struttura delle Unioni per classi demografiche degli enti si riscontra a livello nazionale: il Ministero degli Interni riporta che, sul totale dei Comuni italiani aderenti alle Unioni, la percentuale di Comuni con popolazione superiore a 5.000 abitanti è pari a 11,76%, 14,93%, 16,92% e 18,07% rispettivamente nel 2000, 2001, 2002 e 2003.

marginalizzazione socio-economica (Bindi, 2005; Ires, 1993), ben si comprende come l'impossibilità di sfruttare i vantaggi associati alla partecipazione in Unione, e quindi la possibilità di recuperare competitività sia sul piano politico sia su quello amministrativo-gestionale, si innesta all'interno di un circolo vizioso che aggrava le prospettive di ripresa proiettando gli enti minori verso un sentiero di crescente declino e decadimento<sup>18</sup>. Questo scenario apre il campo ad una possibile azione di politica pubblica che passa attraverso la realizzazione di azioni, mirate ai Comuni più piccoli, di sensibilizzazione verso le potenzialità dell'associazionismo e alla predisposizione di uffici e personale adibiti a fornire un supporto tecnico in fase di elaborazione e valutazione del progetto d'Unione.

In secondo luogo, merita un commento il fatto che un cospicuo numero di Comuni di dimensione sopra i 5.000 abitanti abbia aderito ad una Unione di Comuni. Ricordando che la legge 142/90 precludeva ad essi la possibilità di aderire ad Unioni<sup>19</sup>, la realtà suggerisce che l'Unione, benché pensata per andare incontro alle problematiche dei Comuni di ridotte dimensioni, è apparsa una soluzione utile e funzionale per esercitare alcune funzioni e/o gestire servizi in forma associata anche per enti di medie dimensioni.

### **3.2 La mappa delle funzioni e dei servizi gestiti**

Come ben evidenziato in figura 3, in parallelo con la crescita del numero di Unioni nel territorio marchigiano si è assistito ad un incremento del numero di servizi attivati.

Con riferimento ai dati ricavabili dalle certificazioni ministeriali dei servizi associati compilate dalle Unioni per il 2004, unico anno a nostra disposizione, è possibile analizzare in maniera dettagliata l'attività di cooperazione di 10 delle 12 Unioni marchigiane<sup>20</sup>. Un primo elemento da sottolineare è che nelle Marche le Unioni gestiscono mediamente 9,80 servizi (vedi tabella 8), un valore ben più alto della media nazionale pari a 7,53, che colloca questa Regione tra quelle più attive in Italia. Tuttavia, vi è una forte diversificazione nel grado di associazionismo caratteristico di ciascuna Unione: a fronte di casi in cui il portafoglio delle gestioni associate comprende

---

<sup>18</sup>Ricordiamo, ad esempio, che a livello italiano sono proprio i Comuni più piccoli che, associandosi, rivelano una maggior propensione all'attivazione di servizi (vedi tabella 4).

<sup>19</sup>Più precisamente, alle Unioni poteva aderire al massimo un ente con dimensioni superiori a 5.000.

<sup>20</sup>Le rimanenti Unioni si sono infatti costituite in data successiva alla scadenza dell'invio della certificazione ministeriale

solamente da 1 a 3 servizi si trovano Unioni che registrano ben 18 gestioni associate.

**Tabella 10:** *Tipologia dei servizi gestiti dalle Unioni marchigiane. Anno 2004.*

Tipologia servizio associato	Unioni	% sul totale
<b>Politiche Amministrative</b>		
Segreteria generale, personale e organizzazione	5	5,10
Gestione delle entrate tributarie	5	5,10
Gestione economica, finanziaria, programmazione, provveditorato e controllo di gestione	4	4,08
Organi istituzionali, partecipazione e decentramento	3	3,06
Altri servizi generali	3	3,06
Altro (ufficio tecnico, beni demaniali, anagrafe, etc)	6	6,12
<i>Totale Politiche Amministrativa</i>	26	26,53
<b>Politiche Sociali</b>		
Assistenza scolastica, trasporto, refezione e altri servizi	7	7,14
Assistenza, beneficenza pubblica e servizi diversi alla persona	6	6,12
Stadio comunale, palazzo dello sport ed altri impianti	5	5,10
Asili nido, servizi per l'infanzia e per i minori	3	3,06
Manifestazioni turistiche	3	3,06
Altro (turismo, servizio anziani, biblioteche, teatri, etc)	7	7,14
<i>Totale Politiche Sociali</i>	31	31,63
<b>Politiche Pubbliche</b>		
Polizia municipale	7	7,14
Illuminazione pubblica e servizi connessi	6	6,12
Servizi smaltimento rifiuti	5	5,10
Parchi e servizi per la tutela ambientale del verde, altri servizi relativi al territorio e all'ambiente	4	4,08
Servizi di protezione civile	4	4,08
Istruzione media	3	3,06
Altro (scuola, viabilità, urbanistica, servizi produttivi, etc)	12	14,40
<i>Totale Politiche Pubbliche</i>	41	41,84
<b>Totale</b>	<b>98</b>	<b>100,00</b>

Fonte: Ministero dell'Interno.

È interessante osservare che questa forte variabilità nel grado di associazionismo delle Unioni non può essere spiegato in termini di "anzianità" dell'ente<sup>21</sup>. Vi è, invece, una tendenziale correlazione negativa tra la dimensione delle Unioni e il numero di servizi gestiti<sup>22</sup>. Del resto, vista l'esiguità del numero di osservazioni disponibili, è bene valutare con cautela la significatività dei precedenti risultati.

Utili indicazioni sulle finalità perseguite dalle Unioni possono derivare dall'esame della tipologia delle funzioni e dei servizi che i Comuni delegano all'Unione. La tabella 10 fornisce il quadro della gestione associata delle Unioni marchigiane rilevato nel 2004; i servizi sono stati riclassificati distinguendo tra politiche ammini-

<sup>21</sup>La correlazione tra numero di servizi e anzianità dell'Unione è pari a  $-0,25$ .

<sup>22</sup>La correlazione tra numero di servizi e dimensione dell'Unione è pari a  $-0,55$ .

strative, socio-culturali e pubbliche<sup>23</sup>. Nel primo gruppo rientrano i servizi attinenti al funzionamento della struttura amministrativa e dei relativi uffici; nella classe delle politiche socio-culturali confluiscono quei servizi, che si possono definire a domanda individuale, rivolti a determinate utenze sociali o che, più in generale, assumono carattere meritorio; infine, nella categoria delle politiche pubbliche sono accorpati i servizi che, in relazione all'attività prestata da una qualsiasi amministrazione e rispetto all'intera collettività, dovrebbero considerarsi necessari e indispensabili.

Effettuando un raffronto con quanto emerso a livello nazionale, anche nelle Marche la polizia municipale risulta essere il servizio che più frequentemente viene trasferito sotto la competenza dell'Unione. Sia all'interno del paniere delle gestioni associate nazionali che di quello marchigiano, è predominante l'attivazione di tutta una serie di servizi riconducibili ad interessi di politica pubblica. Riclassificando i servizi associati a livello nazionale secondo i criteri adottati per quelli marchigiani<sup>24</sup>, emerge però che nelle Marche la preferenza per servizi di politica pubblica, pari al 41,84% sul totale delle gestioni associate, è più marcata rispetto a quanto avviene a livello nazionale dove il peso percentuale di questi servizi sul totale è del 33,81%. Infine, mentre a livello nazionale sembra prevalere l'esigenza di fornire soluzioni integrate per la gestione di problematiche attinenti la conduzione della funzione amministrativa (non solo, infatti, dopo la polizia, il servizio associato più diffuso è la gestione integrata della segreteria generale ma, nel complesso, questa tipologia di servizi rappresenta il 33,81% del totale dei servizi attivati), nelle Marche viene sentita come più urgente la necessità di dare risposte sul piano dei servizi sociali (che, invece, a livello italiano pesano per il 21,61%).

