

L'associazionismo intercomunale. Analisi e riflessioni sull'esperienza delle Unioni di Comuni nelle Marche*

Barbara Ermini[†], Samuele Salvucci[‡]

Ottobre, 2005

Sommario

Questo lavoro presenta un quadro delle caratteristiche strutturali delle Unioni di Comuni delle Marche e della relativa gestione associata di funzioni e servizi; l'analisi viene approfondita relativamente a un case study. Emerge che la costituzione di Unioni è un fenomeno in chiara espansione con riguardo alla dimensione demografica, al numero di comuni interessati e al numero di servizi posti in cooperazione. Alle Unioni marchigiane vengono delegate principalmente funzioni e servizi di competenza dei comuni e, soprattutto, la gestione associata ha ad oggetto 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

*Ringraziamo Lorenzo Robotti, Antonio Quagliani e Fabio Fiorillo per i loro preziosi commenti. Un riconoscimento va anche ai dirigenti della Regione Marche e ai funzionari delle Unioni di Comuni che hanno messo a disposizione della ricerca i dati in loro possesso. Ogni eventuale errore è di esclusiva responsabilità degli autori.

[†]OPERA (Osservatorio per le Politiche Economiche Regionali Ancona), Dipartimento di Economia, Università Politecnica delle Marche. E-mail: b.ermini@univpm.it

[‡]OPERA (Osservatorio per le Politiche Economiche Regionali Ancona), Dipartimento di Economia, Università Politecnica delle Marche. E-mail: salvucci@dea.unian.it

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. Cfr. 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 locali¹, 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, pag. 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. Se alla base della riorganizzazione dei servizi pubblici su un'area più vasta vi è essenzialmente il principio delle economie di scala, la possibilità ossia di raggiungere tramite la collaborazione tra enti una dimensione economicamente conveniente per erogare servizi, attivarne dei nuovi o migliorarne la gestione, si sostiene che la cooperazione tra comuni consente anche una migliore capacità di pianificazione strategica e di programmazione, 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 locali² che si caratterizzano per un diverso grado di integrazione delle attività e dei processi decisionali, concentreremo l'attenzione sulle Unioni di Comuni. Quagliani (2005), prendendo in rassegna gli scopi per i quali il legislatore ha

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

²Oltre alle forme di cooperazione istituzionale previste dal Testo Unico degli enti locali (ad esempio, convenzioni, consorzi, accordi di programma e comunità montane) esistono anche modelli di associazionismo introdotti dal legislatore a livello regionale nel quadro dei principi generali stabiliti dal Testo Unico degli enti locali (ad esempio, l'Associazione di Comuni in Emilia Romagna).

introdotto questa forma associativa, osserva che le Unioni di Comuni vengono costituite per esercitare congiuntamente più funzioni di competenza comunale, sovracomunale e di area vasta, siano esse proprie, attribuite o delegate. Nei suoi tratti generali, l'Unione si presenta come uno strumento a disposizione dei comuni per migliorare l'efficienza nella gestione delle proprie funzioni: gestire in modo più economico funzioni, servizi e attività che stanno già gestendo, mettere a disposizione della popolazione servizi necessari e/o che altrimenti non sarebbero accessibili. In aggiunta a ciò, quando l'oggetto della delega sono le funzioni di competenza sovracomunale e/o di area vasta, acquista più rilievo, rispetto al desiderio di conseguire obiettivi di efficienza gestionale, la volontà di esercitare una maggiore influenza politica, nei confronti dei livelli di governo sopraordinati, nel definire servizi sovracomunali, ritagliandosi un ruolo più significativo su scala territoriale³. Nel suo contributo, Quagliani aggiunge che spesso le finalità perseguite dall'Unione vanno ricondotte alla dimensione stessa di questi enti. Egli, infatti, basando le sue osservazioni sull'analisi, condotta su scala nazionale, degli statuti di alcune Unioni, rileva che il richiamo all'esercizio di funzioni e servizi di competenza sovracomunale o di area vasta sono più frequenti negli statuti delle Unioni con più di 20.000 abitanti.

In questo contributo, dopo aver richiamato brevemente la normativa nazionale e regionale di riferimento, viene presentato un quadro delle caratteristiche strutturali delle Unioni di Comuni nella Regione Marche. Successivamente viene fornita una mappa delle funzioni e dei servizi gestiti dalle Unioni di Comuni, cercando di evidenziare quali siano gli obiettivi perseguiti e i risultati conseguiti, alla luce di quanto precedentemente delineato. Particolare attenzione è stata dedicata anche all'esame delle fonti di finanziamento delle Unioni, nel tentativo di apprezzare la rilevanza della contribuzione statale e regionale nel sostegno di questa forma associativa. Infine, a livello di una Unione di Comuni marchigiana scelta come case study, è stata sviluppata una metodologia di analisi della gestione associata basata sul confronto tra la spesa corrente sostenuta dall'Unione e dagli Enti consociati pre e post Unione.

³Quagliani (2005, pag. 4) osserva che l'Unione dei Comuni viene indicata dal legislatore nazionale come la forma associativa privilegiata mediante la quale la Regione dovrebbe "favorire il processo di riorganizzazione sovracomunale dei servizi, delle funzioni e delle strutture, individuando, per i Comuni di minore dimensione, livelli ottimali di esercizio e modulando conseguentemente sia il trasferimento delle funzioni ai Comuni, sia il regime delle incentivazioni finanziarie per l'esercizio associato delle funzioni comunali (art.33)".

2 Il quadro normativo nazionale e regionale di riferimento

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 testo unico degli EELL (D.Lgs. 267/2000) all'art. 32, 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 demografica⁴ e l'abolizione del vincolo di contiguità territoriale tra i comuni. Queste modifiche si sono rivelate decisive nel favorire la diffusione di questa forma di gestione associata: secondo quanto rilevato dal Ministero dell'Interno (2004), si è passati dai 16 casi complessivamente presenti sul territorio nazionale, facenti riferimento ad Unioni di Comuni costituite tra il 1990 e il 1999, ai 67 casi rilevati nel 2000 all'indomani delle revisioni introdotte dalla Legge 265/99 fino ai 222 casi registrati nel 2003; ad oggi, l'ANCI (Associazione Nazionale Comuni Italiani) rileva 245 Unioni di Comuni in tutta Italia. Oltre che al mutato quadro normativo, questi risultati vanno in parte attribuiti anche alle misure incentivanti predisposte dal Ministero dell'Interno (D.M. 18/2000 e successive modifiche fino al D.M. 289/2004) che introduce dei contributi statali alle Unioni di Comuni, aggiuntivi rispetto a quelli che devono essere previsti dalle Regioni. Tale Regolamento assegna alle Unioni il 60% dei fondi erariali annualmente destinati alle gestioni associate, secondo tre criteri prestabiliti: numero di comuni che si associano, numero di abitanti e numero dei servizi, con un ulteriore premio per le Amministrazioni che associano determinate tipologie di servizi (tra cui, ad esempio, l'ufficio tecnico, l'anagrafe e lo stato civile, la polizia locale, l'urbanistica e la gestione del territorio)⁵. Inoltre, tra le modifiche legislative introdotte di recente, meritano attenzione anche il riconoscimento della natura statutaria dell'atto fondamentale dell'ente e l'attribuzione all'Unione della potestà regolamentare per la disciplina della propria organizzazione, per lo svolgimento delle funzioni ad essa affidate e per i rapporti anche finanziari con i comuni. Ma, soprattutto, è stata estesa alle Unioni la generale applicabilità delle norme del testo unico degli EELL se compatibili.

Come è stato sottolineato nel Rapporto ICON-FORMEZ (2001), il nuovo volto delle Unioni di Comuni è diventato, così, una concreta e più moderna alternativa alle convenzioni ed ai consorzi. Riguardo alle prime, essa ha

⁴Precedentemente, 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.

