

Le politiche di riordino territoriale come strategia di sviluppo regionale? I casi di Italia e Francia a confronto

Patrizia Messina

Quanto gioca la riduzione del numero dei Comuni, soprattutto piccoli, nelle politiche di sviluppo regionale? Recenti ricerche sul tema hanno messo in luce come una politica di riduzione del numero dei Comuni possa costituire uno dei fattori rilevanti per favorire politiche integrate di sviluppo regionale. Tuttavia, il caso francese, con circa 36.000 Comuni e un indice di competitività regionale superiore alla media, costituisce un'importante eccezione che, se confrontata con il caso italiano (circa 8.000 Comuni), può essere molto istruttiva al riguardo. Se è vero infatti che la Francia non ha ancora diminuito significativamente il numero dei Comuni, è anche vero che i Comuni francesi sono poveri di funzioni e che la totalità del territorio francese è coperto oggi da associazioni di Comuni, le quali svolgono le funzioni che in Italia vengono imputate all'ente comunale, indipendentemente dalle sue dimensioni. Il saggio analizza i due casi francese e italiano, entrambi di matrice napoleonica, ma con peculiari differenze, per suggerire alcune linee di indirizzo utili per le politiche di riordito territoriale delle Regioni italiane.

1. Introduzione

La riduzione della frammentazione amministrativa può costituire una strategia per favorire una maggiore efficienza delle istituzioni di governo, e quindi dello sviluppo regionale? Quanto gioca la riduzione del numero dei Comuni, soprattutto piccoli, nelle politiche di sviluppo regionale? L'associazionismo intercomunale può costituire una strategia adeguata per ridurre la frammentazione amministrativa? A quali condizioni? In questo saggio focalizzeremo l'attenzione sulle riforme istituzionali che hanno caratterizzato a questo riguardo negli ultimi anni due specifici contesti nazionali, quelli di Italia e Francia, per mettere in luce alcuni elementi che ci consentiranno di fornire una risposta più articolata a queste domande di ricerca.

2. Capacità e adeguatezza istituzionale per la competitività regionale

Nel contesto dell'economia globale la crescente competizione tra sistemi locali e regionali fa sì che gli assetti istituzionali del governo del territorio assumano una particolare rilevanza. Anche il dibattito sullo sviluppo economico ha dedicato sempre più attenzione al ruolo delle istituzioni e alla rilevanza della regolazione politica e istituzionale nello spiegare i differenziali di crescita fra Paesi e Regioni⁶. Di particolare interesse diventano pertanto, anche in questa prospettiva, le riforme che mirano al riordino territoriale con l'obiettivo di definire istituzioni di governo locale e pratiche di *governance* adeguate a rispondere a queste nuove sfide.

La crisi globale dell'ultimo decennio ha infatti ulteriormente accelerato l'ondata di riforme istituzionali di tutti i Paesi europei, facendo rilevare in questo senso un'inversione di rotta: dal decentramento e potenziamento dei governi locali (che aveva caratterizzato il periodo dagli anni Settanta al primo decennio del Duemila), verso un ridisegno delle competenze e, soprattutto, delle dimensioni adeguate dei governi comunali che sembrerebbero indicare, appunto, un'inversione di rotta: dal decentramento al neocentralismo⁷.

Interpretando le riforme istituzionali come risposta dei territori alla sfida della globalizzazione, secondo la lettura offerta da Calafati⁸ delle "economie in cerca di città", la tesi che si vorrebbe sostenere è che ciò che le riforme istituzionali sembrano ricercare sia invece qualcosa di diverso e di sostanzialmente inedito. Piuttosto che verso un ri-accentramento delle funzioni di governo, dalla periferia allo Stato centrale, pure necessario per garantire coerenza alle politiche di riforma, le riforme istituzionali che riguardano i governi locali, pur con le dovute differenze tra i diversi Paesi, mostrano infatti di essere accomunate piuttosto da una

(6) Cfr. A. ACEMOGLU, J. ROBINSON, *Perché le Nazioni falliscono. Alle origini di potenza, prosperità e povertà*, Milano, Il Saggiatore, 2013; D. RODRIK, *La globalizzazione intelligente*, Bari-Roma, Laterza, 2011.

(7) Cfr. B. BALDI, *Stato e territorio*, Roma-Bari, Laterza, 2003; I. DIAMANTI, *Il riordino dello Stato. L'Italia, dal regionalismo al neocentralismo*, in P. MESSINA (a cura di) *Sistemi locali e spazio europeo*, Roma, Carocci, 2003, pp. 228-245; S. BOLGHERINI, *Navigando a vista. Governi locali in Europa tra crisi e riforme*, Bologna, Il Mulino, 2015.

(8) Cfr. A.G. CALAFATI, *Economie in cerca di città. La questione urbana in Italia*, Roma, Donzelli, 2009.

tendenza diversa, quella di (tentare di) definire ambiti territoriali di governo sub-statali più adeguati e istituzionalmente più capaci di rispondere alle nuove sfide che arrivano dal processo di globalizzazione, con l'obiettivo di ottimizzare la produzione di "beni collettivi per lo sviluppo": una funzione tipica delle "città"⁹.

Per "beni collettivi per lo sviluppo"¹⁰ si intendono beni, e soprattutto reti di servizi, riguardanti la qualità della vita e della produzione, come la formazione, la ricerca scientifica e tecnologica, ma anche la qualità sociale dei contesti entro cui si vive e le aziende operano, come i trasporti, i servizi alle persone e alle famiglie, la qualità dell'ambiente e della salute, la qualità urbana e delle relazioni umane che servono a riprodurre il capitale sociale, inteso come risorse di fiducia e lealtà e valori condivisi: una risorsa tanto più importante, quanto più la coesione sociale, a differenza delle società tradizionali, diventa ora, in una società sempre più complessa e multiculturale, una risorsa che non può essere data per scontata, ma che va costruita e assicurata attraverso politiche specifiche. Se queste sono le condizioni che rendono possibile assicurare un autentico processo locale di sviluppo, ne segue che le politiche per lo sviluppo non possono essere più pensate come un singolo settore di *policy*, limitandosi per esempio al solo ambito delle politiche industriali, ma devono essere pensate piuttosto con un approccio territoriale e integrato, includendo una gamma molto ampia di *policies* per l'innovazione, che comprendono anche le riforme istituzionali.

La costruzione di questo nuovo "spazio urbano" richiede una riforma istituzionale a partire dalle istituzioni di governo locale che già operano sul territorio: da un lato, contrastando la frammentazione amministrativa dei piccoli Comuni, o attraverso la fusione di Comuni (soprattutto piccoli) o attraverso il potenziamento delle forme di cooperazione intercomunale come le Unioni di Comuni¹¹. Dall'altra, ridefinendo il ruo-

(9) Cfr. P. PERULLI, *La città delle reti. Forme di governo nel post-fordismo*, Torino, Bollati Boringhieri, 2000; Id. (a cura di), *Terra mobile. Atlante della società globale*, Torino, Einaudi, 2014.

(10) Cfr. C. CROUCH, P. LE GALÈS, C. TRIGILIA, H. VOELZKOW, *I sistemi di produzione locale in Europa*, Bologna, Il Mulino, 2004.

