

UNIVERSITÀ DELLA CALABRIA



UNIVERSITA' DELLA CALABRIA

Dipartimento di Scienze Politiche e Sociali

**Dottorato di Ricerca in
Politica, Cultura e Sviluppo**

CICLO XXIX

Cooperazione intercomunale e riordino territoriale.

Possibili fattori esplicativi della distribuzione delle unioni di comuni

Settore Scientifico Disciplinare SPS/04

Coordinatore: Ch.mo Prof. Alberto VENTURA

Supervisor: Ch.mo Prof. Francesco RANIOLO

Co-Supervisor: Ch.ma Prof.ssa Silvia BOLGHERINI

Dottorando: Dott. Mariano MAROTTA

Abstract

L'Italia è caratterizzata dalla presenza di numerosi comuni di piccole e piccolissime dimensioni demografiche. La letteratura in materia è ormai concorde nell'affermare che tali comuni non sono in grado di garantire il raggiungimento delle c.d. economie di scala, andando incontro a conseguenti problemi gestionali e/o a una scarsa (qualitativamente e quantitativamente) erogazione dei servizi e delle funzioni nei confronti della cittadinanza di riferimento.

Avverso questa situazione, il legislatore nazionale ha intrapreso – dagli anni Novanta – una serie di strategie tendenti a ridurre il numero dei comuni di piccole dimensioni mediante il loro accorpamento.

Se la *best strategy* è rappresentata dalla fusione, le resistenze registrate a livello locale avverso tale processo hanno portato i governi italiani succedutisi nel tempo a puntare sulle forme della cooperazione intercomunale. Tra queste, assume particolare rilievo l'unione di comuni, sulla quale – allo stato attuale – si concentra la strategia di deframmentazione comunale in atto in Italia.

L'analisi dei dati appositamente raccolti per questa ricerca, ha mostrato che se in alcune regioni le unioni sono uno strumento particolarmente utilizzato, in altre – al contrario – esse stentano a far presa. Tale condizione rischia di minare l'intento del legislatore nazionale per il quale, ovviamente, la deframmentazione comunale è un obiettivo da raggiungere su tutto il territorio italiano.

Per queste ragioni, obiettivo della ricerca proposta è la verifica dei possibili fattori in grado di spiegare la costituzione e/o la mancata costituzione di unioni e, inoltre, l'adesione e/o la mancata adesione dei comuni alle stesse.

La letteratura in materia e una *expert survey* appositamente somministrata a esperti, hanno permesso di isolare tre fattori maggiormente significativi: la legislazione nazionale, la legislazione regionale e la propensione degli attori locali verso tale forma di cooperazione.

Attraverso un metodo comparato e, più nello specifico, facendo ricorso alla tecnica della *Qualitative Comparative Analysis*, si è giunti alla conclusione che il fattore esplicativo maggiormente significativo, perché strettamente correlato alla percentuale di adesione dei comuni alle unioni, è quello legato alla propensione degli amministratori locali.

I risultati ai quali si è giunti e la complessiva analisi effettuata possono restituire utili spunti, anche in ottica prescrittiva, alla strategia di riduzione dei piccoli comuni e di contestuale incentivazione delle forme associative tra comuni.

INDICE

INTRODUZIONE	5
CAPITOLO 1 – QUADRO TEORICO DELLA RICERCA.....	12
1. LA RICERCA	12
1.1 <i>Disegno della ricerca</i>	12
1.2 <i>Fonti e dati</i>	20
1.3 <i>Motivazioni e ricadute applicative</i>	22
2. <i>POLICY SCIENCE</i> E APPROCCIO PRESCRITTIVO	25
2.1 <i>Il ruolo dello scienziato per la politica</i>	25
2.3 <i>Agli albori della policy science</i>	30
2.4 <i>Applicabilità della scienza politica: un confronto tra possibilisti e scettici</i>	33
2.5 <i>Le basi teoriche dell'applicabilità: brevi cenni sul pensiero realista e pragmatista</i>	35
3. LE POLITICHE PUBBLICHE.....	40
4. LA QCA COME METODO DI COMPARAZIONE	43
4.1 <i>Utilità del metodo comparato</i>	46
4.2 <i>Gli elementi logici della comparazione</i>	46
4.3 <i>Come comparare: dai canoni di Mill alla Crisp-Set-QCA</i>	49
4.3.1 <i>I canoni di Mill e l'algebra di Boole</i>	52
4.3.2 <i>La Crisp-Set-QCA</i>	54
5. IL GOVERNO LOCALE COME CAMPO D'INDAGINE.....	57
5.1 <i>Perché studiare la dimensione locale?</i>	57
5.2 <i>Cosa si intende per governo locale</i>	60
5.3 <i>Le unioni di comuni nell'ambito dei processi di riforma territoriale</i>	62
5.4 <i>Stato dell'arte degli studi sulla cooperazione intercomunale in Italia</i>	66
CAPITOLO 2 – LA FRAMMENTAZIONE COMUNALE IN ITALIA	68
1. LE RAGIONI DELLA FRAMMENTAZIONE MUNICIPALE IN ITALIA E IN EUROPA: MODELLI AMMINISTRATIVI E SPINTE AL CAMBIAMENTO	68
2. LA FRAMMENTAZIONE DEL TESSUTO COMUNALE ITALIANO.....	71
3. IMPLICAZIONI ECONOMICO-FINANZIARIE DELLA FRAMMENTAZIONE COMUNALE.....	74
4. IL PERCHÉ DELLA FRAMMENTAZIONE: L'IDENTITÀ E I POTERI LOCALI.....	82
4.1 <i>Identità e territorio</i>	84
4.2 <i>Potere locale</i>	86
5. TENTATIVI DI DEFRAMMENTAZIONE IN ITALIA E IN EUROPA: UNO SGUARDO COMPARATO	89
6. L'ASSOCIAZIONISMO COME RISPOSTA ALLA FRAMMENTAZIONE E L'EVOLUZIONE DELLA LEGISLAZIONE IN MATERIA: SEDICI ANNI DI NORMATIVA, TRA TIMIDI SUCCESSI E PALESI FALLIMENTI.....	93
6.1 <i>Policy discourse e interessi in gioco: il riordino territoriale italiano dal punto di vista degli attori</i>	98
7. TANTE RIFORME, UNA RIFORMA: IL RIORDINO TERRITORIALE COME APPRENDIMENTO E ADATTAMENTO	105
CAPITOLO 3 - IL FENOMENO UNIONI DI COMUNI IN ITALIA.....	113
PARTE I – IL CONTESTO GIURIDICO	113
1. LE UNIONI DI COMUNI E LA COOPERAZIONE INTERCOMUNALE NELL'ORDINAMENTO GIURIDICO VIGENTE.....	113
2. LE UNIONI DI COMUNI NEGLI ORDINAMENTI GIURIDICI REGIONALI.....	117
3. LA LEGISLAZIONE REGIONALE IN MATERIA DI UNIONI DI COMUNI: APPROCCI E CARATTERISTICHE ...	150

PARTE II – DESCRIZIONE QUANTITATIVA DEL FENOMENO.....	153
4. QUANTE UNIONI? I DATI SUL FENOMENO	153
4.1 <i>Le dimensioni delle unioni di comuni.</i>	159
PARTE III – DESCRIZIONE QUALITATIVA DEL FENOMENO	163
5. ESISTONO, MA ESISTONO? IL GRADO DI ATTIVITÀ DELLE UNIONI	163
6. POTENZIALITÀ DELLE UNIONI A PARTIRE DAL CONCETTO DI OMOGENEITÀ	167
6.1 <i>L'omogeneità geografica</i>	168
6.1.1 L'indice di compattezza.....	169
6.1.2 L'indice di percorrenza.....	175
6.2 <i>L'omogeneità "esperienziale"</i>	178
7. ALCUNE RIFLESSIONI SULLE UNIONI DI COMUNI IN ITALIA	187
CAPITOLO 4 - LA DIVERSA DIFFUSIONE DELLE UNIONI DI COMUNI IN ITALIA: QUALCHE SPIEGAZIONE.....	189
1. FATTORI ESPLICATIVI E IPOTESI DI LAVORO	190
2. LA NORMATIVA NAZIONALE	191
2.1 <i>Gli studi relativi all'impatto della normativa statale sulla diffusione della cooperazione intercomunale</i>	192
2.2 <i>L'impatto della normativa statale sul riordino territoriale in Italia con particolare riferimento alla diffusione delle unioni di comuni.</i>	196
3. LA NORMATIVA REGIONALE.....	201
4. LA PROPENSIONE DEGLI AMMINISTRATORI LOCALI	209
4.1 <i>Il capitale sociale quale volàno per le unioni di comuni</i>	212
4.2 <i>La propensione alla cooperazione intercomunale quale stimolo alla costituzione delle unioni di comuni</i>	219
5. FATTORI ESPLICATIVI ED EFFETTO: POSSIBILI NESSI CAUSALI	224
5.1 <i>Una possibile spiegazione a partire dalla Crisp-Set-QCA</i>	226
5.1.1 Validità dei tre fattori causali.....	231
5.1.2 Un fattore necessario e due INUS.....	232
5.1.3 Tipologia dei nessi causali: assenza dell'equifinalità e presenza di legami di causalità congiunturale.	233
6. I FATTORI ESPLICATIVI CONSIDERATI QUALE SPIEGAZIONE DELLA DIFFUSIONE DELLE UNIONI DI COMUNI.....	234
CAPITOLO 5 - ALCUNE CONSIDERAZIONI PER UNA LEGGE REGIONALE SULLE UNIONI DI COMUNI.....	238
1. ELEMENTI ESSENZIALI DELLE LEGGI REGIONALI IN MATERIA DI UNIONI DI COMUNI.....	240
2. TRE ELEMENTI PER UNA POSSIBILE STRATEGIA TESA A PROMUOVERE LE UNIONI DI COMUNI.....	243
3. QUALI ELEMENTI PER UNA LEGGE REGIONALE CHE PUNTA A FAVORIRE LA DIFFUSIONE DELLE UNIONI DI COMUNI	244
CONCLUSIONI	247
RIFERIMENTI BIBLIOGRAFICI.....	257

INTRODUZIONE

Il numero dei comuni italiani e la dimensione demografica di alcuni di essi è diventata – da quasi tre decenni – una questione al centro dell’agenda politica italiana. Siamo dinanzi al problema della c.d. frammentazione comunale¹, vale a dire la presenza diffusa di numerosi comuni che contano poche migliaia (in alcuni casi poche centinaia o addirittura decine) di abitanti. Seppur con maggiore o minore intensità nel corso del tempo, a partire dalla fine degli anni Ottanta, il legislatore nazionale si è trovato a doversi confrontare con questa realtà. Se ancora oggi il tema è al centro del dibattito politico ed è oggetto di attività legislativa, evidentemente, da un lato, questa situazione è percepita come un problema, dall’altro, non si è ancora arrivati a una soluzione.

L’adozione di una *policy* in questo ambito e, ancora di più, la sua implementazione, appaiono – infatti - un compito particolarmente difficile. Ne sono una prova i diversi, talvolta contrapposti, atteggiamenti assunti dai vari governi nazionali di fronte a questo tema e il mutare delle strategie adottate, che hanno oscillato, nel tempo, tra misure lasche e interventi coercitivi. Se da un lato, infatti, l’obiettivo è ridurre il numero dei comuni al fine di aumentare la dimensione demografica dei rimanenti, dall’altro lato ci si trova a dover mediare con le richieste, della classe politico-dirigente locale e degli stessi cittadini, tendenti a difendere il diritto all’identità dei rispettivi territori.