⁵Attualmente, sono al vaglio del ministero diverse proposte di modifica e/o ridefinizione dei criteri di incentivazione e di ripartizione dei contributi.

il vantaggio di creare un ente locale nuovo e diverso, cui assegnare funzioni che, pertanto, sono scorporate dagli enti che ne fanno parte. Riguardo ai secondi, l'Unione si presenta come strumento maggiormente flessibile e rispettoso dell'autonomia comunale, proprio perché il modello istituzionale delle Unioni non è prefigurato dal legislatore, ma lasciato alla volontà politica-amministrativa degli Enti, espressa mediante lo Statuto.

In tema di Unioni di Comuni la Regione Marche ha emanato la Legge Regionale 17 maggio 1999 n. 10, il cui articolo 4 detta le norme specifiche per la determinazione dei livelli ottimali di esercizio di una o più funzioni omogenee. Lo stesso articolo stabilisce che gli incentivi per promuovere l'esercizio associato delle funzioni sono definiti, tenendo conto dei seguenti principi e criteri direttivi: a) attribuzione di finanziamenti aggiuntivi in misura crescente in rapporto alla maggiore consistenza dell'esercizio associato; b) graduazione della consistenza del finanziamento aggiuntivo in rapporto al numero ed alla rilevanza delle funzioni esercitate in comune e all'entità del personale e delle risorse messe in comune, tenuto conto del rapporto percentuale rispetto al totale dell'entità e delle risorse di bilancio; c) determinazione della durata dei finanziamenti aggiuntivi, anche diversificata, comunque non superiore a dieci anni dei livelli ottimali di esercizio delle funzioni associate. La Regione Marche interviene nuovamente sul tema dell'associazionismo nel 2003 con la Legge Regionale n. 2 del 4 Febbraio 2003, concernente il Programma di riordino territoriale ed incentivi alla gestione associata intercomunale di funzioni e servizi, con la quale specifica i criteri di ripartizione dei contributi regionali, distinguendo tra comuni associati, singoli comuni e unioni di comuni. Per quest'ultime la ripartizione dei contributi avviene secondo il seguente criterio: a) per il 60 per cento in proporzione al numero di servizi gestiti in forma associata, così come risultante dai prospetti inviati dalle Unioni al Ministero dell'interno, con analoghe finalità; b) per il 30 per cento in proporzione alla popolazione complessiva delle singole Unioni; c) per il 10 per cento in proporzione al numero dei comuni dell'Unione con popolazione non superiore a 3.000 abitanti⁶.

⁶Per approfondimenti sugli aspetti normativi, nazionali e regionali, attinenti l'Unione dei Comuni si rimanda a De Angelis e Pellegrini (2005).

3 Il quadro descrittivo delle Unioni di Comuni nelle Marche

A settembre 2005, le Unioni di Comuni esistenti nelle Marche sono 12 e coinvolgono complessivamente 52 comuni. Nella tabella 1 a pag. 7 sono riportate le denominazioni, la composizione per ente, la data di costituzione e la provincia di appartenenza di ciascuna Unione di Comuni marchigiana. Come emerge dalla figura 1 a pag. 9, le Unioni di Comuni marchigiane si sono costituite solo di recente e, in misura significativa, proprio nell'ultimo biennio. Nessuna delle 12 Unioni attualmente presenti è sorta prima dell'approvazione della Legge 265/99. Uno sguardo all'andamento dal 2000 al 2003, riportato in figura 2 a pag. 10, del numero di Unioni, numero di enti associati e popolazione interessata nelle Marche, secondo quanto risulta da uno studio del Ministero dell'Interno (2004), permette di cogliere come la gestione associata di funzioni e servizi mediante la costituzione di Unioni sia un fenomeno in evidente crescita la cui espansione, in particolare sotto il profilo del totale della popolazione consociata, continua anche nel 2004, segno del crescente interesse che si sta creando intorno a questa forma di cooperazione intercomunale. La tabella 2 a pag. 8 riporta alcuni dati di carattere generale sulle 12 Unioni ad oggi presenti nella nostra Regione. Più di un quinto dei comuni delle Marche, corrispondenti a 1.075,32 Km², 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 è costituita in media da 4 comuni con una superficie media di circa 90 km² e presenta una dimensione media di 13.215 abitanti⁷. Rispetto a questo quadro di sintesi, vi sono alcuni significativi scostamenti nei valori caratteristici di ciascuna Unione. Se infatti più 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.

⁷Il Ministero dell'Interno rileva che, al 2003, la popolazione media delle Unioni è di 13694 abitanti, ossia di poco superiore all'analogo dato registrato nella realtà marchigiana al 2004, e che le Unioni italiane sono mediamente costituite da 4 comuni, valore in linea con quanto osservato oggi nelle Marche. Questo confronto ha valore puramente indicativo poiché dal 2003 ad oggi il quadro nazionale potrebbe essere mutato.

Tabella 1: Le Unioni di Comuni nelle Marche (anno 2005)

Denominazione Unione	Enti consociati	Anno di costituzione	Provincia
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, Sant'Angelo in Lizzola, Tavullia	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, Camerata Picena, Offagna, Polverigi, Santa Maria Nuova	Agugliano, Camerata Picena, Offagna, Polverigi, Santa Maria Nuova	2004	AN
Media Vallesina	Castellino, Castelpiano, Maiolati Spontini, Monte Roberto, Poggio San Marcello, San Paolo di Jesi	2003	AN
Valdaso	Altidona, Campofilone, Lapedona, Montefiore dell'Aso, Monterubbiano, Moresco, Pedaso	2000	AP
Vallata del Tronto	Appignano del Tronto, Castel di Lama, Castignano, Castorano, Colli del Tronto, Spinetoli, Offida	2004	AP

Legenda: * indica comuni che si sono associati successivamente l'anno di costituzione dell'Unione

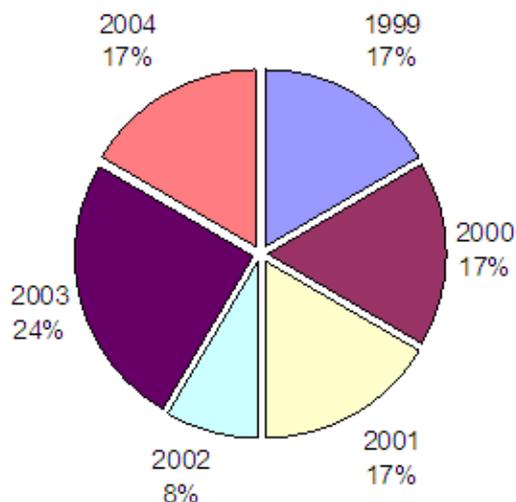
Fonte: Ministero dell'Interno, BUR Marche

Tabella 2: Popolazione, superficie e numero di comuni consociati per Unioni di Comuni

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

Fonte: rielaborazioni dati Istat

Figura 1: Distribuzione delle Unioni di Comuni per anno di costituzione.



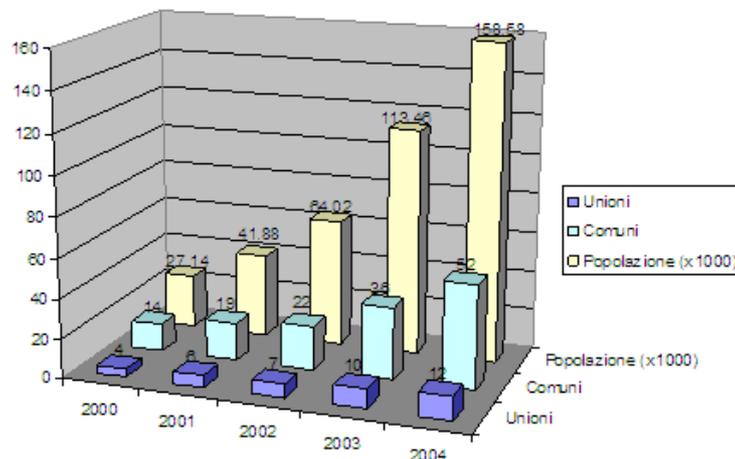
Fonte: Ministero dell'Interno. Evoluzione del numero di Unioni di Comuni, enti associati e popolazione associata. Anno 2000-2004.