Concentrandosi sulle sole gestioni associate delle Marche, non stupisce che il campo di intervento delle Unioni sia principalmente concentrato in attività che dal punto di vista degli amministratori e in relazione all'intera Comunità, debbano ritenersi vitali e imprescindibili per il buon funzionamento di un Comune. Questo risultato poteva infatti essere anticipato combinando quanto espresso da Quagliani (2005), che sottolineava come Unioni con meno di 20.000 abitanti gestiscono con maggior frequenza funzioni e servizi di normale ed ordinaria amministrazione in materia di competenze prettamente comunali, con l'osservazione che nelle Marche solo Valcesano e Pian del Bruscolo, tra le 10 realtà di cui analizziamo le

---

<sup>23</sup>Altre riclassificazioni sono state adottate in Bindi (2005), Busana Banterle e Zaccarin (2006), Boccia e Saponaro (2005).

<sup>24</sup>Una operazione però non possibile per la voce "Altro" riportata nella tabella 5.

certificazioni ministeriali, superano tale soglia dimensionale.

All'interno di questa categoria di servizi, è ipotizzabile che nella scelta di conferire all'Unione servizi quali lo smaltimento rifiuti e l'illuminazione pubblica sia prevalso l'intento di conseguire adeguate economie di scala nell'erogazione del servizio. Diversamente, è più probabile che la gestione associata di servizi che riguardano il governo del territorio e dell'ambiente (parchi e servizi per la tutela ambientale del verde, altri servizi relativi al territorio e all'ambiente, urbanistica e gestione del territorio, protezione civile) risponda ad esigenze di miglior governo delle esternalità tramite il coordinamento e la concertazione delle politiche condotte su una scala più ampia di quella definita dal confine amministrativo del singolo Comune, anche se non si ravvisano casi di effettivo esercizio di funzioni di programmazione su area vasta<sup>25</sup>.

Alla ricerca di economicità nella erogazione di un servizio si accompagna di frequente la volontà di ampliare la gamma e/o la qualità dei servizi prestati; ciò rende più difficile esprimere un giudizio sull'impatto della gestione in Unione in base a sole considerazioni circa eventuali variazioni nel costo unitario del servizio stesso. Nel lavoro di Bartolini e Fiorillo (2005) si afferma che, in presenza di *love for variety*, è preferibile per un Comune costituirsi in Unione piuttosto che aderire ad un consorzio in quanto essa consente una miglior gestione di servizi a maggior elasticità di sostituzione. Coerentemente con queste precisazioni, emerge che un'area di intervento in cui le Unioni sono particolarmente attive è proprio quella della gestione di politiche socio-culturali (servizi di assistenza alla persona, di trasporto alunni, di asili nido, servizi a carattere culturale e di intrattenimento). In questi ambiti, infatti, le prerogative legate alla qualità del servizio erogato e all'eterogeneità della domanda definiscono diverse modalità di prestazione dei servizi aumentando la possibilità di risposta multipla e personalizzata da parte dell'ente incaricato. Un Comune medio-piccolo presenta risorse umane e finanziarie generalmente esigue che destina prioritariamente all'esercizio di servizi indispensabili e solo in via residuale, e discrezionalmente, a funzioni e servizi meritori quali possono essere quelli sopra richiamati; in tali casi, sfruttando le sinergie tra gli enti, attraverso la gestione associata è possibile proporre una maggior e più ampia gamma di prestazioni.

---

<sup>25</sup>Non si esclude però che la sperimentazione di progetti in collaborazione possa costituire un primo passo verso la realizzazione di programmi più ambiziosi. È quanto accade a Pian del Bruscolo che attualmente esercita la gestione dell'urbanistica e del territorio ma progetta e aspira a svolgere un'azione di supporto alla programmazione e al coordinamento sovracomunale in materia di determinazione del Prg e definizione delle zone industriali.

**Tabella 11:** *Fattori che agevolano la costituzione e il rafforzamento dell'Unione.*

Fattori di omogeneità	Numero	Frequenza (%)
Contiguità territoriale	11	21,57
Caratteristiche territoriali	10	19,61
Identità culturale - senso di appartenenza al territorio	7	13,73
Appartenenza agli stessi ambiti territoriali	6	11,76
Medesima organizzazione tecnico-amministrativa degli enti	4	7,84
Orientamento politico delle amministrazioni	4	7,84
Altro	9	17,65
Totale	51	100,00

Fonte: Questionario.

Infine, il modesto peso della cooperazione per l'espletamento della funzione amministrativa potrebbe segnalare la reticenza e/o la difficoltà dei singoli enti a procedere al coordinamento, riorganizzazione e uniformazione delle pratiche e delle procedure burocratico e amministrative dei propri servizi interni. Poiché la gestione integrata a livello amministrativo può risultare proficua anche se condotta in ambiti dimensionali medio-piccole (Mordenti, 2003), si auspica un maggior impegno da parte delle amministrazioni a realizzare gestioni associate in materia. Ma è anche possibile immaginare azioni di incentivazione mirate da parte degli enti sovraordinati in sede di definizione dei criteri per il sostegno economico all'associazionismo.

### **3.3 Le opinioni degli amministratori sull'Unione.**

Nel questionario, gli amministratori sono stati invitati ad esprimere i propri pareri e le proprie valutazioni su aspetti fondamentali del fenomeno Unione, tra cui il perché si crea un'Unione, gli obiettivi perseguiti e i risultati conseguiti.

Come emerge dalla tabella 11, l'omogeneità delle caratteristiche territoriali, la contiguità geografica dei Comuni e una comune identità socio-culturale sono i fattori considerati determinanti per la costituzione e il rafforzamento dell'Unione. Non trova conferma la presunzione che il campanilismo e il timore di perdere la propria specificità come cittadini e come ente siano di ostacolo alla realizzazione di una Unione, che anzi fonda la propria stabilità non tanto sulle differenze tra gli enti ma sulle loro affinità<sup>26</sup>.

<sup>26</sup>Analoghe conclusioni emergono anche nel rapporto Anci "Le Unioni di Comuni, il vissuto dei cittadini e l'esperienza degli amministratori" (Anci Swg, 2005). A tal proposito va però precisato che nessun elemento di omogeneità della struttura



**Tabella 12:** *Obiettivi e finalità perseguiti associandosi in Unione.*

Fattori	Molto	Abbastanza	Poco	Per nulla
Qualità servizi	9	3		
Costo servizi	7	5		
Finanziamenti	6	5	1	
Numero servizi	5	6		1
Potere politico	3	1	5	3

Fonte: Questionario.

La tabella 12, riporta il peso che gli amministratori hanno attribuito ad alcuni fattori nella scelta di adesione all'Unione. Risultano molto determinanti la prospettiva di innalzare la qualità dei servizi e quella di ridurre i costi di erogazione degli stessi; di minor conto sono la possibilità di avere accesso ad ulteriori finanziamenti e la capacità di aumentare il numero di servizi erogati. Trascurabile è il peso attribuito alla possibilità di acquisire maggiore potere e peso politico degli enti nei confronti di quelli sovra-ordinati.