Da una parte ci sono le ragioni di chi sostiene che circa 8.000 comuni sono troppi². Non si tratta, però, solo del numero di enti, quanto – soprattutto – della dimensione del bacino d’utenza verso cui erogare funzioni e servizi. Dal momento che le grandi città (alcune delle quali con più di un milione di abitanti come, ad esempio, Roma e Milano) sono depositarie delle medesime competenze dei piccolo comuni (alcuni dei quali con poche decine di

¹ Il termine frammentazione comunale è stato criticato da chi osserva che non è possibile utilizzare questo termine con riferimento ai comuni, posto che questo implicherebbe un processo al seguito del quale da comuni di grandi dimensioni si sia passati a comuni di più piccole dimensioni (su tutti, in tal senso, Rotelli 2009). Un simile processo, come è noto, non è mai avvenuto. D’altra parte, però, il termine frammentazione evoca una famosa definizione di Massimo Severo Giannini (Giannini 1967) il quale, con riferimento ai comuni con popolazione inferiore ai 1.000 abitanti, aveva utilizzato la locuzione «comuni polvere». Ad ogni modo, la locuzione frammentazione comunale è entrata a far parte della letteratura scientifica (ma non solo) sul tema, intendendo la caratteristica conformazione istituzionale italiana caratterizzata dalla presenza di comuni (intesi quali istituzioni) anche in presenza di pochi abitanti. Una tendenza, quest’ultima, che – a ben vedere e come si vedrà nel corso del lavoro – caratterizza quasi tutte le Nazioni che si rifanno al modello amministrativo c.d. napoleonico (Bobbio 2002, Vandelli 2014).

² In tal senso vanno le dichiarazioni pubbliche esternate più volte a mezzo stampa da ultimo dall’ex Presidente del Consiglio Matteo Renzi (Valentini 2016), ma anche in letteratura scientifica non mancano riferimenti sul punto (Balzani 2012, Bobbio 2002, Castronovo 2010, Giannini 1979, Rotelli 2009)

abitanti), non risulta difficile comprendere come i costi unitari nell'erogazione delle prestazioni legate alle funzioni e ai servizi rappresentino una variabile gestionale di non poco conto per gli amministratori. La domanda che è lecito porsi è: «possono i piccoli comuni garantire standard qualitativi dei servizi e delle funzioni prescindendo da un'utenza sufficiente a coprirne i costi?». Forse è opportuno chiedersi addirittura: «possono i piccoli comuni garantire i servizi e le funzioni alle comunità di riferimento?». Da evidenziare, a tal proposito, che se anche ci riferissimo alle sole funzioni c.d. fondamentali³ dei comuni, ci troviamo dinanzi a prestazioni essenziali, la cui erogazione è strettamente connessa al rispetto dei diritti fondamentali dei cittadini. Stiamo parlando, infatti, di funzioni quali, ad esempio, i servizi sociali, il trasporto pubblico e i servizi scolastici.

Dall'altra parte, però, troviamo le ragioni di chi si riconosce nel proprio comune e difficilmente rinuncerebbe ai simboli, ai nomi, all'identificazione del “noi rispetto a loro” (Elia 2002).

Se anche le ragioni dei primi dovessero risultare maggiormente convincenti rispetto alle seconde, la dinamiche della democrazia hanno portato i governi eletti (sia a livello nazionale che locale) a tenere in debita considerazione le preferenze dell'elettorato. Ed è principalmente per queste ragioni, con molta probabilità, che non si è arrivati con una soluzione drastica, mediante l'adozione di politiche imposte *top-down*, a rivedere definitivamente la geografia dei comuni in Italia.

Infatti, a partire dagli anni Novanta, il tema del riordino territoriale e della deframmentazione comunale è stato al centro dell'agenda politica italiana. Dal 1990, con l'emanazione della legge 142, si sono succedute una serie di provvedimenti normativi tendenti, in maniera più o meno forzata, a incentivare l'accorpamento dei comuni attraverso la loro fusione o, quantomeno, mediante le forme della cooperazione intercomunale. I risultati ottenuti, però, non sono stati all'altezza delle aspettative, né in quanto a riduzione del numero dei comuni né relativamente alle esperienze di cooperazione avviate.

Di recente, gli effetti della crisi economica su scala globale, hanno imposto una accelerazione al percorso di riordino degli enti locali italiani. Infatti, come evidenziato in letteratura (Bolgherini 2015, Citroni et al. 2012, Di Giulio e Profeti 2016), le crisi economiche implicano processi di revisione istituzionale che interessano, in particolar modo, la *governance* locale. E così, ancora una volta dopo la prima ondata degli anni Novanta, il tema

³ Così chiamate già dalla legge 42/2009 c.d. sul federalismo fiscale e poi disciplinate più nel dettaglio dalla d.l. 95/2012 c.d. sulla *Spending Review*.

della revisione dei confini comunali e la c.d. dimensione demografica ottimale degli stessi (con riferimento alla gestione delle funzioni e dei servizi) è ritornata con forza al centro dell'agenda governativa.

Ultima in ordine di tempo la legge 56/2014 c.d. Delrio (dal nome del Ministro per gli affari regionali e le autonomie del governo presieduto da Matteo Renzi che l'ha proposta al Parlamento). Si tratta di una norma che si è incaricata di ridisegnare il governo locale (Di Giulio e Profeti 2016), puntando sulla creazione di aree vaste in luogo delle 'vecchie' Province (Bolgherini, Lippi e Maset 2016) e spingendo i comuni verso la fusione (le cui procedure di realizzazione sono state parzialmente riviste e semplificate) e le forme di cooperazione intercomunale. A tal proposito, infatti, la Delrio conferma l'impianto già avviato con la Finanziaria del 2010, a seguito della quale i piccoli comuni⁴ sono stati obbligati alla gestione associata delle funzioni fondamentali (anche se è doveroso ricordare che l'iniziale scadenza all'adempimento di tale obbligo – inizialmente prevista per la fine del 2013 - è stata più volte prorogata ed è stata recentemente posticipata alla fine del 2017⁵).

La cooperazione intercomunale e le unioni di comuni

Dunque, stretti nella morsa rappresentata, da una parte, dalla necessità di arrivare a risultati in termini di riordino dei confini territoriali e, dall'altra, dalle pressioni derivanti dal basso e tendenti a preservare l'esistente, le politiche di riordino territoriale varate a partire dagli anni Novanta hanno puntato – principalmente – sulla cooperazione intercomunale. Ci riferiamo al complesso degli strumenti – ora racchiusi e disciplinati nel Testo Unico degli Enti Locali (TUEL) – mediante i quali i comuni possono intraprendere percorsi di reciproca collaborazione pur mantenendo inalterati gli assetti istituzionali e, di conseguenza, i confini amministrativi (Vandelli 2014). Tra questi, rispetto alla gestione delle funzioni e, quindi, in ottica di riduzione dei centri di spesa e di contestuale aumento del bacino di utenza, assumono particolare rilievo le convenzioni e le unioni di comuni⁶. Si tratta di due forme di

⁴ Giuridicamente individuati in quelli con popolazione inferiore ai 5.000 abitanti o 3.000 se appartenenti o appartenuti a comunità montana.

⁵ L'ultima proroga stabilita dal d.l. c.d. Milleproroghe 2017 ha spostato il termine ultimo per l'adempimento dal 31/12/2016 al 31/12/2017.

⁶ Ulteriori strumenti di associazione per i comuni, a norma del Testo Unico degli Enti Locali, sono: i consorzi, gli accordi di programma e le comunità montane (che nel caso di determinati territori assumono la denominazione di comunità isolate o di arcipelago). Per quanto riguarda i primi due, si tratta di strumenti che prevedono la partecipazione anche di altri enti pubblici e istituzioni (e, dunque, non solo i comuni). Le comunità montane (e le comunità isolate o di arcipelago), invece, hanno subito un progressivo processo di soppressione ad opera di provvedimenti legislativi successivi (nel proseguo del lavoro sarà dato ampio spazio all'argomento).

cooperazione caratterizzate da un diverso grado di strutturazione per le quali le prime possono essere definite forme «deboli» di cooperazione e le seconde, invece, forme «forti» (Bolgherini 2015, pag. 89). Le convenzioni, infatti, assumono il carattere di un contratto tra due o più comuni per lo svolgimento in forma associata di una funzione o un servizio e per una durata limitata nel tempo. Al contrario, le unioni hanno carattere plurifunzionale (sono pensate per la gestione simultanea di più funzioni e servizi) e “non a scadenza” (non essendo prevista una durata limitata). Queste ultime, inoltre, anche vista anche la presenza di organi propri rappresentanti i singoli comuni, sono l’unico tra gli strumenti di cooperazione intercomunale a essere dotate del rango di ente locale.

Ed è proprio sulle unioni di comuni che, storicamente, il legislatore italiano ha investito di più. Nate nel 1990 a seguito dell’approvazione della legge 142, esse erano inizialmente considerate l’anticamera delle fusioni. La suddetta norma, infatti, prevedeva che, trascorso un periodo di tempo, i comuni costituenti l’unione procedessero a fusione. Per tale motivo, con molta probabilità, le stesse unioni sono state uno strumento scarsamente utilizzato (Marotta 2015). Deciso mutamento si è registrato, in tal senso, con l’approvazione della legge 265/1999 con la quale, tolti tutti i limiti e i vincoli imposti in precedenza, le unioni vennero a configurarsi quale mero strumento di cooperazione senza successivi obblighi. Dal quel momento, esse – come detto poco sopra – sono considerate la valida alternativa alla fusione, mediando – per l’appunto – tra le esigenze di riordino e la volontà di preservare autonomia e identità.

Dunque, a partire da queste considerazioni, possiamo affermare che le unioni di comuni sono considerate – nella strategia governativa di riordino territoriale – un importante tassello per contribuire alla c.d. deframmentazione, ovvero la riduzione degli effetti derivanti dall’eccessiva frammentazione dei comuni. Una strategia che, come anticipato in precedenza, è stata confermata anche dalla Delrio e che prevede, per quanto attiene ai piccoli comuni, proprio le unioni quale strumento principale della gestione associata obbligatoria delle funzioni (l’utilizzo delle convenzioni è considerata un’alternativa).

E’ evidente, in ogni caso, che le fusioni rappresenterebbero la soluzione ideale per arrivare allo scopo (la deframmentazione per l’appunto), ma il ricorso a queste ultime è lasciato alla completa libertà degli stessi comuni. E’ da evidenziare, comunque, che da qualche anno a questa parte, l’aumento del numero delle unioni ha portato anche all’aumento del numero

delle fusioni (Casula 2016, IdF 2012) con una conseguente riduzione del numero di comuni in Italia⁷.

Risultati altalenanti

Posto questo auspicio alla diffusione delle unioni di comuni quale potenziale rimedio ai problemi legati alla frammentazione comunale, i risultati ottenuti non sono stati sempre corrispondenti alle aspettative governative. La diffusione delle unioni, infatti, dipende dal contesto territoriale di riferimento. In alcune regioni il dato è numericamente importante, così come significativa è la percentuale di adesione dei comuni (tale da superare il 50% e, addirittura, in alcuni casi, toccare il 100%). In altre, al contrario, il ricorso alle unioni di comuni risulta essere particolarmente scarso.

In questo modo, dunque, si viene a configurare una sorta di riordino a “doppia velocità”: da una parte regioni che “corrono” verso una razionalizzazione e, di conseguenza, un efficientamento complessivo della gestione di funzioni e servizi; dall’altra, regioni che “arrancano” alle prese con strategie di riordino che stentano a produrre effetti. Estendendo il ragionamento ai diritti connessi all’erogazione di funzioni e servizi, il rischio è che si venga a configurare (per utilizzare la parole di Spadaro 2015) una doppia cittadinanza: una di serie A, nei contesti in cui i servizi raggiungono alti standard qualitativi e quantitativi, e una di serie B, dove – al contrario – per le difficoltà economiche di cui si è parlato in precedenza, gli stessi servizi e le stesse funzioni non possono essere adeguatamente garantiti.