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 abitanti⁸, sorge il dubbio, con riguardo a queste Unioni di dimensione medio-piccole, che esse possano effettivamente rivelarsi strumenti adeguati per una gestione efficiente, economica ed efficace di funzioni e servizi su cui fondare politiche di riordino territoriale⁹; ciò appare tanto più vero con riguardo a servizi a rilevanza industriale (distribuzione di gas naturale, trasporto pubblico locale, servizio idrico integrato, gestione rifiuti, ecc) o così detti a rete (rete pubblica su banda larga, rete civica telematica, rete di interconnessione anagrafica, sistema bibliotecario/museale, ecc). Ciò nonostante, non va sottovalutato che le Unioni rappresentano comunque delle realtà funzionali ad esigenze di razionalizzazione amministrativa e di superamento dell'eccessiva frammentazione comunale che si riscontra nel contesto istituzionale italiano (IRES, 1993) anche in considerazione di quan-

⁸Bianco (2002) riporta gli esiti di alcune ricerche che hanno evidenziato come la dimensione ideale di un comune possa essere quantificata in 20.000 abitanti.

⁹Il programma di riordino territoriale è la risposta politico-amministrativa a quanto disposto nell'art. 33 t.u.e.l. 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.

Figura 2: Evoluzione del numero di Unioni di Comuni, enti associati e popolazione associata. Anno 2000-2004.



Fonte: Ministero Interni (anni 2000-2003); ns. rielaborazioni su dati ISTAT e BUR Marche (anno 2004).

to 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-piccole¹⁰.

Continuando ad esaminare quanto riportato nella tabella 2 a pag. 8, una certa variabilità rispetto al dato di media della superficie territoriale unionizzata si riscontra anche esaminando la distribuzione della dimensione territoriale raggiunta dalle diverse Unioni. Analogamente, va sottolineato come il dato di sintesi sul numero di comuni associati maschera una situazione in cui si assiste ad Unioni di soli 2 comuni accanto a casi in cui gli enti associati raggiungono il numero di 7.

Dall'esame della distribuzione per provincia delle Unioni di Comuni presentata nella tabella 3 a pag. 12, si nota che le Unioni risultano egualmente diffuse, in termini numerici, nelle province di Pesaro-Urbino e di Ancona, ma quest'ultima presenta un maggior numero di comuni coinvolti da questa forma di gestione associata. Nel territorio di Ascoli Piceno si contano solo

¹⁰Mordenti (2003) aggiunge che la definizione dell'ambito dimensionale ottimale della cooperazione comunale deve tenere in considerazione anche le caratteristiche geomorfologiche e produttive degli enti, il loro grado di integrazione culturale, nonché quanto previsto dalle leggi nazionali e regionali in materia.

due Unioni che tuttavia presentano dimensioni medie, in termini di numero di comuni associati, di abitanti e di superficie territoriale, più elevate rispetto a quanto riscontrato nel resto della Regione. L'unica provincia marchigiana a non presentare Unioni di Comuni è Macerata che è invece ampiamente interessata dalla presenza, per ragioni orografiche, di Comunità Montane, anche esse una forma di associazionismo tra comuni ma, a differenza dell'Unione, attuate su base non volontaria il cui fine primario è la realizzazione di interventi e attività connessi alla specificità della montagna¹¹. È tuttavia interessante osservare che le Comunità Montane, ai sensi del testo unico degli enti locali, sono unioni di comuni, enti locali costituiti fra comuni montani e parzialmente montani. Ciò non impedisce, tuttavia, la costituzione di Unioni fra comuni endo-montani per lo svolgimento di funzioni non altrimenti esercitate, circostanza che si riscontra frequentemente, per esempio, in provincia di Pesaro. Un ulteriore aspetto che risulta interessante da analizzare è la struttura delle Unioni rispetto alla classe demografica dei comuni consociati. In generale, le Unioni della nostra Regione 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 benché, rispetto al totale dei 52 comuni aderenti ad una Unione, il 60% dei comuni 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 5.000 abitanti che hanno optato per una gestione associata in forma di Unione¹². Ricordando che la Legge 142/90 precludeva a questi enti la possibilità di aderire ad Unioni¹³, non si può non osservare che 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.

¹¹Il 70% dei comuni maceratesi fa parte di una Comunità Montana. La provincia marchigiana con la più alta percentuale di comuni appartenenti alle Comunità Montane è Pesaro: il 79% dei 67 comuni presenti sul territorio è interessato da questa forma di governo locale.

¹²Analoga 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.

¹³Più precisamente, alle Unioni poteva aderire al massimo un ente con dimensioni superiori a 5.000.

Tabella 3: Distribuzione delle Unioni di Comuni per provincia. Anno 2004

Provincia	N° comuni	N° di Unioni	Popolazione media dell'Unione	Superficie media dell'Unione	N° di comuni associati in Unione	% di comuni associati	N° medio di comuni per Unione	N° di comuni appartenenti sia a Comunità Montane sia ad Unioni
AP	73	2	21.401,50	132,26	14	19%	7	2
AN	49	5	10.723,60	73,61	20	41%	4	-
PU	67	5	12.432,20	88,55	18	27%	3,2	10
MC	57	0	-	-	-	-	-	-

Fonte: rielaborazioni dati Istat

Tabella 4: *Struttura demografica dei comuni appartenenti alle Unioni di Comuni*

Denominazione Unione di Comuni	N° comuni con popolazione:					
	0-1.500	1.500-3.000	3.000-5.000	5.000-10.000	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: rielaborazioni dati Istat

Rispetto al totale dei 246 comuni marchigiani, va infine rilevato che rimane bassa 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. Le carenze di ordine professionale e la limitata capacità progettuale che caratterizzano questi enti sono alcuni dei fattori che contribuiscono a spiegare il modesto ricorso alle Unioni da parte dei piccoli comuni. In queste piccole realtà si dispone di scarse figure direttive e competenze specializzate che si traducono nell'impossibilità e/o incapacità di proporre, promuovere e avviare autonomamente programmi di riqualificazione a livello locale tra cui includere la costituzione di una Unione di Comuni.

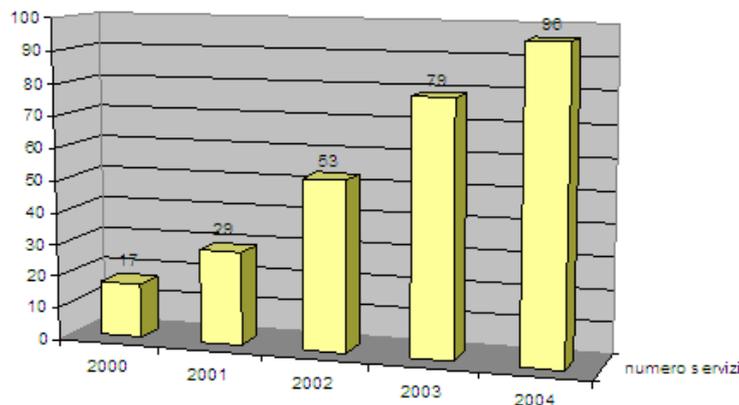
Quest'ultima, infatti, configurandosi come una delle forme associative contraddistinte da maggior grado di autodeterminazione e autonomia decisionale, richiede una gestione giuridico-amministrativa e un'attitudine al coordinamento e all'organizzazione delle risorse di diversa natura che possono risultare complesse e di difficile attuazione in unità non adeguatamente attrezzate. Poiché queste realtà sono spesso quelle più esposte al rischio di una crescente 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.