Spostando l'attenzione sui risultati conseguiti attraverso l'Unione, emerge dalla tabella 13 che molte delle aspettative degli amministratori sono state realizzate. Essi, soprattutto, si trovano concordi nel ritenere che con l'Unione si è innalzata la qualità dei servizi, realizzato risparmi nei costi di produzione e fornitura dei servizi e, nel contempo, si è potuto avere accesso ad ulteriori finanziamenti. Buoni risultati sono stati conseguiti anche con riguardo ad un più efficiente impiego delle risorse interne e ad una miglior capacità di gestione delle problematiche di ambito sovracomunale. Si può, infine, sottolineare che gli amministratori sono consapevoli di aver incrementato, attraverso l'Unione, il proprio peso politico nei confronti di altri soggetti pubblici: si tratta di un risultato non esplicitamente perseguito, come risulta dallo scarso peso attribuito a questo fattore nella scelta di aderire all'Unione.

Stante la positività dei risultati conseguibili con le Unioni, ci si può chiedere se il raggiungimento di questi obiettivi sia sufficiente di per sé per la creazione delle Unioni o se, invece, sia comunque determinante il sostegno economico. Per quanto l'83% dei dodici amministratori intervistati ritiene che, eventualmente, l'Unione sia da incentivare più di altre forme, solo sei di essi considera la contribuzione strettamente necessaria<sup>27</sup>.

economica degli enti (reddito pro-capite, gettito tributario, etc.) è stato giudicato rilevante per la costituzione e il rafforzamento dell'Unione. Infine, scarsamente influente appare anche l'orientamento politico dei Comuni che pure, in altri contesti, ha contribuito al fallimento di molti progetti di Unione (Busana Banterle, 2006).

<sup>27</sup>Il tema dell'incentivazione delle Unioni è stato approfondito chiedendo agli am-

**Tabella 13:** Vantaggi prodotti dalla gestione associata in Unione.

La costituzione dell'Unione ha prodotto:	Unioni che hanno risposto SI	In che misura (%):		
		Poco	Medio	Molto
Innalzamento della qualità dei servizi e attività offerti	10	20,00	40,00	40,00
Risparmi nei costi di produzione e di fornitura dei servizi	10	30,00	50,00	20,00
Accesso a ulteriori finanziamenti statali o regionali per gestione e sviluppo progetti	10	20,00	50,00	30,00
Ottimizzazione nell'utilizzo delle risorse interne	9	22,22	77,78	
Reperimento di fondi comunitari e regionali	9	11,11	44,44	44,44
Gestione di problematiche di ambito sovracomunale	8	25,00	50,00	25,00
Aumento del numero dei servizi e delle attività offerti	7	28,57	57,14	14,29
Professionalizzazione e sviluppo delle competenze delle risorse umane	7	42,86	28,57	28,57
Incremento nel peso politico nei confronti di altri soggetti pubblici	7	28,57	42,86	28,57
Migliore capacità di programmazione e pianificazione strategica	7	42,86	28,57	28,57

Fonte: Questionario.

#### **4 La gestione associata di funzioni e servizi attraverso l'analisi dei bilanci consuntivi. Le Marche come case study**

In questa sezione si tenterà di identificare il riflesso, a livello di bilancio contabile, di possibili mutamenti nella gestione di funzioni e servizi indotti dalla cooperazione tra gli enti associati attraverso il confronto tra la spesa corrente che gli enti sostenevano pre e post Unione; ove possibile, verranno individuate delle tendenze Comuni nel *modus operandi* delle Unioni marchigiane. Va subito detto che tale approccio, per quanto utile ed interessante, non è esente da limiti a causa dell'assenza di informazioni dettagliate su aspetti legati al costo e alla qualità dei servizi attivati, rispetto anche allo stato pregresso della gestione a livello comunale; questo vuoto è stato parzialmente sanato con interviste agli amministratori.

ministratori di indicare possibili criteri da adottare per sostenere la creazione e il rafforzamento delle stesse. Le indicazioni emerse ricalcano quanto già previsto nella normativa nazionale (numero e tipo di servizi, numero di Comuni, popolazione), anche se viene auspicata un'applicazione di questi criteri più rispondente alle caratteristiche locali delle Unioni.

In relazione alla disponibilità dei certificati di bilancio consuntivo delle Unioni e alla scelta del 2003 come anno di riferimento post Unione, questo tipo di analisi è stata condotta per 8 Unioni: Alta Valconca Montefeltro, Castel Colonna e Monte Rado, Corinaldo e altri, Morro d'Alba e altri, Pian del Bruscolo, Roveresca, Valcesano e Valdaso. La metodologia di analisi consiste nel confronto tra l'aggregato delle spese correnti pro capite sostenute dagli enti associati nell'anno precedente la costituzione dell'Unione con l'ammontare delle spese pro capite collettivamente sostenute da ciascun Comune e dall'Unione nel 2003<sup>28</sup>. Si è scelta la spesa corrente perché si ritiene che questa categoria di spesa sia maggiormente idonea a descrivere il quadro dell'offerta di servizi da parte dell'ente locale.

Si è ritenuto opportuno valutare l'effetto globale del passaggio all'Unione in relazione alla combinazione di spesa risultante sia dalla gestione dell'Unione che da quella degli enti associati nel loro complesso per tener conto del fatto che il governo effettivo di una funzione è il frutto di scelte politico-strategiche che coinvolgono contemporaneamente i singoli Comuni e l'Unione in quanto: la partecipazione in Unione potrebbe aver richiesto una riorganizzazione interna delle risorse umane e finanziarie di ciascun Comune; potrebbe inoltre verificarsi che l'Unione gestisca delle funzioni solo per una parte dei Comuni associati, così come potrebbe accadere che, nell'ambito di una materia delegata all'Unione, il Comune svolga ancora funzioni residue; in fine, vi è il caso in cui l'Unione eroga nuovi e diversi servizi, non contemplati nel portafoglio dei servizi forniti dai singoli Comuni, e i Comuni continuino a gestire la funzione come in passato per i servizi che già offrivano.

Sul piano applicativo, utilizzando le voci di spesa corrente desunte sia dai bilanci consuntivi del pre-Unione e da quelli del 2003 dei singoli Comuni e sia dal bilancio dell'Unione al 2003, si sono elaborati i seguenti bilanci "fittizi":

- bilancio Comuni pre-Unione: esso è costituito dalla somma, per ciascuna sezione di spesa, della spesa corrente riportata da ciascun Comune nell'anno precedente la costituzione dell'Unione;
- bilancio Comuni post-Unione: esso è costituito dalla somma,

---

<sup>28</sup>Pur riferendoci ai valori pro-capite, si può precisare che i risultati ottenuti dipendono fortemente dai valori assoluti di spesa corrente in quanto la dimensione demografica dei singoli Comuni, nel periodo di riferimento, ha subito variazioni modeste, quasi trascurabili. Più in generale, a livello metodologico si confronti anche quanto illustrato in Ermini e Salvucci (2006).

per ciascuna sezione di spesa, della spesa corrente riportata da ciascun Comune al 2003<sup>29</sup>;

- bilancio agglomerato: esso é costituito dalla somma, per ciascuna sezione di spesa, della spesa corrente riportata, nel 2003, da ciascun Comune e dall'Unione.

