

Dipartimento di Politiche Pubbliche e Scelte Collettive – POLIS
Department of Public Policy and Public Choice – POLIS

Working paper n. 71

March 2006

**La teoria economica dell'associazionismo
tra enti locali**

Angela Frascini and Franco Osculati

La teoria economica dell'associazionismo tra enti locali

di

Angela Frascini e Franco Osculati (Università del Piemonte Orientale e Università di Pavia)

Abstract

La gestione associata di servizi locali riguarda tutte quelle forme di cooperazione tra enti locali che comportano una gestione unitaria di uno o più servizi ed è anche uno degli strumenti principali per affrontare e cercare di risolvere il problema della polverizzazione dei piccoli comuni e della ripartizione delle competenze tra più livelli di governo. Infatti, la costruzione di un efficiente sistema di governo decentrato richiede la presenza di attori locali adeguati e quindi, data la prevalenza nel nostro paese di comuni di piccole dimensioni, la via della gestione unitaria dei servizi per più enti locali sembra essere quella da perseguire. Tra le forme associative previste dal *Testo unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali* per la gestione associata di servizi si annoverano le convenzioni, i consorzi, le unioni di comuni, l'esercizio associato di funzioni e gli accordi di programma. In questo lavoro l'analisi è focalizzata sull'unione, che sembra essere considerata dalla maggior parte degli studiosi lo strumento più adeguato a rivitalizzare i comuni di minori dimensioni. Inoltre, all'interno del concetto più ampio di aggregazione abbiamo tenuta separata la fusione, da intendersi tra giurisdizioni dello stesso livello, e la cooperazione, che può essere orizzontale o verticale. Nel discutere di questi temi le questioni economiche che abbiamo considerato riguardano le economie di scala, le economie di varietà, l'equivalenza fiscale e gli effetti di traboccamento, a cui si può aggiungere la problematica connessa con la semplificazione amministrativa e con i costi di adempimento che la pubblica amministrazione, nel suo complesso, impone agli operatori

Introduzione.

1.1. Nel nostro paese questo primo scorcio del nuovo secolo e gli scorsi anni '90 sono stati caratterizzati dal tentativo di ridisegnare le istituzioni pubbliche. Grande attenzione, molta enfasi e qualche nuova definizione legislativa sono state riservate alla distribuzione dei poteri tra i livelli di governo già esistenti. Il processo, che si dipana da tempo con produzione di norme di rango sia costituzionale sia ordinario, va sotto il nome, più o meno appropriato, di federalismo. In questo sforzo verso un nuovo *institutional building* si è inserita, con minore risonanza mediatica ma concreto risvolto finanziario, l'aspirazione a rivitalizzare organismi già esistenti, specificamente i Comuni di minori dimensioni. L'Unione di Comuni (art. 32 del *Testo unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali*, D.lgs. 267/2000) rientra in tale quadro e, tuttavia, essa non va confinata tra gli strumenti sensibili soltanto alle problematiche dei piccoli Comuni. Con l'Unione si possono risolvere problemi di portata più generale, quali la corrispondenza (*fiscal equivalence*) tra costi e benefici dell'attività governativa locale, e quindi la riduzione degli effetti di traboccamento (*spillovers*) della spesa pubblica locale. Avendo di mira simili risultati, l'Unione si rivela confacente anche ad aree urbane e metropolitane popolate da milioni di abitanti.

L'Unione di Comuni è una forma associativa alla quale viene riconosciuta personalità giuridica, nonché la qualifica di ente locale (artt. 2 e 32, *Testo unico*), così come a Province, Comuni, Città metropolitane, Comunità montane e Comunità isolate. La Costituzione, nel nuovo Titolo V, indica peraltro come livelli di governo (“enti autonomi con propri statuti, poteri e funzioni secondo i principi fissati dalla Costituzione”) soltanto province, Comuni e città metropolitane, oltre naturalmente le Regioni (art. 114).

L'Unione di Comuni è costituita da due o più Comuni “di norma contermini, allo scopo di esercitare congiuntamente una pluralità di funzioni di loro competenza” (art. 32, comma 1). Inoltre, l'Unione ha potestà regolamentare “per lo svolgimento delle funzioni ad essa affidate” (art. 32, comma 4). Sembra di capire che, con la decisione di dare vita ad un'Unione, i Comuni siano interessati a formare un nucleo federale di responsabilità e competenze, spogliandosi di poteri originariamente loro assegnati.

1.2. Si ritiene diffusamente che l'associazionismo tra Comuni, realizzato specificamente nella forma dell'Unione, sia una valida alternativa alla fusione, pur sempre prevista dal *Testo unico* all'art. 15. L'Unione, di fatto, può offrire una soluzione al problema dimensionale delle istituzioni locali, problema che assume due aspetti, con connotazioni rispettivamente statiche e dinamiche:

- l'incapacità di sfruttare adeguatamente le economie di scala, ove esistenti;
- l'assenza della soglia minima sufficiente a svolgere determinate politiche, ovvero la difficoltà a sviluppare le economie di varietà (*scope economies*).

Riteniamo più rilevante la seconda problematica, sulla quale l'Unione può intervenire meglio di quanto possano altri strumenti ammessi dal *Testo unico* per la cooperazione (o collaborazione o associazionismo) tra enti locali (convenzioni, art. 30; consorzi, art. 31; esercizio associato di funzioni, art. 33; accordi di programma, art. 34).

Nondimeno, posto che l'*aggregazione* di enti locali (principalmente Comuni) è fenomeno in atto in molti paesi federali e non, occorre rilevare che l'aggregazione si esplica lungo due direttrici, la *cooperazione* e la *fusione*, che devono essere tenute distinte. Questa precisazione concettuale si rende nel nostro paese necessaria, particolarmente con riferimento all'Unione che è stata inizialmente concepita e finanziariamente incentivata come passaggio alla fusione. Secondo l'opinione dominante si tratta di un vizio d'origine; secondo il nostro parere di una impostazione corretta. Tale caratteristica iniziale, sebbene oggi superata data l'abolizione dell'obbligo di fusione, induce ancora a considerare l'Unione una forma ibrida tra collaborazione di Comuni e consolidamento dei medesimi in una nuova autorità che tutti li comprenda al fine di assorbirne le principali attività e responsabilità.

In altri ordinamenti sembra emergere più nettamente la differenza tra cooperazione e fusione, dato che si pone maggiore attenzione a distinguere i problemi di insufficienza operativa dei singoli Comuni dai problemi che si installano tra i diversi Comuni. In Francia, nel quadro di un disegno istituzionale volto a preservare la *démocratie de proximité*, le forme associative di Comuni (in particolare quelle più deboli, *la communauté de communes* e *la communauté d'agglomération*, e forse meno la forma forte, *la communauté urbaine*) sono, esplicitamente e per principio, volute per curare gli interessi Comunitari o intercomunali. Di fatto, come avviene in genere con i fenomeni legati alle economie di dimensione, gli interessi relativi a più Comuni o che si pongono tra più Comuni non contrastano con la convenienza del singolo Comune. Tuttavia, considerare le forme associative come specializzate nel perseguimento delle utilità che si pongono tra Comuni può aiutare a evitare duplicazioni (con le mansioni che residuano presso i Comuni associati).

La tesi che nelle pagine seguenti cercheremo di sviluppare e motivare è che l'Unione di Comuni (caduto l'obbligo di sfociare nella fusione) deve essere intesa più come rimedio alla *separatezza* che al *sottodimensionamento* istituzionale.

1.3. In più di un paese, e in diversi settori, l'aggregazione di Comuni, specificamente nella forma della cooperazione e in modo apparentemente paradossale, risulta connessa con il decentramento. Da una lato, essa contrasta *révanches* centralistiche motivate con i limiti operativi degli enti locali di minori dimensioni¹ e, d'altro lato, consente la sopravvivenza dei piccoli e piccolissimi Comuni².

Anche in Italia sono presenti elementi storico - politici di questo tipo che possiamo in qualche modo collegare all'accettazione del principio di sussidiarietà (verticale) e che abbiamo già visto emergere con un certo vigore in sede di attuazione del "federalismo amministrativo" (legge 59/1997 e decreto legislativo 112/1998). In futuro il collegamento tra associazionismo comunale e decentramento dovrebbe essere rafforzato in sede di attuazione del nuovo Titolo V della Costituzione, che, come già stabilito nell'ambito del federalismo amministrativo, assegna, in via di principio, ai Comuni la titolarità di tutte le funzioni amministrative. L'art.

¹ E' quanto avviene in Svizzera: "At the local level, where self-governing units are too small for providing local public services on their own, inter-communal cooperation is a viable solution. It helps not only to realize economies of scale, but also to avoid creeping cantonalization of local competences under the pretext that municipalities are too small and hence not efficient enough". (Dafflon e Tòth, 2005, p. 11).

² Si veda il caso francese: "les 36.000 communes de France – trop souvent présentées comme un handicap – constituent de précieux foyers de démocratie locale. Elles contribuent à maintenir des repères de proximité particulièrement nécessaires dans un monde de plus en plus ouvert sur l'extérieur. Dès lors que leur existence se conjugue avec une intercommunalité indispensable à la rationalisation des compétences, elles peuvent donc constituer un véritable atout. ... il ressort que la France jouit d'un modèle de décentralisation tempérée. Son organisation territoriale ne s'éloigne de la moyenne que sur un point: le nombre de communes apparaît très élevé (36.750) mais cet inconvénient peut être pallié par les progrès de l'intercommunalité." (Sénat de la République Française, 2000, pp. 48 e 127).

118 della Costituzione afferma infatti che “Le funzioni amministrative sono attribuite ai Comuni salvo che per esercitare l’esercizio unitario siano conferite a province, Città metropolitane, Regioni e Stato, sulla base dei principi di sussidiarietà, differenziazione ed adeguatezza. I Comuni, le Province e le Città metropolitane sono titolari di funzioni amministrative proprie e di quelle conferite con legge statale o regionale, secondo le rispettive competenze.” Dunque in Costituzione non si citano altro che i Comuni, oltre i livelli superiori di governo, nonché le Città metropolitane. Si menziona però il principio di adeguatezza. Unioni di Comuni e Comunità montane sono invece esplicitamente considerate nella legge 131/2003, di attuazione del Titolo V. All’art. 7, dedicato all’applicazione del 118 della Costituzione, dopo aver precisato le condizioni che consentono di attribuire ai livelli superiori le responsabilità amministrative, si afferma “Tutte le altre funzioni amministrative non diversamente attribuite spettano ai Comuni, che le esercitano in forma singola o associata, anche mediante le Comunità montane e le unioni di Comuni”. Quanto al principio di adeguatezza, l’impostazione concettuale era già stata fornita dalla legge 59/1997 (art. 4, comma 3): “I conferimenti di funzioni ... avvengono nell’osservanza dei seguenti principi fondamentali: ...g) ... in relazione all’idoneità organizzativa dell’amministrazione ricevente a garantire, anche in forma associata con altri enti, l’esercizio delle funzioni”.

Come primo orientamento possiamo intendere che nel nostro ordinamento i Comuni ricorrono all’Unione: a) spontaneamente, per operare le proprie funzioni fondamentali (da definirsi da parte dello Stato, come da lettera *p* del secondo comma dell’art. 117 della Costituzione); b) condizionatamente, per avviare le funzioni amministrative conferite dallo stato e dalla regione, secondo le rispettive competenze legislative, nell’impossibilità di svolgere tali funzioni in proprio e avendo rinunciato a ricorrere ad altre forme di gestione associata. Il caso (b) riguarda i Comuni carenti di “idoneità organizzativa”, che dovrebbero essere soprattutto i Comuni di minori dimensioni.

Di rimbalzo, ai fini del conferimento delle attribuzioni amministrative le Regioni, pur rispettando in via di principio la potestà comunale di scegliere soggetti e forme dell’esercizio associato, pongono ai Comuni di minori dimensioni (per esempio, nella legge 3/1999 della regione Emilia Romagna sono considerati tali i Comuni sotto i 10.000 abitanti) l’obbligo della gestione associata³ e, in più, premiano finanziariamente la scelta unionista.