Quale può essere la ragione di tale differenza?

Disegno della ricerca

A partire da queste considerazioni e da tale ultimo interrogativo, la ricerca proposta intende verificare quali siano i fattori esplicativi della differenza nella diffusione delle unioni di comuni nelle diverse regioni italiane. Si vuole cioè comprendere quali possano essere i fattori in presenza dei quali il ricorso alle unioni risulta essere particolarmente diffuso e quali, al contrario, i fattori associati allo scarso utilizzo delle stesse.

L’analisi della letteratura sul tema e una *expert survey* appositamente somministrata, ci hanno consentito di isolare i potenziali fattori esplicativi maggiormente significativi per la spiegazione sia della diffusione delle unioni di comuni in Italia, sia della differenza della

⁷ Che, a gennaio 2017, secondo dati Anci risultavano essere 7.983.

diffusione delle stesse nelle singole regioni italiane. Come vedremo, da una parte abbiamo fattori giuridico-istituzionali, dall'altra, invece, fattori legati al comportamento degli attori locali.

Mancano, dunque, fattori esplicativi più prettamente di *politics*. Si poteva optare, infatti, per la verifica dell'impatto di variabili quali, ad esempio, l'assetto istituzionale o il ruolo dei partiti o, ancora, il colore politico delle giunte comunali. Seppur potenzialmente rilevanti ai fini dell'argomento trattato, si è scelto di basare la presente ricerca sulle variabili sopra menzionate, in ragione della tipologia dei dati raccolti e, allo stesso tempo, perché il reperimento di ulteriori dati avrebbe comportato un eccessivo dilatamento dei tempi rispetto alla conclusione del lavoro. Inoltre, è da evidenziare che per quanto attiene alla connotazione politica e/o al ruolo dei partiti, il fenomeno della frammentazione comunale e l'utilizzo delle unioni quale strumento di contrasto a tale ultimo problema riguarda prevalentemente i piccoli comuni in cui, ormai, gli studi sul tema hanno dimostrato che le amministrazioni in carica sono formate a partire da liste civiche i cui rappresentanti appartengono a schieramenti partitici trasversali (Emaunele e Paparo 2011, De Luca 2013). Inoltre, la crisi dei partiti e la scomparsa – soprattutto nei piccoli centri – delle sezioni partitiche locali contribuisce a ridurre il ruolo degli stessi partiti sulla politica locale (Catanzaro et al. 2002). In questo senso l'assenza di variabili esplicative di *politics* non indebolisce la solidità dell'analisi effettuata.

Collegate ai fattori esplicativi proposti, il lavoro procederà alla verifica di alcune ipotesi che metteranno in relazione gli stessi fattori individuati con il fenomeno analizzato: la diffusione delle unioni di comuni.

Il presente lavoro, oltre alla descrizione del fenomeno osservato e oggetto di analisi, si propone di fornire spunti in ottica prescrittiva utili, in particolar modo, ai governi regionali che intendono lavorare alla stesura di una legge tendente a incentivare le unioni di comuni e, più in generale, le forme di cooperazione intercomunale. Tale scelta deriva anche dalla richiesta della vicepresidenza della Giunta regionale calabrese che, mentre il presente lavoro era in itinere, ha chiesto al Dipartimento di Scienze Politiche e Sociali dell'Università della Calabria - presso il quale questo lavoro di dottorato è stato svolto - il supporto alla redazione di una legge regionale in materia di enti locali. Il sottoscritto è stato coinvolto nel gruppo di ricerca proprio per la parte relativa agli strumenti di cooperazione intercomunale. L'auspicio è che questo lavoro possa essere utile anche a tale scopo.

Struttura del lavoro

Il lavoro è diviso in cinque capitoli organizzati come segue.

Nel primo capitolo sarà tracciato il quadro teorico di riferimento dell'intera Tesi.

Il secondo capitolo descriverà la questione della frammentazione comunale in Italia. Una serie di dati, dal numero dei comuni alla loro popolazione media, consentirà di comprendere meglio la dimensione del problema. Successivamente, sarà affrontato il collegamento tra dimensione dei comuni e costi dei servizi, nel tentativo di rappresentare quali sono le difficoltà legate alle economie di scala che hanno portato il legislatore italiano alla necessità di adottare politiche di deframmentazione. Infine, saranno descritte le strategie di riordino territoriale adottate a partire dagli anni Novanta e le maggiori resistenze ad esse opposte.

Il terzo capitolo entrerà nel dettaglio dell'oggetto della ricerca: le unioni di comuni. Si partirà con la definizione del quadro giuridico di riferimento. Innanzitutto, sarà presentata la legislazione statale vigente; successivamente, si procederà all'analisi delle 20 leggi regionali in materia per coglierne le caratteristiche essenziali. L'analisi dei dati originali raccolti sull'intero territorio italiano consentirà, inoltre, di fotografare nel dettaglio le unioni di comuni costituite al 2015 (anno della rilevazione).

Il quarto capitolo si focalizzerà sulla comparazione, analizzando le dinamiche inerenti le unioni nei 20 contesti regionali, con l'obiettivo di tracciare il nesso causale tra i fattori esplicativi proposti e l'effetto analizzato.

Infine, nell'ultimo capitolo, a partire da quanto emerso nel corso dello studio e in ossequio ai propositi prescrittivi da cui muove l'intero lavoro, saranno proposti alcuni elementi utili alla stesura di una legge regionale che si pone l'obiettivo di incentivare la costituzione di unioni di comuni.

CAPITOLO 1 – QUADRO TEORICO DELLA RICERCA

In questo primo capitolo sarà delineato il quadro di riferimento dell'intero lavoro e saranno specificati gli elementi teorici relativi all'approccio utilizzato, all'ambito e al campo di indagine e, infine, al metodo scelto per condurre l'analisi.

Si partirà, nel paragrafo 1, delineando in maniera dettagliata il progetto di ricerca che sarà portato a compimento nei successivi capitoli. Nello specifico, verrà definito l'oggetto di indagine (le unioni di comuni), contestualizzandolo rispetto alle principali dinamiche di riferimento in essere in Italia; dopo aver esplicitato la domanda di ricerca, verranno proposti alcuni fattori esplicativi del fenomeno analizzato; questi ultimi saranno, infine, operationalizzati mediante appositi indicatori.

Nel paragrafo 2 verrà inquadrato l'approccio di riferimento, quello prescrittivo, collocandolo all'interno di un ricco filone teorico che, muovendo dal realismo classico e dal pragmatismo, arriva fino alla nascita e al consolidamento della disciplina dell'analisi delle politiche pubbliche, all'interno della quale la presente tesi di dottorato si colloca.

Successivamente, nel paragrafo 3 verranno fornite le definizioni di politica pubblica (che costituisce l'ambito di indagine) e, nel paragrafo 5, quella di governo locale (che, invece, rappresenta il campo d'indagine).

Il paragrafo 4, servirà per definire, all'interno dell'approccio comparato, la tecnica della *Qualitative Comparative Analysis* che rappresenta la metodologia di analisi utilizzata per condurre il presente lavoro.

1. La ricerca

1.1 Disegno della ricerca

Oggetto della ricerca sono le **unioni di comuni**, una tra le forme giuridiche di cooperazione intercomunale previste dall'ordinamento italiano.

Sul perché ci si sia focalizzati sulle unioni e non su altre forme di cooperazione o, addirittura, su tutte le forme giuridiche a disposizione dei comuni, occorre far presente – innanzitutto – che le altre esperienze, in quanto non stabili e limitate nel tempo (si veda ad esempio il caso delle convenzioni) non rappresentano un vero e proprio obiettivo quando si parla di riordino territoriale, ma piuttosto una strada per arrivare quasi esclusivamente all'efficienza della gestione amministrativa. Inoltre, le unioni, in quanto forma stabile e

organica di cooperazione tra comuni (Bolgherini 2015, pag. 89), possono essere considerate quale termometro dell'associazionismo: la loro costituzione, infatti, denota una propensione alla cooperazione basata su un dialogo costante tra enti (anche in considerazione della presenza di organi – consiglio e giunta – che ne denotano una delle maggiori differenze rispetto alle altre forme di intercomunalità). Ma anche perché, come avremo modo di vedere, le unioni di comuni si trovano al centro di una duplice spinta: da una parte gli effetti della cosiddetta frammentazione comunale, dall'altra una nuova ondata di riforme di riordino territoriale in atto in Italia.

Nel primo caso ci riferiamo, come anticipato anche nell'introduzione, alla presenza di comuni di ridotte dimensioni demografiche e alle conseguenti difficoltà, soprattutto in ordine alla gestione di funzioni e servizi, derivanti anche dalla riduzione delle risorse economiche a disposizione.

Nel secondo caso, il riferimento va – come avremo modo di vedere dettagliatamente nel capitolo 2 – alle politiche poste in essere a partire dagli anni Novanta con l'obiettivo di ridisegnare i confini amministrativi e il governo del territorio.

Le unioni di comuni diventano, dunque, oggetto di studio particolarmente interessante e di grandissima attualità, perché connesse alla sorte di migliaia di comuni italiani di piccole dimensioni di cui le stesse unioni (e più in generale la cooperazione intercomunale) ha rappresentato e rappresenta una possibile soluzione alle c.d. diseconomie di scala.

Infatti, i comuni rivestono di un'importanza cruciale nell'architettura istituzionale che caratterizza la Repubblica. Essi possono essere definiti la “cellula base della democrazia” (Dente 1989), posta la loro prossimità ai cittadini/utenti/elettori. Sono i comuni a raccogliere le istanze più immediate provenienti dalla popolazione e, allo stesso modo e come anticipato in precedenza, a essi competono molti tra i più basilari servizi e funzioni a beneficio della collettività. Inoltre, in quanto espressione dello Stato sul territorio, agli uffici comunali sono demandate funzioni amministrative quali, ad esempio, l'anagrafe o lo stato civile, che rappresentano l'espressione dello stesso riconoscimento e legittimazione dell'essere cittadino.

A questa posizione di importanza, però, si accompagna una sempre maggiore difficoltà di molti comuni ad assolvere a tali compiti. Tale condizioni di incapacità, di cui si dirà in maniera dettagliata nei prossimi capitoli, ha portato numerosi esponenti del mondo politico-istituzionale e anche più esperti in diverse discipline a dubitare della stessa necessità dell'esistenza di alcuni comuni (Castronovo 2010). In particolare, si è discusso e si continua

a discutere sulle possibilità dei piccoli e piccolissimi comuni a far fronte, anche in maniera qualitativamente adeguata, alle funzioni loro demandate. Ma alle ragioni oggettive, dettate anche dai numeri dei bilanci, si oppone il sentimento di appartenenza al campanile, sentimento che affonda le sue ragioni nella storia. Per questo, alla soppressione o all'accorpamento forzato degli enti, come successo in altri contesti europei, in Italia si è preferita la strada dell'associazionismo intercomunale e, più in particolare, delle unioni di comuni.

I dati a disposizione, però, mostrano che il fenomeno delle unioni di comuni ha trovato una diversa diffusione sul territorio nazionale e, parimenti, anche all'interno delle stesse aree regionali.

Obiettivo del presente lavoro è, dunque, tentare di comprendere quali siano stati i fattori in grado di condizionare la diffusione delle unioni sul territorio nazionale.