Rispetto alle fonti di dati sopra delineate, é possibile sviluppare l'analisi dei risultati della gestione associata sotto due profili. In primo luogo, dall'esame della destinazione funzionale delle spese sostenute dalle Unioni è possibile ricavare indicazioni sulle priorità di spesa e sulle aree privilegiate dell'intervento delle Unioni. A tal fine, la figura 4 descrive il peso percentuale, in termini di risorse finanziarie assorbite, di ciascuna sezione di spesa corrente sul totale degli esborsi correnti attribuibili alla gestione associata di tutte le Unioni marchigiane. Prescindendo dalle spese per la funzione amministrativa legate al funzionamento dell'ente, emerge che le Unioni concentrano i propri interventi principalmente in materia di polizia locale, di gestione del territorio e dell'ambiente e di istruzione pubblica; queste funzioni assorbono rispettivamente il 19,19%, il 21,43% e il 12,15% della spesa corrente complessiva delle Unioni.

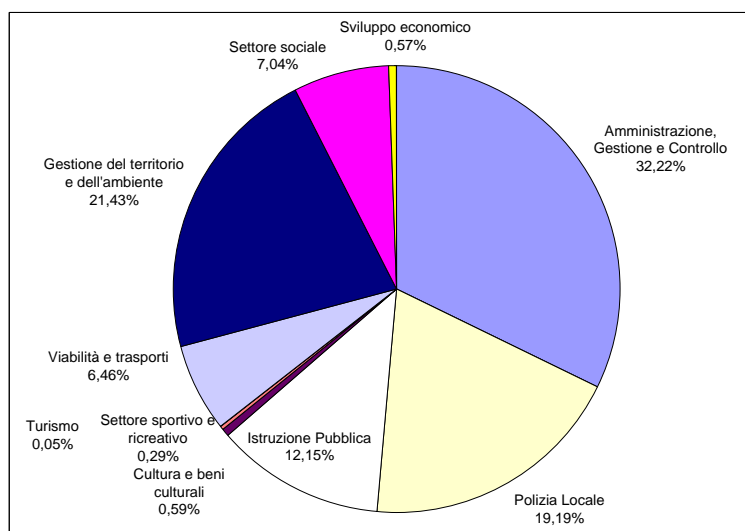
In secondo luogo, si può tentare di valutare l'eventuale impatto sulla redistribuzione dei carichi di spesa tra Comuni ed Unione a seguito del passaggio alla gestione associata. Quest'analisi viene sviluppata mediante l'elaborazione, in termini pro capite, dei seguenti indicatori:

- la variazione assoluta di spesa, funzione per funzione, del bilancio agglomerato rispetto al bilancio dei Comuni pre-Unione. Questo indicatore esprime la variazione di spesa complessiva attribuibile alla gestione della funzione, indipendentemente dal fatto che essa sia stata conferita all'Unione. Questa variazione equivale alla somma delle due componenti di seguito indicate;
- la variazione assoluta, funzione per funzione, tra i bilanci dei Comuni pre e post-Unione. Essa denota l'impegno finanziario per il governo della funzione imputabile alla sola gestione dei Comuni;

---

<sup>29</sup> Questa aggregazione é al netto delle quote contributive per la gestione associata che ciascun Comune versa all'Unione e che registra come spese correnti. Questo scorporo si rende necessario per evitare duplicazioni di bilancio visto che la spesa del servizio a cui si riferiscono le quote trasferite viene sostenuta dall'Unione e registrata anche da quest'ultima tra le spese correnti.

**Figura 4:** Distribuzione percentuale delle spese correnti per funzione delle Unioni marchigiane. Anno 2003.



Fonte: Bilancio consuntivo.

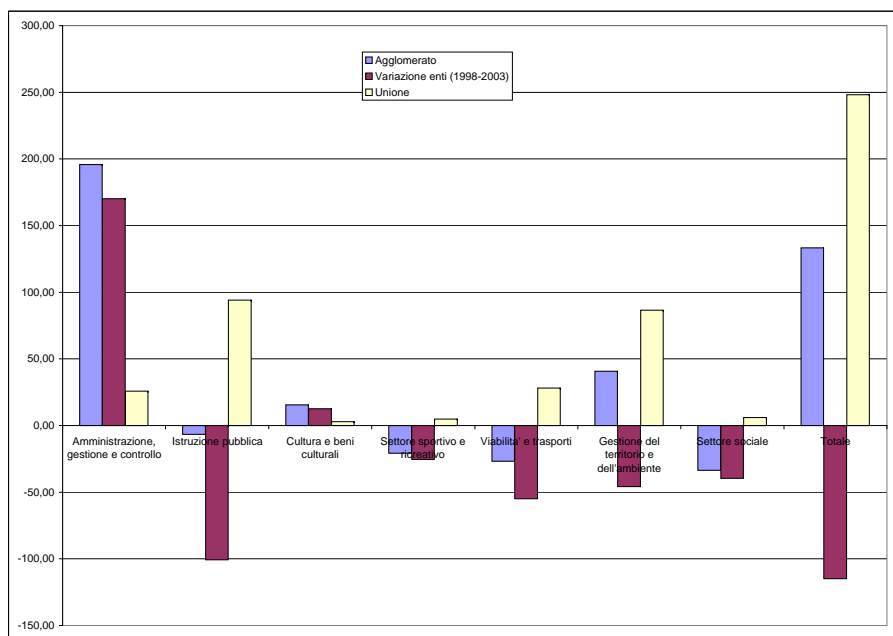
- la spesa corrente, funzione per funzione, dell'Unione desunta dal relativo bilancio. Essa rappresenta il contributo dell'Unione alla variazione di spesa complessiva per effetto del conferimento in gestione associata di alcune funzioni o parte di esse.

In base a queste rielaborazioni e per le sole funzioni per le quali vi è stato conferimento all'Unione, riportiamo nelle figure che seguono, per ciascuna Unione, i valori delle variazioni di spesa pro capite, rispetto ad una situazione pre-Unione, registrati nel bilancio dell'agglomerato, dei Comuni e dell'Unione.

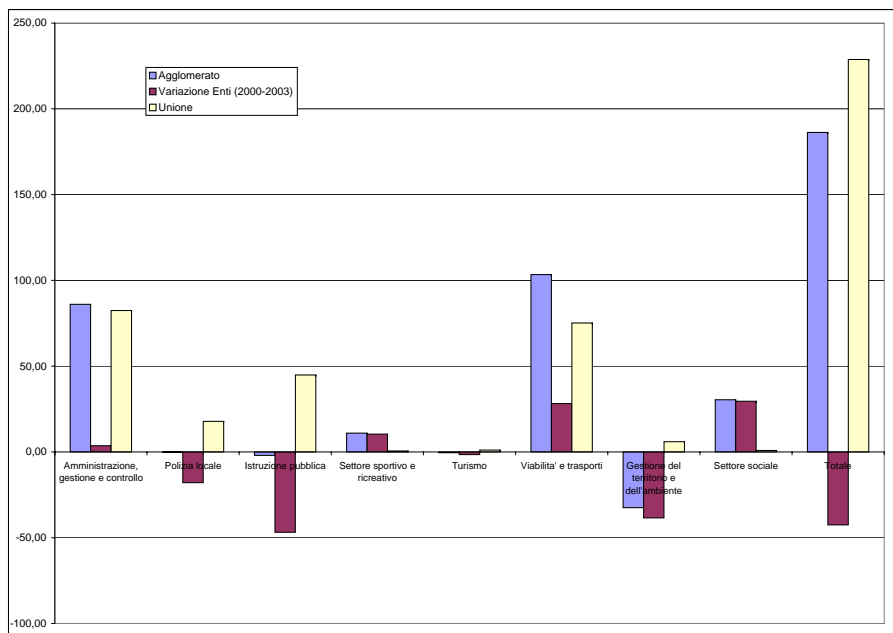
Complessivamente, si nota che tutte le amministrazioni registrano un aumento di spesa generale corrente a livello di bilancio agglomerato. È interessante osservare che questa maggior capacità di spesa va ricollegata nella quasi totalità dei casi all'intervento delle Unioni poichè l'impegno di spesa totale da parte dei Comuni associati mostra una tendenza alla diminuzione, con uniche eccezioni le Unioni di Comuni Valcesano e Valdaso i cui bilanci evidenziano una variazione della spesa dei Comuni post e pre Unione di segno positivo.