1.4. Nelle pagine seguenti esamineremo il tema dell’associazionismo tra istituzioni di base (i Comuni) e, se del caso, tra governi intermedi (per esempio, le Province italiane), utilizzando

³ Nella disciplina dell’associazionismo anche di altre Regioni si fissano limiti minimi: in Lazio e Toscana la soglia è a 10.000 abitanti, in Piemonte a 5.000 e in Molise a 2.000.

essenzialmente le definizioni economiche, nonché i concetti del federalismo fiscale e della *public choice* che riassumiamo in Box 1.

A miglior comprensione di quanto segue, va notato che se l'obiettivo di aggregare enti locali può essere perseguito con la fusione o con la cooperazione, questa può essere orientata su singole materie (cooperazione specifica) o su insiemi più o meno vasti di politiche locali (cooperazione che forse potremmo definire allargata). Nel sistema italiano la cooperazione specifica può essere organizzata attraverso, per esempio, il consorzio, ma anche mediante l'Unione. In questo caso si avvierà un'Unione monotematica e un'Unione con pochissimi (dal punto di vista della qualità non necessariamente della quantità) compiti assegnati.

Avviene però che all'Unione possa essere e sia di fatto assegnata una pluralità di competenze, tanto da costruirla e recepirla come un'alternativa stabile alla fusione. Dal punto di vista del federalismo fiscale quindi l'Unione mostra una duplice valenza. Nelle pagine che seguono, quando parleremo di Unione ci riferiremo non allo strumento specializzato, utile alla cooperazione specifica, ma all'ente locale voluto per una cooperazione più ampia e articolata. Essenzialmente metteremo a confronto l'Unione così intesa con la fusione e con la cooperazione specifica. Il confronto sarà di tipo ordinale – le sue risultanze saranno raccolte in Box 3 – e verrà condotto in relazione alle regole economiche (connesse con le economie di scala, le economie di varietà, l'equivalenza fiscale e la complessità amministrativa) che presidono alla corretta amministrazione della cosa pubblica, senza però trascurare alcuni aspetti del meccanismo democratico di formazione del consenso.

Le questioni che sono poste dal sottodimensionamento istituzionale all'interno di un paese non sono risolvibili soltanto per mezzo di fusioni e cooperazioni. La soluzione può essere rinvenuta anche nel passaggio, totale o parziale, delle responsabilità ai livelli superiori di governo. Questa soluzione, di cui non tratteremo esplicitamente (salvo il riferimento contenuto nel paragrafo 3.2.2.), in concreto può assumere i caratteri di una cooperazione non solo orizzontale ma anche verticale. Al solito, il riscontro empirico di alcune definizioni teoriche si palesa assai poco agevole.

2. Un sistema policentrico di collaborazioni.

L'efficienza dei governi di base (specialmente autorità municipali) è questione non nuova, cui sono state date nei diversi contesti risposte differenti, mai totalmente definitive.

2.1. Per esempio, nel 1972 l'allora governatore della California Ronald Reagan insediò una commissione di esperti per stabilire se il consolidamento in un'unica o in poche autorità dell'insieme variegato e frammentato di governi locali esistenti in quel momento nello stato

americano avrebbe comportato una riduzione dei costi dell'amministrazione non federale. Il responso della commissione fu negativo. Di fatto, negli Stati Uniti i casi di fusione sono molto limitati, e si sono verificati per lo più in occasione di profonde crisi finanziarie delle autorità municipali. Al successo delle proposte di fusione tra enti ricadenti nella stessa conurbazione urbana hanno spesso nuociuto gli effetti fiscali redistributivi che esse avrebbero comportato. E' infatti comprensibile che, se con la fusione si intende curare la crisi fiscale delle città centrali (*inner cities*) - povere e in declino - mobilitando le più ampie basi fiscali suburbane - relative ai quartieri residenziali periferici -, si determina il rigetto dell'elettorato più ricco (Leland e Thurmaier, 2003).

Al contrario, in Danimarca è stato recentemente stabilito che gli attuali 260 Comuni verranno ridotti a circa un centinaio entro il gennaio 2007, attraverso un vasto processo di fusione, che risulta ampiamente condiviso e promosso dal basso. In questo paese vanno verso la fusione giurisdizioni con reddito pro capite e capacità fiscale differente, ma si sono chiamate fuori dal processo le municipalità più ricche della regione di Copenhagen. Anche questo particolare conferma che l'aggregazione non è soltanto un problema di efficienza ed efficacia dei servizi, ma anche di distribuzione (di reddito tra individui e collettività locali). La tematica, che di seguito non tratteremo esplicitamente, acquista maggiore rilevanza al momento iniziale del patteggiamento per dare vita alla cooperazione e alla fusione (e quindi è di competenza di politologi e di esperti nei processi di contrattazione).

2.2. La Danimarca può essere considerata un caso di punta nel processo fusionista che, però, come si può constatare in Tab. I ha interessato in tempi non recentissimi anche altri paesi del centro e nord Europa (a differenza dei paesi "Club Méd", Francia, Italia e Spagna). E' evidente che il tema del sottodimensionamento e della necessaria aggregazione incontra differenti svolgimenti, quale in termini di fusione e quale di cooperazione, a seconda delle variabili storico - culturali nazionali.

E' parimenti chiaro che, trasversalmente rispetto all'esperienza di vari paesi, emerge la presenza di una rete più o meno vasta di collaborazioni orizzontali e verticali. Facendo leva su questo dato, c'è chi individua come modello di migliore funzionalità dell'amministrazione locale e del governo subcentrale un sistema policentrico di municipalità di medie, ma anche piccole, dimensioni capaci di collaborare con le giurisdizioni sia del medesimo livello istituzionale sia di livelli superiori (Bish, 2001).

Box 1. Dalla teoria economica del federalismo.

Beni pubblici: “Un bene i cui benefici possono essere forniti a tutte le persone (di un paese o di una città) a un costo non superiore a quello necessario per fornirlo a una persona sola. I benefici del bene sono indivisibili e nessuna persona può esserne esclusa” (Samuelson e Nordhaus, 1987, citazione dalla dodicesima edizione italiana, p. 862). La curva di domanda complessiva deriva dalla somma verticale delle domande individuali o, nell’ambito della pubblica amministrazione locale, delle domande espresse dalle singole giurisdizioni. In Fig. 1 le domande delle due giurisdizioni singolarmente considerate, D1 e D2, non raggiungono una soglia sufficiente alla produzione di una quantità positiva di bene data una curva di costo

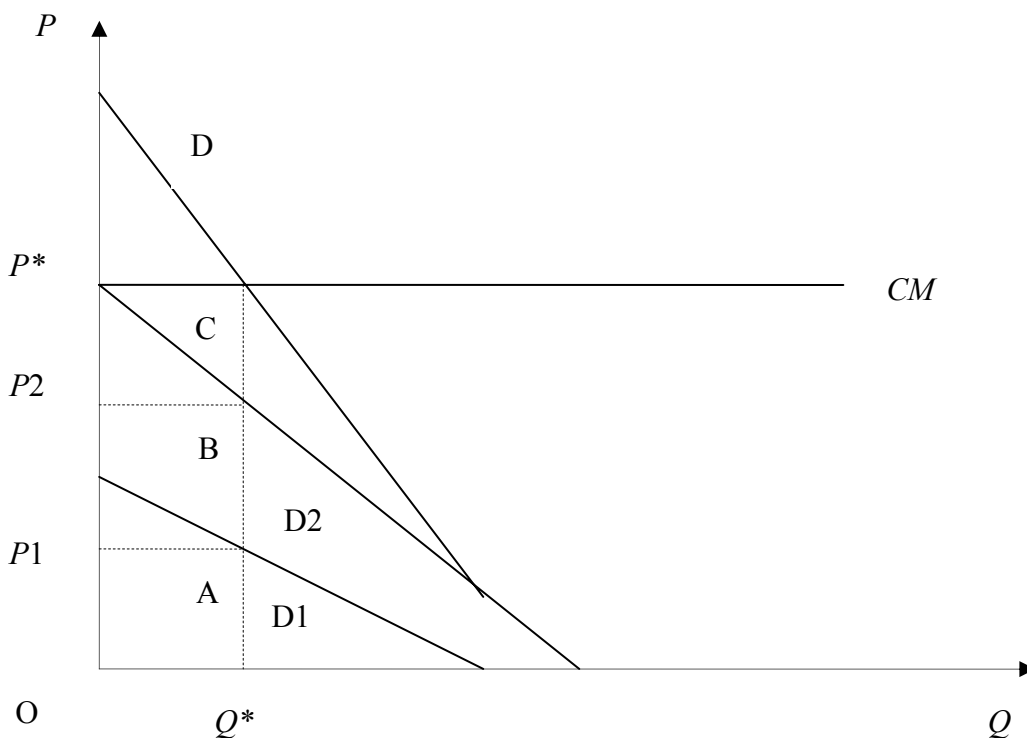


Fig. 1

rappresentata dalla CM . Se le due giurisdizioni si accordano e collaborano si perviene a produrre la quantità di equilibrio Q^* con distribuzione dei costi per la quantità OP_1AQ^* a carico della giurisdizione 1 e per la quantità OP_2BQ^* (pari a P_1P^*CA) a carico della giurisdizione 2.

Commercio dei voti: “We shall now inquire as to what extent our simple logrolling model can be generalized. It would appear that any governmental activity which benefits specific individuals or groups in a discriminatory fashion and which is financed from general taxation would fit our model well. It is not, of course, necessary that the revenues employed in paying for the projects be collected equally from all voters, either in terms of tax rates or tax collections. The minimum necessary condition is that the benefits from public activity be significantly more concentrated or localized than the costs. This is a very weak condition, and many budgetary patterns seem to meet it.” (Buchanan e Tullock, 1962, pp.143-144)

Concorrenza fiscale: "Local officials, in an attempt to attract new investment to stimulate local employment and income, compete with neighbouring jurisdictions by holding down local tax rates" (Oates, 1972, p. 142)

Economie di scala: "Una situazione in cui il costo medio di produzione decresce al crescere delle dimensioni degli impianti e della produzione. Più precisamente una funzione della produzione in cui, quando tutti i fattori produttivi raddoppiano, la produzione diviene più che doppia" (Samuelson e Nordhaus, 1987, citazione dalla dodicesima edizione italiana, p. 866)

Economie di varietà: "Diciamo che siamo in presenza di economie di varietà quando il costo di produrre congiuntamente q_1 unità del bene 1 e q_2 unità del bene 2 è più basso del costo di produrle separatamente" (Cabral, 2002, p. 47)

Effetti di traboccamento: "...no single local government can appropriate the full income and employment benefits of an expansion in local spending; because of the openness of the local economy, the bulk of such benefits accrue to members of other jurisdictions" (Oates, 1972, p.32)

Equivalenza fiscale: "... a match between those who receive the benefits of a collective good and those who pay for it.... it is already evident that both the "centralizing" and "decentralizing" ideologies are wrong, or at any event entail inefficiency" (Olson, 1969, p. 483)

Eternalizzazioni (aggregazione attraverso il mercato): la produzione di un servizio pubblico è acquistata presso ("delegata a") un'impresa esterna alla pubblica amministrazione. L'impresa è generalmente a capitale privato, ma può essere anche a capitale misto. Non essendo confinata all'ambito di un singolo Comune, l'impresa può espandersi fino al completo sfruttamento delle economie di scala. Il prezzo pattuito dal singolo Comune, quale che sia la sua dimensione, incorporerà i vantaggi della produzione a larga scala.