Strettamente connessa all'obiettivo, la domanda dalla quale parte la presente ricerca è **perché in alcune regioni il fenomeno delle unioni di comuni (e per estensione, dell'associazionismo intercomunale) è più diffuso che in altre?**

Per rispondere alla domanda si è cercato di individuare potenziali fattori esplicativi, sia mediante ricorso alla letteratura – su cui ci soffermeremo nei capitoli 2 e 3 - sia attraverso una *expert survey* somministrata a testimoni privilegiati, individuati in alcuni tra i maggiori esperti sul tema degli enti locali e della cooperazione intercomunale.

La scelta della *survey* quale strumento d'indagine muove dall'assunto, ormai ampiamente condiviso in letteratura, secondo cui l'intervista costituisce lo strumento principe delle scienze sociali (Fideli e Marradi 1996; Briggs 1986; Cicourel 1964 e 1974; Benney e Hughes 1956). Lo scopo perseguito mediante la somministrazione della *survey* è stato quello di rilevare le opinioni degli intervistati, nella consapevolezza che – secondo le metodologie della ricerca sociale relative alle interviste – esse non possano essere considerate «giuste o sbagliate» (Verba 1969, pag. 68). I risultati ottenuti, infatti, non pretendono di coprire la totalità dei fattori esplicativi possibili, ma solo quelli che – a giudizio degli esperti intervistati – risultino essere particolarmente significativi.

Si è trattato, in questo caso, di una intervista strutturata, mediante questionario inviato via email, contenente domande semi-chiuse (Fideli e Marradi 1996). La decisione di utilizzare l'intervista strutturata muove dal principale vantaggio attribuito a tale forma: la comparabilità

delle risposte derivante dalla invariabilità degli stimoli e dalla medesima situazione d'intervista (Frey 1970; Sellitz e Jahoda 1963; Goode e Hatt 1962). Ad ogni modo, come riconosciuto dalla letteratura sul tema, uniformità degli stimoli non significa necessariamente uniformità dei significati (Goode e Hatt 1962), posto che la stessa domanda può essere interpretata in maniera differente dai diversi intervistati. Quest'ultima considerazione, ci porta ad assumere che, in virtù delle rispettive esperienze e conoscenze, l'intervistato – pur all'interno di un questionario strutturato – ha potuto fornire il proprio contributo personalizzato rispetto all'argomento proposto. La forma delle domande (semi-chiuse), invece, è stata decisa al fine di consentire all'intervistato di fornire risposte al di fuori del c.d. piano di chiusura (Fideli e Marradi 1996). Tale ultima possibilità ha limitato il rischio delle «domande pilotanti» (Pitrone 1984, pag. 95), vale a dire un indirizzamento della risposta dell'intervistato verso una opzione senza alternative fornita dall'intervistatore.

Il ricorso a esperti in materia, infine, ha ridotto il rischio della «sotto-determinazione dello stimolo» (Pitrone 1984, pag. 87), vale a dire una scarsa comprensione dell'intervistato rispetto alle domande poste (le quali, visto l'argomento, contengono necessariamente elementi sintattici e strutturali particolarmente tecnici e specifici).

La *survey* è stata somministrata a 11 soggetti, tra i quali 1 ex presidente di Regione del Nord Italia, 1 ex vicepresidente di Regione del Sud Italia, 1 dirigente del settore enti locali di Regione del Nord Italia con diverse pubblicazioni sul tema della gestione associata, 1 dirigente della fondazione IFEL-ANCI, 7 tra professori e ricercatori dei settori scientifico disciplinari SPS/04 Scienza Politica, IUS/09 Diritto Pubblico, IUS/10 Diritto Amministrativo, IUS/21 Diritto pubblico comparato e SECS-P/06 Economia applicata, appartenenti a diverse Università italiane (Politecnico Milano, Padova, Torino, Bologna, Firenze, Napoli, Calabria).

Dall'analisi della letteratura (in particolare quella riguardante le politiche di riordino in Italia) e dalla *survey* poc'anzi richiamata, sono stati isolati **tre potenziali fattori esplicativi**, considerati quindi come variabili indipendenti, sia della diffusione delle unioni di comuni in Italia che della differenza della diffusione delle stesse nelle singole regioni italiane. Tali fattori sono risultati essere la **normativa nazionale**, la **normativa regionale** e la **propensione degli amministratori locali verso le unioni di comuni**.

Naturalmente, sia dalle interviste che dalla letteratura citata, emergono ulteriori potenziali fattori esplicativi. I tre qui proposti rappresentano una sintesi delle principali dimensioni

individuare. In attesa della più ampia trattazione delle singole dimensioni che sarà effettuata nei prossimi capitoli, anticipiamo brevemente che con la prima (*normativa nazionale*) intendiamo il complesso delle norme varate dal legislatore e dal governo nazionali e valide su tutto il territorio italiano (le regioni a statuto speciale rappresentano una eccezione per come motivato nel capitolo 3); con la seconda (*normativa regionale*) intendiamo l'insieme delle norme adottate dai legislatori regionali delle 20 regioni italiane; con la terza (*propensione degli amministratori locali verso le unioni*) intendiamo la tendenza degli amministratori locali, *in specie* i sindaci, a promuovere e/o aderire alle unioni stesse.

I singoli fattori esplicativi sono stati operazionalizzati mediante **indicatori** (si veda la Figura 1) e, in particolare:

- Per la normativa nazionale è stato preso in considerazione l'*approccio* adottato dal legislatore; nel dettaglio, a partire dall'analisi dell'evoluzione delle politiche varate in Italia nel corso degli anni, e per come sarà spiegato nel corso del capitolo 2 e 4, sono stati individuati un approccio c.d. *coercitivo* e un approccio c.d. *volontario*.

- Anche per la normativa regionale sarà preso in considerazione l'*approccio* adottato dal competente legislatore; in particolare, come vedremo nei capitoli 3 e 4, la fotografia delle leggi regionali in materia ha portato ad individuare nelle stesse la presenza/assenza di caratteristiche collegate a specifiche dimensioni analitiche. In base a ciò, sono stati isolati due approcci: uno c.d. *propositivo* e uno c.d. *passivo*.

- Per quanto attiene alla propensione degli amministratori locali verso le unioni, come sarà spiegato dettagliatamente nel capitolo 4, la scelta è ricaduta su due indicatori: il capitale sociale misurato da precedenti ricerche in ogni regione e la disponibilità degli amministratori locali alla cooperazione intercomunale, rilevata attraverso l'utilizzo di strumenti meno vincolanti (dal punto di vista giuridico) e più snelli (dal punto di vista funzionale). Questo secondo indicatore è dato dalla percentuale di adesione dei comuni alle convenzioni costituite sul territorio regionale.

Rispetto ai fattori esplicativi (variabili indipendenti) e ai relativi indicatori, il presente lavoro intenderà verificare alcune *working hypotheses* e, in particolare:

Fattore esplicativo 1: la diffusione delle unioni di comuni, anche nelle singole regioni, è influenzata dalla normativa nazionale.

In questo caso, posta l'analisi della normativa nazionale in materia e la conseguente individuazione di più approcci utilizzati dal legislatore rispetto alla cooperazione intercomunale, l'ipotesi che si intende verificare è:

Working HP1: l'approccio normativo di tipo "coercitivo" determina un aumento del numero delle unioni rispetto all'approccio "volontario".

Fattore esplicativo 2: la diffusione delle unioni di comuni è influenzata dalla normativa regionale.

A partire dall'analisi delle singole norme regionali l'ipotesi che si intende verificare è:

Working HP2 l'approccio normativo regionale di tipo "propositivo" determina una maggiore adesione dei comuni alle unioni rispetto all'approccio "passivo".

Fattore esplicativo 3: la diffusione delle unioni di comuni è influenzata dalla propensione degli amministratori locali verso tale strumento di cooperazione.

A partire dal senso civico degli amministratori (misurato attraverso il capitale sociale registrato nella regione di appartenenza) e dall'attenzione mostrata dagli amministratori comunali a esperienze cooperative meno complesse e vincolanti delle unioni (misurata attraverso il numero delle convenzioni tra comuni risultanti al 2015), le ipotesi da verificare in questo ultimo caso sono:

Working HP3a: nelle regioni in cui è alto il valore di capitale sociale si presume una maggiore propensione degli amministratori locali e, quindi, una maggiore adesione dei comuni alle unioni.

Working HP3b: nelle regioni in cui alto è l'utilizzo delle convenzioni si presume una maggiore propensione degli amministratori locali e, quindi, ci si aspetta una maggiore adesione dei comuni alle unioni.

I possibili nessi causali tra variabili indipendenti e variabile dipendente (unioni di comuni) nelle diverse regioni è stata operata – in un primo momento - mediante una osservazione del fenomeno rispetto a ciascuno dei fattori esplicativi e, in maniera più approfondita, facendo ricorso alla *Qualitative Comparative Analysis (QCA)* nella sua versione *Crisp-Set (csQCA)* di cui si dirà nel dettaglio nei prossimi paragrafi e nel capitolo 4. Come vedremo nel

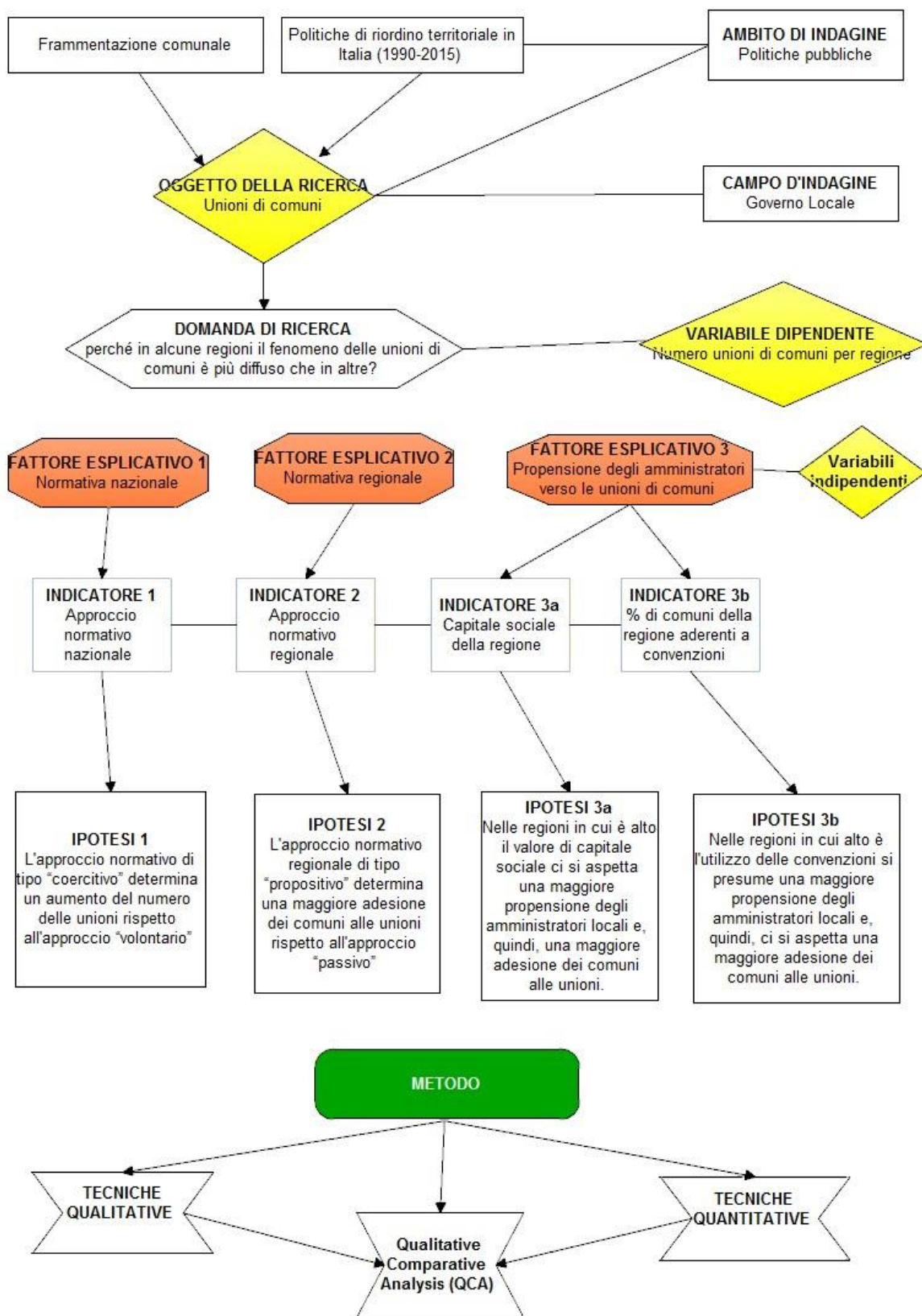
proseguo, la QCA rappresenta una terza via della comparazione con caratteristiche che combinano i principali aspetti delle tecniche qualitative e quantitative.