(11) Cfr. P. MESSINA, (a cura di), *L'associazionismo intercomunale. Politiche e interventi delle regioni italiane. Il caso del Veneto*, Padova, Cleup, 2009; S. BOLGHERINI, P. MESSINA (a cura di), *Oltre*

pa mediterranea, soprattutto in Italia, fin dal Medioevo e comunque ben prima della costituzione degli Stati nazionali. Una conferma di questa specificità dei Paesi mediterranei, rispetto a quelli del Nord Europa, arriva anche da diversi studi che hanno approfondito il tema dei governi locali in Europa¹⁵, proponendo alcune classificazioni dei governi locali europei che sottolineano rilevanti differenze tipologiche tra i governi locali di matrice napoleonica, propri del Sud Europa, e quelli dei Paesi dell'Europa centro-settentrionale (anglosassone, scandinava e centro europea). La differenza più rilevante è data dal fatto che, in questi ultimi contesti, i governi locali sono dotati di ampi poteri amministrativi, ma di scarso potere politico, avendo come compito principale un'efficace erogazione dei servizi che vengono gestiti direttamente a livello locale, mentre nei sistemi napoleonici questi servizi vengono affidati generalmente all'amministrazione centrale. Come suggerisce Luigi Bobbio¹⁶, il maggiore potere politico dei governi locali dei Paesi del Sud Europa può essere spiegato da due fattori rilevanti: il primo è costituito dalla presenza di forti identità locali, radicate storicamente sul territorio, a fondamento delle autonomie locali, preesistenti allo Stato nazionale; il secondo è dato dalla prevalenza di pratiche negoziali che caratterizzano la politica locale, basata spesso su rapporti personali, sconosciuti ai Paesi del Nord Europa dove invece prevalgono meccanismi universalistici nei rapporti centro-periferia.

Questa prima differenza tipologica tra modelli organizzativi diversi dei Paesi europei può aiutare a spiegare perché nei Paesi dell'Europa centro-settentrionale è stato possibile attivare, già dalla fine degli anni Settanta, riforme amministrative in grado di ridurre drasticamente il numero di Comuni per razionalizzare l'organizzazione e la gestione dei servizi sul territorio, mentre nei Paesi dell'Europa mediterranea questo non è stato possibile. L'eredità storica delle autonomie locali, che permea fortemente non solo le istituzioni e le pratiche di governo locale, ma anche la cultura e le identità locali che le sostengono, costituisce oggi

(15) Cfr. E.C. PAGE, M. J. GOLDSMITH, *Central and Local Government Relations: A comparative Analysis of Western European Unitary States*, SAGE Publication, 1987; L. BOBBIO, *I governi locali nelle democrazie contemporanee*, Bari-Roma, Laterza, 2002.

(16) Cfr. L. BOBBIO, *I governi locali nelle democrazie contemporanee*, cit.

infatti una delle maggiori resistenze al cambiamento nei Paesi mediterranei con cui bisognerà confrontarsi, se si vogliono effettivamente avviare politiche di potenziamento della competitività regionale in termini di capacità istituzionale. In questa prospettiva le riforme istituzionali in questi Paesi assumono quindi una particolare rilevanza ed è su questo che focalizzeremo l'attenzione.

A questo riguardo, gli studi che analizzano le politiche e le istituzioni per lo sviluppo del territorio in Europa hanno messo in luce altre differenze rilevanti, sottolineando la stretta correlazione ($r=0,73$) esistente tra frammentazione amministrativa (numerosità dei Comuni) e l'indice di competitività regionale¹⁷. L'incrocio di queste due variabili conferma infatti una netta polarizzazione tra i Paesi dell'Europa settentrionale (Svezia, Danimarca, Belgio, Regno Unito, Germania), caratterizzati da un'alta competitività regionale e un ridotto numero dei Comuni, frutto di riforme istituzionali avvenute a partire dalla fine degli anni Settanta, e i Paesi dell'Europa mediterranea (Spagna, Portogallo, Italia, Grecia¹⁸) che presentano invece, nel contempo, una bassa competitività regionale, un alto numero dei Comuni e anche una maggiore difficoltà a costruire reti cooperative intercomunali (Fig.1).

(17) Sulla definizione operativa dell'*Indice di Competitività Regionale* (RCI) si veda la ricerca della Commissione europea che mette a confronto, ogni tre anni, le Regioni europee. Cfr. P. ANNONI, L. DIJKSTRA, *EU Regional Competitiveness Index. RCI 2013*, JCR Scientific and Policy Reports, European Commission, Luxemburgo, 2014, e le novità introdotte nell'edizione 2016: cfr. http://ec.europa.eu/regional_policy/en/information/publications/working-papers/2017/the-eu-regional-competitiveness-index-2016.

(18) La Grecia ha drasticamente ridotto del 94% il numero di Comuni con le prime riforme del 1998 ma, soprattutto, in seguito alla recente grave crisi finanziaria nel 2010: dati i tempi ravvicinati e l'entità della crisi, non si possono registrare ancora effetti significativi sulla competitività regionale.

lo e le dimensioni delle Regioni, delle Città metropolitane e degli enti intermedi, come le Unioni di Comuni di grandi dimensioni, che in diversi casi tendono a sostituire le vecchie Province¹², con l'obiettivo sia di migliorare la capacità istituzionale del governo dei territori sia di ridurre la spesa pubblica.

Questo non vuol dire che non ci siano forze politiche che tendano verso una ri-centralizzazione, oppure verso una difesa del "locale" inteso in senso conservativo (localistico), ma si tratta in entrambi i casi di visioni che non sono in grado di dare risposte adeguate per favorire la competitività dei territori nel contesto dell'economia globale, in cui i flussi (finanziari, di merci, di persone, di conoscenza...) si muovono sul territorio scegliendo i luoghi più convenienti in cui approdare. Una lettura congiunta delle riforme istituzionali con le trasformazioni conseguenti al processo di globalizzazione (flussi/luoghi), può mostrare allora come la soluzione maggiormente in grado di garantire un riposizionamento competitivo dei territori, e quindi una maggiore sostenibilità nel lungo periodo a favore della qualità dello sviluppo regionale, non sia né quella del neocentralismo, inteso come ritorno allo Stato centrale (rafforzato anche con politiche protezionistiche), né quella del localismo, inteso come difesa delle identità locali in senso conservativo, ma piuttosto la definizione di nuove istituzioni di governo del territorio in grado di svolgere in modo efficace il ruolo strategico di "nodo" territoriale funzionale, capace di intercettare i flussi, come le città o le *City-Region* intese in senso funzionale. Occorrono cioè istituzioni di governo del territorio dotate di una nuova capacità istituzionale, in grado di operare agilmente nelle reti di *governance* multilivello.

La "capacità istituzionale" è definita in relazione alle caratteristiche che

le province. Enti intermedi in Italia e in Europa, Padova, University Press, 2014. Con riferimento al caso francese, cfr. R. PASQUIER, *Gouvernance territoriale: paramètres et scénarios de changement*, in *Revue Lamy Collectivités territoriales*, 92, 2013, pp. 67-72.

(12) Se, come vedremo, i casi della Francia e dell'Italia vanno in questa direzione, un'eccezione sembra essere costituita invece, a questo riguardo, dal caso tedesco che, come mostra l'analisi sul Land Brandeburgo, tende a potenziare sia il livello provinciale (*Kreise*) sia quello delle Unioni di Comuni (*Ämter*). Si tratta tuttavia di un'eccezione che sembra confermare la regola del potenziamento degli enti intermedi, piuttosto che di una ri-centralizzazione dei poteri. Cfr. S. BOLGHERINI, *Governance fra Comuni polveri e zone rurali in Germania: gli Ämter del Land Brandeburgo*, in S. BOLGHERINI, P. MESSINA (a cura di), *Oltre le Province*, cit., pp. 153-170.

le amministrazioni pubbliche devono detenere, o che è necessario rafforzare, per conseguire risultati nelle loro politiche, ovvero per definire e attuare politiche efficaci¹³. Tali aspetti riguardano, per esempio, la qualità delle risorse umane, le caratteristiche dell'organizzazione (adeguatezza istituzionale), la solidità dei sistemi di *performance management*, il livello di digitalizzazione, ma anche la gestione delle relazioni inter-istituzionali e delle relazioni con gli *stakeholders*.