Passando ad analizzare la distribuzione della spesa per funzione, le variazioni nei bilanci agglomerati evidenziano un incremento di

**Figura 5:** Variazione assoluta delle spese per funzione nel bilancio agglomerato, nei Comuni post-Unione e nell'Unione. Alta Valconca e Monferrato (valori pro capite)



**Figura 6:** Variazione assoluta delle spese per funzione nel bilancio agglomerato, nei Comuni post-Unione e nell'Unione. Castel Colonna e Monte Rado (valori pro capite)



Fonte: Bilanci consuntivi degli enti locali.

spesa per le attività di amministrazione generale, gestione e controllo. Mentre risulta piuttosto variabile la quota che di tale variazione è da attribuire all'operato dell'Unione, si osserva che queste voci di spesa, quando si considera la variazione pre e post Unione a livello di Comuni, solo in due casi, Castel Colonna e Pian del Bruscolo, mostrano la tendenza al contenimento o alla riduzione. Vale la pena osservare che questi Comuni sono tra quelli che hanno trasferito alle rispettive Unioni il più alto numero di servizi per l'esercizio della funzione di amministrazione generale, gestione e controllo ma sarebbero necessarie informazioni più dettagliate per capire se, e in quali circostanze, la gestione associata delle attività amministrative e contabili genera dei risparmi di spesa<sup>30</sup>.

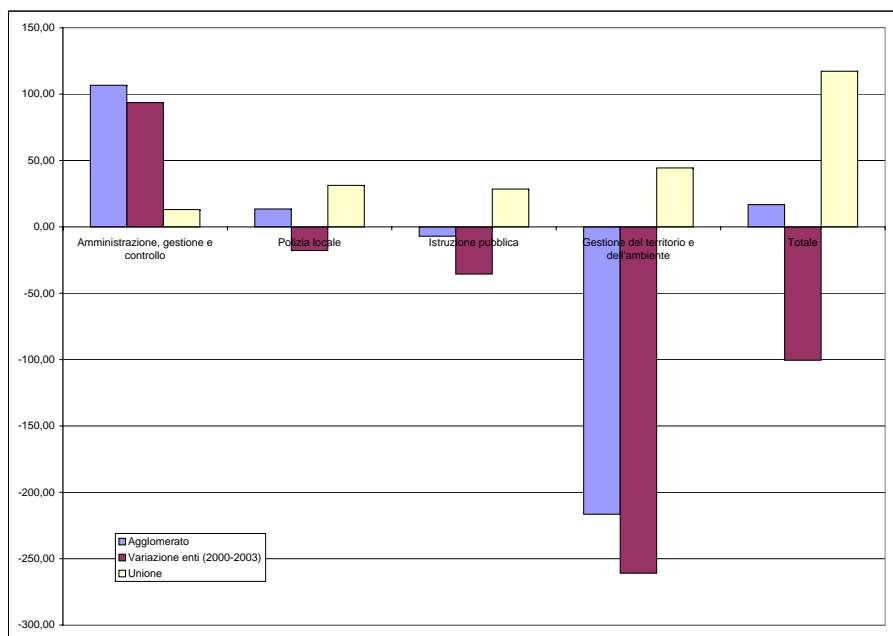
Quando è la funzione di polizia locale ad essere gestita in maniera associata, è possibile individuare tratti comuni nelle modalità di riorganizzazione delle risorse e delle competenze tra Comuni ed Unioni. Si osserva, infatti, che la variazione di spesa dei Comuni pre e post Unione e quella della stessa Unione presentano un andamento di segno opposto ma di simile entità che lascia supporre che, sostanzialmente, vi sia una sostituzione tra Comuni ed Unione quasi totale per quanto riguarda l'adempimento della funzione e l'esercizio dei relativi servizi. In aggiunta, attraverso opportune interviste, è stato appurato che a questo trasferimento di competenze, riconducibile anche al desiderio di conseguire economie di scala, si è affiancata la realizzazione di un miglior governo della funzione che, a seconda delle esperienze considerate, si è tradotto nel riordino delle mansioni tra le risorse umane disponibili e nella razionalizzazione e nel miglior uso dei mezzi messi a disposizione dalle diverse amministrazioni. Oppure, si sono potuti attivare nuovi servizi come ad esempio la prestazione di assistenza notturna e festiva, ossia un aumento del numero complessivo delle ore di copertura del servizio grazie, in talune Unioni, all'assunzione di unità di personale aggiuntive, magari solo per periodi dell'anno determinati. In altri casi, infine, sono stati creati servizi innovativi come l'istituzione del vigile di quartiere. Anche limitandoci a considerare questo breve elenco di servizi aggiuntivi resi alla cittadinanza, si spiega come mai l'impegno di spesa delle Unioni sia generalmente maggiore rispetto alla diminuzione di spesa ravvisabile nei Comuni. È importante sottolineare che questi guadagni in termini di maggior efficacia e varietà del servizio prestato si sono potuti conseguire solo per effetto della gestione in Unione<sup>31</sup>.

---

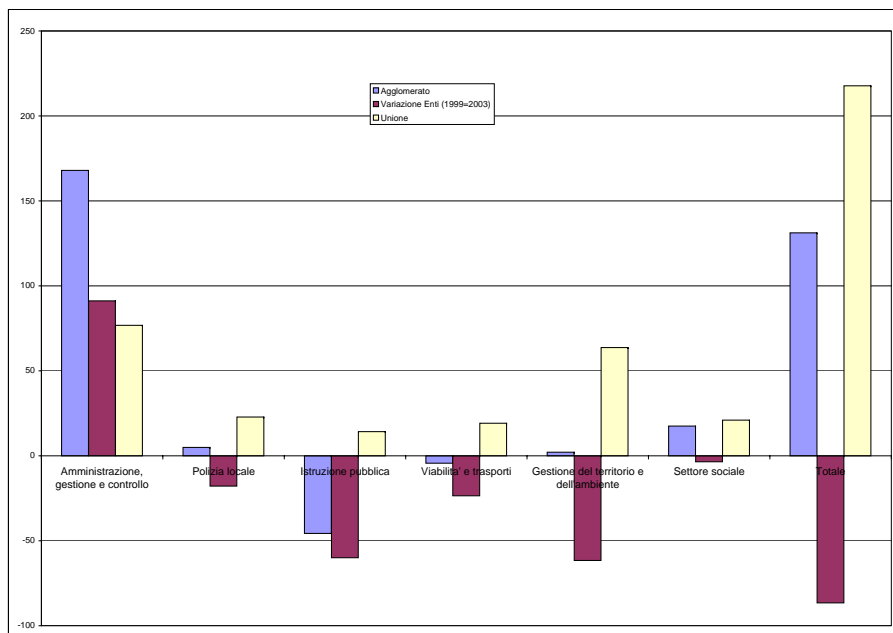
<sup>30</sup>Per esempio, ciò non avviene nella Valdaso che pure conta diverse soluzioni integrate a livello amministrativo contabile

<sup>31</sup>La sola considerazione delle spese correnti non permette di apprezzare tutta una serie di migliorie introdotte a livello di nuovi investimenti (parco auto, ufficio

**Figura 7:** Variazione assoluta delle spese per funzione nel bilancio agglomerato, nei Comuni post-Unione e nell'Unione. Corinaldo e altri (valori pro capite)