Exit/voice: "Some customers stop buying the firm's products or some members leave the organization: this is the exit option. As a result, revenues drop, membership declines, and management is impelled to search for ways and means to correct whatever faults have led to exit. The firm's customers or the organization's members express their dissatisfaction directly to management or to some other authority to which management is subordinate or through general protest addressed to anyone who cares to listen: this is the voice option. . (Hirschman 1970, p. 4)

Fornitura/produzione: "...we must draw a clear distinction between public provision for social goods and public production. These are two distinct and indeed unrelated concepts which should not be confused with one another. ...Social goods may be produced by private firms and sold to government; or they may be produced directly under public management, as are services rendered by civil servants or municipal enterprises. If we say that social goods are provided publicly, we mean that they are financed through the budget and made available free of direct charge. How they are produced does not matter" (Musgrave e Musgrave, 1989, p.9)

Senza sbilanciarci in giudizi, rileviamo come tale modello non possa essere aggirato dato che, in una certa misura, la collaborazione, a differenza della fusione, è necessaria. Vanno quindi stabilite le condizioni di miglior funzionamento. Queste sembrano essere essenzialmente le tre seguenti:

- le dimensioni. Le giurisdizioni di base, i Comuni e enti analoghi, presentano nella loro consistenza demografica una variabilità enorme. La popolazione media di un Comune francese è di circa 1.600 abitanti, di un Comune italiano di poco superiore ai 7.100, in Inghilterra e nel Galles di 135.700 (Tab. 2). Inoltre, in Austria, Francia, Italia e Spagna (Tab. 3) sono presenti gamme demografiche molto ampie, da giurisdizioni di poche decine di abitanti a città di milioni di abitanti. Nei paesi scandinavi la taglia minima si aggira attorno ai 5.000 abitanti, con una media tra 10.000 e 30.000. Dimensioni così disparate non possono non influire sulla collaborazione tra Comuni e sulla stessa funzionalità del modello policentrico cui ci riferiamo. Se non altro, a misura che cresce la taglia minima e media dei Comuni, probabilmente diminuisce il bisogno di accordi intercomunali di cooperazione. E ancora, gli stessi accordi di collaborazione possono essere più o meno fruttuosi a seconda del numero di enti coinvolti⁴ e della quantità di popolazione servita. In ogni caso, i dati mostrano una certa correlazione tra dimensione dell'Unione e dimensione media dei Comuni partecipanti (Tab. 4). Dunque l'accesso a schemi di collaborazione tra enti non risolve alla radice il problema dimensionale;
- la flessibilità. Per evitare duplicazioni, per ridurre effetti di traboccamento e per acquisire un'accettabile coincidenza, sul territorio e nei confronti dei cittadini, tra costi e benefici dell'agire pubblico locale, gli attori devono saper modificare la distribuzione dei compiti assegnati alle diverse forme di aggregazione e cooperazione. In qualche caso essi devono correggere anche l'attribuzione delle competenze ai diversi livelli di governo. Il mutamento deve avvenire senza traumi e in tempi ragionevoli, secondo l'evoluzione economica e sociale dei territori e gli sviluppi dei processi produttivi dei servizi;
- responsabilità. La complessità istituzionale trova un limite nella trasparenza e nella praticabilità democratica. E' necessario che le responsabilità relative alla fornitura dei vari servizi siano ben definite e chiaramente intelligibili da parte dei cittadini. Inoltre anche le varie forme di collaborazione intergiurisdizionale, singolarmente considerate e nel loro inviluppo, possono incorrere in difficoltà di funzionamento sia sotto il profilo democratico, sia dell'efficacia dell'azione di governo.

⁴ Una forma associata (per esempio, un'Unione) tra due Comuni, poniamo, di 5.000 abitanti funziona come un'associazione tra dieci entità, ciascuna di 1.000 abitanti?

Ai temi del sottodimensionamento, della flessibilità e della responsabilità dedicheremo rispettivamente i paragrafi 3, 4 e 5.

3. Le dimensioni dei governi locali.

I processi di aggregazione sono generalmente, prioritariamente e prevalentemente motivati come rimedio alla piccola dimensione. Questa infatti è associata all'impossibilità di sfruttare le economie di scala (punto 3.1.) e ad altri svantaggi (punto 3.2.). Specifiche economie di scala, tuttavia, possono non essere decisive per giustificare la fusione tra Comuni, ma neppure per orientare le scelte dei governi locali verso le forme più strutturate e più comprensive di collaborazione tra i medesimi, quale l'Unione. Quando è in gioco la produzione di un solo bene o di un singolo elemento di un servizio, l'aggregazione richiede una cooperazione specifica, da svolgere, per esempio, tramite consorzio⁵ (al cui funzionamento si applicano in quanto compatibili le norme sulle aziende speciali, art. 312 *Testo unico*) o società per azioni (che è un'intelaiatura giuridica nella quale possono essere trasformati i consorzi, art. 115, comma 7-bis). Oppure l'aggregazione può essere realizzata semplicemente "attraverso il mercato", mediante esternalizzazione.

3.1. Le economie di scala. Osserviamo preliminarmente che le economie di scala riguardano senz'altro l'efficienza (gestionale o tecnica) dei servizi e soltanto eventualmente l'efficacia dei medesimi. Di fatto possiamo avere servizi del tutto adeguati alle esigenze di singoli o gruppi di utenti, ma ottenuti attraverso processi produttivi inutilmente costosi. Se efficienza e efficacia non sono strettamente legate, è possibile che la dimensione dell'ente locale adatta a sfruttare al meglio le occasioni per migliorare l'efficienza, non corrisponda all'ampiezza idonea per curare al meglio l'efficacia. Data la conoscenza diretta delle esigenze che la piccola taglia può favorire, dovremmo disporre contemporaneamente di centri elementari di formazione della volontà politica, che curino l'efficacia della risposta pubblica, e di centri più articolati capaci di ottenere l'efficienza.

3.1.1. La tematica delle economie di scala (da considerare dunque con riferimento all'efficienza) presenta difficoltà di approfondimento sia da un punto di vista positivo, sia in un'ottica normativa.

Per stabilire (con metodi economico-statistici) l'esistenza di economie di scala si dovrebbe disporre di dati di input e output confrontabili. Tra gli input, nel caso dei Comuni, per esempio i dati sul personale relativi a Comuni di diversa dimensione non sono omogenei. Esistono, in Italia, Comuni con poche decine di abitanti e con uno o due dipendenti tutto fare.

⁵ Non necessariamente il consorzio (art. 31 del *Testo unico*) è confinato alla gestione di un solo servizio. Invece è esplicitamente indicato che lo scopo dell'Unione è l'esercizio associato di "una pluralità di funzioni" (art. 31).

Comuni appena più ampi, con centinaia o poche migliaia di abitanti possono disporre di staff di 10-20 addetti, ciascuno con una certa specializzazione e qualcuno con una discreta qualificazione. E' quindi chiaro che il personale del primo tipo di Comune non equivale ad un decimo del personale del Comune del secondo tipo. Dal punto di vista dell'output è evidente che i costi pro capite di un Comune di una certa dimensione sono superiori ai costi di un Comune di dimensioni ridotte o ridottissime. Ma è anche scontato che nel primo la gamma di servizi offerti è più ampia. Inoltre, in molti casi, i Comuni di maggiori dimensioni garantiscono servizi anche a favore degli abitanti (lavoratori e studenti pendolari soprattutto) delle municipalità limitrofe di minori dimensioni.

Dai dati di bilancio delle autorità municipali è tutt'altro che facile giungere a precise conclusioni sull'esistenza di economie di scala. Forse anche per questo studi e indagini sul fenomeno in Italia latitano da anni, a differenza di quanto avviene in altri paesi. Per esempio, relativamente al Giappone, sono disponibili stime recenti che fissano la taglia demografica ottimale attorno ai 125.000 abitanti (Joumard e Yokoyama, 2005, pp. 8 -11). Rapportato al contesto italiano, può sembrare una quantità enorme e, comunque, i confronti internazionali sono soltanto indicativi, perché le funzioni affidate ai Comuni variano nei diversi paesi.

Tuttavia, pur con le dovute cautele prima menzionate, per alcune voci di spesa comunale è tanto utile quanto possibile, esaminare l'andamento dei costi pro capite a misura che cresce la taglia demografica. Tra le tante voci di spesa, quelle dovute all'amministrazione e al funzionamento ordinario dell'ente assumono un rilievo particolare.

Anche i Comuni italiani, tutti i Comuni, devono garantire un livello minimo di insediamento burocratico e di praticabilità democratica, in assenza del quale risulta impossibile qualunque livello di operatività. Anche se all'istituzione comunale volessimo assegnare unicamente compiti elevati di formazione della volontà collettiva e di controllo sulla produzione di servizi realizzata da altri soggetti, ugualmente il Comune avrebbe necessità di dotarsi di un certo apparato. All'opposto, una volta coagulato un nucleo minimo di uffici, funzionari di carriera e personale elettivo, a quanti cittadini deve esso rispondere?

3.1.2. Tradizionalmente si pone che i costi amministrativi pro capite dei Comuni si collochino lungo una curva "ad U": i costi medi vanno diminuendo fino al raggiungimento di un livello ottimale. Successivamente essi aumentano. Non sono disponibili (a nostra conoscenza) studi italiani recenti su questo tema, ma alcuni dati possono essere riconsiderati. La Tab. 5, per esempio, ci ricorda che qualunque voce di entrata comunale si consideri, pro capite i Comuni fino a 1.000 abitanti "costano" più dei Comuni di dimensioni superiori a tale soglia. In termini di pressione finanziaria, i livelli dei Comuni più piccoli si ripropongono soltanto dopo i

10.000 abitanti, in termini di trasferimenti erariali addirittura dopo i 100.000. L'indagine del Ministero dell'Interno (2001) che fornisce queste indicazioni non aggiunge dati ugualmente aggregati e omogenei per le spese, dati che invece sarebbero i più adatti per ragionare di economie di scala. Si tenga però presente che nella finanza locale il nesso causale tra uscite e introiti è estremamente labile, quantunque non si rintraccino facilmente serie storiche e per campione, nelle quali entrate e spese non procedano di pari passo. Inoltre, il sistema dei trasferimenti erariali è ancora ampiamente ancorato alla tutela della spesa storica. Utili indicazioni sulla spesa sono invece offerte dalla Tab. 6, soprattutto con riferimento ai costi di amministrazione: nei Comuni al di sotto dei 5.000 abitanti essi eccedono di circa 2/3 i costi pagati dagli altri Comuni. I municipi al di sotto di questa soglia sono ben il 72% del totale e quindi c'è da aspettarsi che, all'interno di questa categoria dimensionale, esistano situazioni fortemente eterogenee. Tuttavia, la differenza di costo tra enti inferiori e superiori a tale limite dimensionale è talmente ampio da giustificare, perlomeno, un approfondimento da parte degli organi competenti (Ministero dell'Interno e Istat).

Si aggiunga che i costi del sottodimensionamento riferiti all'impianto istituzionale di base possono aumentare se i piccoli Comuni si spogliano via via di competenze per collocarle presso l'Unione. Se non si producono duplicazioni, le attività amministrative passano a personale dell'Unione; al singolo Comune residua soltanto un potere di controllo e indirizzo che si esercita essenzialmente attraverso la nomina dei rappresentanti negli organi dell'Unione. In definitiva, l'aspetto delle economie di scala per il comparto delle spese amministrative ci consente di attribuire alla fusione un punteggio più elevato che non all'Unione e alla cooperazione specifica (Box 3).

3.1.3. Detto dei costi amministrativi, va aggiunto che le analisi sull'esistenza di economie/diseconomie di scala possono (dovrebbero) essere condotte per ogni singolo servizio. In questo caso, oltre alle grandezze contabili e finanziarie, possono essere utili dati tecnici.

Da questo tipo di ricerca emerge, come in altri campi dell'economia, la regola che le economie di scala sono presenti nei settori a elevati costi fissi. I servizi che richiedono una forte dotazione di capitale presentano una tendenza alla riduzione dei costi medi all'aumentare della scala di produzione. E' in particolare il caso dello smaltimento dei rifiuti solidi (discariche, inceneritori e impianti di recupero e riciclaggio), della depurazione delle acque reflue e di altri comparti della filiera idrica⁶.

⁶ L'intero settore dell'approvvigionamento idrico presenta economie di scala in relazione alla quantità erogata, al numero degli allacciamenti, alla popolazione servita. Relativamente a questo indice si stimano rilevanti economie di scala fino a circa 125.000 abitanti. Cfr. da ultimo Erm, 2005, pp. 12-13.