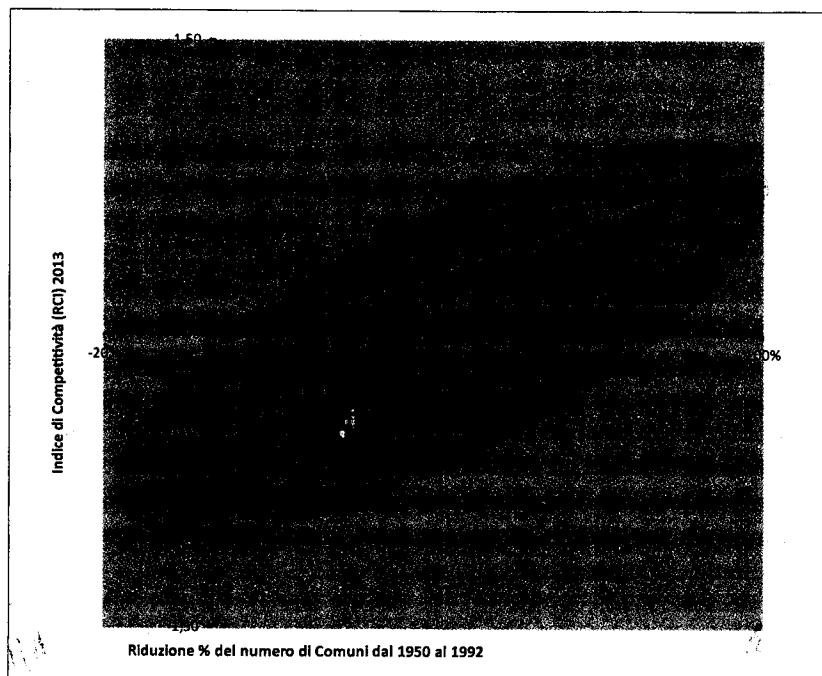
Le riforme istituzionali volte al riordino territoriale puntano a potenziare la capacità istituzionale dal punto di vista dell'adeguatezza dimensionale e organizzativa (*institutional fit*), per favorire e sostenere lo sviluppo regionale. Le stesse politiche europee di sviluppo regionale prevedono infatti un investimento significativo per il potenziamento della "capacità istituzionale" delle Regioni, anche in termini di formazione delle risorse umane a sostegno delle riforme istituzionali¹⁴.

Dall'altra parte queste trasformazioni degli assetti istituzionali, a partire dalla riforma dei governi locali, mettono in evidenza importanti differenze *path dependent* tra i percorsi seguiti dai diversi Paesi europei, che possono essere meglio spiegate a partire da matrici storiche di antica tradizione: esse vanno ricondotte in primo luogo alle diverse conformazioni istituzionali che hanno visto l'affermarsi dei Comuni nell'Euro-

(13) Per una definizione operativa di capacità istituzionale cfr. <http://capacitaistituzionale.formez.it/>.

(14) Il PON *Governance e Capacità Istituzionale 2014-2020*, adottato con Decisione C(2015) 1343 del 23 febbraio dalla Commissione europea, stanziava oltre 827 milioni di euro di dotazione finanziaria, comprensiva di risorse comunitarie (FSE e dal FESR) e di risorse pubbliche nazionali (con una percentuale di cofinanziamento del sostegno comunitario pari al 70,53% del totale). Due gli Obiettivi tematici di riferimento: OT 11 (FESR-FSE) *Rafforzare la capacità istituzionale delle autorità pubbliche e delle parti interessate e un'amministrazione pubblica efficiente*, OT 2 (FESR) *Migliorare l'accesso e l'impiego alle Tecnologie dell'informazione e della comunicazione*. A titolo esemplificativo, basti pensare che il POR FSE della sola Regione Veneto, nella programmazione 2014-2020, prevede un'assegnazione di 7 milioni di euro per il potenziamento della capacità istituzionale in termini di formazione per il personale della p.a. locale e regionale. Come vengano poi effettivamente destinati questi finanziamenti è una scelta politica che dipende dalla cultura politica degli attori e dal modo di regolazione regionale. cfr. M. BASSETTO, E. DOMARENOK, *Politiche di sviluppo territoriale ed enti intermedi: le opportunità offerte dagli strumenti place based in Veneto per la programmazione 2014-2020*, pp. 85-120 e P. MESSINA, *Il Veneto dopo le province: quale governo di area vasta per la competitività regionale*, in P. MESSINA ET AL., *Politiche e istituzioni per lo sviluppo del territorio: il caso del Veneto*, Padova, Padova University Press, 2016, pp. 231-259.

Fig. 1 – Relazione tra riduzione del numero di Comuni e indice di competitività regionale per 15 Paesi dell'UE



Fonte: Elaborazione propria su dati Eurostat (2011) e Rci (2013).

Le Regioni più competitive in Europa risultano essere infatti quelle dei Paesi del Nord, gli stessi Paesi che, già a partire dagli anni Settanta, hanno drasticamente ridotto il numero dei Comuni (come Danimarca -93%; Regno Unito -82%, Svezia -88%; Belgio -78%; Germania -67%) con l'obiettivo di migliorare la capacità istituzionale dei governi locali. Al contrario, i Paesi mediterranei presentano oggi maggiori criticità, certamente per ragioni macroeconomiche, ma anche a causa dell'alta frammentazione amministrativa che ne riduce fortemente la capacità di governo. La correlazione non indica un rapporto causale tra le due variabili, non dice cioè che vi sia un collegamento diretto e necessario tra la riduzione del numero dei Comuni e un efficace governo dell'area vasta e, quindi, una migliore competitività regionale, ma che tra i due fenome-

ni vi è una relazione. Questi stessi dati mostrano però anche una eccezione significativa, costituita dal caso francese, che può aiutarci a meglio interpretare questa correlazione. La Francia infatti, con 36.658 Comuni (nel 2015) e un Rci superiore alla media europea, apre la strada a soluzioni alternative alla drastica riduzione dei Comuni, puntando piuttosto sulle associazioni (di fatto obbligatorie) tra Comuni: un'eccezione che può essere molto istruttiva e di particolare interesse per una valutazione complessiva del fenomeno, soprattutto per i Paesi mediterranei e per il caso italiano.

3. Piccoli Comuni e governo della frammentazione: i casi della Francia e dell'Italia

Italia e Francia costituiscono due casi di particolare interesse per la nostra analisi. Con riferimento alle classificazioni dei governi locali in Europa¹⁹, entrambi i Paesi rientrano infatti nel modello napoleonico, caratterizzato da tre elementi tipici:

- a) l'uniformità nella divisione del territorio in Comuni e Dipartimenti/Province e nell'utilizzo di regole standard per la loro organizzazione, regolata dal centro;
- b) il bilanciamento tra controllo centrale e decentramento, con la presenza in ogni Dipartimento/Provincia di un Prefetto nominato dal Governo centrale con poteri di controllo sui Comuni e, al tempo stesso, con l'elezione democratica dei governi comunali;
- c) intreccio tra decentramento politico e amministrativo, poiché sia il Prefetto che il Sindaco svolgono una doppia funzione di rappresentanza sia dell'autonomia locale sia dello Stato centrale²⁰.

Entrambi i Paesi sono caratterizzati dalla presenza di un numero elevato di piccoli Comuni (tanti Comuni quante sono le comunità locali) e dalla necessità di governare la frammentazione amministrativa, con l'obietti-

(19) Cfr. E.C. PAGE, M. J. GOLDSMITH, *Central and Local Government Relations*, cit.; L. BOBBIO, *I governi locali nelle democrazie contemporanee*, cit.

(20) In Italia questo doppio ruolo è stato gradualmente eliminato, soprattutto con la l. n. 142/1990. Il Prefetto, nominato dal Ministero dell'Interno, è oggi un organo di decentramento dello Stato centrale; il Sindaco eletto dal popolo rappresenta l'autonomia locale. Il Prefetto interviene con poteri sostitutivi solo in caso di non funzionamento dell'autonomia locale.

vo primario di assicurare una qualità di servizi e un governo del territorio adeguati, oltre che una riduzione della spesa pubblica.

Diversi sono tuttavia gli assetti istituzionali dei due Paesi, le culture politiche e organizzative che hanno storicamente caratterizzato il rapporto tra centro e periferia²¹ e le riforme istituzionali messe in atto, le quali stanno producendo soluzioni che si configurano spesso alternative sotto diversi aspetti.