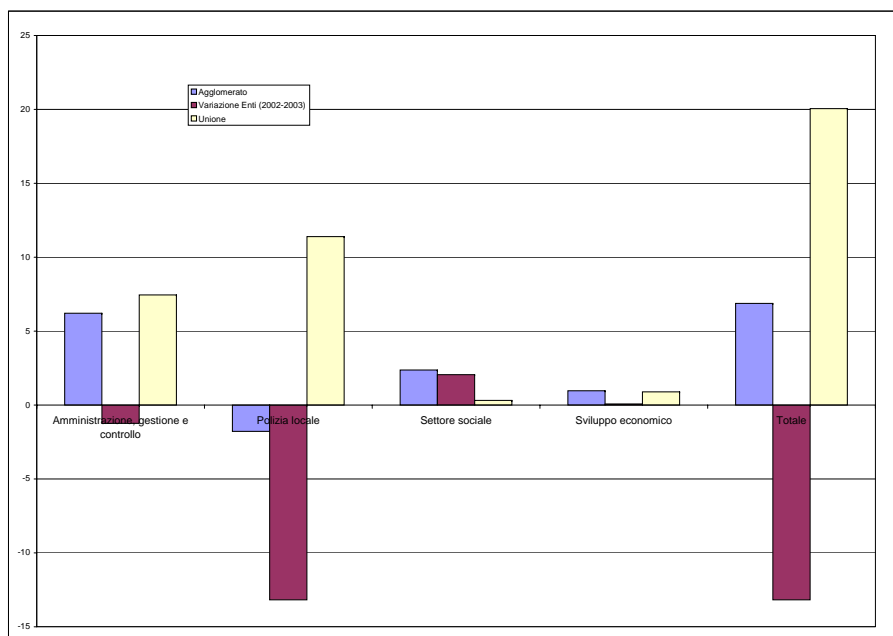
**Figura 8:** Variazione assoluta delle spese per funzione nel bilancio agglomerato, nei Comuni post-Unione e nell'Unione. Morro d'Alba e altri (valori pro capite)



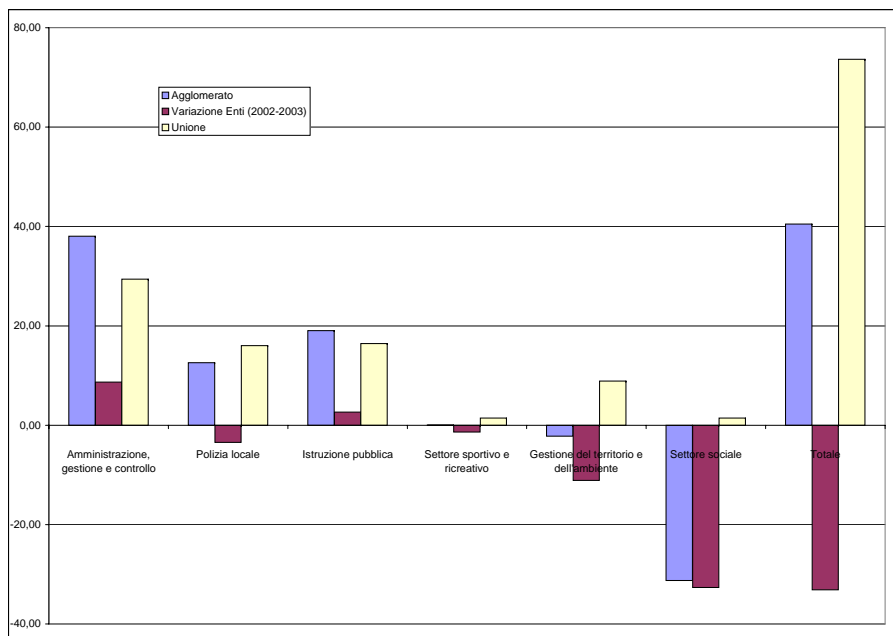
Fonte: Bilanci consuntivi degli enti locali.



**Figura 9:** Variazione assoluta delle spese per funzione nel bilancio agglomerato, nei Comuni post-Unione e nell'Unione. Pian del Bruscolo (valori pro capite)



**Figura 10:** Variazione assoluta delle spese per funzione nel bilancio agglomerato, nei Comuni post-Unione e nell'Unione. Roveresca (valori pro capite)



Fonte: Bilanci consuntivi degli enti locali.

Un'altra funzione che assorbe una quota rilevante del totale delle spese effettuate dalle Unioni è la gestione del territorio e dell'ambiente. Il carico di spesa, tuttavia, sottende quasi esclusivamente il passaggio della raccolta dei rifiuti di alcuni dei Comuni associati sotto la competenza dell'Unione; meno rilevante è, infatti, l'intervento in forma associata per la gestione del territorio o per la tutela ambientale del verde. L'erogazione di questo servizio ha comportato in 3 dei 6 casi in cui vi è stato conferimento della raccolta dei rifiuti alle Unioni il trasferimento della spesa e della gestione dell'intera funzione dai Comuni alle Unioni. In questi casi, stando alle dichiarazioni degli amministratori, la gestione del servizio ha puntato molto sulla qualità e sull'introduzione di nuovi servizi come maggior frequenza della raccolta e, soprattutto, avvio della raccolta differenziata, impegni che spiegano l'aggravio di spesa evidenziato dai bilanci. Negli altri casi, l'onere di spesa delle Unioni è più limitato in quanto esse o si occupano di attività di supporto al servizio, generalmente dato in affidamento a terzi, e/o lo svolgono solo per alcuni Comuni associati<sup>32</sup>.

Numerose sono anche le gestioni associate avviate per assolvere ai compiti della funzione di istruzione che, oltre a comprendere le attività di gestione e manutenzione degli immobili scolastici, include la prestazione di diversi servizi attinenti l'assistenza scolastica, il trasporto e la refezione. In particolare, la gestione associata viene attivata principalmente per la realizzazione del trasporto scolastico nel tentativo di garantire che il servizio venga svolto in presenza di un numero di utenti adeguato al conseguimento di obiettivi di economicità. Nel contempo, gli amministratori ci tengono a sottolineare che la riorganizzazione di questo servizio mira a realizzare un più razionale ed organico dislocamento dei punti di raccolta degli studenti e, ove possibile, offrire una maggiore flessibilità degli orari di fruizione del servizio stesso. L'esame dei bilanci, tuttavia, non permette di cogliere questi aspetti. Ciò che emerge, invece, è che l'Unione affianca l'attività dei Comuni nella gestione del servizio e solo in un caso (Unione dell'Alta Valconca) si assiste al trasferimento dell'intera spesa dai Comuni all'Unione<sup>33</sup>

Più modesta è l'entità delle risorse destinate all'intervento in ambiti funzionali diversi da quelli fin qui richiamati (ad esempio, servizi sociali, viabilità e trasporti<sup>34</sup>, cultura, turismo e sport). Ciò nono-