4 La mappa delle funzioni e dei servizi gestiti dalle Unioni di Comuni marchigiane

L'analisi dei servizi gestiti in forma associata prende il via esaminando quanto dichiarato dalle Unioni nel 2004, unico anno a nostra disposizione, nelle certificazioni dei servizi attivati e gestiti compilate in sede di richiesta dei contributi ministeriali. Va osservato che i dati analizzati comprendono le rilevazioni di sole 10 Unioni di Comuni in quanto due Unioni si sono costituite a fine 2004, ossia in data successiva alla scadenza dell'invio della certificazione stessa. Dalla figura 3 a pag. 15 si denota che dal 2000 al 2004, in parallelo con la crescita del numero di Unioni nel territorio marchigiano, si è realizzato un incremento nel numero dei servizi attivati.

Il grado di integrazione e di associazionismo tra gli enti unionizzati, approssimato dal numero di servizi gestiti da ciascuna Unione, appare tuttavia molto diversificato da Unione ad Unione: la figura 4 a pag. 16 mette in luce che, a ottobre 2004, il portafoglio delle gestioni associate di alcune Unioni comprendeva solo 1 o 3 soluzioni integrate a fronte delle quali si trovano Unioni con ben 16 servizi associati. Non disponendo di dati aggiornati al

Figura 3: Andamento dinamico del numero di servizi gestiti dalle Unioni di Comuni. Anno 2000-2004.



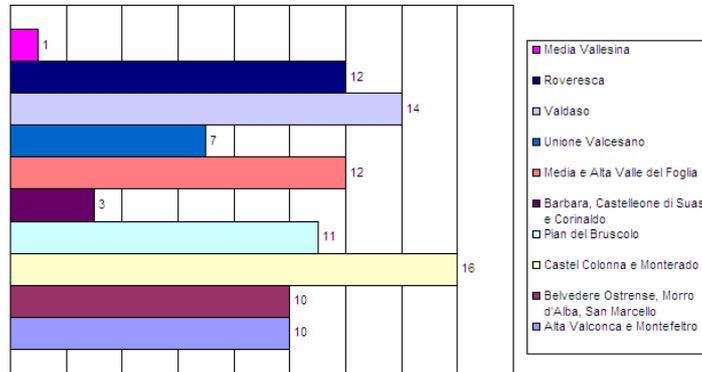
Fonte: Ministero (2000-2003), Regione Marche (2004).

2004 a livello nazionale, possiamo confrontare questi numeri con quanto riportato dal Ministero dell'Interno per il 2003, avendo però bene in mente che la situazione attuale potrebbe aver subito delle modifiche in quanto il fenomeno Unioni è contraddistinto da un elevato dinamismo. Nel 2003, in Italia ogni Unione gestiva mediamente circa 7 servizi mentre l'analogo dato per le Marche corrispondeva a 8 servizi; nel 2004, l'Unione marchigiana ha attivato mediamente 9,6 servizi¹⁴.

E' interessante osservare che la forte variabilità del grado di associazionismo riscontrabile tra le Unioni delle Marche non può essere spiegato in termini di anzianità dell'Ente: Unioni di recente costituzione spesso presentano un numero di servizi attivati almeno grande quanto il portafoglio servizi di realtà operanti da più tempo. Pertanto, più che dal grado di maturità dell'associazione, il livello di attivismo dell'Unione è dipeso dalle scelte degli enti consociati e dagli obiettivi strategici che essi si sono prefissi di realizzare attraverso questa forma di collaborazione interistituzionale. In merito, è bene richiamare quanto indicato da Quagliani (2005) che riconduce le finalità perseguite dall'Unione alla loro dimensione sottolineando che generalmente le Unioni con più di 20.000 abitanti non si limitano ad esercitare funzioni e a

¹⁴Ricordiamo che da questo calcolo sono escluse le 2 Unioni costitutesi a fine 2004, in data successiva alla scadenza dell'invio della certificazione ministeriale. Pertanto, i servizi riportati descrivono il quadro associativo delle sole 10 Unioni, presenti a quella data, per le quali sono state effettuate le rilevazioni.

Figura 4: Numero di servizi gestiti da ciascuna Unioni. Anno 2004



Fonte: Regione Marche (2004).

gestire servizi e attività di competenza comunale (come, al contrario, accade nelle forme cooperative di minor dimensione demografica) ma ambiscono a svolgere una azione di indirizzo e coordinamento sovracomunale, che si traduce principalmente nella rivendicazione ad esercitare servizi di area vasta (testo unico degli EELL, art. 24) e nel tentativo di costituirsi come ambito ottimale per la pianificazione di funzioni e la gestione di servizi e attività ad esse connessi; in sostanza, questa tipologia di Unioni cerca di ritagliarsi un profilo più ampio di rappresentatività politico-istituzionale sul territorio. Rispetto a questo quadro di intenti, prima di esaminare il dettaglio dei servizi gestiti dalle Unioni marchigiane riportato in tabella 5 a pag. 17, va subito precisato che nelle Marche siamo in presenza di Unioni con popolazione generalmente inferiore alle 20.000 unità in quanto solo Valcesano e Pian del Bruscolo, tra le 10 realtà di cui analizziamo le certificazioni ministeriali, superano tale soglia. Pertanto, coerentemente con quanto evidenziato in Quagliani (2005), non stupisce che il campo di intervento delle Unioni sia principalmente concentrato nel settore delle politiche pubbliche locali attinenti a servizi di natura indispensabile, cioè in materia di competenze prettamente comunali; meno rilevante risulta la gestione associata dei servizi relativi alle funzioni generali di amministrazione, di gestione e di controllo.

Tabella 5: Tipologia servizi gestiti dalle Unioni di Comuni. Anno 2004

Servizio Associato	Frequenza	% sul Totale Servizi Associati
POLITICHE AMMINISTRATIVE		
Segreteria generale, personale e organizzazione	4	4,17%
Gestione economica, finanziaria, programmazione, provveditorato e controllo di gestione	4	4,17%
Gestione delle entrate tributarie	4	4,17%
Organi istituzionali, partecipazione e decentramento	3	3,13%
Anagrafe, stato civile, elettorale, leva e servizio statistico	2	2,08%
Altri servizi generali	2	2,08%
Gestione dei beni demaniali e patrimoniali	2	2,08%
Ufficio tecnico	1	1,04%
Totale Politiche Amministrative	22	22,92%
POLITICHE SOCIO-CULTURALI (SERVIZI MERITORI)		
Assistenza scolastica, trasporto, refezione e altri servizi	7	7,29%
Assistenza, beneficenza pubblica e servizi diversi alla persona	6	6,25%
Stadio comunale, palazzo dello sport ed altri impianti	4	4,17%
Servizi turistici	3	3,13%
Asili nido, servizi per l'infanzia e per i minori	3	3,13%
Biblioteche, musei e pinacoteche	2	2,08%
Manifestazioni turistiche	2	2,08%
Strutture residenziali e di ricovero per anziani	2	2,08%
Teatri, attività culturali e servizi diversi nel settore culturale	1	1,04%
Piscine comunali	1	1,04%
Servizi di prevenzione e riabilitazione	1	1,04%
Servizio necroscopico e cimiteriale	1	1,04%
Totale Politiche Sociali (Socio-culturali)	33	34,38%
POLITICHE PUBBLICHE (SERVIZI INDISPENSABILI)		
Illuminazione pubblica e servizi connessi	6	6,25%
Polizia municipale	6	6,25%
Servizi smaltimento rifiuti	5	5,21%
Parchi e servizi per la tutela ambientale del verde, altri servizi relativi al territorio e all'ambiente	3	3,13%
Servizi di protezione civile	3	3,13%
Urbanistica e gestione del territorio	3	3,13%
Istruzione elementare	2	2,08%
Istruzione media	2	2,08%
Scuola materna	2	2,08%
Viabilità, circolazione stradale e servizi connessi	2	2,08%
Affissione e pubblicità	1	1,04%
Altri servizi produttivi	1	1,04%
Distribuzione gas	1	1,04%
Polizia amministrativa	1	1,04%
Polizia commerciali	1	1,04%
Servizi relativi al commercio	1	1,04%