3.1. Il caso francese

L'assetto istituzionale della Repubblica francese è caratterizzato da una tradizione di accentramento amministrativo e politico molto radicata, tipica della concezione dello Stato napoleonico. Il Comune francese è stato istituito dopo la rivoluzione del 1789, come il Dipartimento, e costituisce la base dell'organizzazione amministrativa. Tuttavia, nell'assetto centralistico francese, i Comuni detengono poteri deliberativi ed esecutivi molto limitati²², mentre non esistono limiti di dimensione territoriale o di numero di abitanti²³, e ciò può aiutare a spiegare l'elevata numerosità dei Comuni, 36.658 (di cui 212 oltremare) nel gennaio 2015, di cui l'80% ha meno di 1.000 abitanti residenti. I Comuni sono raggruppati in 101 Dipartimenti (di cui 5 d'oltremare).

Le Regioni sono comparse nel panorama amministrativo francese nel 1969, come 21 Circonscripciones (divenute 22 nel 1970 con il distacco della Corsica dalla *Provences-Alpes-Côte d'Azur*). Solo nel 1972, come collettività territoriali, sono diventate un ente pubblico funzionale e, nel 1986, con l'Atto unico della decentralizzazione voluto dal Presidente Mitterand, si sono tenute le prime elezioni dirette dei Consigli regionali. Le riforme di riordino istituzionale²⁴ sono state avviate nel 2008 dal pre-

(21) Cfr. S. TARROW, *Tra centro e periferia: il ruolo degli amministratori locali in Italia e in Francia*, Bologna, Il Mulino, 1979.

(22) Cfr. G. MARCOU, *Le Città metropolitane nella riforma dell'assetto territoriale francese*, in *Federalismi.it*, 3, 17 novembre 2014.

(23) La superficie e la popolazione dei Comuni francesi possono variare notevolmente: dal Comune più popolato, Parigi, con 2 milioni di abitanti, si arriva agli 0 abitanti di 3 Comuni senza popolazione permanente.

(24) La recente stagione di riforme può essere considerata come risposta alla crisi economica del

sidente Sarkozy con la Commissione Balladur. Il primo Rapporto Balladur (2009) proponeva il potenziamento e la riduzione del numero delle Regioni da 22 a 14, con una popolazione media di circa 3-4 milioni di abitanti, per avvicinarle alla dimensione media delle Regioni europee. Il secondo rapporto Balladur (2010) proponeva l'unione tra Regioni e Dipartimenti, con l'accorpamento fino a 15 Regioni²⁵ e la creazione di 11 grandi Metropoli nei poli urbani di dimensione demografica superiore a 500 mila abitanti. Nel 2014 è stato potenziato il ruolo delle Regioni, dotando le collettività territoriali di maggiori competenze nell'ambito delle politiche pubbliche di sviluppo, favorendo così il processo di europeizzazione e della *governance* multilivello. Come ha dichiarato il presidente Hollande a tal proposito: «Le Regioni avranno finalmente una stanza europea. Saranno le sole competenti a gestire le politiche di sostegno alle imprese e quelle sulla formazione e il lavoro. Saranno loro ad avere il controllo su tutti i trasporti, a occuparsi delle scuole, oltre che avere la responsabilità delle grandi infrastrutture. In questo contesto i dipartimenti sono destinati a scomparire. La creazione delle grandi Regioni e il rafforzamento delle intercomunalità assorbiranno gran parte delle loro attribuzioni» (3 giugno 2014).

I Dipartimenti (come le Province italiane) sono previsti dalla Costituzione francese e una loro soppressione richiede una riforma costituzionale, pertanto l'orientamento è quello di svuotarle di competenze, spostandole verso le intercomunalità e le Regioni.

Le politiche di riordino territoriale riguardanti il livello comunale di governo partono, come si è detto, da una duplice motivazione: a) tagliare la spesa pubblica relativa ai Comuni, che nel 2012 è stata pari a 236 miliardi (60 in più rispetto al 1992), con un aumento dei dipendenti da 1,7 milioni nel 1990 a 1,91 milioni nel 2012; b) affrontare il problema dell'estrema debolezza e polverizzazione della rete comunale francese:

2007 e alle sollecitazioni dell'Ue ad operare nella direzione di una riforma di riordino istituzionale. Cfr. M. MOUSSANET, *Francia, parte la grande riforma territoriale*, Il Sole 24 ore, 4 giugno, 2014; R. PASQUIER, *Regional governance and power in France. The dynamics of political space*, London, Palgrave Macmillan, 2015.

(25) La loi n° 2015-292 du 16 mars 2015 ha ridotto le Regioni della Francia continentale a 12 (più la Corsica) a partire dal 2016.

il 95% dei Comuni francesi ha infatti meno di 5.000 abitanti e in essi vive il 39% della popolazione, mentre solo l'1,2% dei Comuni ha più di 20.000 abitanti e vi risiede il 39% della popolazione; il restante 22% della popolazione risiede nei Comuni tra i 5.000 e i 20.000 abitanti²⁶.

Le strade percorse dalle riforme istituzionali, a questo riguardo, possono essere distinte in due fasi.

In un primo tempo, con la legge Marcellin (l. n. 71/1971), si è tentata la strada della riduzione obbligatoria dei Comuni per via legislativa, tramite accorpamento o fusione di Comuni. Visto tuttavia il fallimento di questa soluzione, a causa della forte resistenza dei Comuni e della popolazione, le politiche di riordino sono state orientate allora verso una serie di incentivi a sostegno della cooperazione intercomunale.

La legge Chevènement n. 99 del luglio 1999 promuove e disciplina le modalità di associazione intercomunale fondate sulla libera volontà dei Comuni di elaborare insieme progetti di sviluppo. La prima fase della cooperazione intercomunale punta sulla gestione dei servizi, con una modalità simile ai nostri consorzi: i Comuni si associano con uno scopo preciso e limitato alla gestione di alcuni servizi pubblici, come il servizio idrico integrato, la gestione delle strade, la raccolta e gestione dei rifiuti.

La seconda fase²⁷, successiva alla crisi del 2007-2008, è indirizzata invece a una cooperazione di progetto, con la costituzione degli EPCI (*Établissement Public de Coopération Intercommunales*), simili alla nostra Unione di Comuni (ma come si vedrà, anche con differenze rilevanti), un nuovo ente locale che esercita competenze più ampie dei singoli Comuni membri, in relazione all'ampiezza demografica delle EPCI. Di particolare importanza sono gli incentivi fiscali e finanziari che la riforma prevede a sostegno degli EPCI. In primo luogo, la Dotazione Globale di Funzionamento (DGF): un fondo statale, che nel 2012 era pari a 23,68 miliardi di euro, composto da una dotazione che varia in base al numero di abitanti rispetto alla superficie e da una quota misurata in propor-

(26) Cfr. D. FORMICONI, *Anci: Cooperazione tra Comuni, Italia e Francia a confronto*, Quotidiano Enti locali e PA, 7 giugno 2016. <http://www.quotidianoentilocali.ilssole24ore.com/print/AB-DZMMLB/0>.

(27) Si vedano le *loi n° 2010-1563 du 16 décembre 2010*; *loi n° 2015-292 du 16 mars 2015*; *loi n° 2016-1500 du 8 novembre 2016*.

zione al potenziale fiscale dell'EPCI per garantire una perequazione tra enti con maggiori e minori risorse. In parallelo, è stata istituita la Tassa Professionale Unificata (TPU), che consiste nel trasferimento dell'imposta professionale dal livello comunale²⁸ a quello intercomunale, superando così la concorrenza fiscale tra i Comuni: nel 2012 oltre il 51% degli EPCI avevano già unificato la TPU, potenziando così il livello intercomunale di governo dal punto di vista fiscale e finanziario.

Il quadro normativo è stato ulteriormente rafforzato con la riforma degli enti territoriali (legge n. 1563 del 2010) che promuove il completamento dell'intercomunale e la sua razionalizzazione, elaborando un Piano dipartimentale di cooperazione intercomunale con l'obiettivo di integrare tutti i Comuni isolati in una intercomunale.