---

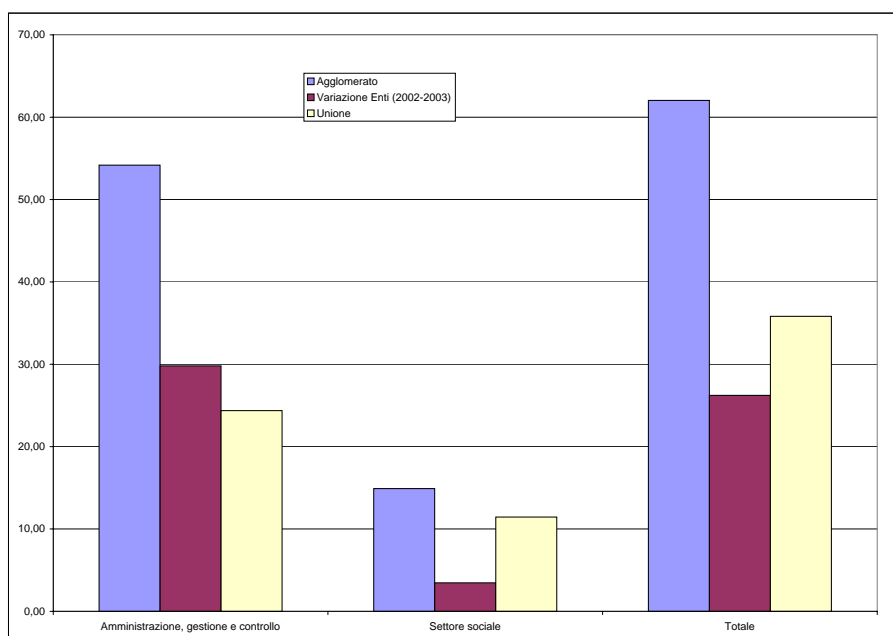
mobile, misuratori di velocità, etc) che qualificano ulteriormente i risultati della gestione associata.

<sup>32</sup>Dati dettagliati sul confronto delle spese per questo servizio sono disponibili presso gli autori su richiesta.

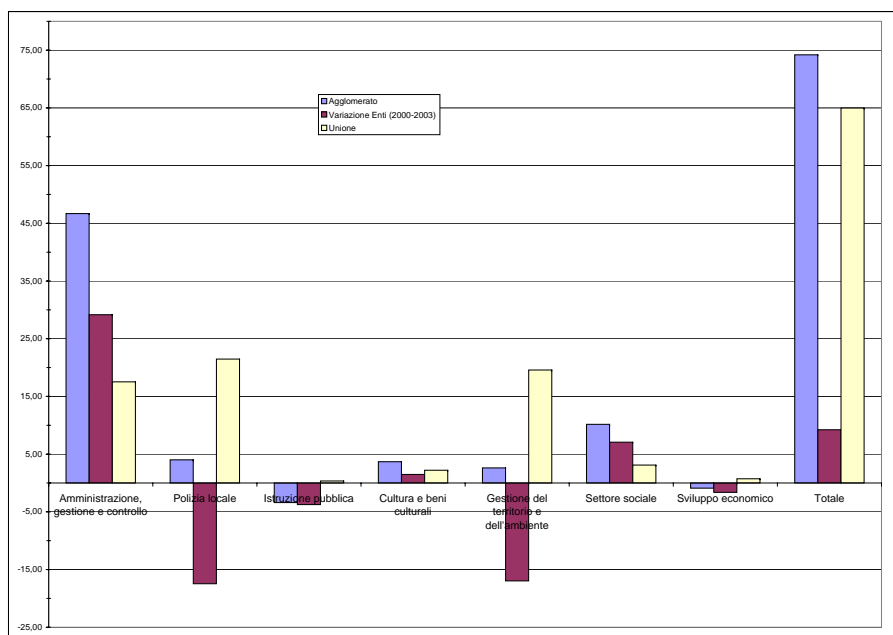
<sup>33</sup>Vedi nota 32.

<sup>34</sup>La funzione del governo della viabilità e dei trasporti comprende l'illuminazione

**Figura 11:** Variazione assoluta delle spese per funzione nel bilancio agglomerato, nei Comuni post-Unione e nell'Unione. Valcesano (valori pro capite)



**Figura 12:** Variazione assoluta delle spese per funzione nel bilancio agglomerato, nei Comuni post-Unione e nell'Unione. Valdaso (valori pro capite)



Fonte: Bilanci consuntivi degli enti locali.

stante, queste iniziative non sono prive di valore in quanto realizzate soprattutto nell'ambito dei servizi meritori dal cui godimento sono spesso esclusi o razionati i cittadini dei Comuni medio-piccoli che, per assenza di risorse finanziarie, non possono procedere alla loro attivazione in misura soddisfacente. In tutti questi casi, l'Unione contribuisce ad ampliare la numerosità e la gamma dei servizi a disposizione dei cittadini affiancando la proprio attività a quella dei Comuni associati<sup>35</sup>. Ma mentre nel campo della cultura, del turismo o dello sport si ha l'impressione che l'Unione si limiti principalmente a sviluppare singole iniziative piuttosto che a gestire politiche, nel campo sociale l'Unione mette in atto interventi di più ampia portata. In alcuni casi, infatti, il semplice passaggio dalla scala di utenza comunale a quella più vasta della popolazione di tutta l'Unione ha creato le condizioni di economicità adeguate perchè, ad esempio, un servizio esistente in un Comune venisse esteso, senza particolari aggravii, anche agli altri Comuni consociati (ad esempio, ciò è accaduto per le strutture di accoglienza per anziani e per i minori, tra cui gli asili nido, per la prestazione di assistenza domiciliare e per l'attivazione dei centri sociali). Per la prestazione di altri servizi alle persone (servizi di assistenza sociale ad inabili, minori, tossicodipendenti, etc), alcune Unioni sono state capaci di procedere all'assunzione di personale specializzato e di avviare nuovi servizi professionali dando un'impronta più organica e strutturata all'adempimento della funzione sociale.

## **5 Osservazioni conclusive**

L'esercizio dell'autonomia riconosciuta agli enti locali nella realizzazione di forme di cooperazione interistituzionale ha prodotto nelle diverse Regioni d'Italia Unioni di Comuni con caratteristiche specifiche proprie piuttosto variegate. Questa eterogeneità non è limitata agli aspetti territoriali e demografici dell'Unione, ma si estende agli elementi salienti della gestione associata riguardando la numerosità e la varietà dei servizi attivati. In generale, però, a livello nazionale vale che il numero di servizi gestiti diminuisce al crescere della dimensione media del Comune associato, dell'Unione e del numero medio di enti in Unione.

---

pubblica, un servizio gestito da numerose Unioni. Purtroppo, dall'esame dei bilanci dell'agglomerato e dei Comuni pre e post Unione, emerge che in più casi le spese per l'illuminazione pubblica non sono contabilizzate in maniera esplicita nella voce dedicata rendendo impossibile valutare se e quali cambiamenti siano realmente intervenuti a seguito della gestione associata.

<sup>35</sup>Sono rari i casi in cui, post Unione, si assiste a livello agglomerato e a livello di soli Comuni di base ad una diminuzione della spesa per la funzione sociale.

Complessivamente, la predominanza a livello nazionale di alcune tipologie di servizi associati (polizia locale, segreteria generale, assistenza e beneficenza pubblica, etc.) fa supporre che vi siano analogie nelle scelte amministrative degli enti. Ciò nonostante, se si pongono a confronto l'evidenza marchigiana con quella italiana emergono alcune interessanti caratterizzazioni. Sia nelle Marche che nel resto d'Italia prevalgono gestioni associate per l'esercizio della politica pubblica, ossia per lo svolgimento di funzioni all'interno delle quali ricomprendere servizi di natura "indispensabile", ossia servizi che anche i Comuni più piccoli sono chiamati a garantire ai propri cittadini (tra essi, ad esempio, la polizia urbana e la raccolta rifiuti). Diversamente, nelle Marche è maggiore il peso relativo delle gestioni a carattere socio-culturale rispetto a quelle attinenti lo svolgimento della funzione amministrativa. In merito a questo ultimo punto, è possibile considerare l'opportunità di incentivare l'esercizio integrato di servizi di natura amministrativa e istituzionale da parte di tutte le Unioni marchigiane poichè si ritiene che la loro gestione dia risultati apprezzabili, rispetto ad obiettivi di efficienza, economicità ed efficacia, anche in ambiti dimensionali medio piccoli, quali possono essere i bacini di utenza tipici dell'Unione di Comuni nelle Marche.