Non a caso, nell'ordinamento italiano, data la presenza di economie di scala (e data anche la logica della gestione integrata che, a differenza di quanto avviene in altri paesi, si è deciso di privilegiare) le politiche relative all'approvvigionamento idrico e ai rifiuti solidi urbani sono state affidate a soggetti di livello provinciale e alle stesse amministrazioni provinciali, nonché ad aggregazioni specifiche e obbligatorie dei Comuni. Anche nei paesi che nel settore idrico non privilegiano la logica del ciclo integrato, le varie fasi della filiera idrica sono gestite dai Comuni con varie forme di aggregazione (Erm, 2005).

Data la logica istituzionale adottata dalla "Legge Galli", che risale al 1994, sorprende che negli statuti di unioni di Comuni costituite recentemente⁷ compaia, tra le competenze trasferite dai Comuni, quella relativa ai servizi idrici. Dato che la "Legge Galli" istituisce l'*autorità di ambito territoriale ottimale (ato)*, retta nella forma della convenzione tra Provincia e Comuni (tutti i Comuni dell'*ato*) o in alternativa del consorzio, l'Unione di Comuni nel settore non sembra essere di soverchia utilità. Anzi, essa comporta il rischio di inutili duplicazioni e vischiosità. E' comunque un fatto che l'attuazione della citata legge abbia proceduto con disarmante lentezza⁸.

Il caso dei servizi idrici giustifica appieno la conclusione, riassunta in Box 3, che la miglior soluzione istituzionale è la cooperazione specifica quando le economie di scala tecniche, non amministrative, sono evidenti.

3.2. Altri aspetti del sottodimensionamento. Le economie di scala sono di difficile decifrazione e ricorrono, a rigore, in casi relativamente limitati. In alcuni di questi, esistono legislazioni di settore che chiamano i Comuni a specifiche forme di collaborazione orizzontale e con livelli di governo superiori.

3.2.1. Ma il vero punto è che le economie di scala riguardano la produzione del servizio, fase che per quanto ineliminabile si pone pur sempre come passaggio strumentale rispetto al perseguimento di una determinata politica. La raccolta dei rifiuti, per esempio, non è fine a se stessa, ma si inquadra in un obiettivo sanitario e ambientale della collettività. L'esercizio di una funzione comporta anzitutto l'impegno, assunto dai rappresentanti di una collettività locale, a fornire ai cittadini una determinata prestazione, a costi i più limitati possibile e,

⁷ Si menziona il "servizio idrico integrato", per esempio negli statuti delle unioni "Alto pavese" e "Basso pavese". I servizi idrici non sono invece citati nello statuto tipo dell'Anci (vedi nota 10).

⁸ Ancora a fine 2000, su 91 *ato* individuati per l'intero territorio nazionale risultavano insediate soltanto 48 *autorità*. Da allora al 2004 si è registrato un certo recupero, con la Costituzione di ulteriori 39 *autorità*. Le fasi operative previste dalla "Legge Galli" (ricognizioni, piani e affidamenti) sono state perfezionate in misura ancora più limitata (Muraro, 2005). "*The delays can be attributed to strong local political resistance to aggregate and to objections by influential vested interests, particularly private operators who, before the Galli Law, managed roughly 5% of Italy's water and wastewater services. Although aggregation was mandated at a national level, a critical issue is the regulatory weakness at the national level, with neither enforcement powers nor mechanisms for monitoring noncompliance contained in the law*" (Erm, 2005, p.7).

normalmente, senza esclusioni di sorta. Salvo eccezioni (isole e località fortemente decentrate), non c'è ragione perché i Comuni producano direttamente tutte le componenti dei vari servizi. Esiste di norma la strada dell'esternalizzazione: da parte dei Comuni di piccola taglia verso i Comuni limitrofi più grandi; da parte di tutti i Comuni verso operatori (pubblici o privati) esterni alla pubblica amministrazione locale; da parte dei Comuni di ogni dimensione verso una società per azioni consortile costituita allo scopo.

Per partecipare all'assemblea dei soci di tale società i Comuni non hanno bisogno di pattuire preliminarmente alcuna forma associativa. Allo stesso modo, due o più Comuni possono avviare rapporti di scambio senza transitare da nessuna specifica o complessiva struttura associativa. L'aggregazione attraverso il mercato è, o dovrebbe essere, un'opzione quasi sempre accessibile.

Tuttavia, per i Comuni più piccoli o meno culturalmente attrezzati, anche l'esternalizzazione, pur necessaria in assenza di altre vie verso l'aggregazione, non è priva di ostacoli. *Make or buy* può concretamente rivelarsi un dilemma senza soluzione. Le autorità municipali possono riconoscersi tanto insufficienti a produrre all'interno quanto inadeguate ad operare sul mercato. Anche la "contrattistica" richiede personale e competenze adeguate.

Tra le cause del declino economico italiano si citano spesso le condizioni di scarsa concorrenzialità del settore dei servizi pubblici. Tra le ricette si citano le liberalizzazioni. In alcuni settori queste sono state avviate da tempo e procedono – dell'acqua si è già detto e si deve menzionare anche il caso dei trasporti - con estrema lentezza. A tacer d'altro, le liberalizzazioni postulano l'esistenza di un mercato concorrenziale (senza cartelli e collusioni) e, forse ancor più importante, un committente, il settore pubblico, che sappia redigere contratti, svolgere gare, verificare il rispetto delle condizioni pattuite e rivalersi di eventuali inadempienze. Su questo fronte, la nostra pubblica amministrazione si rivela ancora debole. Valga un solo esempio. Nei contratti di servizio relativi ai trasporti locali quasi sempre si richiede al gestore di condurre in proprio indagini di *customer satisfaction*. Il controllo sulla qualità dei servizi acquistati dovrebbe invece essere effettuato dal committente, cioè dall'ente locale. Questo richiede non solo un controllo democratico dal basso, che, probabilmente, nei piccoli Comuni è facilitato, ma anche una strumentazione tecnica che nei Comuni di piccola taglia può essere presente solo occasionalmente e per alcuni settori.

Dunque, per profittare delle economie di scala, l'esternalizzazione può essere uno strumento spuntato. Per gestire efficacemente la stessa esternalizzazione può essere necessario ricorrere a forme di cooperazione o trasferire l'incombenza al livello superiore di governo (la provincia). Tra le competenze di un'Unione, gare e contratti sembrano tra le più adatte.

Rimane comunque inteso che singoli Comuni, Comuni associati e ogni altro ente locale saranno facilitati dall'attività di eventuali agenzie nazionali di regolamentazione che facilitino almeno il *benchmarking* e la concorrenza per confronto (*yardstick competition*).

3.2.2. In Box 1 alla voce “beni pubblici” e in Fig.1 abbiamo visto un caso nel quale la cooperazione tra giurisdizioni diverse è particolarmente indicata per assicurare il livello di produzione ottimale. La cooperazione, tuttavia, è non solo volontaria ma anche costosa, quanto meno in termini di contrattazione tra soggetti diversi (Della Santa, 1996). Inoltre, quanto rappresentato in Fig. 1 si attaglia a quanto si espone in letteratura a spiegazione dei trasferimenti (da un livello di governo superiore) a favore di una giurisdizione con un'attività caratterizzata da economie esterne che conducono, in assenza di correzioni, ad un livello produttivi subottimale (Brosio, 1993, p. 422-423). Ammettiamo dunque che gli effetti del sottodimensionamento possano essere superati mediante cooperazione o mediante aiuto finanziario assegnato alle giurisdizioni sottostanti. Nei termini della Fig. 1 si può pensare che, in assenza di cooperazione, il governo statale o regionale intervenga rendendo disponibile alla giurisdizione 2 un contributo unitario pari a BC, in modo da consentire ad essa di realizzare la produzione ottimale quantificata in Q^* . E' però chiara, a questo punto, la differenza, individuabile sotto il profilo distributivo, tra i due modi di procedere; la cooperazione e l'intervento dall'alto. Nel primo caso ciascuna giurisdizione paga il costo commisurato alla quantità rispettivamente domandata, nel secondo una delle due giurisdizioni (nell'esempio la 1) approfitta del pagamento a cura del contribuente statale o regionale.

Da questo punto di vista la cooperazione è preferibile al trasferimento finanziario motivato con la presenza di economie esterne. Non appare invece irragionevole che lo Stato o la Regione predispongano un sostegno finanziario alla cooperazione. Esso può essere inteso a copertura dei costi di transazione, ma anche a parziale ristoro dei costi di produzione del servizio. In questo modo, a differenza del caso rappresentato da un trasferimento a correzione delle esternalità, entrambe le giurisdizioni dovrebbero approfittare di una riduzione del costo del servizio sostenuto localmente.

Se ci riferiamo ad una situazione descrivibile come in Fig. 1, il trasferimento, vuoi a correzione di esternalità, vuoi a incoraggiamento della cooperazione, deve essere di tipo condizionato, connesso cioè alla realizzazione di uno specifico bene pubblico. Nell'ipotesi particolare del sussidio a premio della cooperazione, si potrebbe però non andare troppo per il sottile. Si dovrebbe trattare di ipotesi di cooperazione specifica, ma si può pensare che i Comuni di più ristrette dimensioni siano impossibilitati a produrre, se non associandosi, beni pubblici quali la capacità di elaborare economie di varietà, la separazione tra politica e

gestione amministrativa, l'impiego di personale qualificato e specializzato. In questo senso un trasferimento non settoriale (non riferito cioè ad una precisa opera pubblica o ad un determinato servizio) a premio dell'associazionismo può risultare giustificato. Non sembra d'altra parte motivato un sistema di finanziamento derivato con connotazione di correzione delle esternalità, doppiato da un trasferimento per la cooperazione.

4. La flessibilità.

4.1. La teoria tradizionale del federalismo discute la distribuzione delle competenze tra diversi livelli di governo, centrale, periferico e intermedio (o intermedi). Essa assume come date le dimensioni che, all'interno di ciascun livello di governo, assumono le giurisdizioni. La regola federalista per l'assegnazione ai diversi livelli di governo delle funzioni pubbliche pone attenzione a due elementi: la differenziazione delle preferenze che consiglia di decentrare, e le economie di scala che inducono ad accentrare.

Il federalismo economico o fiscale prende atto della storia degli stati, delle nazioni e in particolare delle agglomerazioni che chiamiamo città, riconosce i confini nazionali e amministrativi e rispetta l'identificazione dei cittadini nei luoghi e nelle Comunità locali: intermedie, nazionali e europee (nel caso per l'appunto della UE). La teoria pone che i governi dei vari livelli curino, secondo i rispettivi ambiti, l'offerta di servizi e beni pubblici. Quanto alla produzione, talora sarà diretta e talora verrà acquistata da produttori esterni. L'esternalizzazione, come abbiamo visto al paragrafo precedente, è consigliata in particolare agli enti locali, quando ricorrano economie di scala.

In realtà, però, gli effetti benefici di beni e servizi pubblici non si contengono strettamente entro i confini dei territori e delle popolazioni che pagano i relativi costi. Sovente i benefici esulano⁹, meno spesso si possono esportare i costi delle politiche decise localmente. E' lecito attendersi che la mancata coincidenza tra benefici e costi sia più acuta nelle piccole giurisdizioni, vedi ancora una volta l'esempio dei piccoli e piccolissimi Comuni francesi e italiani. Gli effetti esterni, peraltro, non sono prerogativa della piccola dimensione. Trascuratazze e condotte egoistiche di alcune giurisdizioni sono patite anche da operatori di altre giurisdizioni, indipendentemente dalla taglia. Per esempio, se i Comuni a monte non depurano gli scarichi idrici, a valle diventa arduo irrigare o pescare o nuotare.

⁹ "Al limite" tutti siamo interessati al buon governo anche dell'angolo più riposto del mondo, in quanto da una generale situazione di stabilità e prosperità ricaveremo unitariamente prospettive di pace e progresso verso la realizzazione di altri beni pubblici *globali*, come per esempio la salvaguardia da fenomeni di degrado ambientale, effetto serra e consimili ambascie universali.