Dal gennaio 2015 il Codice generale delle collettività territoriali è stato modificato, nella parte relativa agli EPCI, dalla *loi Notre*²⁹, prevedendo la partecipazione di tutti i Comuni francesi a forme di cooperazione intercomunale. A questo riguardo la legge prevede quattro diversi tipi di cooperazione intercomunale, a cui corrispondono altrettanti enti pubblici territoriali (EPCI):

1) La *Comunità di Comuni (Communauté de communes)* riguarda un territorio con almeno 15.000 abitanti, a cui fanno capo le competenze obbligatorie relative allo sviluppo economico e del territorio e una serie di competenze facoltative, di cui ogni Comunità deve sceglierne almeno una³⁰. La Comunità di Comuni ha l'obiettivo di elaborare un progetto di sviluppo condiviso di pianificazione territoriale.

2) La *Comunità d'agglomerato (Communauté d'agglomération)* riguarda un territorio di almeno 50.000 abitanti, che gravita attorno ad almeno un centro maggiore di almeno 15.000 abitanti (la soglia demografica scende a 30.000 quando l'agglomerato comprende il capoluogo del

(28) La tassazione locale francese è composta essenzialmente da quattro tasse: a) l'imposta sulle abitazioni; b) l'imposta fondiaria sulle proprietà edificate; c) l'imposta fondiaria sulle proprietà non edificate; d) l'imposta professionale.

(29) Cfr. *Loi portant Nouvelle organisation territoriale de la République*, n° 2015-991 du 7 août 2015.

(30) Tra le competenze facoltative: protezione ambientale; *welfare* locale; infrastrutture per la cultura e lo sport (scuole primarie e palestre).

Dipartimento). Oltre alle competenze delle Comunità di Comuni relative allo sviluppo territoriale, a questo livello si aggiungono le competenze obbligatorie riguardanti le politiche di sviluppo urbano, quali per esempio i trasporti urbani, le politiche ambientali, le politiche sociali e di prevenzione della delinquenza.

3) La *Comunità urbana (Communauté urbaine)* riguarda un territorio con una popolazione fino a un massimo di 250.000 abitanti, che gravita attorno a uno o più centri maggiori. Oltre alle competenze delle Comunità d'agglomerato relative allo sviluppo urbano, qui si aggiungono le competenze obbligatorie riguardanti la gestione della rete dei servizi collettivi integrati: acqua, rifiuti, energia, protezione ambientale, protezione civile.

4) La *Metropoli (Métropole)* di diritto comune³¹ riguardante gli enti di cooperazione pubblica intercomunale che formano, alla data della loro creazione, un insieme di almeno 400.000 abitanti. Oltre alle competenze della Comunità urbana, la Metropoli ha numerose altre competenze trasferite dallo Stato (es. grandi infrastrutture), dalla Regione (es. promozione e attrattività del territorio) e dal Dipartimento (es. turismo, cultura, lavoro). La Metropoli ha molteplici competenze nel campo dello sviluppo e della pianificazione economica, sociale, culturale e della pianificazione territoriale e ambientale, con l'obiettivo di migliorare la competitività del territorio e la coesione sociale.

La riforma di riordino territoriale francese è stata un successo per la diffusione del fenomeno associativo su tutto il territorio nazionale, come si può rilevare dalla Tab. 1 relativa agli ultimi sei anni.

(31) Per l'istituzione delle *Métropoles* di diritto comune valgono diverse condizioni. In particolare, la loi MAPTAM ha previsto l'automatica ed obbligatoria conversione in *Métropole* degli EPCI che contino più di 400.000 abitanti e che siano collocati in un'*aire urbaine* con più di 650.000 abitanti, nonché degli EPCI con più di 400.000 abitanti nel perimetro dei quali si trova il capoluogo di Regione. È invece facoltativa la trasformazione in *Métropole* per gli EPCI centri di una *zone d'emploi* con più di 400.000 abitanti e titolari di un certo numero di competenze strategiche e strutturali in luogo dei Comuni membri.

Tab. 1 – Francia. Numero di EPCI ex legge Chevènement

Simulation de l'année	2010	2012	2014	2015	2016	2018	Projection 2018
EPCI à fiscalité propre							
Métropole	-	1	1	1	11	13	14
Communauté urbaine	16	15	15	15	9	11	12
Communauté d'agglomération	181	202	213	222	226	196	213
Communauté de communes	2.409	2.358	2.223	1.903	1.884	1.842	1.024
Syndicat d'agglomération nouvelle	5	5	4	4	3	0	0
Total des EPCI à fiscalité propre	2.611	2.581	2.456	2.145	2.133	2.062	1.263
Métropole de Lyon	-	-	-	-	1	1	1
Nombre de communes regroupées **	34.774	35.305	36.049	36.614	36.588	35.858	35.881
Population totale regroupée ** (en millions d'habitants)	57,9	59,3	60,9	62,6	62,9	67,0	67,3

Fonte: Direction générale des collectivités locales (DGS), 2017.

Al 1° gennaio 2016, la Francia contava 35.885 Comuni (il 97%) raggruppati in 2.062 EPCI con la propria autonomia finanziaria e fiscale, che riunivano un totale di 67 milioni di abitanti. Con l'eccezione di 27 città ancora "isolate", i Comuni francesi erano federati in 1.842 Comunità di comuni, 196 Comunità d'agglomerato, 11 Comunità urbane e 13 Metropoli.

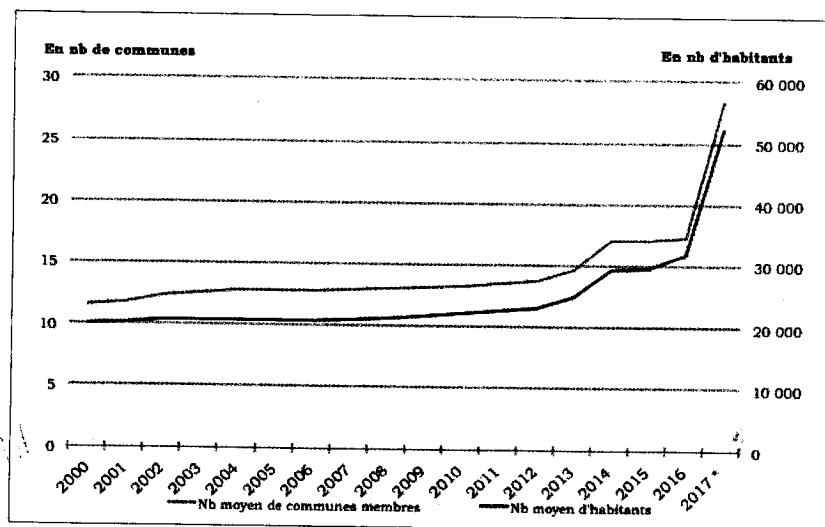
Il fenomeno della cooperazione intercomunale in Francia è però in grande fermento e tutt'altro che concluso. Basti pensare che, al 1° gennaio 2018, la Francia conta 35.353 Comuni raggruppati in 1.263 EPCI³². Il 99,9% del territorio risulta essere coperto da EPCI e 4 soltanto risultano essere i Comuni "isolati", per un totale di soli 6.359 abitanti. Il confronto tra i dati del 2016 e quelli del 2018 mette in evidenza l'impatto dei processi di fusioni tanto sui Comuni quanto sugli stessi EPCI.

Questi dati mettono in evidenza un significativo *trend*, messo meglio in

(32) Si contano ad oggi 1.263 EPCI, incluse le 21 *Métropoles* (o 1.242 escluse queste ultime), senza contare Lyon, che è collettività territoriale a statuto particolare.

luce dalla fig. 2, soprattutto degli ultimi due anni, verso un aumento degli Epci di maggiori dimensioni e competenze, come le Metropoli, e una diminuzione degli Epci di minori dimensioni e competenze, come le Comunità di Comuni, e la scomparsa dei Sindacati intercomunali di agglomerazione, con il risultato di una diminuzione del numero assoluto di Epci e un maggiore potenziamento di quelli di maggiori dimensioni.