L'analisi dei dati e le interviste dirette agli amministratori mettono in luce che i Comuni marchigiani sono più orientati ad ampliare il portafoglio dei servizi offerti ai cittadini e ad innalzarne la relativa qualità e puntano in misura più ridotta a svolgere un ruolo strategico-politico in ambito sovracomunale. L'Unione appare dunque agli enti di piccole-medie dimensioni uno strumento funzionale al recupero di competitività rispetto ai Comuni più grandi. Infatti, realizzando sinergie e complementarietà tra i Comuni partner, l'Unione dà la possibilità di riorganizzare in maniera più efficace le limitate risorse (principalmente, quelle umane e finanziarie) di ciascun ente per dare risposte più soddisfacenti ad una collettività più ampia. In tal modo, l'Unione si dimostra efficace anche nell'andare incontro ad una domanda di varietà e molteplicità nella prestazione di servizi pubblici la cui richiesta proviene da un bacino di utenti che, essendo più allargato, si presenta più eterogeneo.

Stante questo quadro di fondo, non stupisce che dall'analisi dei bilanci delle Unioni e dei Comuni associati non emerge una chiara tendenza al conseguimento di significativi risparmi o al contenimento della spesa per le funzioni delegate all'Unione. Di fatto, l'Unione è sempre più considerata uno strumento per "fare di più e meglio". In quest'ottica, pertanto, non costituisce un demerito il fatto che l'Unione abbia consentito di ampliare la spesa degli enti, una circostanza che nel quadro economico attuale è sempre più difficile

realizzare anche se doverosa, proprio per offrire servizi ad una categoria di cittadini, quelli dei Comuni medio-piccoli, che rischierebbero altrimenti di vedere i loro diritti di cittadinanza penalizzati.

Combinando quanto sopra con l'osservazione che i Comuni più piccoli, associandosi, rivelano una maggior propensione all'attivazione di servizi, sono auspicabili misure di politica pubblica, mirate proprio ai Comuni più piccoli, finalizzate alla sensibilizzazione verso le potenzialità dell'associazionismo e alla predisposizione di uffici e personale adibiti a fornire un supporto tecnico in fase di elaborazione e valutazione del progetto d'Unione. Questo tipo di interventi si rivelerebbero efficaci soprattutto nei casi in cui il limite all'associazionismo risiede principalmente nella inadeguatezza professionale delle figure direttive presenti in Comune in relazione alle competenze necessarie per disporre programmi integrati di cooperazione interistituzionale ad elevato grado di autodeterminazione e autonomia decisionale, come nel caso dell'Unione di Comuni.

Dal punto di vista delle risorse finanziarie necessarie alla realizzazione della gestione associata, non va sottovalutato il contributo rappresentato dai finanziamenti di provenienza statale, in primis, e regionali, anche se, ovviamente, la maggioranza delle entrate delle Unioni é costituita dalle quote di compartecipazione alla spesa dei Comuni partner. Con riguardo all'incentivazione da parte dei livelli di governo superiore, va qui sottolineato che essa é considerata necessaria, per quanto non sufficiente, per il rafforzamento e la valorizzazione delle esperienze già realizzate oltre che, ovviamente, per stimolare la costituzione di nuove Unioni. Inoltre, poiché la realtà delle esperienze della cooperazione interistituzionale si presenta piuttosto variegata, ben si comprende la pressante richiesta avanzata proprio dalle rappresentanze delle organizzazioni a tutela e promozione dell'associazionismo di un sostegno alle Unioni che tenga conto delle specificità delle varie soluzioni integrate e ne valorizzi la funzione all'interno del territorio.

## **Riferimenti bibliografici**

Anci Swg (2005). *Le unioni di comuni, il vissuto dei cittadini e l'esperienza degli amministratori*. [www.camelot.anci.it](http://www.camelot.anci.it).

Bartolini D.; Fiorillo F. (2005). *Local council partnership: a theoretical approach*. Atti della 17° Riunione scientifica SIEP.

Bianco A. (2002). *La gestione associata tra i comuni: lo stato dell'associazionismo ed indicazioni operative*. CEL Editore.

- Bindi S. (2005). La gestione associata di funzioni e servizi nei piccoli comuni della toscana (l.r. 40/2001).
- Boccia F.; Saponaro G. (2005). *Statuti e regolamenti per gli enti locali: un contributo per l'attuazione della nuova potestà normativa dell'ente locale*, volume 10 di *Documentazione per gli enti locali*. Formez, Roma.
- Borgonovi E. (1984). *Introduzione all'economia delle amministrazioni pubbliche*. Giuffrè, Milano.
- Busana Banterle C. (2006). Le unioni in friuli venezia giulia: un'esperienza in controtendenza. Mimeo.
- Busana Banterle C.; Zaccarin S. (2006). *La gestione associata degli Enti Locali in FVG: forme, caratteristiche e contributi incentivanti*. Regione Autonoma Friuli Venezia Giulia.
- Ceriani A. (2003). *Sistemi associati negli Enti locali lombardi. Esperienze innovative in ambito istituzionale e ruolo dei modelli di incentivazione*. Irer.
- De Angelis M.; Pellegrini M. (2005). L'unione dei comuni: dal disegno del legislatore nazionale alle politiche regionali. Atti del I° forum sull'associazionismo intercomunale - L'unione fa la forza.
- Ermini B.; Salvucci S. (2006). L'associazionismo intercomunale. analisi e riflessioni sull'esperienza delle unioni di comuni nelle marche. *Economia Pubblica*, **3-4**.
- Fiorillo F.; Pola G. (2005). Forme di incentivo all'associazionismo. Società Italiana di Economia Pubblica. Working paper SIEP.
- Fraschini A.; Osculati F. (2005). La teoria economica dell'associazionismo tra enti locali. Società Italiana di Economia Pubblica. Working paper SIEP.
- Ires (1993). *Uscire dal labirinto, Studi per l'attuazione della riforma delle autonomie locali*. Rosenberg & Sellier.
- Ministero dell'Interno (2004). Rapporto sulla forma associativa delle unioni dei comuni dal 1996 al 2003. analisi e riflessioni sulle caratteristiche del fenomeno, con particolare riguardo agli aspetti finanziari e alla classe demografica dei comuni associati. Ministero dell'Interno.
- Ministero dell'Interno (2005). Il sostegno finanziario statale alle unioni di comuni. Ministero dell'Interno.

- Mordenti M. (2003). *La gestione associata delle funzioni negli enti locali*. Maggioli Editore, Rimini.
- Palestrini A.; Polidori P. (2005). Unione dei comuni: interazione strategica e fallimento informativo. Atti del I° forum sull'associazionismo intercomunale - L'unione fa la forza.
- Quagliani A. (2005). Perché l'unione? la norma, la prassi, le questioni aperte. Atti del I° forum sull'associazionismo intercomunale - L'unione fa la forza.
- Rinaldi G. (2002). Quando l'unione fa davvero...la forza. *Amministrazione civile*. Maggioli editore.
- Zuffada E. (2002). La collaborazione interistituzionale per il miglioramento dell'economicità dei comuni di minori dimensioni. *Azienda Pubblica*, **3**. Maggioli editore.