4.2. A differenza dei problemi posti dalle economie di scala, le questioni di equivalenza fiscale non possono essere risolte con l'esternalizzazione. Invece, a fronte dei problemi connessi con la fuoriuscita dei benefici della spesa pubblica locale dai confini giurisdizionali, un primo rimedio è costituito dal trasferimento al livello superiore di governo della funzione. Già a livello di Provincia molti effetti esterni comunali scompaiono, perché si internalizzano. Questa soluzione non va scartata, sebbene possa rivelarsi tanto più drastica e incerta nei risultati complessivi quanto più il sistema sia dotato di Comuni di dimensioni diverse. I piccoli, in quanto tali, non sono in grado di apprezzare appieno i benefici dei propri interventi, ma i grandi non soffrono, o soffrono meno, di questi problemi. Se i Comuni fossero quasi tutti piccoli, sembrerebbe adeguato passare l'incombenza alla Provincia o alla Regione. In questo modo però si priverebbero i Comuni di dimensioni più consistenti di funzioni che questi sarebbero in grado di svolgere al normale grado di efficienza e si violerebbe il principio di sussidiarietà. A meno che i Comuni minori non si unifichino in nuovi aggregati di soglia minima accettabile, bisognerebbe consentire agli enti di maggiori dimensioni di operare autonomamente, sopperendo altrimenti ai bisogni delle popolazioni dislocate nelle altre, più piccole, giurisdizioni. A queste provvederà il livello di governo superiore.

Le soluzioni di questo tipo, definite "a due velocità" o "a geometria variabile", non risultano frequenti nel panorama internazionale e, dove sono attuate (oltre che in Italia, in Brasile, Russia e Spagna), sembrano rispondere soprattutto a motivazioni politiche e geografiche (Joumard e Kongsrud, 2003, p. 24). L'alternativa è costituita dalla cooperazione tra i Comuni di dimensioni più modeste.

Per evitare l'assetto a due velocità, che comunque comporta rischi di duplicazioni e di opacità democratica, la cooperazione deve essere obbligatoria. Avremmo quindi tutti i piccoli Comuni obbligati a cooperare allo scopo di recuperare economie di scala e di realizzare l'equivalenza fiscale. Inoltre, in relazione a questo secondo obiettivo, anche i Comuni di dimensioni più consistenti potrebbero/dovrebbero partecipare a forme cooperative. Infine, se tra queste dovesse prevalere l'Unione, ci si potrebbe chiedere se, diffondendo questa istituzione su gran parte del territorio nazionale, non ci si stia avvicinando alla creazione di un ulteriore livello di governo.

Come giudicare una simile eventualità? In via di larga massima il numero dei livelli di governo è considerato un indice di decentramento che in sé, tuttavia, non sempre può essere giudicato positivamente. Per esempio, ai fini della crescita economica, un "certo" grado di decentramento istituzionale è utile; oltre un determinato limite, la correlazione tra decentramento e sviluppo diventa più incerta. Come se non bastasse, l'Unione di Comuni

potrà anche assumere il rilievo di un ulteriore livello di governo (comunque non previsto dalla Costituzione), ma la sua finalità non coincide con il decentramento, bensì con l'accentramento.

4.3. Dato che l'equivalenza fiscale mira alla coincidenza tra costi e benefici, anche in caso di cooperazione il trasferimento di poteri, per esempio all'Unione, deve riguardare non solo le attribuzioni di spesa ma anche quelle di entrata e, riguardo a queste, non solo le tariffe e le tasse ma anche le imposte vere e proprie (in caso di finanziamento di beni pubblici).

Se preferire la fusione o la cooperazione - e, in questo caso, verso quale tipo di patto tra Comuni orientarsi - va deciso anche in relazione al peso che si intende riconoscere alle economie di varietà e all'agibilità democratica del sistema. Il perseguimento dell'obiettivo dell'equivalenza fiscale può comportare che, per ogni funzione locale rilevante, si debba costituire un ente *ad hoc*. Infatti, l'ambito territoriale atto a favorire la coincidenza tra costi e benefici può variare, talché sarebbe necessaria un'autorità per l'acqua, un'altra per i trasporti, una terza per la scuola e via esemplificando. Un sistema federalista di questo tipo, incentrato su giurisdizioni funzionali sovrapposte e concorrenziali, è stato effettivamente proposto anche per il livello europeo (Frey e Eichenberger, 1999). Secondo i proponenti, esso non solo risolverebbe alla radice i problemi di mancata equivalenza fiscale, ma offrirebbe anche vantaggi di tipo democratico. Data la specializzazione funzionale delle varie giurisdizioni all'interno delle quali ciascuno si troverebbe a vivere, per il cittadino sarebbe facile individuare responsabilità e meriti in ordine alla fornitura dei diversi servizi. Inoltre, le giurisdizioni, sull'esempio svizzero, potrebbero organizzare referendum e ad ogni Comune aderente all'istituzione specializzata sarebbe garantito il diritto di *exit*.

E' chiaro che in un sistema di questo tipo sarebbero esaltati i vantaggi della specializzazione e trascurate le economie di varietà. Il processo democratico sviluppato per singole funzioni specifiche renderebbe improbabili le pratiche note come commercio dei voti, le quali spesso conducono a scelte irrazionali e all'espansione sistematica della spesa pubblica. L'intero sistema acquisirebbe un sapore tecnocratico da attenuare con meccanismi di elezione popolare dei dirigenti e di democrazia diretta. Non si sa peraltro quanta parte della cittadinanza, nel caso italiana, sarebbe in grado di apprezzare tale incremento della partecipazione elettorale.

5. La responsabilità.

A questo punto risulta evidente come la dicotomia fusione/collaborazione sia strettamente connessa con gli aspetti di governo democratico, vale a dire con i modi attraverso i quali si formano le scelte collettive.

5.1. Tra tutte quelle previste nella normativa italiana, l'Unione è la presente forma associativa più strutturata e potenzialmente a "360 gradi". L'assenza nella presente definizione legislativa di un vincolo superiore alle competenze conferibili è compatibile con la concezione originaria dell'Unione come stato intermedio verso la fusione.

Benché la cooperazione intercomunale sia fenomeno diffuso, in altri ordinamenti l'autorità associativa non può assorbire completamente le competenze degli enti associati. Per esempio in Spagna alle *mancomunidades* è impedito di porsi come sostitute dei Comuni partecipanti (se non nelle competenze conferite), mentre in Francia ai Comuni è esplicitamente proibito rimbalzare sulle *communauté* le funzioni loro delegate dallo stato e ai tre tipi possibili di *communauté* sono opposti elenchi di competenze obbligatorie.

Invece non c'è dubbio che oggi nel nostro paese, pur caduto l'obbligo della fusione, l'Unione venga considerata come sostituto della fusione. Anzitutto, per saggiare l'opinione che prevale negli ambienti associativi dell'amministrazione locale (Anci) valga la seguente citazione: "...soltanto di recente si è venuta compiutamente maturando la consapevolezza politico istituzionale di imboccare la strada di incoraggiare forme cooperative ed associative tra le stesse amministrazioni comunali. Si è così finalmente, quanto meno a livello legislativo, interrotto un orientamento politico culturale che tendeva ad affrontare la questione dei "Comuni polvere" secondo una logica tipicamente centralistica, che puntava pressoché esclusivamente alla loro fusione". (Saponaro G. e F. Boccia, 2005, p. 303).

In secondo luogo gli statuti delle Unioni esistenti sono spesso corredati da un elenco di competenze (da attivare a livello di Unione con specifiche e singole deliberazioni dei singoli Comuni aderenti) che praticamente esaurisce le possibili attività comunali. Lo "statuto tipo" dell'Anci elenca 18 materie che investono praticamente tutte le politiche di qualche rilievo che si possono condurre in abito locale¹⁰.

Come avviene, o dovrebbe avvenire, nei processi federalistici, dove la sovranità popolare si esplica partendo dal basso, l'Unione *italian style* rimane però vincolata alla realizzazione delle competenze trasferite, non può cioè avviarne altre. Per converso, i Comuni al momento

¹⁰ Si tratta di: 1) coordinamento nei settori della sicurezza del lavoro e della protezione civile; 2) polizia municipale; 3) servizi sociali; 4) trasporto locale e scolastico; 5) mensa scolastica; 6) servizi cimiteriali; 7) assunzioni, retribuzioni, formazione e aggiornamento del personale; 8) contrattazione decentrata; 9) rifiuti solidi urbani; 10) sportello unico per le attività produttive; 11) gestione dei servizi catastali; 12) effettuazione, affidamento e gestione di appalti di servizi, forniture ed opere pubbliche di interesse congiunto di più Comuni e/o dell'Unione; 13) commercio e pubblici esercizi; 14) informatizzazione; 15) servizi ambientali e beni paesaggistici; 16) anagrafe, Aire, stato civile e liste elettorali; 17) servizi culturali; 18) coordinamento, programmazione e pianificazione (Formiconi, 2005, pp. 326-7).

dell'associazione possono rinunciare completamente all'esercizio delle funzioni attivate e ai servizi gestiti, ma successivamente e anche singolarmente possono dar vita a nuove politiche. La conformazione giuridica dell'Unione risulta abbastanza articolata e impegnativa. Da ciò stesso può derivare una spinta – ulteriore rispetto ai motivi delle economie di scala e dell'equivalenza fiscale - a trasferire più competenze e più importanti compiti. Lo stesso sistema di sussidi è congegnato in modo da assicurare un apporto crescente all'aumento dei servizi conferiti all'Unione. Oltre un certo punto il fulcro dell'attività amministrativa locale transita dai Comuni all'Unione, come per tanti versi è auspicabile che avvenga. L'Unione è allora identificabile come un ente locale di base diverso dal Comune ordinario e che opera in luogo del Comune ordinario. La differenza precipua si concentra nel sistema di rappresentanza e di decisione collettiva, che, nell'Unione, è di doppio livello.

5.2. Relativamente alla formazione degli organi dell'Unione, la normativa (*Testo unico*, art. 32 comma 3) prevede che il presidente sia scelto tra i sindaci dei Comuni aderenti e che gli altri organi, e tra questi l'organo assembleare o consiglio, siano formati “da componenti delle giunte e dai consigli dei Comuni associati”. Si pongono alcune questioni democratiche.

Per esempio, se sia più confacente al rispetto della volontà popolare il sistema del Comune ordinario, dove le decisioni sono assunte direttamente dall'eletto nel consiglio comunale, o quello dell'Unione, dove le scelte sono deliberate nel consiglio dell'Unione dai rappresentanti dei consigli comunali. C'è da temere che in questo secondo contesto la *voce* dei cittadini diminuisca. Un sistema di decisione pubblica a doppio livello aumenta i costi del monitoraggio dei governati sui governanti. Se si stabilisse che i due sistemi non sono ugualmente funzionali, bisognerebbe chiedersi perché ad una parte della popolazione sono approntati strumenti di espressione democratica peggiori di quelli offerti all'altra parte.

Altro fattore critico è connesso ai poteri di *exit* riconosciuti ai cittadini. Si pensa infatti che la dispersione orizzontale dei poteri pubblici offra la possibilità di sottrarsi ad un governo stimato insoddisfacente, per sperimentarne uno diverso. Generalmente si immagina che il contribuente-elettore-utente locale tenda a risiedere nel Comune con livelli e qualità di spesa pubblica e di pressione tributaria più rispondenti alle proprie preferenze. Il trasferimento avverrà di preferenza tra Comuni limitrofi. Se questi si fondono, ma anche se questi omogeneizzano le proprie politiche tramite Unione, gli spazi per l'*exit* si riducono.

Possiamo mettere insieme i due argomenti osservando, in via di massima, che, quando un Comune affida le sue politiche all'Unione, attenua ai suoi cittadini sia l'*exit* sia la *voce*. A misura che aumentano la quantità e l'importanza delle politiche coinvolte il difetto si aggrava.

Quando un Comune decide per la fusione, invece, esso limita la prima forma di espressione della sovranità popolare ma non la seconda.