Fig. 2 – Numero di EPCI in Francia ex Legge Chevènement



Fonte: Direction Générale des Collectivités Locales (Dgcl), novembre 2016

Anche le fusioni di Comuni hanno avuto nello stesso periodo un notevole impulso: dal 2010 al 2017 si sono avute 593 fusioni, soprattutto di piccolissimi Comuni, favorite anche dal fatto che in Francia non è previsto il referendum consultivo della popolazione per sancire la fusione. Al 1° gennaio 2018 la Francia conta 35.228 Comuni, un numero comunque ancora molto alto, costituendo oltre la metà dei Comuni europei, ma le competenze in materia di gestione di servizi e governo del territorio sono però in capo ai 1.263 Epci.

Se nel caso francese la quasi totalità del territorio è coperta oggi dai quattro tipi di enti intercomunali, la sessa cosa non si può dire per il

caso italiano, dove solo il 38,9% dei Comuni fa parte di una **Unione di Comuni**.

3.2. Il caso italiano

Diversamente dal caso francese, nel caso italiano l'assetto amministrativo ha dovuto scontare il peso di una unificazione tardiva dello Stato e di tradizioni amministrative diverse tra il Centro-Nord e il Sud del Paese. Il Comune italiano ha avuto infatti una storia molto diversa: nell'Italia centro-settentrionale esso ha costituito un riferimento cardine per l'autonomia locale e l'autodeterminazione, favorendo una cultura civica; nell'Italia meridionale del Regno delle due Sicilie, al contrario, il Comune era invece un'istituzione debole, spesso creata e sostenuta dal potere centrale per contrastare il potere ecclesiastico e delle signorie locali³⁴. L'assetto istituzionale del Regno d'Italia, costruito sul modello francese, impose un modello centralistico nel tentativo di unificare le diverse tradizioni amministrative. Solo con la Costituzione repubblicana del 1948 le autonomie locali e le Regioni vengono riconosciute e verranno ancor più rafforzate con l'elezione diretta del Sindaco (l. n. 81/1993) e poi con la riforma costituzionale del 2001³⁵.

L'art. 114 della Cost. definisce oggi il Comune come ente autonomo, costitutivo della Repubblica, dotato di un proprio Statuto, di poteri e funzioni. L'art. 3 del Testo Unico degli Enti locali (d.lgs. n. 267/2000) definisce il Comune come "ente naturale", ovvero che preesiste allo Stato e ne costituisce l'elemento base.

Questa sostanziale debolezza dello Stato centrale può aiutare a spiegare perché le riforme istituzionali in Italia abbiano oscillato, continuamente, tra spinte centralistiche e spinte autonomiste. Tali riforme sono

(33) Si veda a questo riguardo la ricerca di Robert Puntam e dell'Istituto Cattaneo sulle tradizioni civiche delle Regioni italiane, cfr. R. PUTNAM, D. LEONARDI, R.Y. NANETTI, *La pianta e le radici*, Bologna, Il Mulino, 1985; R. PUTNAM, *Le tradizioni civiche delle regioni italiane*, Bologna, Il Mulino, 1993.

(34) Cfr. A. PANNONE, *Lo Stato borbonico: saggio di storia del diritto pubblico napoletano dal 1734 al 1799*, Firenze, 1924; S. TARROW, *Tra centro e periferia: il ruolo degli amministratori locali in Italia e in Francia*, cit.

(35) Cfr. l. cost. n. 3/2001 e la successiva l. n. 131/2003 recante Disposizioni per l'adeguamento dell'ordinamento della Repubblica alla legge costituzionale 18 ottobre 2001 n. 3.

state realizzate molto spesso secondo una logica incrementale, intervenendo su singoli elementi, negli ultimi anni essenzialmente per ragioni di contenimento delle spesa pubblica, senza una reale valutazione della coerenza del sistema istituzionale complessivo³⁶. Inoltre, dato il potenziamento delle Regioni sancito dalla stessa riforma costituzionale del 2001, il compito di attuare sul territorio le riforme di riordino istituzionale è affidato oggi alle 20 Regioni (5 a Statuto speciale e 15 a Statuto ordinario) ed è perciò inevitabile riscontrare differenze significative tra una Regione e un'altra³⁷.

Diversamente dal caso francese, tutti i Comuni d'Italia, dal più grande (Roma con 2.761.477 abitanti) al più piccolo (Pedesina, in Provincia di Sondrio, con 34 abitanti) devono svolgere le medesime funzioni³⁸, poiché non esiste un ordinamento differenziato per i Comuni piccoli, medi e grandi. In questo contesto, la frammentazione amministrativa dei circa 8.000 Comuni, di cui oltre il 70% sotto i 5.000 abitanti, costituisce quindi un chiaro problema di efficienza e di capacità di governo. I piccoli Comuni infatti non sono nelle condizioni di poter gestire tutte le funzioni in modo efficace e questo è di per sé fonte di una palese ineguaglianza delle opportunità per i cittadini residenti e per le imprese che operano sul territorio, in termini di presenza di servizi e di disparità, per esempio, delle tariffe e delle aliquote tributarie fra un Comune e l'altro. Il problema della frammentazione amministrativa in Italia si configura quindi con una connotazione ben diversa rispetto al caso francese. Esso è stato affrontato a diverse riprese, seguendo linee di indirizzo politico incrementali e diversificate che possono essere così sintetizzate. In una prima fase, con la l. n. 142/1990 fino al 1999, il riordino istituzionale venne concepito dal legislatore con un approccio radicale che

(36) Cfr. L. VANDELLI, *Il sistema delle autonomie locali*, Bologna, Il Mulino, 2014; Id., *Città metropolitana, province, unioni e fusioni di comuni, La legge Delrio, 7 aprile 2014, n. 56*, Santarcangelo di Romagna, Maggioli, 2014.

(37) Cfr. M. CASULA, *Il nuovo associazionismo intercomunale. Sfide e risposte delle culture politiche locali*, Roma, Carocci, 2017.

(38) Tali funzioni comprendono: l'amministrazione, la gestione finanziaria-contabile e il controllo; i servizi pubblici comunali; il catasto; la pianificazione urbanistica ed edilizia; la protezione civile; la raccolta, lo smaltimento e il recupero dei rifiuti urbani; i servizi sociali; l'edilizia e i servizi scolastici; la polizia municipale e la polizia amministrativa locale; i servizi demografici.

puntava alla riduzione del numero di Comuni, soprattutto piccoli, tramite la fusione obbligatoria: le Unioni di Comuni venivano concepite infatti come una tappa intermedia verso la fusione dei Comuni, dopo 10 anni dalla loro costituzione (*ex art. 26, l. n. 142/1990*).

Visto l'insuccesso evidente di questa strategia³⁹ (come già visto nel caso francese), si decise di cambiare approccio, con la c.d. legge Napolitano-Vigneri (l. n. 265/1999), puntando sulle forme associative intercomunali, soprattutto sulle Unioni di Comuni, come Ente locale di secondo livello, a cui i Comuni associati, soprattutto piccoli, possono/devono trasferire funzioni e servizi per ottimizzare la gestione dei servizi e migliorare l'efficienza amministrativa. Si apre così una seconda fase (che va dal d.lgs. n. 267/2000 alla l. n. 122/2010 di conversione del d.l. n. 78/2010) di forte rilancio dei processi di associazionismo intercomunale volontari (e incentivati) che hanno come riferimento le Unioni di Comuni, come enti locali di secondo livello.

A partire dal 2010, sull'onda della crisi economica e fiscale dello Stato, si apre una terza fase (dalla l. n. 122/2010 alla l. n. 135/2012, fino alla c.d. legge Delrio, l. n. 56/2014) dell'associazionismo obbligatorio per i piccoli Comuni di dieci funzioni fondamentali da realizzarsi attraverso convenzione o Unione. Vengono di conseguenza rafforzati gli interventi di riordino istituzionale che possono essere articolati in due principali direzioni: da un lato, l'obbligo della gestione associata di servizi e funzioni per i piccoli Comuni; dall'altro, il riordino delle Province, trasformate in enti di secondo livello, e la costituzione delle Città metropolitane (su basi provinciali), con la reintroduzione di controlli sulla spesa delle Regioni.