La scelta della *csQCA* dipende innanzitutto dalla logica dicotomica sulla quale si basa tale tecnica. Infatti, attraverso l'utilizzo della *csQCA* ci si aspetta di riuscire a verificare se la presenza/assenza degli indicatori collegati ai fattori esplicativi considerati incidano (e in che modo) sul fenomeno osservato, la diffusione delle unioni di comuni.

Inoltre, rispetto a quelle quantitative, tale tecnica presenta il vantaggio di consentire di stabilire un nesso casuale anche se il numero di casi considerati non è particolarmente significativo. Per quanto attiene al presente lavoro, infatti, pur se sono stati considerati tutti quelli possibili (essendo state analizzate tutte le regioni italiane), siamo dinanzi a 20 casi, un numero non sufficiente se si fosse scelto di utilizzare, ad esempio, tecniche di regressione o altre tecniche statistiche.

La Figura 1 riassume in maniera analitica il disegno della ricerca.

Figura 1 Disegno di ricerca



1.2 Fonti e dati

La ricerca prevede la comparazione dei dati raccolti relativi alle unioni di comuni risultanti in Italia al 2015. Il dato non poteva essere aggiornato oltre, dal momento che gli aggiornamenti al 2016 sono disponibili solo dai primi mesi del 2017, quando il lavoro era in fase di chiusura. Un'ulteriore comparazione è stata realizzata sulla normativa regionale di riferimento, evidenziandone le caratteristiche salienti in ogni singola regione.

Per la raccolta dei dati sulle unioni si è ritenuto procedere alla creazione di un database originale, mediante la raccolta di informazione direttamente dagli uffici regionali preposti.

Reperire questi ultimi dati è stata un'operazione tutt'altro che semplice. Se si escludono, infatti, le banche dati dell'Anci (in particolare, quelle disponibili attraverso comuniverso.it) e di alcune (poche) Regioni che hanno investito e continuano tutt'ora a puntare sul monitoraggio e l'aggiornamento di quanto esistente nei rispettivi territori, la disponibilità di dati sulle unioni è tutt'altro che diffusa. Per di più, le fonti appena menzionate non riescono a stare al passo con i continui mutamenti dei confini amministrativi (dipendenti dall'ingresso e/o uscita di comuni dalla forma associativa), lo scioglimento e le nuove costituzioni di unioni di comuni. E, parimenti, su tali supporti sono praticamente assenti informazioni quali l'anno di costituzione/scioglimento e l'anno di adesione dei singoli comuni.

Per tali ragioni, nell'ambito di un progetto di ricerca ben più ampio rispetto al presente lavoro⁸, nel corso del 2015 è stato avviato un monitoraggio ad opera di chi scrive e di altri colleghi, che aveva l'obiettivo di rilevare – in ciascun contesto regionale – le unioni di comuni costituite (e possibilmente anche quelle nel frattempo sciolte) con l'indicazione dell'anno di costituzione e dei singoli comuni aderenti (e il relativo anno di adesione e/o recesso). Un tentativo, dunque, di creare una fotografia dell'esistente (e dell'esistito), con una prospettiva diacronica, in grado – cioè – di tener conto anche della “storia” dei singoli Enti, al fine di comprendere dinamiche ed evoluzioni (non solo istituzionali) utili anche in fase prescrittiva oltre che descrittiva. Naturalmente, l'obiettivo è quello di un costante

⁸ Si tratta di un lavoro in progress, iniziato nel 2014 e tendente a ricostruire, anche in prospettiva storica e in chiave politologica e giuridica, il complesso sistema della cooperazione intercomunale. Oltre all'autore, del gruppo di ricerca fanno parte anche la prof.ssa Silvia Bolgherini (Università di Napoli Federico II) e il dott. Mattia Casula (LUISS “Guido Carli”). La ricerca ha già prodotto alcune pubblicazioni (Marotta 2015; Marotta e Casula 2016, Bolgherini e Dallara a cura di 2016, Bolgherini, Casula, Marotta 2017 forthcoming)

aggiornamento dei dati a disposizione, da mettere a disposizione di studiosi e interessati attraverso internet⁹.

Il monitoraggio è stato condotto attraverso interviste a testimoni privilegiati, individuati principalmente in funzionari regionali di settori collegati alle riforme istituzionali e/o alle autonomie locali e rappresentanti delle sezioni Anci regionali. Per ciascuna regione sono stati scelti uno o più attori ai quali è stata inviata, inizialmente, una e-mail contenente la spiegazione del progetto e le domande dell'intervista. In caso di mancata risposta, si è proceduto a contatto telefonico per sollecitare l'invio dei dati.

Hanno risposto all'intervista (Quadro 2) i responsabili dei competenti uffici delle Regioni Abruzzo, Basilicata, Emilia-Romagna, Friuli Venezia Giulia, Lazio, Liguria, Marche, Molise, Piemonte, Puglia, Sardegna, Toscana, Trentino Alto Adige, Umbria, Valle d'Aosta e Veneto; oltre a quelli delle Province Autonome di Bolzano e Trento. Per quanto riguarda la Regione Siciliana i dati sono stati inviati dall'Anci regionale. Mentre per le Regioni Calabria, Lombardia e Campania, non avendo ricevuto riscontro alla mail e ai solleciti, sono stati assunti i dati del database Comuniverso (nei primi due casi) o si è fatto riferimento ad altri tipi di ricerche (nell'ultimo).

Quadro 2. Quadro sinottico fonte dei dati relativi alle unioni di comuni (2015)

Regione	Fonte dati
Abruzzo	Competente Ufficio Regionale
Basilicata	Competente Ufficio Regionale
Calabria	Anci – Comuniverso
Campania	Anci – Comuniverso – Ricerche specifiche ¹⁰
Emilia-Romagna	Competente Ufficio Regionale
FVG	Competente Ufficio Regionale
Lazio	Competente Ufficio Regionale
Liguria	Competente Ufficio Regionale
Lombardia	Anci – Comuniverso
Marche	Competente Ufficio Regionale
Molise	Competente Ufficio Regionale
Piemonte	Competente Ufficio Regionale
Puglia	Competente Ufficio Regionale

⁹ E' in fase di ultimazione il portale unioniefusioni.unical.it, gestito all'interno del Laboratorio C.A.T.I del Dipartimento di Scienze Politiche e Sociali dell'Università della Calabria. All'interno del portale sono disponibili dati relativi a unioni di comuni e fusioni.

¹⁰ Dati raccolti dagli studenti del corso di Analisi delle Politiche Pubbliche della Laurea Magistrale in Politiche Sociali e del territorio dell'università di Napoli Federico II A.A. 2015-2016.

Sardegna	Competente Ufficio Regionale
Sicilia	Anci sezione regionale
Toscana	Competente Ufficio Regionale
Trentino-Alto Adige	Competente Ufficio Regionale
Umbria	Competente Ufficio Regionale
Valle d'Aosta	Competente Ufficio Regionale
Veneto	Competente Ufficio Regionale

Fonte: elaborazione propria

Al fine di procedere alla comparazione con fenomeni aggregativi sovracomunali in altri settori di *policy*, per come verrà motivato successivamente, sono stati raccolti i dati relativi alla divisione delle Aziende Sanitarie Locali (ASL) di ciascuna regione in Distretti Sanitari. Per far ciò, utile è stata la consultazione dei singoli siti web delle stesse ASL o degli Assessorati alla Sanità di ciascuna regione.

Parimenti, sempre con il medesimo fine, dal portale Istat sono esportati i dati relativi ai Sistemi Locali del Lavoro individuati nelle varie regioni italiane con riferimento ai singoli comuni.

I dati così raccolti sono stati elaborati mediante un'apposita piattaforma ospitata sui server del Dipartimento di Scienze Politiche e Sociali dell'Università della Calabria e alcune delle risultanze maggiormente significative nell'ambito dell'argomento trattato nel presente studio, sono approfondite nelle pagine che seguono.

1.3 Motivazioni e ricadute applicative

La spinta dettata dalla necessità di rispondere agli effetti della crisi economica e i risultati non sempre conformi alle aspettative delle precedenti politiche sul tema hanno portato i governi a cercare soluzioni nuove ai problemi della frammentazione, pur mantenendo l'obiettivo del *rescaling*. L'ambizione del presente lavoro, dunque, è proprio quello di fornire utili spunti sui quali basare le future leggi che riguarderanno l'accorpamento, forzoso o volontario, dei piccoli comuni. Tanto più che, come anticipato nell'introduzione, durante la fase di monitoraggio e raccolta dati sulle unioni, la Regione Calabria ha chiesto all'Università della Calabria una collaborazione proprio al fine di arrivare alla redazione della legge regionale in tema di autonomie locali. In questo contesto, il sottoscritto è stato coinvolto per la parte attinente alle forme di cooperazione intercomunale. Per tale ragione, all'interesse già

esistente sul tema da parte di chi scrive, si aggiunge la volontà di interpretare il lavoro di tesi dottorale – quanto più possibile – dotato di una valenza prescrittiva.

Nelle intenzioni e nella motivazione di chi scrive può ravvisarsi quell’approccio di fondo dell’analisi delle politiche pubbliche che, come vedremo, nasce proprio per rendere concreto e a beneficio della collettività il lavoro teorico dello scienziato politico. L’esigenza, quindi, di spendere le proprie conoscenze e un lavoro portato avanti con metodo e attraverso basi teoriche consolidate per contribuire alla risoluzione di un problema percepito dalla collettività. Il problema della frammentazione, infatti, è avvertito, come detto in precedenza, già da tempo dal governo nazionale alle prese con la ristrettezza delle risorse pubbliche; parimenti, anche il legislatore regionale è consapevole della necessità di promuovere un’efficienza che può avere evidenti ricadute sul territorio; infine, anche dai piccoli comuni, nonostante la ferma volontà di voler preservare i propri simboli, è forte la richiesta di collaborazione nei confronti del mondo accademico.

Tale lavoro, dunque, si pone come obiettivo quello di supportare la realizzazione di una legge, nazionale e/o regionale, che punti a rendere efficiente la gestione della cosa pubblica da parte dei comuni, insistendo non su pratiche di accorpamento forzato, ma – al contrario – su una cooperazione vera e basata sulla consapevolezza dei rispettivi limiti e potenzialità.