Si dirà però che l'Unione può vantare tra i suoi pregi il fatto di consentire la sopravvivenza dei piccoli e piccolissimi Comuni, intesi come centri di pubblici poteri di prossimità. Questa tesi trascura che con l'ingresso in un'Unione il piccolo e piccolissimo Comune muta esso stesso. Le scarse capacità di agire denotano i Comuni di ridotte dimensioni; essi sono nell'impossibilità di organizzare, fornire e gestire al meglio i servizi utili ai loro cittadini. Qui risiede il motivo dell'adesione del Comune all'Unione. Ma, a meno che il tutto si risolva in una finzione, per offrire migliori servizi, evitando duplicazioni, il Comune deve mettere in pool una parte delle sue già scarse prerogative reali. Nel piccolo Comune, dopo l'adesione ad un'Unione rimane la prossimità, ma si assottiglia il potere.

Del resto in Francia, dove si vogliono salvaguardare i piccoli Comuni, si è allo stesso tempo consapevoli del loro ruolo effettivo. I piccoli Comuni sono visti come centri d'ascolto, mentre all'alto numero di consiglieri comunali (circa 500.000 persone) viene attribuito soprattutto un ruolo di mediazione sociale (Sénat de la République Française, 2000). Si tratta di compiti importanti, ma quando parliamo di governo locale alludiamo ad una serie di funzioni più ampia. D'altra parte, proprio in Francia si affaccia qualche problema di logica democratica, visto che è aperto il dibattito sull'opportunità di introdurre l'elezione diretta degli organi dell'*intercommunalité* o, quanto meno, dei presidenti. L'elezione diretta, ritenuta da taluno inevitabile sul piano della sociologia politica (Le Saout, 2005), aumenterebbe il potere politico in capo all'intercomunalità e, rendendo più evidente la ridondanza dei piccoli Comuni, forse potrebbe valere a rilanciare l'ipotesi della fusione.

5.3. Al contrario di quanto ora sottolineato, si potrebbe sostenere che l'adesione ad un'Unione accresce e non mortifica il potere di un piccolo Comune. Temiamo che alla base di tale considerazione ci sia il riferimento al sistema di decisione interno alle Unioni, sistema che in realtà presenta un lato problematico, da soppesare con attenzione soprattutto per i suoi possibili effetti negativi di finanza pubblica.

Il consiglio dell'Unione, che è organo decisionale comunque frutto di un'elezione di secondo livello, può essere formato secondo un criterio proporzionale in rapporto alla popolazione dei Comuni associati o secondo un criterio federalista, non proporzionale, di rappresentanza paritetica dei territori comunali. Se all'Unione partecipano anche Comuni di minime dimensioni, per attribuire una rappresentanza anche al più piccolo e per evitare la formazione

di consigli pletorici¹¹, il primo criterio verrà corretto con l'aggiunta di dosi del secondo. Data anche la caratteristica plurisetoriale dell'Unione, la rappresentanza non proporzionale aumenta ovviamente il potere d'interdizione dei piccoli Comuni e soprattutto rischia di favorire la pratica nota come commercio dei voti (vedi Box 2). Questo schema decisionale ben si colloca nell'atteggiamento che sembra prevalere nelle fasi decisionali dei piccoli Comuni. Alle motivazioni ideologiche, politiche o partitiche si assegna scarso rilievo e il consenso si determina su una base trasversale.

Se l'Unione viene vista e vissuta – mediante un consistente trasferimento di funzioni – come alternativa alla fusione, essa va giudicata come un'alternativa scadente tanto sotto il profilo democratico, quanto dell'efficienza delle scelte pubbliche. E' su questo piano che, come riassumiamo in Box 3, si affaccia una delle differenze più ampie tra fusione e Unione.

¹¹ Tra l'altro “il numero dei componenti degli organi non può comunque eccedere i limiti previsti per i Comuni di dimensioni pari alla popolazione complessiva dell'ente” (Testo unico, art. 32, comma 5). D'altra parte dovrebbe essere garantita la rappresentanza delle minoranze di ciascun Comune associato (comma 3); pertanto anche il più piccolo Comune dovrebbe essere rappresentato al minimo da due persone.

Box 2 Coalizioni vincenti tra Comuni all'interno di un'Unione a seconda del criterio di rappresentanza.

Immaginiamo aderiscano all'Unione quattro giurisdizioni di taglia demografica diversa; in particolare uno dei Comuni ospita una popolazione superiore alla metà della popolazione dell'intera Unione. Poniamo, come indicato nel prospetto sottostante, che la giurisdizione A abbia 22 (o multiplo) cittadini, la B 11 (o lo stesso multiplo), la C 5 e la D 3. Se il consiglio dell'Unione viene formato con la logica strettamente proporzionale, sono possibili 8 coalizioni vincenti, tra le quali quella formata dalla sola giurisdizione A, giurisdizione che è comunque necessaria per la formazione di ogni altra maggioranza. Si abbandoni ora la rappresentanza proporzionale alla popolazione e si passi ad una rappresentanza quasi uguale per giurisdizione. Denominiamo questa soluzione "quasi federalista", perché in questo caso l'organo di governo delle unioni si apparenta al modello della seconda camera che, segnatamente nei paesi federali, ammette la rappresentanza, tendenzialmente su base egualitaria, degli stati e non delle popolazioni. Le possibili coalizioni vincenti scendono a 7. Tra queste una, l'ultima, non comprende la giurisdizione A: si tratta quindi di una coalizione maggioritaria che non corrisponde alla maggioranza della popolazione dell'Unione. Nell'ultimo caso si dà luogo alla rappresentanza pienamente federalista che comporta di assegnare lo stesso numero di voti a ciascuna giurisdizione. Le coalizioni vincenti scendono a 5; ciascuna giurisdizione può essere esclusa da una sola coalizione. Le coalizioni più probabili sono A + B + D; A + C + D; B + C + D, vale a dire quelle che comprendono il numero minimo possibile di giurisdizioni e la giurisdizione D che essendo la più piccola dal punto di vista demografico porrà alle altre in sede di trattativa le richieste meno onerose. Dovendo rispondere a pochi abitanti, la giurisdizione D si potrà accontentare di un piccolo (in termini assoluti) impianto sportivo, di una piccola biblioteca, di piccolo consultorio, di una modesta estensione della rete di trasporto.

	A	B	C	D
Proporzionale	22	11	5	3
Maggioranza 21 voti				
Coalizioni vincenti	A A + A + A + A + A + A +	B B + B +	C C C C + C +	D D D D D
Quasi federale	3	2	1	1
Maggioranza 4 voti				
Coalizioni vincenti	A + A + A + A + A +	B B + B + B +	C C C + C + C +	D D D D
Federale	1	1	1	1
Maggioranza 3 voti				
Coalizioni vincenti	A + A + A + A +	B + B + B + B +	C C + C + C +	D D D D

Box 3. Fusione, Unione e cooperazione specifica a confronto.

	Fusione	Unione	Cooperazione specifica
Economie di scala: - costi amm. e di impianto istituzionale; - altri costi.	* * * * *	* * *	* * * *
Economie di varietà	* * *	* *	*
Equivalenza fiscale	* *	* *	* * *
Semplificazione istituzionale	* * *	*	*
Processo democratico	* * *	*	*

6. Conclusioni.

6. 1. In questo testo, all'interno del concetto di aggregazione e con una certa arbitrarietà, abbiamo tenuta separata la fusione, da intendersi tra giurisdizioni dello stesso livello, e la cooperazione, che può essere orizzontale o verticale. In tutti i paesi federali, nonché in tutti gli stati organizzati su più livelli di governo, è insita una necessità, quanto meno un'opportunità, di aggregazione. Di fatto le politiche pubbliche evolvono e non può essere considerata intangibile una determinata distribuzione di competenze tra livelli di governo e governi di diversa dimensione.

Nel discutere di questi temi le questioni economiche che maggiormente entrano in gioco riguardano le economie di scala, le economie di varietà, l'equivalenza fiscale e gli effetti di traboccamento. Si può aggiungere la problematica connessa con la semplificazione amministrativa e con i costi di adempimento che la pubblica amministrazione, nel suo complesso, impone agli operatori. Non va trascurata infine la procedura cui vengono sottoposte le scelte pubbliche. L'aggregazione, nelle sue varie forme, comporta variazioni nei meccanismi di scelta non irrilevanti tanto sotto il profilo democratico quanto dal punto di vista dell'efficienza delle scelte da compiere.

6.2. La cooperazione, che può assumere diverse forme, presenta una diversa intensità, massima nell'Unione, come prevista nell'ordinamento italiano. La cooperazione risponde ad una pluralità di obiettivi, tra i quali è compreso il recupero delle economie di scala, senza però

che questo scopo sia dominante. Se non altro, alle economie di scala ci si può avvicinare anche con le esternalizzazioni.

A rendere utile e talvolta necessaria la cooperazione è l'obiettivo dell'equivalenza fiscale, che peraltro può essere realizzata meglio con sistemi di cooperazione specifici, per singole materie, che con patti cooperativi a tutto campo.

Utili al recupero delle economie di scala, le esternalizzazioni non sono invece di norma adatte per realizzare l'equivalenza fiscale. Per rispettare questo criterio in qualche caso più di tutto può valere il passaggio della competenza al livello di governo superiore.

L'aggregazione, da svolgersi in chiave cooperativa o in chiave fusionista, si associa a motivazioni e a risvolti non solo di efficienza economica ma anche di equità distributiva. Può rivelarsi da un lato impervio, dall'altro auspicabile il passaggio ad un'organizzazione condivisa di servizi utilizzati e finanziati allo stesso tempo da una giurisdizione ricca (dotata di ampia base imponibile) e da una giurisdizione povera.

6.3. Nell'ambito della cooperazione orizzontale, l'Unione di Comuni appare strumento senz'altro versatile, vale a dire adatto ad aree territoriali e demografiche anche molto diverse, nonché confacente allo sviluppo di svariate politiche: ambientali e territoriali, economiche e sociali. Essa non può però essere considerata insostituibile o sempre preferibile rispetto ad altri modi e forme di concertazione, cogestione, coproduzione. In particolare il necessario sfruttamento delle economie di scala può essere realizzato con mezzi diversi e in qualche caso migliori, perché più agili e diretti.

Per converso, l'Unione non vale come sostituto o surrogato della fusione tra Comuni contermini. Sul punto ci sentiamo di condividere e di applicare al nostro paese la conclusione cui perviene l'ultimo rapporto Oecd sull'economia e le istituzioni austriache: *"From an economic perspective, voluntary mergers of municipalities would be a preferable option as mergers allow the benefits of increasing returns to scale to be reaped while preserving accountability to local voters. Widening co-operation between municipalities through the joint provision of services is a second option."* (Oecd, 2005, p.2).

Nel caso dei piccoli e piccolissimi Comuni l'Unione non risolve il problema delle economie di scala, quanto meno per la parte relativa ai costi amministrativi. Anzi, per questa parte c'è qualche rischio di aggravamento perché i Comuni di dimensioni ristrette, aderendo ad un'Unione, si possono ritrovare con un apparato sia pur minimo ma ancora meno incisivo di prima.

Secondo gli schemi del federalismo, la presenza di un'ampia quantità di giurisdizioni, quale che sia la loro dimensione, può essere giustificata con la concorrenza fiscale che essa consente

o dovrebbe consentire. Lo svolgimento della concorrenza è però legato alla disponibilità degli operatori a trasferire residenze e attività produttive nelle località con il mix di servizi e pressione fiscale più gradito. La mobilità, però, in Italia risulta normalmente limitata e non sembra neppure tanto reputata presso i sostenitori della sopravvivenza dei piccoli Comuni. Quando, a favore di questi, si menzionano e si valutano positivamente gli elementi di identificazione municipale, implicitamente si giudicano criticamente i fenomeni di mobilità.

6.4. La realizzazione di forme aggregative in Italia procede con lentezza. Emblematiche in questo senso sono le vicende legate all'applicazione della "Legge Galli". La diffusione dell'Unione, anche dopo la caduta dell'obbligo di sfociare nella fusione, rientra in questa deriva nazionale e localmente subisce qualche battuta d'arresto e qualche inversione di rotta.