Servizi relativi all'industria	1	1,04%
Totale Politiche Pubbliche	41	42,71%
TOTALE SERVIZI ASSOCIATI	96	100,00%

Fonte: Regione Marche (2004)

Tabella 6: Tipologia servizi attivati da ciascuna Unione di Comuni Anno 2004

Servizio	Unioni che hanno attivato il servizio:									
	A	B	C	D	E	F	G	H	I	L
Assistenza scolastica, trasporto, refezione e altri servizi	x	x	x		x	x	x		x	
Polizia municipale		x	x	x	x	x		x		
Illuminazione pubblica e servizi connessi	x	x	x			x	x		x	
Assistenza, beneficenza pubblica e servizi diversi alla persona		x	x	x		x	x	x		
Servizi smaltimento rifiuti	x	x	x		x			x		
Segreteria generale, personale e organizzazione			x	x		x		x		
Gestione economica, finanziaria, programmazione, provveditorato e controllo di gestione			x	x		x		x		
Gestione delle entrate tributarie		x	x			x		x		
Stadio comunale, palazzo dello sport ed altri impianti	x		x				x		x	
Organi istituzionali, partecipazione e decentramento				x		x		x		
Servizi turistici			x					x	x	
Urbanistica e gestione del territorio				x				x	x	
Servizi di protezione civile								x	x	x
Parchi e servizi per la tutela ambientale del verde, altri servizi relativi al territorio e all'ambiente		x	x						x	
Asili nido, servizi per l'infanzia e per i minori	x	x					x			
Gestione dei beni demaniali e patrimoniali				x					x	
Anagrafe, stato civile, elettorale, leva e servizio statistico						x		x		
Altri servizi generali				x				x		
Scuola materna	x		x							
Istruzione elementare	x		x							
Istruzione media	x	x								
Biblioteche, musei e pinacoteche	x			x						
Manifestazioni turistiche	x								x	
Viabilità, circolazione stradale e servizi connessi			x						x	
Strutture residenziali e di ricovero per anziani						x	x			
Ufficio tecnico			x							
Polizia commerciali						x				
Polizia amministrativa				x						

Teatri, attività culturali e servizi diversi nel settore culturale								x		
Piscine comunali									x	
Servizi di prevenzione e riabilitazione							x			
Servizio necroscopico e cimiteriale									x	
Affissione e pubblicità						x				
Servizi relativi all'industria				x						
Servizi relativi al commercio			x							
Distribuzione gas		x								
Altri servizi produttivi								x		

Legenda delle denominazione Unioni di Comuni:

- A:** Alta Valconca e Montefeltro
- B:** Belvedere Ostrense, Morro d'Alba, San Marcello
- C:** Castel Colonna e Monterado
- D:** Pian del Bruscolo
- E:** Barbara, Castelleone di Suasa e Corinaldo
- F:** Media e Alta Valle del Foglia
- G:** Unione Valcesano
- H:** Valdaso
- I:** Roveresca
- L:** Media Vallesina

Fonte: Regione Marche, 2004

Tra i servizi rivolti alla collettività che più frequentemente vengono posti in comune figurano due servizi a valenza sociale (ossia, l'assistenza scolastica con relativo trasporto e refezione e l'assistenza e servizi alle persone), il servizio di polizia municipale¹⁵e, infine, i servizi di illuminazione pubblica. Tra i servizi attivati in materia di funzioni pubbliche indispensabili, diversi sono quelli che riguardano la gestione 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). Ciò segnala che vi è la consapevolezza da parte dei diversi enti locali che il presidio del territorio e lo sviluppo integrato può essere perseguito più proficuamente se l'intervento sul territorio è improntato a logiche di coordinamento e concertazione delle politiche condotte su una scala più ampia di quella definita dal confine amministrativo del singolo comune. Pur non ravvisandosi casi in cui alla gestione associata nelle materie in oggetto corrisponda l'esercizio effettivo di funzioni di programmazione su area vasta, la sperimentazione di progetti in collaborazione può costituire un primo passo verso la realizzazione di programmi più ambiziosi. Appare in tal senso significativo, ad esempio, che, come si apprende da colloqui con gli amministratori, Pian del Bruscolo, una tra le realtà più rappresentative del panorama della cooperazione intercomunale marchigiana, alla quale risulta già conferita la gestione associata del territorio e dell'urbanistica, progetta e aspira a svolgere un'azione di supporto alla programmazione e al coordinamento sovracomunale proprio in materia di determinazione del PRG e definizione delle zone industriali. Se queste tematiche ben si prestano ad essere gestite in forma associata in quanto solo la collaborazione interistituzionale consente di realizzare un miglior governo delle esternalità, si può invece assumere che nella scelta di associare altre tipologie di servizi necessari e tra essi, ad esempio, lo smaltimento rifiuti e l'illuminazione pubblica, giochi un ruolo fondamentale il desiderio di conseguire adeguate economie di scala nella erogazione del servizio.

Tuttavia, 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 di modo che risulta difficile esprimere un giudizio sulla gestione in Unione in base a sole considerazioni circa eventuali variazioni nel costo unitario del servizio stesso. In particolare, le prerogative legate alla qualità del servizio erogato sono aspetti particolarmente sentiti quando si procede all'attivazione di servizi a carattere socio-culturale: in questo ambito, le esigenze degli utenti possono risultare piuttosto variegata (si pensi, ad esempio, alle possibili modalità di prestazione dell'assistenza domiciliare o del servizio di trasporto alunni) di modo che aumenta la possibilità di risposta multipla e personalizzata da parte dell'ente incaricato. Se il comune da solo fa fatica a

¹⁵Nel 2003, le rilevazioni ministeriali mostravano che questo era il servizio più frequentemente gestito in Unione.

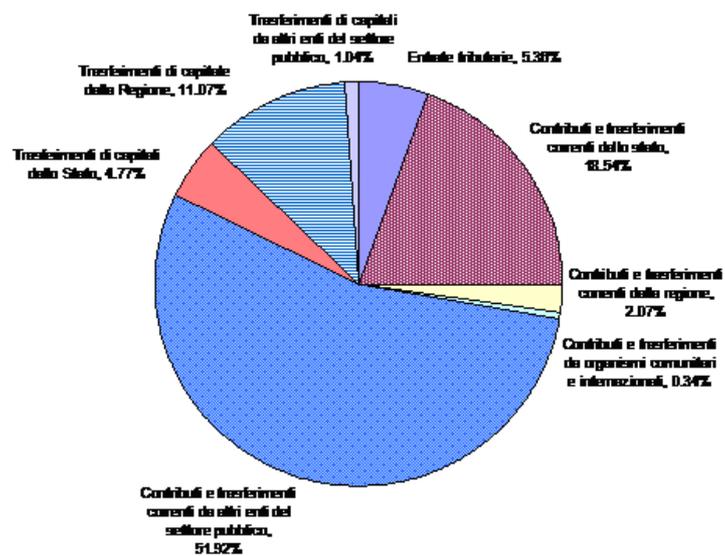
svolgere questi incarichi, visto che le esigue risorse umane e finanziarie vengono destinate principalmente ai servizi indispensabili e obbligatori e solo residualmente a funzioni e servizi meritori quali possono essere quelli sociali e culturali, la gestione aggregata può offrire una adeguata soluzione poiché, sfruttando le sinergie tra gli enti, riesce a proporre una maggior e più ampia gamma di soluzioni.

Il modesto peso della cooperazione a livello di gestione delle funzioni amministrative rispetto a quanto realizzato in risposta a bisogni della collettività è invece indicativo della reticenza e/o difficoltà dei singoli enti a procedere al coordinamento, riorganizzazione e uniformazione delle pratiche e delle procedure burocratico-amministrative dei propri servizi interni.