Le ricadute applicative di questa ricerca, pur con tutti i limiti del caso e senza la presunzione di esaustività, appaiono – dunque – evidenti. Triplice è la spinta ad approfondire le tematiche in esame. Dal governo centrale è continua la ricerca di soluzioni in grado di incentivare pratiche di cooperazione quale rimedio alla dispersione di risorse pubbliche, pur salvaguardando il consenso degli amministratori e della popolazione locale il cui peso politico (soprattutto nella fase elettorale) conta in misura esponenziale; dalle regioni, invece, emerge la volontà di arrivare a soluzioni normative che possano incentivare i comuni alla cooperazione al fine di insistere sullo sviluppo del territorio e, inoltre, per anticipare misure da parte del governo centrale (il cui intervento, al limite della costituzionalità, si è fatto sentire più volte negli ultimi anni) che in caso di insuccesso regionale sarebbero inevitabili e possibili; dai comuni, infine, come già anticipato, viene la richiesta di soluzioni che tengano in conto le loro posizioni, la salvaguardia delle rispettive autonomie, tradizioni e peculiarità, pur nella impellente necessità di fornire risposte ai cittadini con risorse sempre meno bastevoli.

Per tali ragioni, dunque, parte del lavoro è dedicata anche a una valutazione delle politiche pubbliche sinora adottate in tema di accorpamento dei comuni. L'idea alla base di questa scelta è quella di comprendere quali siano stati i risultati raggiunti (in termini di diffusione delle esperienze di cooperazione intercomunale) a fronte degli obiettivi che i governi (nazionale e regionali) si erano prefissati (per l'appunto la promozione degli accorpamenti tra comuni). Anche in questo caso, l'obiettivo finale resta la ricostruzione dei potenziali fattori esplicativi della diffusione delle unioni dei comuni.

Si tratta di una valutazione delle politiche basata su un modello causale, secondo quanto già teorizzato a partire dalla fine degli anni Sessanta. A tal proposito, secondo Suchman, gli studi sulla valutazione hanno l'obiettivo di verificare se “*activity A will attain objective B because it is able to influence process C which affects the occurrence of this objective*” (1967, pag. 177). Dunque, una valutazione intesa come “determinazione [...] dei risultati [...] raggiunti da un'attività [...]” (ibidem, pag. 177). Siamo dinanzi a una prospettiva che gli studi di policy hanno sempre avuto da almeno settanta anni quando si tratta di dare indirizzi ai *policy maker*, ovvero la valutazione *ex post* che rimanda, a ben vedere, “alle scelte da compiere sulla base dei risultati effettivamente raggiunti” (Capano e Giuliani 1996, pag. 423).

Dunque, una valutazione intesa quale parte stessa del processo politico, in cui “all'analista è richiesto di pensare [ad essa] come una delle risorse di conoscenza nel processo di *policy*” (ibidem, pag. 427); ma anche intesa come *enlightenment* e strettamente associata a processi di apprendimento (Weiss 1998) e che potrà incidere su come i decisori e gli attori procederanno nel continuare a gestire l'intervento pubblico (Donà 2010).

Da questo punto di vista e in maniera specifica attraverso l'ultimo capitolo, dunque, il presente lavoro si inserisce in quel filone di studio della valutazione *ex post* che punta, quale strumento dell'istituzionalizzazione delle risultanze della valutazione stessa nel processo di *policy*, sui c.d. *sermons* (prediche) (Bemelmans Videc, Rist e Vedung 2003). L'obiettivo, in sostanza, è quello di puntare su un approccio “comunicativo, educativo, culturale” (Lippi 2008), che – attraverso uno studio condotto secondo una struttura e mediante tecniche proprie della ricerca scientifica – favorisca la consapevolezza nel *policy maker* dell'utilità di una preventiva conoscenza delle dinamiche che influenzano il fenomeno trattato.

Nella classificazione degli strumenti di istituzionalizzazione della valutazione, alternative ai *sermons* sono le *carrots* e lo *stick* (carote e bastone) (Bemelmans Videc, Rist e Vedung 2003). Come detto, il primo punta su un utilizzo della valutazione evidenziandone i potenziali

benefici nel processo di *policy*; il secondo strumento, le carote, è rappresentato da benefici (di carattere economico, ma non solo) che vengono concessi ai policy maker che ricorrono alla valutazione; in ultimo, abbiamo il c.d. bastone, vale a dire quando la valutazione viene imposta per legge.

Va da se che, trattandosi di una Tesi di dottorato, stimolata anche da una richiesta del legislatore regionale proprio di maggiori informazioni rispetto al fenomeno, il presente studio non può che rientrare tra gli strumenti di tipo *sermons*.

2. Policy science e approccio prescrittivo

2.1 Il ruolo dello scienziato per la politica

L'analisi delle politiche pubbliche si configura alle sue origini quale scienza con una forte connotazione prescrittiva, tendente non solo alla descrizione dei fenomeni osservati, ma anche e soprattutto, a delineare soluzioni pratiche e operative a beneficio della collettività di riferimento.

Tale vocazione è da ricercare nella storia che contraddistingue questa disciplina, nata negli Stati Uniti nei primi decenni del Novecento e poi sviluppatasi dopo la Seconda Guerra Mondiale quale branca della scienza politica classica fino a configurarsi, con il passare degli anni, quale disciplina a se stante (La Spina e Espa 2011).

Fino alla fine degli anni Quaranta, infatti, i politologi si occupavano prevalentemente dei grandi temi della filosofia politica, cercando di coglierne il nesso con le dinamiche dei governi e dei relativi attori (Howlett e Ramesh, 2003). Le trasformazioni politico-istituzionali conseguenti alla crisi economica degli anni Trenta e, successivamente, agli effetti del secondo conflitto mondiale, in particolare la ricostruzione degli Stati europei, la transizione di molte realtà occidentali alla democrazia, più tardi la decolonizzazione e ulteriori processi, evidenziarono un profondo solco tra la teoria e la pratica nell'analisi delle istituzioni politiche. In buona sostanza, nell'approccio classico il ruolo del politologo si limitava alla descrizione dei fenomeni osservati, ma mancava un'analisi specifica che, inquadrando punti di forze e debolezza, nonché le dinamiche intrinseche alle strutture studiate, restituisse indicazioni utili alla trasformazione e al miglioramento dell'azione della politica a beneficio dei cittadini. Uno scarto tra teoria e pratica tale da mettere in discussione la stessa utilità di un sapere scientifico eccessivamente distante da quel bisogno delle collettività di ottenere soluzioni operative a problemi pratici.

Come osservato da Mead, dinanzi alla crisi economica in atto nelle nazioni occidentali negli anni del secondo dopoguerra, «*political science of a traditional kind has responded [...] poorly*» (Mead 1985, pag. 319). Ricorrendo alla distinzione proposta da Ranney, per anni il lato scientifico della disciplina ha prevalso su quello attivo per cui «*the 'scientist' side of the discipline [...] tends to suppress normative concerns*» (Ranney, 1968, pag. 9). In sintesi, dunque, fino alla svolta della *policy science*, «*political scientists [...] have not generally sought to improve the performance of government*» (Mead 1985, pag. 320).

Il cambiamento di approccio concretizzatosi negli anni successivi al secondo conflitto mondiale fece sì che lo studioso della politica, utilizzando la teoria dei grandi classici, riuscisse a dare il proprio contributo allo sviluppo della società.

In buona sostanza, venne a configurarsi una svolta metodologica e un nuovo modo di interpretare la scienza, e nello specifico la scienza politica, con il chiaro e palesato intento di mettere la teoria al servizio della società. Si tratta della sintesi tra la funzione valutativa e meramente descrittiva dello scienziato e, al contempo, quella orientata a fornire giudizi *problem solving oriented* propria dell'esperto.

Come è noto e come vedremo anche in seguito, il nome e il volto di questa trasformazione furono principalmente quelli di Harold Lasswell. Nel libro, scritto insieme a Daniel Lerner, *The Policy Sciences: recent developments in scope and method* (1951) lo studioso americano sostenne la necessità di conferire alla disciplina «una finalità “pratica e operativa” da porre a servizio dell'azione politica per renderla più efficace e corrispondente alle necessità della democrazia» (Sola, 1996, pag. 467). L'idea di Lasswell, può essere ben sintetizzata dalle parole di Garson il quale parla di «*alternative views on the proper scope of policy analysis as an emerging discipline, contrasting the handmaiden and the ivory tower alternatives*» (1981, pag. 535).

Dunque, la necessità che lo scienziato della politica esca dalla cosiddetta *torre d'avorio* nella quale si è rinchiuso per decenni, occupato nello studio dei grandi testi di filosofia politica nel tentativo di leggere e interpretare le dinamiche delle istituzioni e degli ordinamenti politici dall'alto e da lontano. Un *modus operandi* che non gli consente di poter dare il proprio contributo agli operatori che nei medesimi ordinamenti lavorano e ai cittadini la cui vita da quegli ordinamenti dipende. Una metafora, quella della torre d'avorio, che ben rappresenta la distanza tra il mondo della scienza e la pratica quotidiana e che permette di

porsi l'interrogativo circa la funzione sociale del ricercatore che non presta la propria conoscenza al servizio dello sviluppo e del miglioramento delle istituzioni.

Siamo dinanzi a una vera e propria rivoluzione, concretizzatasi in maniera più evidente tra gli anni Sessanta e Settanta, che ha prodotto un nuovo modo di essere del politologo il quale, a sua volta, viene incoraggiato ad «abbandonare la tradizionale posizione di neutralità nei confronti della materia studiata per assumere la funzione dell'esperto, che non è solo autorizzato a prescrivere delle soluzioni o delle alternative, ma è tenuto ad intervenire direttamente nei problemi di cui si occupa» (Sola 2005, pag. 48-49). Occorre prestare attenzione proprio all'idea che lo studioso sia tenuto, moralmente, a fornire il proprio contributo alla società nella quale vive. Non si tratta, dunque, solo di una possibilità che indubbiamente molti altri studiosi, in diverse discipline e nel corso della storia, hanno messo in pratica. Stiamo parlando, qui invece, di un obbligo che impone allo scienziato di non partire più dall'alto delle teorie per arrivare, quasi in maniera incidentale, a soluzioni che le istituzioni possono adottare, ma – al contrario – di avere come obiettivo un problema della società da risolvere attraverso il metodo scientifico. Dunque, emerge una importante differenza tra il *political scientist*, occupato nello studio della teoria della politica, e il *policy scientist*, studioso delle politiche che non si limita a osservare e interpretare, ma funge da esperto a beneficio della collettività.

2.2 Una “nuova” scienza politica?

La trasformazione nel ruolo dello scienziato va di pari passo con un cambiamento dell'impostazione metodologica della scienza politica. Come evidenziano Mény e Thoenig (1989) si configura una distinzione tra *policy research* e *policy analysis*, con quest'ultima ad assumere la veste di attività di supporto agli attori operanti nelle istituzioni, caratterizzata da una propensione decisamente prescrittiva. Quanto teorizzato dai due studiosi francesi rimanda alla pubblicazione di Lasswell del 1971, nella quale venne ulteriormente definito (dopo il lavoro del 1951) l'approccio che avrebbe caratterizzato la *policy science* distinguendola dalla scienza politica tradizionale. Il riferimento di Mény e Thoenig è ai tre noti elementi distintivi configurabili come una sorta di manifesto della trasformazione metodologica e operativa fin qui descritta: la multidisciplinarietà, l'orientamento al *problem solving* e una connotazione esplicitamente normativa (Lasswell 1971).

Se la multidisciplinarietà riconosce l'importanza di confrontarsi con le altre discipline e, parimenti, di prendere in considerazione gli strumenti e le scoperte propri di altri campi scientifici, l'obiettivo del *problem solving* attiene proprio al nuovo modo di essere della *policy science*, se vogliamo non più fine a se stessa, ma allineata al «criterio della pertinenza» (Howlett e Ramesh 2003, pag. 6) e, dunque, alle esigenze del mondo reale, in netta contrapposizione con l'idea dello scienziato chiuso nella torre d'avorio alle prese con i testi della scienza politica classica.