Nondimeno prevale l'opinione che con l'accesso una forma associativa come l'Unione la prospettiva delle fusioni tra i Comuni più piccoli sia un discorso chiuso. Viceversa riteniamo che il tema vada riproposto. Sul piano analitico ci si dovrebbe muovere su due piani.

In primo luogo dovrebbero essere ripresi gli studi sui costi pro capite dei piccoli Comuni e sui benefici effettivi che a questi derivano con il passaggio delle competenze all'Unione. I costi da tenere maggiormente al centro dell'analisi sono quelli amministrativi e quelli di impianto istituzionale.

In secondo luogo sono auspicabili indagini di sociologia politica e di demografia sulle realtà dei piccoli Comuni. Temiamo che molti di essi si caratterizzino per un'eccessiva polarizzazione sociale per età degli abitanti. La democrazia include tra i suoi tanti aspetti e le sue molteplici esigenze certamente la prossimità delle istituzioni, ma anche il confronto tra esperienze e aspirazioni diverse arricchisce il discorso civile. Allo scopo non sarebbe preferibile disporre di Comuni di una taglia minima consistente?

Se esitiamo a condividere la tesi che vede nell'Unione l'alternativa alla fusione, non per questo stimiamo l'Unione priva di significato, soprattutto se questa è destinata a compiti di progettazione. I territori – non solo i campanili e i villaggi – hanno una loro identità e devono continuamente elaborare una loro prospettiva. L'Unione è la sede data ai territori per stabilire un progetto di futuro in cui riconoscersi.

Testi citati

- Anci, 2005, , *Statuti e regolamenti per gli enti locali: un contributo per l'attuazione della nuova potestà normativa dell'ente locale*, Roma
- Bish R.L., 2001, *Local Government Amalgamations*, C.D. Howe Institute, Ottawa, The Urban Papers n.150, www.cdhowe.org
- Brosio G., 1993, *Economia e finanza pubblica*, La Nuova Italia Scientifica, Roma
- Buchanan J. M. e G. Tullock, 1962, *The Calculus of Consent*, Ann Arbor
- Cabral L., 2002, *Economia industriale*, Carocci, Roma
- Erm, 2005, *Models of Aggregation for Water and Sanitation Provision*, World Bank
- Dafflon B., 2003, *Analyse socio-économique de trente-deux fusions de communes dans le canton de Fribourg*, Faculté des Sciences économiques et sociales, Fribourg, WP 265
- Dafflon B. e K. Tòth, 2005, *Fiscal Federalism in Switzerland: Relevant Issues for Transition Economies in Central and Eastern Europe*, World Bank w.p. 3655
- Della Santa M., 1996, *Dalla collaborazione alla fusione*, tesi di dottorato Università di Friburgo
- Formiconi D., 2005, *Proposta di statuto tipo delle Unioni di Comuni*, in Anci, mimeo
- Frey B.S. e R. Eichenberger, 1999, *The New Democratic Federalism for Europe. Functional, Overlapping and Competing Jurisdictions*, Edward Elgar, Cheltenham UK
- Hirschman A.O., 1970, *Exit, Voice and Loyalty*, Harvard University Press, Cambridge Mass
- Istat, 2005, *Finanza locale: entrate e spese dei bilanci consuntivi (Comuni, Province e Regioni). Anno 2000*
- Joumard I. e C. Giorno, 2005, *Getting the most out of public sector decentralization in Spain*, Oecd, ECO/WKP (2005)23
- Joumard I. e P. M. Kongsrud, 2003, *Fiscal Relations across Government Levels*, Oecd, Economic Department workin paper n. 375
- Joumard I. e T. Yokoyama, 2005, *Getting the Most out of Public Sector Decentralisation in Japan*, Oecd, Economic Department workin paper n. 416
- Leland S. e K. Thurmaier, 2003, *Reshaping the Local Government Landscape: a Theoretical and Empirical Study of Modern Municipal Reform Movements*, "7th Public Management Research Conference", Georgetown University, Washington DC
- Le Saout R., 2005, *Même le maire de la plus petite commune peut s'opposer*, « Le Monde », 8 ottobre
- Ministero dell' Interno, 2001, *Indicatori, termometro delle pubbliche amministrazioni*
- Ministero dell'Interno. Dipartimento per gli affari interni e territoriali, 2004, *Rapporto sulla forma associata delle unioni di comuni dal 1996 al 2003*, Roma, mimeo
- Muraro G., 2005, *La riforma dei servizi idrici e il ruolo del Comitato*, audizione alla Commissione 13a "Territorio, ambiente, beni ambientali" del Presidente del Comitato per la vigilanza sull'uso delle risorse idriche, Roma, mimeo
- Musgrave R.A. e P. B. Musgrave, 1989, *Public Finance in Theory and Practice*, McGraw-Hill, 5th edition
- Oates W.E., 1972, *Fiscal Federalism*, Harcourt Brace Jovanovich Inc., New York
- Oecd, 2005, *Economic Survey of Austria 2005: Reforming Federal Fiscal Relations (assessment and recommendations on chapter 3)*, www.oecd.org/documentprint
- Olson M., 1969, *The Principle of "Fiscal Equivalence": the Division of Responsibilities among Different Levels of Government*, in "American Economic Review", n.49, pp.479 – 487
- Samuelson P. A. e W.D.Nordhaus, 1987, *Economics*, McGraw Hill, New York, (citazioni dalla dodicesima edizione italiana, 1992, Zanichelli, Bologna
- Saponara G. e F. Boccia, 2005, cap. X, *Le forme associative tra gli enti locali*, in Anci, 2005, pp. 301 - 315
- Sénat de la République Française, 2000, *Rapport d'information*, n.447

Tabella 1. Fusioni di comuni.

Paese	Anno delle principali iniziative	Contenuto	Numero comuni prima	Numero comuni dopo	Numero comuni nel 1992
Belgio	1971	Legge sulla fusione	2669	596	589
Danimarca	1958	Legge sul ridimensionamento comunale	1358	275	275
Francia	1971	Legge sulla fusione	38.814	36.433	36.763
Germania	1969	Riforma delle collettività locali	24.386	8.501	8.077
Giappone	1953	Legge sulla fusione di città e villaggi	9.868	3.373	2.929 (2004)
Gran Bretagna	1972	Legge sui governi locali	1.383	402	n.d.
Italia	1971	Istituzione delle regioni ordinarie	8.032	8.066	8.100
Norvegia	1956	Legge sul raggruppamento comunale	744	454	439
Spagna	1978		8.800	8.150	n.d.
Svezia	1961	Principi sul ridimensionamento comunale	2.281	278	286
Svizzera				3.011 (1990)	2.940 (1996)

Fonte: Dafflon, 2003; Jourmard e Yokoyama, 2005.

Tabella 2. - Distribuzione dei Comuni per classi demografiche

Classi demografiche	Numero comuni				Totali parziali				Totali parziali %			
	Italia	Francia	Spagna*	Austria	Italia	Francia	Spagna	Austria	Italia	Francia	Spagna	Austria
fino a 500	846	20.977		173	846	20.977		173	10,44	57,03		7,33
501-1.000	1.128	6.754	4.921	426	1.974	27.731	4.921	599	24,37	75,39	60,69	25,39
1.001-2.000	1.679	4.231		1.131 (°)	3.653	31.962		1.730	45,09	86,90		73,34
2.001-3.000	977	1.551			4.630	33.513			57,15	91,11		
3.001-5.000	1.206	1.324	1.983	412 (°°)	5.836	34.837	6.904	2.142	72,04	94,71	85,15	90,80
5.001-10.000	1.153	1.009	531	144	6.989	35.846	7.435	2.286	86,27	97,46	91,70	96,91
10.001-20.000	639	493		49	7.628	36.339		2.335	94,16	98,80		98,98
20.001-50.000	335	323	543	16	7.963	36.662	7.978	2.351	98,30	99,67	98,40	99,66
50.001-100.000	96	83	73		8.059	36.745	8.051		99,48	99,90	99,30	
100.001-250.000	29	30			8.088	36.775			99,84	99,98		
250.001-500.000	7	5	51	7(°°°)	8.095	36.780	8.102	2.358	99,93	99,99	99,93	99,96
oltre 500.000	6	2	6	1	8.101	36.782	8.108	2.359	100	100	100	100
Totale	8.101	36.782	8.108	2.359								

* Per la Spagna le classi demografiche sono: fino a 1.000; da 1.001 a 5.000; da 5.001 a 10.000; da 10.001 a 50.000; da 50.001 a 100.000; da 100.001 a 500.000; oltre 500.000. I numeri sono posti in corrispondenza al limite superiore.

(°) da 1.001 a 2.500

(°°) da 2.501 a 5.000

(°°°) da 50.001 a 5000.000

Fonte: nostre elaborazioni su dati ISTAT (Italia, censimento della popolazione 2001), dati INSEE (Francia, censimento della popolazione 1999), dati INE (Spagna, 2003) e dati ST.AT (Austria, 2001)

Tabella 3 - Dimensione media dei comuni in alcuni stati membri dell'Oecd.

Stato	Numero di abitanti	Anno
Austria	3.421	1998
Belgio	17.400	2001
Corea	206.728	2000
Danimarca	18.760	1990
Finlandia	10.870	1990
Francia	1.600	2001
Germania	5.900	2001
Giappone	36.500	2000
Italia	7.100	2001
Lussemburgo	3.210	1990
Norvegia	9.000	1990
Olanda	27.559	1990
Portogallo	32.300	1990
Regno Unito	135.700	2001
Spagna	5.269	2003
Svezia	30.800	2001
Svizzera	2.468	2001

Fonte:Joumard - Giorno (2005)

Tab 4 Media per regione delle dimensioni demografiche delle unioni e dei comuni partecipanti. 2003.

Regione	Dimensione media unioni	Dimensione. media. comuni partecipanti	Ranking secondo unioni	Ranking secondo comuni
Abruzzo	45.444	5.826	1	3
Campania	42.788	9.169	2	1
Umbria	36.519	4.565	3	6
Puglia	28.050	6.011	4	2
Sicilia	20.260	5.525	5	4
Em. Romagna	17.698	4.588	6	5
Sardegna	14.178	3.544	7	8
Veneto	13.925	4.136	8	7
Calabria	11.210	3.114	9	9
Marche	9.638	2.677	10	10
Lazio	9.630	2.116	11	11
Molise	9.593	1.566	12	13
Piemonte	8.225	1.252	13	14
Lombardia	5.311	1.572	14	12

Fonte: Ministero dell'Interno. Dipartimento per gli affari interni e territoriali, 2004, e nostre elaborazioni..

Tabella 5. Pressione finanziaria e tributaria nei comuni di diversa ampiezza demografica. Bilanci 2000. Importi pro capite in migliaia di lire.

Classe demografica	Pressione finanziaria	Pressione tributaria	Intervento erariale	Intervento regionale
0 - 499	872	490	694	270
500 - 999	720	423	555	184
1000 - 1999	635	393	451	147
2000 - 2999	619	390	406	131
3000 - 4999	647	414	375	105
5000 - 9999	681	453	325	85
10.000 - 19.999	716	481	342	81
20.000 - 59.999	784	526	371	80
60.000 - 99.999	830	558	482	74
100.000 - 249.999	1.022	703	461	131
250.000 - 499.000	1.151	851	651	132
500.000 e oltre	710	892	730	79
Totale nazionale	765	571	450	96

Fonte: Ministero dell'Interno. Dipartimento per gli affari interni e territoriali, 2001.

Tabella 6. Spese dei comuni per classe d'ampiezza demografica (dati pro capite in migliaia di lire, impegni, anno 2000)

Classe demografica	Spese correnti	Funzioni generali di amministrazione, gestione e controllo	Spese in conto capitale	Spese totali
Fino a 5.000	1.575	607	1.190	3.162
5001-10.000	1.161	376	560	1.996
10.001-20.000	1.141	351	531	1.941

Fonte: nostre elaborazioni su dati Istat, 2005.