5 Le risorse finanziarie delle Unioni di Comuni nelle Marche

In presenza di un forte razionamento delle risorse finanziarie a disposizione degli enti locali, è utile dare uno sguardo alle fonti di finanziamento attivate dalle Unioni. La tabella 7 a pag. 23 riporta i dati di bilancio relativi alle entrate rilevate nell'anno 2003 di 8 Unioni di comuni marchigiane per le quali si avevano tali dati a disposizione, mentre nella figura 5 a pag. 22 viene visualizzato il peso percentuale di ciascuna tipologia di entrata sul totale delle entrate di tutte le 8 Unioni di cui si sono analizzate le voci di entrata. Emerge, in generale, che la principale fonte finanziaria delle Unioni è costituita dai trasferimenti correnti da altri enti pubblici, una voce di bilancio che comprende, per le Unioni in esame, in maniera quasi esclusiva le quote contributive dei comuni associati. In ordine di importanza, seguono i trasferimenti provenienti dallo Stato e dalla Regione che risultano di ammontare variabile da Unione a Unione in quanto essi vengono corrisposti in relazione alla popolazione dell'Unione, del numero di enti associati e dei servizi integrati. La contribuzione statale e quella regionale coprono oltre il 20% delle spese correnti di tutte le Unioni e ben si comprende come il tema dell'incentivazione e della definizione dei criteri contributivi e delle modalità della relativa erogazione sia un tema molto dibattuto tra le categorie istituzionali coinvolte (Unioni, Regioni e Stato in primis) in quanto si ritiene, corroborati anche da risultati emersi a livello teorico (Palestrini e Polidori, 2005; Fiorillo e Pola, 2005), che la presenza di questa tipologia di risorse finanziarie sia determinante ed essenziale per la promozione di forme di cooperazione tra enti locali.

Figura 5: Composizione percentuale delle entrate complessive delle Unioni di Comuni delle Marche. Anno 2003.



Fonte: Bilanci consuntivi Unioni di Comuni

Tabella 7: Prospetto delle entrate tributarie, delle entrate correnti e dei trasferimenti di capitale delle Unioni di Comuni. Anno 2003

Unione	Entrate tributarie (% sul totale)	Trasferimenti correnti:				Trasferimenti di capitale:				TOTALE ENTRATE (euro)
		dallo Stato (% sul totale)	dalla Regione (% sul totale)	da organismi comunitari e internazionali (% sul totale)	da altri enti del settore pubblico (% sul totale)	dallo Stato (% sul totale)	dalla Regione (% sul totale)	da altri enti del settore pubblico (% sul totale)		
Pian del Bruscolo	-	30,24%	0,90%	-	37,36%	-	-	-	-	1.056.568,61
Valdaso	-	20,04%	4,42%	2,02%	41,84%	4,77%	8,32%	-	-	1.193.098,15
Alta Valconca e Montefeltro	15,84%	9,76%	5,30%	-	54,96%	-	-	-	-	465.846,71
Valcesano	-	56,20%	-	-	18,45%	-	-	-	-	730.077,71
Castelcolonna et al.	-	14,22%	5,63%	-	72,71%	-	-	-	-	636.413,09
Barbara et al.	-	16,36%	1,51%	-	76,93%	-	-	-	-	981.749,34
Belvedere Ostrense et al.	18,44%	-	-	-	55,94%	-	-	-	-	1.680.969,66
Roveresca	-	14,91%	2,48%	-	66,08%	-	2,75%	-	1,04%	415.251,56

Fonte: Bilanci consuntivi Unioni di Comuni

6 La gestione associata di funzioni e servizi attraverso l'analisi dei bilanci consuntivi. Un case study

Pur consapevoli dei limiti insiti nel confronto tra la spesa che gli enti sostenevano pre e post Unione in assenza di informazioni precise sul numero dei servizi che quest'ultima ha attivato, sulla loro tipologia e qualità, si è avanzato un tentativo di analisi della spesa corrente per funzioni e servizi di una realtà marchigiana, l'Unione di Comuni della Valdaso.

Come metodologia di analisi si è adottato il confronto tra l'aggregato delle spese correnti sostenute dagli enti associati in Unione nell'anno precedente la costituzione del nuovo ente con l'ammontare delle spese collettivamente sostenute da ciascun comune e dall'Unione nel 2003, anno per il quale si disponeva dei certificati consuntivi di tutti gli enti interessati¹⁶. 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; inoltre, nel caso in cui l'Unione abbia attivato nuovi servizi, è possibile che i comuni continuino a gestire la funzione come in passato.

Conseguentemente, sul piano applicativo, utilizzando le voci di spesa corrente, categoria maggiormente idonea a descrivere il quadro dell'offerta di servizi da parte dell'ente locale, desunte sia dai bilanci consuntivi del 2000¹⁷ e del 2003 dei singoli comuni e sia dal bilancio dell'Unione al 2003¹⁸, 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;

¹⁶Le analisi di economicità della spesa delle amministrazioni pubbliche, in genere, vengono riferite alla spesa pro-capite. In questo articolo prendiamo in esame i valori di spesa corrente assoluti, in quanto la dimensione demografica dell'Unione, nel periodo di riferimento, ha subito variazioni modeste e trascurabili.

¹⁷Per la Valdaso, costituita nel Dicembre 2000, si è preferito usare i bilanci di questo anno.

¹⁸In questa fase del lavoro, preziosa si è rivelata la collaborazione degli amministratori, delle figure direttive e del personale dell'Unione Valdaso. Approfittiamo dell'occasione per ringraziarli della disponibilità accordataci e delle utili interviste che ci hanno rilasciato.

- bilancio comuni post-unione: esso è costituito dalla somma, per ciascuna sezione di spesa, della spesa corrente riportata da ciascun comune al 2003¹⁹;
- bilancio agglomerato: esso è costituito dalla somma, per ciascuna sezione di spesa, della spesa corrente riportata, nel 2003, da ciascun comune e dall'Unione.

La tabella 8 a pag. 26 riporta sinteticamente le voci di bilancio relative alla spesa corrente per funzione degli enti pre e post Unione e dell'Unione Valdaso²⁰; il bilancio agglomerato si ottiene sommando il bilancio dei comuni post Unione e quello dell'Unione. Rispetto alle fonti di dati sopra delineate, è possibile sviluppare l'analisi dei risultati della gestione associata sotto due profili. In primo luogo, si è valutato il peso percentuale, in termini di risorse finanziarie assorbite sul totale delle spese correnti, di ciascuna funzione conferita in gestione associata, secondo quanto risulta dal bilancio dell'Unione al 2003. Con riguardo a questo primo aspetto, la figura 6 a pag. 28 descrive il peso percentuale di ciascuna sezione di spesa corrente sul totale degli esborsi correnti attribuibili alla gestione associata dell'Unione. Emerge che la Valdaso concentra i propri interventi principalmente in materia di Polizia locale e di Gestione del territorio e dell'ambiente: queste due funzioni assorbono rispettivamente il 33,05% e il 30,14% della spesa corrente dell'Unione. L'altro aspetto che merita di essere approfondito è l'esame dell'impatto, a livello di bilancio di tutti i comuni partner, del passaggio alla gestione associata. Questo tema viene sviluppato mediante l'analisi dei seguenti indicatori:

- la variazione assoluta di spesa, funzione per funzione, del bilancio agglomerato rispetto al bilancio dei comuni pre Unione. Questo indicatore rappresenta 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 successive;

¹⁹Questa aggregazione è 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. Quando si dispone dell'esatto ammontare del contributo versato all'Unione, come nel nostro caso, diviso per ciascuna funzione gestita associativamente, è possibile effettuare una lettura corretta dei bilanci e individuare in maniera appropriata la spesa sostenuta in agglomerato (cioè dagli enti di base e dall'Unione) per ciascuna funzione delegata.