Il carattere normativo individuato da Lasswell, infine, rimanda alla necessità/possibilità che lo studioso abbandoni la pretesa dell'oggettività scientifica a tutti i costi, prendendo posizione rispetto alle decisioni che le istituzioni sono chiamate ad assumere con l'obiettivo di garantire lo sviluppo sociale, economico e politico della società. In buona sostanza, allo scienziato viene chiesto di utilizzare le sue conoscenze per contribuire al miglioramento della società stessa.

Ulteriori studi in tal senso (Dror 1971, Brewer 1974, Wildavsky 1979, Brunner 1984, De Leon 1981 e 1988) hanno ulteriormente rafforzato il nuovo obiettivo verso cui deve puntare il *policy scientist*: non più mero descrittore di fenomeni e dinamiche, ma esperto in grado di fornire il proprio contributo per consentire alle istituzioni di arrivare a politiche maggiormente rispondenti ai bisogni della collettività, sia in termini qualitativi che quantitativi. Il compito dello studioso, ad ogni modo, non è solo quello di consigliare e orientare, ma anche quello di controllare le politiche adottate e in grado di condizionare la vita della comunità. Dunque, si viene a configurare una forte responsabilità, umana ancor prima che professionale, conferita allo studioso della politica e delle politiche pubbliche.

La necessità rispetto al nuovo ruolo dello scienziato e all'approccio prescrittivo della disciplina ha portato alcuni studiosi a teorizzare una distinzione tra la *analysis of policy* e la *analysis for policy* (Gordon, Lewis e Young 1977). Viene, dunque, posta una linea di demarcazione tra la funzione descrittiva e la funzione prescrittiva dello studio della politica. La prima consistente in una mera analisi valutativa e priva di finalità pratiche; la seconda da considerarsi una prima fase di studio per consentire, successivamente, l'elaborazione di utili indicazioni per le istituzioni, principalmente in vista di ulteriori provvedimenti, e/o una valutazione circa i possibili effetti a carico della collettività delle *policies* adottate.

Questa nuova visione della scienza della e per la politica si è trasformata, progressivamente, in un vero e proprio paradigma, con una produzione scientifica

significativa, nonché teorie e modelli particolarmente sviluppati, in grado di analizzare politiche e dinamiche derivanti dall'azione delle istituzioni. Tali assunti hanno preso sempre più maggiore vigore, tanto che importanti studiosi (su tutti si veda Dror 1971) – già a partire dagli anni Settanta - hanno parlato dell'analisi delle politiche pubbliche quale disciplina autonoma, una «nuova scienza politica che si affianca a quella tradizionale» (Sola 2004, pag. 467).

Infatti, la necessità di portare la scienza politica più vicina alle esigenze delle istituzioni (in termini di programmazione e *problem solving*) ha modificato il focus oggetto di studio della disciplina, spostandolo verso il *decision making* (lo studio del processo decisionale) e la formazione delle politiche pubbliche (*policy making*).

Inevitabilmente, questo spostamento di prospettiva in cui l'oggetto di studio diventa la *policy* comporta che lo scienziato prenda in considerazione l'*output* dell'azione delle istituzioni e non i comportamenti degli attori politici. In buona sostanza, dunque, è la *policy* che condiziona la *politics* e non viceversa. Tale assunto diventa celebre nelle parole di Theodore Lowi il quale arriva a sostenere che «*policies determine politics*» (Lowi 1972, pag. 299). Partendo dalle «*different ways of coercing*» (ibidem) attraverso le quali le politiche prendono vita e, più in particolare, dalle dimensioni “ambito di applicazione della coercizione” (individuo/collettività) e “probabilità di coercizione” (immediata/remota), Lowi raggruppa le politiche in quattro categorie. Brevemente, perché non oggetto specifico di studio nel presente lavoro, distinguiamo tra politiche regolative, politiche distributive, politiche redistributive e politiche costituenti. Le prime, attraverso regole il cui mancato rispetto comporta sanzioni, hanno l'obiettivo di determinare i comportamenti dei destinatari. Le politiche distributive, invece, forniscono benefici a soggetti determinati. Esse fanno riferimento a una logica c.d. di *log-rolling*, ovvero inerente a un compromesso *do ut des*. Le politiche redistributive, al contrario, mirano a ridurre le risorse – non solo di tipo finanziario – a disposizione di alcuni soggetti per trasferirle ad altri. In ultimo, politiche costituenti intervengono per trasformare le modalità organizzative e procedurali per lo svolgimento delle attività pubbliche. In altre parole, per citare Lowi, esse riguardano le «regole del gioco» e «attribuiscono sfere di autorità dentro i cui confini potranno essere create le future politiche governative» (1971, pag. 63). Ognuna di queste *policies* configura un particolare tipo di *politics* (quali sono gli attori prevalenti, il tipo di interazione tra gli stessi e lo stile

decisionale), puntualmente indicato dallo studioso. Dunque, in definitiva, è il tipo di politica – con le sue caratteristiche e finalità - a determinare la *politics* e non viceversa.

Il ribaltamento di prospettiva alla base dell'analisi delle politiche pubbliche, dunque, fa sì che le domande di riferimento per lo studioso della politica diventino “che cosa si decide?” e “come si decide e con quali conseguenze?”, in sostituzione della domanda che per anni ha retto la ricerca scientifica, vale a dire “chi ha potere e perché?” (Belligni 2003, Regonini 2001, Sola 2004).

2.3 Agli albori della *policy science*

Il cambiamento di prospettiva e la nascita di una nuova disciplina *policy-focused* muove dalla diffusione del modello di democrazia americano. In esso, infatti, l'attenzione è posta sui risultati che il sistema politico produce, proprio con l'obiettivo di dare risposta alle necessità dei cittadini. Come evidenziato da Maurizio Cotta (1989), il concetto di democrazia diventa sinonimo di *responsiveness* degli amministratori eletti nei confronti dei cittadini elettori. Dunque, la democrazia (e lo studio delle istituzioni democratiche) diventa analisi degli *outputs* del sistema politico e non delle dinamiche di potere e delle relative dinamiche di competizione.

Successivamente, la progressiva diffusione e il consolidamento del *welfare state*, con la trasformazione dello Stato in erogatore diretto di prestazioni a beneficio della collettività, ha ancor di più giustificato e spinto l'azione dei ricercatori nell'ottica di un'analisi orientata ai concetti di efficacia ed efficienza. Dinamiche di studio che hanno portato a interrogarsi sui fallimenti dei primi importanti programmi di governo, attraverso analisi specifiche che vanno dall'*evaluation research* all'*implementation research*, gli studi sulla valutazione e l'implementazione delle politiche (Rose and Peters 1978).

Dal punto di vista teorico, la svolta verso la *policy* trae ispirazione sia dalla prospettiva funzionalista che dal paradigma sistemico. In entrambi i casi, infatti, l'attività politica non assume i tratti di una struttura, ma di un processo. Nel paradigma sistemico, inoltre, l'attenzione è posta sulle azioni e sulle decisioni più che sulle strutture di potere. In esso la politica viene concepita «non come una gerarchia di comando e obbedienza, ma come una conversione ininterrotta di domande e risposte» (Sola 2005, pag. 476).

Per quanto riguarda le origini della rivoluzione che ha portato le politiche pubbliche al centro dell'attenzione degli studi politologici, in precedenza si è messo in risalto il ruolo di Lasswell. In realtà, però, già prima degli anni Cinquanta un altro studioso aveva parlato della

scienza politica come una *policy science*. Stiamo parlando di Charles Merriam, maestro dello stesso Lasswell, il quale negli anni Venti pose le prime basi per quello che, successivamente, negli anni del dopoguerra divenne appunto una sorta di rivoluzione. L'idea di Merriam parte proprio dalla volontà di uscire dalla torre d'avorio (per utilizzare la metafora poi resa celebre dall'allievo anni dopo), vale a dire collegare il mondo della ricerca accademica con quello reale delle istituzioni e delle necessità provenienti dai cittadini (1925).

Tale proposito si concretizzò nel 1926 con la fondazione del *Committee on policy*, una struttura incardinata nell'*American Political Science Association*, l'associazione degli studiosi della politica fondata già nel 1903. Originariamente il *Committee* voleva essere un gruppo di lavoro con l'obiettivo di diffondere lo studio delle politiche all'interno delle Università. Ben presto, però, questo obiettivo mutò quasi radicalmente e la struttura divenne un vero e proprio centro di formazione per lo studio delle politiche pubbliche e delle istituzioni democratiche a beneficio degli studenti universitari. Tale *mission* trovò nel New Deal, il programma di politica economica attuato negli Stati Uniti dal presidente Roosevelt negli anni Trenta per porre rimedio agli effetti della crisi del '29, un terreno particolarmente fertile. La logica di programmazione dell'intervento pubblico a beneficio della collettività, infatti, spinse il gruppo del *Committee* ad assumere l'impegno morale di formare gli amministratori e i funzionari operanti negli enti pubblici alla predisposizione e all'implementazione di programmi di intervento nel settore pubblico.

Ulteriore obiettivo degli scienziati del *Committee* e della stessa *American Political Science Association* era quello di spingere a un maggiore coinvolgimento degli studiosi della scienza politica nella pratica quotidiana dell'amministrazione e del governo. Entrambi questi propositi, quello formativo e quello della partecipazione tecnica degli studiosi alla vita amministrativa, vennero perseguiti attraverso una serie di iniziative che vanno dai tavoli di lavoro ai convegni, dalle tavole rotonde alle trasmissioni radiofoniche (Reed 1933). Emblematico il titolo di queste ultime: *You and your government*, modalità e termini che richiamano le iniziative di alfabetizzazione condotte negli anni del secondo dopoguerra in Italia¹¹. Questo slancio all'alfabetizzazione democratico-partecipativa subì un brusco stop con l'ingresso degli Stati Uniti nella Seconda Guerra Mondiale.

¹¹ Il riferimento va, in particolare, alle trasmissioni televisive *Telescuola* e *Non è mai troppo tardi*, promosse dalla Rai tra il 1958 e il 1968, che hanno contribuito sensibilmente all'alfabetizzazione nel secondo dopoguerra (De Mauro 2014).

L'opera di Lasswell, come riportato in precedenza, proseguì quanto lasciato in sospeso da Merriam e dal *Committee. The Policy Science: Recent Developments in Scope and Method*, del 1951, già richiamato in apertura, grazie alla partecipazione di scienziati di diverse discipline, si poneva l'obiettivo esplicito di orientare il *policy process* mediante l'utilizzo di *knowledges*, vale a dire conoscenze derivanti dal sapere scientifico (Lasswell e Lerner 1951).

Dopo la pausa *behaviourista* del secondo dopoguerra la quale, ponendo al centro dell'attenzione il comportamento dell'individuo aveva in qualche modo contribuito a mettere da parte gli studi della *policy science*, l'analisi delle politiche pubbliche e la necessità che le ricerche del politologo diventassero più vicine alle azioni degli amministratori, ritornarono a essere una priorità. Con i programmi governativi americani degli anni Sessanta, infatti, tale concezione si rafforzò ulteriormente e si fece largo l'idea del politologo militante, finalmente uscito dalla torre d'avorio. Il *Great Society program*, promosso dal Lindon Johnson nel 1964 con l'obiettivo di ridurre la povertà e le disparità sociali, rappresenta un esempio di questo rinnovato modo di essere della scienza politica.