L'obbligo della gestione associata per i piccoli Comuni sotto i 5.000 abitanti (3.000 per i Comuni montani) ha un duplice obiettivo: da un lato, ovviare al problema della frammentazione amministrativa, dovuta alla dimensione demografica dei piccoli Comuni; dall'altro, preservare l'esistenza e l'identità locale degli stessi. La fusione dei Comuni viene comunque incentivata e la cooperazione intercomunale è concepita come uno strumento a disposizione dei Comuni per contenere la spesa e

(39) Dal 1990 al 2013 sono state realizzate solo 9 fusioni in tutta Italia che hanno riguardato 24 Comuni, con una popolazione complessiva di 40.000 abitanti circa.

state realizzate molto spesso secondo una logica incrementale, intervenendo su singoli elementi, negli ultimi anni essenzialmente per ragioni di contenimento delle spesa pubblica, senza una reale valutazione della coerenza del sistema istituzionale complessivo³⁶. Inoltre, dato il potenziamento delle Regioni sancito dalla stessa riforma costituzionale del 2001, il compito di attuare sul territorio le riforme di riordino istituzionale è affidato oggi alle 20 Regioni (5 a Statuto speciale e 15 a Statuto ordinario) ed è perciò inevitabile riscontrare differenze significative tra una Regione e un'altra³⁷.

Diversamente dal caso francese, tutti i Comuni d'Italia, dal più grande (Roma con 2.761.477 abitanti) al più piccolo (Pedesina, in Provincia di Sondrio, con 34 abitanti) devono svolgere le medesime funzioni³⁸, poiché non esiste un ordinamento differenziato per i Comuni piccoli, medi e grandi. In questo contesto, la frammentazione amministrativa dei circa 8.000 Comuni, di cui oltre il 70% sotto i 5.000 abitanti, costituisce quindi un chiaro problema di efficienza e di capacità di governo. I piccoli Comuni infatti non sono nelle condizioni di poter gestire tutte le funzioni in modo efficace e questo è di per sé fonte di una palese ineguaglianza delle opportunità per i cittadini residenti e per le imprese che operano sul territorio, in termini di presenza di servizi e di disparità, per esempio, delle tariffe e delle aliquote tributarie fra un Comune e l'altro. Il problema della frammentazione amministrativa in Italia si configura quindi con una connotazione ben diversa rispetto al caso francese. Esso è stato affrontato a diverse riprese, seguendo linee di indirizzo politico incrementali e diversificate che possono essere così sintetizzate. In una prima fase, con la l. n. 142/1990 fino al 1999, il riordino istituzionale venne concepito dal legislatore con un approccio radicale che

(36) Cfr. L. VANDELLI, *Il sistema delle autonomie locali*, Bologna, Il Mulino, 2014; Id., *Città metropolitana, province, unioni e fusioni di comuni, La legge Delrio, 7 aprile 2014, n. 56*, Santarcangelo di Romagna, Maggioli, 2014.

(37) Cfr. M. CASULA, *Il nuovo associazionismo intercomunale. Sfide e risposte delle culture politiche locali*, Roma, Carocci, 2017.

(38) Tali funzioni comprendono: l'amministrazione, la gestione finanziaria-contabile e il controllo; i servizi pubblici comunali; il catasto; la pianificazione urbanistica ed edilizia; la protezione civile; la raccolta, lo smaltimento e il recupero dei rifiuti urbani; i servizi sociali; l'edilizia e i servizi scolastici; la polizia municipale e la polizia amministrativa locale; i servizi demografici.

puntava alla riduzione del numero di Comuni, soprattutto piccoli, tramite la fusione obbligatoria: le Unioni di Comuni venivano concepite infatti come una tappa intermedia verso la fusione dei Comuni, dopo 10 anni dalla loro costituzione (*ex art. 26, l. n. 142/1990*).

Visto l'insuccesso evidente di questa strategia³⁹ (come già visto nel caso francese), si decise di cambiare approccio, con la c.d. legge Napolitano-Vigneri (l. n. 265/1999), puntando sulle forme associative intercomunali, soprattutto sulle Unioni di Comuni, come Ente locale di secondo livello, a cui i Comuni associati, soprattutto piccoli, possono/devono trasferire funzioni e servizi per ottimizzare la gestione dei servizi e migliorare l'efficienza amministrativa. Si apre così una seconda fase (che va dal d.lgs. n. 267/2000 alla l. n. 122/2010 di conversione del d.l. n. 78/2010) di forte rilancio dei processi di associazionismo intercomunale volontari (e incentivati) che hanno come riferimento le Unioni di Comuni, come enti locali di secondo livello.

A partire dal 2010, sull'onda della crisi economica e fiscale dello Stato, si apre una terza fase (dalla l. n. 122/2010 alla l. n. 135/2012, fino alla c.d. legge Delrio, l. n. 56/2014) dell'associazionismo obbligatorio per i piccoli Comuni di dieci funzioni fondamentali da realizzarsi attraverso convenzione o Unione. Vengono di conseguenza rafforzati gli interventi di riordino istituzionale che possono essere articolati in due principali direzioni: da un lato, l'obbligo della gestione associata di servizi e funzioni per i piccoli Comuni; dall'altro, il riordino delle Province, trasformate in enti di secondo livello, e la costituzione delle Città metropolitane (su basi provinciali), con la reintroduzione di controlli sulla spesa delle Regioni.

L'obbligo della gestione associata per i piccoli Comuni sotto i 5.000 abitanti (3.000 per i Comuni montani) ha un duplice obiettivo: da un lato, ovviare al problema della frammentazione amministrativa, dovuta alla dimensione demografica dei piccoli Comuni; dall'altro, preservare l'esistenza e l'identità locale degli stessi. La fusione dei Comuni viene comunque incentivata e la cooperazione intercomunale è concepita come uno strumento a disposizione dei Comuni per contenere la spesa e

(39) Dal 1990 al 2013 sono state realizzate solo 9 fusioni in tutta Italia che hanno riguardato 24 Comuni, con una popolazione complessiva di 40.000 abitanti circa.

ottimizzare la gestione associata, migliorando al tempo stesso la qualità dei servizi ai cittadini.

In questa prospettiva, la politica di riordino istituzionale, avviata nel nostro Paese con la legge Delrio, affronta il ridisegno delle competenze e dei confini amministrativi sia del livello di governo comunale sia del livello intermedio per il governo di area vasta, finora affidato alle Province, delegando alle Regioni la fase attuativa sul territorio. I criteri e i modi con cui viene definito questo *rescaling* istituzionale dal legislatore nazionale e con cui queste stesse direttive vengono poi applicate a livello regionale sono pertanto di particolare interesse e meritano un'analisi accurata in chiave comparata⁴⁰.

La Tab. 2 può aiutare ad avere un quadro della diversa dislocazione dei piccoli Comuni per Regione nel nostro Paese prima della riforma Delrio (l. n. 56/2014).

Tab. 2 – Italia. Incidenza dei piccoli Comuni (< 5.000 abitanti) sul numero di Comuni per Regione (2013)

Regione	Popolazione	Comuni	Comuni < 5.000 abitanti	Comuni < 5.000 abitanti (%)	Comuni < 5.000 abitanti (assoluti)	Comuni < 5.000 abitanti (relativi)
Valle d'Aosta	127.844	74	73	98,7	1.728	1.276
Piemonte	4.374.052	1.206	1.071	88,8	3.627	1.234
Liguria	1.565.127	235	183	77,9	6.660	1.369
Lombardia	9.794.525	1.544	1.086	70,3	6.344	1.985
Trentino-Alto Ad.	1.039.934	333	299	89,8	3.123	1.551
Veneto	4.881.756	581	313	53,9	8.402	2.570
Friuli Ven. Giulia	1.221.860	218	155	71,1	5.605	1.858
Emilia-Romagna	4.377.487	348	156	44,8	12.579	2.661
Toscana	3.692.828	287	134	46,7	12.867	2.432
Umbria	886.239	92	59	64,1	9.633	2.147

(40) A questo riguardo, sul caso italiano cfr. G. XILO, F. RAVAIOLI, *Il caso italiano. Politiche regionali di associazionismo intercomunale a confronto*, in P. MESSINA (a cura di), *L'associazionismo intercomunale. Politiche e interventi delle regioni italiane: il caso del Veneto*, Padova, Cleup, 2009, pp. 57-109; M. CASULA, *Il nuovo associazionismo intercomunale*, cit.; L. CIAPETTI, P. MESSINA, *Institutional fit: un indicatore per il futuro riordino istituzionale in Italia*, cit.; S. BOLGHERINI, M. CASULA, M. MAROTTA, *Il dilemma del riordino. Unioni e fusioni dei comuni italiani*, Bologna, Il Mulino, 2018.