²⁰La struttura del bilancio riportata in tabella è esattamente la suddivisione in macroaree dei bilanci degli enti locali secondo le norme vigenti in materia, riferita alla sola spesa corrente e alle voci di competenza dell'anno considerato.

Tabella 8: Spesa corrente per funzioni dei comuni associati pre Unione (anno 2000), post Unione (anno 2003) e dell'Unione (anno 2003). Valdaso

FUNZIONE	Comuni	Pre-	Comuni	Post-	Unione	Agglomerato
	Unione (€) A	Comuni Unione (€) B	Comuni Unione (€) C	Unione (€) D=B+C		
Amministrazione, Gestione e Controllo	2.238.142,53	2.700.808,10	225.027,88	2.925.835,98		
Giustizia	0	0	0	0		
Polizia Locale	312.056,07	100.280,24	275.591,50	375.871,74		
Istruzione Pubblica	925.130,27	913.655,00	4.500,00	918.155,00		
Cultura e Beni Culturali	150.663,90	175.662,64	28.322,00	203.984,64		
Settore Sportivo e Ricreativo	88.614,43	97.566,66	0	97.566,66		
Campo Turistico	87.906,39	117.860,46	0	117.860,46		
Viabilità e Trasporti	745.456,71	770.675,25	0	770.675,25		
Gestione del Territorio e dell'Ambiente	1.301.902,45	1.135.562,94	251.331,75	1.386.894,69		
Settore Sociale	358.296,68	463.162,59	39.804,42	502.967,01		
Sviluppo Economico	28.341,99	8.642,08	9.358,21	18.000,29		
Servizi Produttivi	477.977,22	614.371,13	0	614.371,13		
TOTALE	6.714.488,63	7.098.247,09	833.935,76	7.932.182,85		

Fonte: Bilanci consuntivi degli enti locali

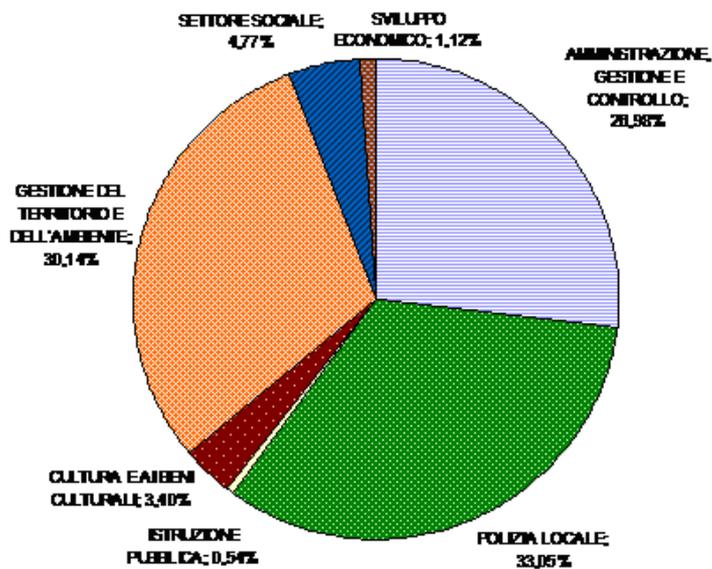
- la variazione assoluta, funzione per funzione, tra i bilanci dei comuni pre e post Unione. In questo caso, la variazione di spesa corrente esprime l'impegno finanziario per il governo della funzione imputabile alla sola gestione dei comuni;
- la spesa corrente, funzione per funzione, dell'Unione desunta 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 relazione a ciò e per le sole funzioni per le quali vi è stato conferimento all'Unione, la figura 7 a pag. 28 mostra i valori degli indicatori di spesa, rispetto ad una situazione pre Unione, registrati nel bilancio dell'agglomerato, dei comuni e dell'Unione. In generale, per interpretare accuratamente tali risultanze e poter valutare l'operato delle Unioni occorrerebbe avere un quadro qualitativo e quantitativo del portafoglio servizi di ciascuna Unione rispetto allo stato pregresso della gestione a livello comunale. Nonostante questa limitazione, che è stata parzialmente sanata con interviste agli amministratori, è comunque possibile cogliere alcune tendenze.

Complessivamente, si nota che vi è stato un aumento di spesa a livello di bilancio agglomerato attribuibile per il 31,50% alla gestione delle funzioni da parte dei comuni associati e per il 68,50% alla gestione dell'Unione. Relativamente all'aumento di spesa registrata a livello di polizia locale e gestione del territorio, le due funzioni più rilevanti della gestione associata della Valdaso, si osserva che i comuni hanno diminuito in misura considerevole la spesa corrente per entrambe le funzioni. Ciò lascia supporre che ci sia stata una riorganizzazione nella gestione di queste funzioni con un passaggio di competenze dai comuni all'Unione. Nel caso della polizia locale, ad esempio, vi è stata una sostituzione tra comuni ed Unione quasi totale per quanto riguarda l'attivazione della funzione e l'erogazione dei relativi servizi. Attraverso opportune interviste, è stato appurato che a questa sostituzione, riconducibile anche al desiderio di conseguire economie di scala, si è affiancata la realizzazione di un miglior governo della funzione che si è tradotta sia nel riordino e nella diversa ripartizione delle mansioni tra le risorse umane impegnate e sia nell'aumento del numero complessivo delle ore di copertura del servizio, grazie all'assunzione di unità di personale aggiuntive per il periodo estivo. Questi guadagni in termini di maggior efficacia e varietà del servizio prestato si sono potuti conseguire solo per effetto della gestione in Unione.

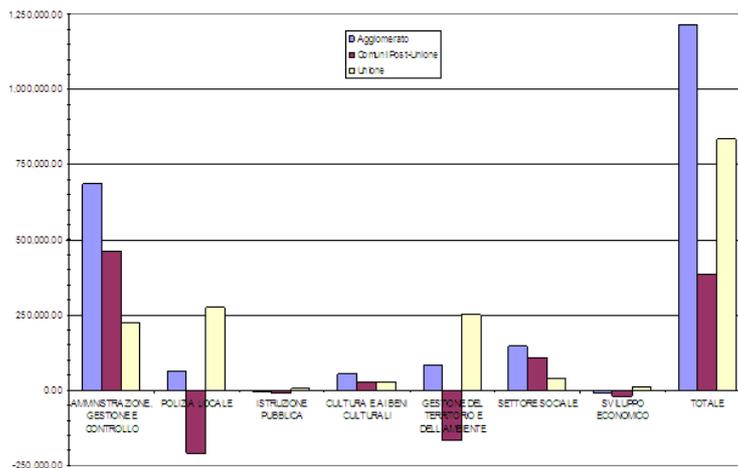
L'incremento di spesa riscontrabile nella voce gestione del territorio e dell'ambiente riportata in figura 7 a pag. 28 sottende quasi esclusivamente il passaggio della raccolta dei rifiuti di alcuni dei comuni associati sotto la competenza dell'Unione. La parte rimanente della variazione di spesa per questa funzione (circa 10.000 €, come si desume dal dettaglio delle sottosezioni di bilancio qui non riportate) è riconducibile a consulenze esterne per

Figura 6: Distribuzione percentuale dell'assorbimento di spesa per funzione sul totale delle spese correnti dell'Unione. Anno 2003. Valdaso



Fonte: Bilancio consuntivo.

Figura 7: Variazione assoluta delle spese per funzione nel bilancio agglomerato, nei comuni post-Unione e nell'Unione. Valdaso



Fonte: Bilanci consuntivi degli enti locali

degli studi preparatori alla predisposizione del PRG, la cui elaborazione rimane comunque affidata ai singoli comuni.