Working Papers

The full text of the working papers is downloadable at <http://polis.unipmn.it/>

*Economics Series	**Political Theory Series	⁶ Al.Ex Series
2006 n.71*	Angela Frascini and Franco Oscultati: <i>La teoria economica dell'associazionismo tra enti locali</i>	
2006 n.70*	Mandana Hajj and Ugo Panizza: <i>Religion and gender gap, are Muslims different?</i>	
2006 n.69*	Ana Maria Loboguerrero and Ugo Panizza: <i>Inflation and labor market flexibility: the squeaky wheel gets the grease</i>	
2006 n.68*	Alejandro Micco, Ugo Panizza and Monica Yañez: <i>Bank ownership and performance: does politics matter?</i>	
2006 n.67*	Alejandro Micco and Ugo Panizza: <i>Bank ownership and lending behavior</i>	
2006 n.66*	Angela Frascini: <i>Fiscal federalism in big developing countries: China and India</i>	
2006 n.65*	Corrado Malandrino: <i>La discussione tra Einaudi e Michels sull'economia pura e sul metodo della storia delle dottrine economiche</i>	
2006 n.64 ^e	Stefania Ottone: <i>Fairness: a survey</i>	
2006 n.63*	Andrea Sisto: <i>Propensity Score matching: un'applicazione per la creazione di un database integrato ISTAT-Banca d'Italia</i>	
2005 n.62*	P. Pellegrino: <i>La politica sanitaria in Italia: dalla riforma legislativa alla riforma costituzionale</i>	
2005 n.61*	Viola Compagnoni: <i>Analisi dei criteri per la definizione di standard sanitari nazionali</i>	
2005 n.60 ^e	Guido Ortona, Stefania Ottone and Ferruccio Ponzano: <i>A simulative assessment of the Italian electoral system</i>	
2005 n.59 ^e	Guido Ortona and Francesco Scacciati: <i>Offerta di lavoro in presenza di tassazione: l'approccio sperimentale</i>	
2005 n.58*	Stefania Ottone and Ferruccio Ponzano, <i>An extension of the model of Inequity Aversion by Fehr and Schmidt</i>	
2005 n.57 ^e	Stefania Ottone, <i>Transfers and altruistic punishment in Solomon's Game experiments</i>	

- 2005 n. 56^ε Carla Marchese and Marcello Montefiori, *Mean voting rule and strategical behavior: an experiment*
- 2005 n.55** Francesco Ingravalle, *La sussidiarietà nei trattati e nelle istituzioni politiche dell'UE.*
- 2005 n. 54* Rosella Levaggi and Marcello Montefiori, *It takes three to tango: soft budget constraint and cream skimming in the hospital care market*
- 2005 n.53* Ferruccio Ponzano, *Competition among different levels of government: the re-election problem.*
- 2005 n.52* Andrea Sisto and Roberto Zanola, *Rationally addicted to cinema and TV? An empirical investigation of Italian consumers*
- 2005 n.51* Luigi Bernardi and Angela Fraschini, *Tax system and tax reforms in India*
- 2005 n.50* Ferruccio Ponzano, *Optimal provision of public goods under imperfect intergovernmental competition.*
- 2005 n.49* Franco Amisano e Alberto Cassone, *Proprieta' intellettuale e mercati: il ruolo della tecnologia e conseguenze microeconomiche*
- 2005 n.48* Tapan Mitra e Fabio Privileggi, *Cantor Type Attractors in Stochastic Growth Models*
- 2005 n.47^ε Guido Ortona, *Voting on the Electoral System: an Experiment*
- 2004 n.46^ε Stefania Ottone, *Transfers and altruistic Punishments in Third Party Punishment Game Experiments.*
- 2004 n.45* Daniele Bondonio, *Do business incentives increase employment in declining areas? Mean impacts versus impacts by degrees of economic distress.*
- 2004 n.44** Joerg Luther, *La valorizzazione del Museo provinciale della battaglia di Marengo: un parere di diritto pubblico*
- 2004 n.43* Ferruccio Ponzano, *The allocation of the income tax among different levels of government: a theoretical solution*
- 2004 n.42* Albert Breton e Angela Fraschini, *Intergovernmental equalization grants: some fundamental principles*
- 2004 n.41* Andrea Sisto, Roberto Zanola, *Rational Addiction to Cinema? A Dynamic Panel Analysis of European Countries*
- 2004 n.40** Francesco Ingravalle, *Stato, große Politik ed Europa nel pensiero politico di F. W. Nietzsche*

- 2003 n.39^ε Marie Edith Bissey, Claudia Canegallo, Guido Ortona and Francesco Scacciati, *Competition vs. cooperation. An experimental inquiry*
- 2003 n.38^ε Marie-Edith Bissey, Mauro Carini, Guido Ortona, *ALEX3: a simulation program to compare electoral systems*
- 2003 n.37* Cinzia Di Novi, *Regolazione dei prezzi o razionamento: l'efficacia dei due sistemi di allocazione nella fornitura di risorse scarse a coloro che ne hanno maggiore necessita'*
- 2003 n. 36* Marilena Localtelli, Roberto Zanola, *The Market for Picasso Prints: An Hybrid Model Approach*
- 2003 n. 35* Marcello Montefiori, *Hotelling competition on quality in the health care market.*
- 2003 n. 34* Michela Gobbi, *A Viable Alternative: the Scandinavian Model of "Social Democracy"*
- 2002 n. 33* Mario Ferrero, *Radicalization as a reaction to failure: an economic model of islamic extremism*
- 2002 n. 32^ε Guido Ortona, *Choosing the electoral system – why not simply the best one?*
- 2002 n. 31** Silvano Belligni, Francesco Ingravalle, Guido Ortona, Pasquale Pasquino, Michel Senellart, *Trasformazioni della politica. Contributi al seminario di Teoria politica*
- 2002 n. 30* Franco Amisano, *La corruzione amministrativa in una burocrazia di tipo concorrenziale: modelli di analisi economica.*
- 2002 n. 29* Marcello Montefiori, *Libertà di scelta e contratti prospettici: l'asimmetria informativa nel mercato delle cure sanitarie ospedaliere*
- 2002 n. 28* Daniele Bondonio, *Evaluating the Employment Impact of Business Incentive Programs in EU Disadvantaged Areas. A case from Northern Italy*
- 2002 n. 27** Corrado Malandrino, *Oltre il compromesso del Lussemburgo verso l'Europa federale. Walter Hallstein e la crisi della "sedia vuota"(1965-66)*
- 2002 n. 26** Guido Franzinetti, *Le Elezioni Galiziane al Reichsrat di Vienna, 1907-1911*
- 2002 n. 25^ε Marie-Edith Bissey and Guido Ortona, *A simulative frame to study the integration of defectors in a cooperative setting*
- 2001 n. 24* Ferruccio Ponzano, *Efficiency wages and endogenous supervision technology*
- 2001 n. 23* Alberto Cassone and Carla Marchese, *Should the death tax die? And should it leave an inheritance?*
- 2001 n. 22* Carla Marchese and Fabio Privileggi, *Who participates in tax amnesties? Self-selection of risk-averse taxpayers*
- 2001 n. 21* Claudia Canegallo, *Una valutazione delle carriere dei giovani lavoratori atipici:*

la fedeltà aziendale premia?

- 2001 n. 20* Stefania Ottone, *L'altruismo: atteggiamento irrazionale, strategia vincente o amore per il prossimo?*
- 2001 n. 19* Stefania Ravazzi, *La lettura contemporanea del cosiddetto dibattito fra Hobbes e Hume*
- 2001 n. 18* Alberto Cassone e Carla Marchese, *Einaudi e i servizi pubblici, ovvero come contrastare i monopolisti preoni e la burocrazia corrotta*
- 2001 n. 17* Daniele Bondonio, *Evaluating Decentralized Policies: How to Compare the Performance of Economic Development Programs across Different Regions or States.*
- 2000 n. 16* Guido Ortona, *On the Xenophobia of non-discriminated Ethnic Minorities*
- 2000 n. 15* Marilena Locatelli-Biey and Roberto Zanola, *The Market for Sculptures: An Adjacent Year Regression Index*
- 2000 n. 14* Daniele Bondonio, *Metodi per la valutazione degli aiuti alle imprese con specifico target territoriale*
- 2000 n. 13* Roberto Zanola, *Public goods versus publicly provided private goods in a two-class economy*
- 2000 n. 12** Gabriella Silvestrini, *Il concetto di «governo della legge» nella tradizione repubblicana.*
- 2000 n. 11** Silvano Belligni, *Magistrati e politici nella crisi italiana. Democrazia dei guardiani e neopopulismo*
- 2000 n. 10* Rosella Levaggi and Roberto Zanola, *The Flypaper Effect: Evidence from the Italian National Health System*
- 1999 n. 9* Mario Ferrero, *A model of the political enterprise*
- 1999 n. 8* Claudia Canegallo, *Funzionamento del mercato del lavoro in presenza di informazione asimmetrica*
- 1999 n. 7** Silvano Belligni, *Corruzione, malcostume amministrativo e strategie etiche. Il ruolo dei codici.*

- 1999 n. 6* Carla Marchese and Fabio Privileggi, *Taxpayers Attitudes Toward Risk and Amnesty Participation: Economic Analysis and Evidence for the Italian Case.*
- 1999 n. 5* Luigi Montrucchio and Fabio Privileggi, *On Fragility of Bubbles in Equilibrium Asset Pricing Models of Lucas-Type*
- 1999 n. 4** Guido Ortona, *A weighted-voting electoral system that performs quite well.*
- 1999 n. 3* Mario Poma, *Benefici economici e ambientali dei diritti di inquinamento: il caso della riduzione dell'acido cromico dai reflui industriali.*
- 1999 n. 2* Guido Ortona, *Una politica di emergenza contro la disoccupazione semplice, efficace equasi efficiente.*
- 1998 n. 1* Fabio Privileggi, Carla Marchese and Alberto Cassone, *Risk Attitudes and the Shift of Liability from the Principal to the Agent*

Department of Public Policy and Public Choice “*Polis*”

The Department develops and encourages research in fields such as:

- theory of individual and collective choice;
- economic approaches to political systems;
- theory of public policy;
- public policy analysis (with reference to environment, health care, work, family, culture, etc.);
- experiments in economics and the social sciences;
- quantitative methods applied to economics and the social sciences;
- game theory;
- studies on social attitudes and preferences;
- political philosophy and political theory;
- history of political thought.

The Department has regular members and off-site collaborators from other private or public organizations.

Instructions to Authors

Please ensure that the final version of your manuscript conforms to the requirements listed below:

The manuscript should be typewritten single-faced and double-spaced with wide margins.

Include an abstract of no more than 100 words.

Classify your article according to the *Journal of Economic Literature* classification system.

Keep footnotes to a minimum and number them consecutively throughout the manuscript with superscript Arabic numerals. Acknowledgements and information on grants received can be given in a first footnote (indicated by an asterisk, not included in the consecutive numbering).

Ensure that references to publications appearing in the text are given as follows:
COASE (1992a; 1992b, ch. 4) has also criticized this bias....
and
“...the market has an even more shadowy role than the firm” (COASE 1988, 7).

List the complete references alphabetically as follows:

Periodicals:

KLEIN, B. (1980), “Transaction Cost Determinants of ‘Unfair’ Contractual Arrangements,” *American Economic Review*, 70(2), 356-362.

KLEIN, B., R. G. CRAWFORD and A. A. ALCHIAN (1978), “Vertical Integration, Appropriable Rents, and the Competitive Contracting Process,” *Journal of Law and Economics*, 21(2), 297-326.

Monographs:

NELSON, R. R. and S. G. WINTER (1982), *An Evolutionary Theory of Economic Change*, 2nd ed., Harvard University Press: Cambridge, MA.

Contributions to collective works:

STIGLITZ, J. E. (1989), “Imperfect Information in the Product Market,” pp. 769-847, in R. SCHMALENSEE and R. D. WILLIG (eds.), *Handbook of Industrial Organization*, Vol. I, North Holland: Amsterdam-London-New York-Tokyo.

Working papers:

WILLIAMSON, O. E. (1993), “Redistribution and Efficiency: The Remediableness Standard,” Working paper, Center for the Study of Law and Society, University of California, Berkeley.