Marche	1.545.155	239	172	72,0	6.465	1.998
Lazio	5.557.276	378	253	66,9	14.702	1.841
Abruzzo	1.312.507	305	250	82,0	4.303	1.453
Molise	313.341	136	125	91,9	2.304	1.254
Campania	5.769.750	551	331	60,1	10.471	2.067
Puglia	4.050.803	258	84	32,6	15.701	2.598
Basilicata	576.194	131	99	75,6	4.398	1.963
Calabria	1.958.238	409	327	80,0	4.788	2.049
Sicilia	4.999.932	390	200	51,3	12.820	2.449
Sardegna	1.640.379	377	313	83,0	4.351	1.688
TOTALE	59.685.227	8.092	5.683	70,2	7.376	1.823

Fonte: Dati ISTAT, 2013.

Con la riforma Delrio, le incentivazioni statali e regionali hanno ridato slancio alle politiche di riordino territoriale con alcune novità rispetto al passato. Se infatti il boom delle Unioni si è avuto nei primi anni 2000, quando con il venir meno dell'obbligo della fusione gli incentivi erano molto maggiori, dal 2014 sono state maggiormente incentivate le fusioni sia dallo Stato sia da alcune Regioni. Ciò nonostante, il risultato raggiunto fin ora è stato di poco più di un centinaio di Comuni in meno, che non ha ridotto significativamente la frammentazione istituzionale del Paese.

Le fusioni di Comuni, se, da un lato, a differenza delle Unioni, possono risolvere stabilmente il problema della frammentazione amministrativa dei Comuni soprattutto piccoli, dall'altro presentano diversi elementi di complessità politica e istituzionale. Sul piano istituzionale vanno considerate, in primo luogo, le disparità delle aliquote tributarie, dei servizi offerti e delle relative tariffe e del livello di indebitamento dei Comuni che intendono fondersi. In secondo luogo, l'iter di approvazione della fusione, disposta con legge regionale, richiede una consultazione referendaria della popolazione interessata, che porta con sé un elevato rischio politico, di cui gli amministratori locali devono farsi carico davanti ai cittadini. Sul piano politico, inoltre, il principale scoglio della fusione è costituito dal timore di perdere la propria identità locale e autonomia, più simbolica che reale, ma di grande peso, soprattutto per un piccolo Comune.

I piccoli Comuni obbligati ad associare tutte le funzioni fondamentali si trovano perciò di fronte a un evidente dilemma: da un lato, pro-

prio perché piccoli, sul piano demografico non hanno una massa critica sufficiente per erogare molti tipi di servizi, pertanto devono associarsi con altri Comuni contermini per migliorare l'efficacia della rete di servizi e l'equità distributiva. Dall'altro, non bisogna sottovalutare che, proprio i piccoli Comuni, hanno una radicata identità locale e che, soprattutto al Nord, e in particolare in montagna, essi hanno livelli di efficienza e di economicità molto elevati nella gestione delle poche risorse di cui dispongono, in virtù delle reti comunitarie che li caratterizzano: un elemento che contribuisce a rafforzare l'identità locale e che fa vedere con diffidenza l'aggregazione con altri Comuni limitrofi. L'alternativa sarebbe però la paralisi, l'irrilevanza territoriale e l'incapacità cronica di garantire servizi di qualità⁴¹ alla popolazione e alle imprese locali che tenderebbero a trasferirsi verso territori più competitivi. Un dilemma che per essere superato richiede tempo e adeguati incentivi selettivi coerenti tra loro.

I forti incentivi alle fusioni hanno spinto alcune Regioni a preferire la strategia delle fusioni. Alcuni dati sulle tendenze degli ultimi cinque anni (Tab. 3) possono fornire elementi interessanti di riflessione a questo riguardo.

Dal 2013 al gennaio 2018 sono state realizzate 94 fusioni di Comuni, di cui 8 per incorporazione, che hanno interessato 223 Comuni, con la soppressione di 139 Comuni. Il numero di Comuni italiani è stato così ridotto a 7.952 (gennaio 2018), ma il numero è destinato a diminuire. Sono già previste infatti altre 7 fusioni di Comuni che completeranno l'iter il prossimo anno, e precisamente in Abruzzo (1), Piemonte (1) e Trentino (5), con la soppressione di altri 14 Comuni.

(41) Va notato che, per i piccoli Comuni obbligati, la gestione associata di tutte le funzioni comunali fondamentali, anche sotto forma di Unione, comporta di fatto una "fusione" sotto il profilo gestionale, pur mantenendo ciascun Comune i propri rappresentanti politici e il proprio bilancio, che confluisce nel bilancio consolidato dell'Unione. Cfr. M. SALVATO, *La politica di riordino istituzionale in Italia fra centralismo e autonomismo*, in S. BOLGHERINI, P. MESSINA (a cura di), *Oltre le Province*, cit., 2014, pp. 51-72.

Tab.3 – Italia. Fusioni di comuni per regioni dal 2013 al gennaio 2018⁴²

Regione	Fusioni	Comuni incorporati	Comuni soppressi
Calabria	2	7	-5
Campania	1	2	-1
Emilia-Romagna	10	27	-17
Friuli Venezia Giulia	4	8	-4
Liguria	1	2	-1
Lombardia	20	44	-28
Marche	6	15	-10
Piemonte	9	17	-10
Toscana	13	26	-16
Trentino (TN)	22	62	-41
Veneto	6	13	-7
TOTALE	94	223	-139

Fonte: elaborazione propria su dati Tuttitalia (<http://www.tuttitalia.it>)

Come mostrano i dati (Tab. 3) le fusioni dei Comuni sono concentrate principalmente nella Provincia autonoma di Trento (22+5 fusioni con la soppressione di 41+10 Comuni) e nelle Regioni della Lombardia (20 fusioni e soppressione di 28 Comuni), Toscana (13 fusioni e soppressione di 16 Comuni) ed Emilia-Romagna (10 fusioni e soppressione di 17 Comuni). Il fenomeno infatti è più consistente laddove le Regioni hanno scelto di incentivare le fusioni attraverso un piano di riordino territoriale (previsto dalla normativa nazionale) coerente con questa strategia. Anche le Unioni di Comuni sono incentivate dallo Stato e dalle Regioni e il loro numero sta gradualmente crescendo. Nel 2013 erano presenti nel complesso circa 370 Unioni di Comuni in tutta Italia, nel 2015 erano aumentate a 524, coinvolgendo il 36,9% dei Comuni italiani e oltre 11 milioni di abitanti (18,5% della popolazione nazionale), nel marzo 2017 erano 535, coinvolgendo il 38,95% dei Comuni (3.105) e oltre 12 milioni di abitanti, ma il fenomeno è in continua evoluzione.

Come mostra la Tab. 4, anche il fenomeno delle Unioni di Comuni non è distribuito in modo uniforme sul territorio nazionale, ma si concentra soprattutto nelle Regioni del Nord per il 60% (l'arco alpino della Valle

(42) Vengono qui conteggiate anche due nuove fusioni (una in Veneto, una in Calabria) che hanno superato lo scoglio del referendum e sono in corso di istituzione nei prossimi mesi.