Un altro aspetto in cui è evidente l'apporto migliorativo della gestione intercomunale è nella modalità di attivazione delle funzioni attinenti lo sviluppo economico. In pratica, le relative competenze comunali sono state traslate all'Unione che le gestisce in maniera integrata attraverso l'attivazione dello Sportello Unico per le Attività Produttive. Siamo di fronte ad un esempio di razionalizzazione economica della spesa in quanto si riscontra un risparmio complessivo di circa 10.000 € rispetto alla gestione pre Unione che è conseguenza dello sfruttamento di economie di scopo nella prestazione di servizi di supporto alla costituzione, sviluppo e trasformazione delle imprese (agricole, commerciali, industriali, etc), riscontrate a livello di snellimento e semplificazione tecnico-amministrativa delle relative procedure.

La variazione complessiva di spesa riferibile all'esercizio delle funzioni in materia di cultura e dei beni culturali può essere egualmente ripartita tra comuni ed Unione. L'attività di quest'ultima, in particolare, si è tradotta nella realizzazione di nuove iniziative grazie alla presentazione e accettazione di progetti specifici finanziati dalla Regione il cui buon esito è da mettere in relazione alle specifiche professionalità possedute dal personale presente in Unione e parzialmente prestato allo scopo; questi nuovi servizi sono per tanto da considerarsi un risultato esclusivo della gestione associata altrimenti non realizzabili. E' utile sottolineare che, in tal caso, i vantaggi della gestione associata si sono espressi in termini di ampliamento del portafoglio servizi a disposizione dei cittadini. Un effetto incrementale che assume maggior contenuto e valore proprio perché i nuovi servizi sono inerenti ad una funzione, quella culturale per l'appunto, che avendo natura meritoria e non essendo indispensabile, è destinataria, soprattutto nei piccoli comuni, di poche risorse in via residuale (se mai riescono ad attivare la funzione).

L'azione dell'Unione della Valdaso si esplica anche nel settore sociale con un impegno di spesa ben inferiore a quello imputabile ai singoli comuni. In questo caso, la gestione associata consiste nella prestazione di servizi di assistenza alla persona o, più specificatamente, di assistenza domiciliare agli anziani: non tutti i comuni gestivano questo servizio e l'Unione ha ritenuto opportuno uniformare la sua attività su tutto il territorio, dando un'impronta più organica e strutturata. Vista la crucialità di questo settore, l'Unione Valdaso ha dichiarato che intende sviluppare e potenziare il suo intervento in materia specificando che ha in progetto misure di sostegno indirizzate anche ai portatori di handicap, alla tutela e alla formazione dei minori e nei servizi istituzionali specifici del settore.

7 Considerazioni conclusive

Rispetto a quanto fin qui emerso, si può sostenere che l'esercizio dell'autonomia riconosciuta agli enti locali nella realizzazione di forme di cooperazione interistituzionale ha prodotto nelle Marche Unioni di Comuni con caratteristiche specifiche proprie piuttosto variegata. Questa eterogeneità non è limitata agli aspetti strutturali dell'Unione (cioè, popolazione, superficie, numero di comuni e loro distribuzione per classe demografica) ma si estende agli elementi salienti della gestione associata riguardando la numerosità e la varietà dei servizi attivati.

A livello generale, si può apprezzare che più frequentemente la gestione associata riguarda funzioni all'interno delle quali ricomprendere servizi di natura indispensabile, ossia servizi (tra essi, ad esempio, la polizia urbana e la raccolta rifiuti) che anche i comuni più piccoli sono chiamati a garantire ai propri cittadini. 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 ma accomunata da medesimi bisogni primari, ambiti in cui il comune non può sottrarsi ad intervenire.

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. Questo merito si manifesta principalmente quando l'Unione procede all'attivazione di nuovi servizi o all'innalzamento della qualità della prestazione erogata o della funzione esercitata. Questo genere di iniziative appaiono ancor più apprezzabili se realizzate nell'ambito dei servizi meritori (ad esempio, i servizi socio-culturali) 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 adeguata. Stante questo quadro di fondo, non stupisce che solo in rari casi i comuni associati conseguono risparmi di spesa per funzione poiché l'Unione è sempre più considerata uno strumento per fare di più e meglio. In quest'ottica, allora, non costituisce un demerito il fatto che l'Unione abbia consentito di ampliare la spesa degli enti, 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.

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 è 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 è considerata determinante per il rafforzamento e la valorizzazione delle esperienze già realizzate oltre che, ovviamente, per stimolare la costituzione di nuove Unioni. Inoltre, poichè 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 una modifica dei criteri di incentivazione (ad esempio, diversa soglia demografica di incentivabilità degli enti e/o dell'intera Unione, numero di enti, servizi, etc.) affinché il sostegno accordato alle Unioni tenga conto delle specificità delle varie soluzioni integrate e ne valorizzi la funzione all'interno del territorio.

Riferimenti bibliografici

- [1] ANCI-SWG. *Le unioni di comuni da parte di chi le amministra e da parte degli amministrati*. 2005.
- [2] ANCI VENETO. *Le forme associative tra i comuni del Veneto. Indagine per la definizione di linee guida regionali. Rapporto finale*. 2005.
- [3] BINDI S. *La gestione associata di funzioni e servizi nei piccoli comuni della Toscana (L.R. 40/2001)*. IRPET, 2005.
- [4] BORGONOVÌ E. *Introduzione all'economia delle amministrazioni pubbliche*. Milano, Giuffrè, 1984.
- [5] BUR MARCHE. *Legge regionale n. 10/99*.
- [6] BUR MARCHE *Legge regionale n. 2/2003*.
- [7] CAPERCHIONE E., ZUFFADA E. *The inter-related roles of the regional and local government in developing local partnerships in Italy*. SDA Bocconi, Working paper n. 94, 2003.
- [8] DE ANGELIS M., PELLEGRINI M. *L'Unione dei Comuni: dal disegno del legislatore nazionale alle politiche regionali*. Atti del I forum sull'associazionismo intercomunale - L'unione fa la forza, Ancona, 23 e 24 Ottobre 2005.
- [9] FIORILLO F., BARTOLINI D. *Local council partnership: a theoretical approach*. Atti della 17ª Riunione scientifica SIEP, 2005.
- [10] ICON-FORMEZ *Indagine conoscitiva sulle unioni di comuni*. Anciform srl, 2001.
- [11] G. U. REPUBBLICA ITALIANA. *Legge n. 142/90*.
- [12] G. U. REPUBBLICA ITALIANA. *Decreto legislativo n. 112/98*.
- [13] G. U. REPUBBLICA ITALIANA. *Legge n. 265/99*.
- [14] G. U. REPUBBLICA ITALIANA. *Decreto legislativo n. 267/2000, Testo unico sugli Enti Locali*.
- [15] G. U. REPUBBLICA ITALIANA. *Decreto ministeriale n. 318/2000*.
- [16] G. U. REPUBBLICA ITALIANA. *Decreto ministeriale n. 289/2004*.
- [17] MINISTERO DELL'INTERNO *Il sostegno finanziario statale alle Unioni di Comuni*. 2005.

- [18] MINISTERO DELL'INTERNO *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.* 2004.
- [19] MORDENTI M. *La gestione associa delle funzioni negli enti locali.* 2003.
- [20] QUAGLIANI A. *Perché l'Unione? La norma, la prassi, le questioni aperte.* Atti del I forum sull'associazionismo intercomunale - L'unione fa la forza, Ancona, 23 e 24 Ottobre 2005.
- [21] IRES. *Uscire dal labirinto, Studi per l'attuazione della riforma delle autonomie locali.* Rosenberg & Sellier Piemonte, 1993.
- [22] PALESTRINI A., POLIDORI P. *Unione dei comuni: interazione strategica e fallimento informativo.* Atti del I forum sull'associazionismo intercomunale - L'unione fa la forza, Ancona, 23 e 24 Ottobre 2005.
- [23] RINALDI G. *Quando l'unione fa davvero... la forza, Amministrazione civile.* 2002.
- [24] ZUFFADA E. *La collaborazione interistituzionale per il miglioramento dell'economicità dei comuni di minori dimensioni.* Azienda Pubblica, n. 3, 2002.