La svolta post-positivista degli anni Sessanta, che viene recepita nella scienza politica a cavallo degli anni Ottanta, ribadisce l'importante ruolo dell'analista politico nell'aiutare sia i politici che i cittadini «a trovare un compromesso nella tensione, sempre presente nel processo di *policy making*, tra risorse e vincoli» (Hoppe 1999, pag. 207).

Il post-positivismo, sulla base dei principi del neo-positivismo, fa registrare anche un cambiamento di stile negli analisti di *policy* i quali hanno integrato il loro livello di conoscenza e i rispettivi metodi con approcci interpretativi, ermeneutici e critici (ibidem). In questo nuovo approccio può essere inquadrata, tra le altre, la corrente relativistica di cui assume un ruolo da protagonista l'opera di Wildavsky.

La visione wildavskyana è particolarmente ottimistica rispetto all'arte e al mestiere delle politiche pubbliche (Wildavsky 1979), con l'analista chiamato a sopperire agli errori determinati da *policies* partigiane e incrementali che il solo pluralismo politico non riesce a correggere (Wildavsky 1988). In tal senso, lo studioso delle politiche pubbliche – attraverso un approccio ermeneutico – deve occuparsi delle regole che sottintendono alla definizione dei problemi e alla progettazione, formulazione, adozione e valutazione delle politiche. Dunque, in questo caso, siamo dinanzi al ruolo dello scienziato (e della scienza) delle politiche pubbliche quale “strumento” razionale per far fronte alle incapacità regolative del «mercato della politica» (Lindblom 1977).

2.4 Applicabilità della scienza politica: un confronto tra possibilisti e scettici

Le vicende finora descritte hanno prodotto, nel corso del tempo, un dibattito che arriva fino ai giorni nostri e che, con molta probabilità, caratterizzerà le scienze sociali e, nello specifico, la scienza politica per diversi decenni ancora. Stiamo parlando della contrapposizione tra gli studiosi e le teorie che sostengono l'applicabilità anche delle scienze non naturali alla "vita pratica" (si conceda l'utilizzo di questa locuzione per semplificare e meglio chiarire i termini della questione) e il filone di pensiero che, al contrario, ne individua una sostanziale impossibilità, confinando le scienze sociali (quasi) alla sola elaborazione di teorie.

Per quanto riguarda le prime, molto si è già detto nelle pagine precedenti. È convinzione diffusa, tra i sostenitori dell'applicabilità, che «il sapere politologico è un sapere applicabile» (Pasquino 1989, pag. 547). Dunque, al pari delle scienze naturali, ciò che viene studiato all'interno dei centri di ricerca può essere trasferito all'azione pratica quotidiana, attraverso – ad esempio – i programmi governativi adottati nei diversi settori di *policy*.

In questo caso, a ben vedere, l'applicabilità può manifestarsi in due differenti modi. Da una parte, infatti, le conoscenze politologiche possono servire a manipolare alcune variabili per arrivare ai risultati voluti; dall'altra, parimenti, le medesime conoscenze possono essere utilizzate per prevedere le conseguenze di determinate scelte.

Siamo dinanzi a quella che viene definita «ingegneria politica» (Dror 1965, Coleman 1972, Quade 1982, Pasquino 1989), secondo cui alla c.d. «scienza pura» spetta il compito di fornire la teoria che, successivamente, gli ingegneri della politica applicheranno ai problemi di *policy* (Panebianco 1989).

Si tratta, secondo Bulmer (1982, pag. 42) «di un modello lineare; esiste un problema; manca la conoscenza necessaria per risolverlo o per scegliere fra le soluzioni alternative; la ricerca genera la conoscenza mancante; e una soluzione è raggiunta».

Secondo i suoi fautori e sostenitori, questa impostazione metodologica, per la quale la scienza si accosta alla pratica per fornire un contributo rivolto al *problem solving*, non comporta l'abbandono della scientificità, ma al contrario si tratterebbe di un ulteriore passaggio che completa la finalità stessa della scienza politica. Secondo Pasquino (1989, pag. 559), già in Weber «potere analitico e potere predittivo sono chiaramente interconnessi. La sua sociologia e la sua scienza politica sono un esempio significativo di analisi passibili di applicazioni concrete».

Ciò non significa che scienza pura e scienza applicata procedano di pari passo senza frizioni e conflitti, ma – secondo Sartori (1979, pag. 123-124) «sono i normali e naturali conflitti di ogni divisione del lavoro. [...] la scienza politica – non diversamente da tutte le scienze – è scienza quanto a metodo, ma pratica quanto a fini».

Dall'altra parte, però, troviamo il filone di pensiero secondo cui la scienza politica deve essere considerata nella sua "purezza", vale a dire come sapere teorico da non violare con pretese applicative. Tra questi è da citare Easton, secondo cui «la comprensione e l'interpretazione del comportamento politico logicamente precedono e forniscono la base per ogni tentativo di utilizzare le cognizioni politiche nella soluzione di concreti ed urgenti problemi sociali» (1971, pag. 53) anche se «l'applicazione del sapere fa parte dell'attività scientifica quanto la conoscenza teorica» (ibidem).

Secondo Panebianco (1989, pag. 568-569) «le ricerche condotte sull'argomento hanno in realtà confutato la validità del modello ingegneristico»¹². I problemi dell'applicabilità della scienza politica (e, più in generale, delle scienze sociali) sarebbero da individuare in alcune questioni di carattere operativo. Innanzitutto, a giudizio dello stesso Panebianco, le ricerche applicate sarebbero di bassa qualità, basandosi su una base insufficiente di evidenza empirica. Seppur tale giudizio risulta ormai datato, esso è ancora valido e considerato dalla letteratura in materia (Pasquino 2008). In tal modo, il nesso tra teoria e pratica «è più retorico che sostanziale» (ibidem). Oltre alla qualità, un'ulteriore questione è collegata all'effettiva applicazione delle ricerche. In molti casi, infatti, le indicazioni fornite risultano disattese all'atto della decisione finale. Si manifesta, in queste circostanze, il fenomeno del *political ammunition*, vale a dire un utilizzo degli studi degli scienziati più per legittimare decisioni politiche già assunte che per reale volontà di attingere al sapere scientifico per finalità praticorazionali. Dunque, l'applicabilità della scienza politica sarebbe, in realtà, un'applicabilità "debole", limitata – ad esempio – alla raccolta di informazioni da sottoporre poi al decisore per la scelta finale. È in Keynes (1973) e nella sua *Teoria generale dell'occupazione, dell'interesse e della moneta* che possiamo rinvenire una spiegazione di quanto appena affermato. Secondo l'economista americano, infatti, l'influenza delle scienze sociali sulla realtà pratica non è diretta, bensì indiretta. Si tratta, nello specifico, di una influenza sul clima

¹² Il riferimento di Panebianco va alle ricerche di Caplan e Stabaugh 1975, Weiss 1977, Bulmer 1982, sul lavoro di commissioni governative formate da scienziati sociali, di ricerche commissionate a scienziati sociali accademici e alle esperienze dei Think Tanks statunitensi.

culturale e sulla diffusione delle idee che, a loro volta, porteranno incidere sugli orientamenti alla base della scelta finale.

A ben vedere, i limiti di cui si è discusso fino a questo momento relativi all'applicabilità della scienza politica, rimandano alla contrapposizione tra il modello razionale delle decisioni di *policy*, sul quale si poggiano le teorie favorevoli all'applicabilità, e il modello incrementale (Lindblom 1959) richiamato, invece, dai sostenitori della c.d. scienza pura. Mentre nel modello razionale l'individuazione dei fini precede quella dei mezzi, nell'incrementalismo ricerca dei fini e dei mezzi si influenzano a vicenda. In quest'ultimo caso, dunque, si opera attraverso una successione di accordi e compromessi nei quali le teorie non hanno alcun ruolo significativo.

A giudizio di chi scrive, è da sposare la posizione di chi afferma l'applicabilità della scienza politica. Così come tutte le scienze, infatti, esiste una parte meramente teorica della disciplina che può e deve avere ripercussioni sul c.d. mondo reale. Che tale impostazione possa avere dei limiti operativi è innegabile. Il processo decisionale non è razionale. Ma non si può escludere che, anche nelle logiche incrementalistiche, gli stessi *decision makers* possano aver bisogno di conoscenze scientifiche per raggiungere o prevedere determinati risultati.

2.5 Le basi teoriche dell'applicabilità: brevi cenni sul pensiero realista e pragmatista

A ben vedere, l'approccio prescrittivo della scienza politica e i sostenitori dell'applicabilità delle ricerche politologiche al *policy making*, fondano le proprie basi teoriche nel pragmatismo e nel realismo. Nel primo caso, facciamo riferimento all'indirizzo di pensiero che, sviluppatosi negli Stati Uniti nella seconda metà dell'Ottocento, fonda i suoi principi nella connessione tra conoscenza e azione. Il realismo, invece, affonda le sue radici nella filosofia dell'antica Grecia e attraversa il pensiero politico occidentale fino ai giorni nostri (Portinaro 2014).

In particolare, il pragmatismo (in *specie* quello americano dal quale traggono ispirazione anche gli studi dei pensatori europei), nel periodo tra le due Guerre, «si era venuto associando sempre più alla coscienza sviluppatasi nelle scienze sociali [...] di essere alla pari con le scienze naturali e quindi anche alla fiducia nella propria capacità di dare risposte scientifiche ai problemi della società» (Cotta 1989, pag. 519).

Per quanto attiene al realismo, invece, il riferimento va a quella corrente di pensiero «sinonimo di una conoscenza scientifica che può diventare la base per una trasformazione della realtà e per la realizzazione di progetti e programmi di una riforma delle istituzioni che

si vuole efficace e razionale» (Sola 2005, pag. 28). Tanto più che l'adozione di una prospettiva realistica «si fonda sull'esperienza e ricorre all'osservazione storico-comparata, [e] riconosce peraltro l'esistenza di una dimensione prescrittiva della politica» (ibidem).

Nel primo caso, siamo dinanzi a una teoria, quella pragmatista, che è facilmente collegabile all'approccio prescrittivo della scienza politica e, anzi, è proprio al pragmatismo che si deve il decollo dei *policy studies* negli Stati Uniti (Regonini 2001).

Diverso è il discorso relativo al realismo politico, uno strumento di indagine e una forma di conoscenza troppo spesso, ed erroneamente, considerato solo un indirizzo di ricerca nel campo dello studio delle relazioni internazionali (Campi e De Luca 2014). In realtà, gli scritti di studiosi quali Machiavelli e Morgenthau (solo per citarne alcuni tra i più rappresentativi seppur separati da diversi secoli), dimostrano che il realismo, sia esso classico o moderno, possa e debba essere preso in considerazione ben oltre la teoria delle relazioni internazionali per le quali pure è abbastanza noto (Portinaro 2014).

L'impatto del pragmatismo sulle scienze sociali fu significativo. In maniera decisamente più permeante rispetto a quanto accadde in Europa, all'inizio del Novecento, l'opera dei pensatori del pragmatismo contribuì a far comprendere l'importanza delle scienze sociali quale campo di ricerca potenzialmente utile alla società. Secondo Panebianco, infatti, «negli Stati Uniti [...] l'incontro fra le scienze sociali e le correnti pragmatiste rafforzò ulteriormente, rispetto all'Europa, la fiducia nelle loro potenzialità applicative» (1989, pag. 565). Ciò determinò, soprattutto nella realtà statunitense, il prevalere della dimensione operativa delle scienze sociali in luogo della dimensione c.d. teorica delle stesse per come, invece, avveniva in Europa negli stessi anni. Siamo dinanzi a quello che Dahrendorf (1963) definì «illuminismo applicato», riferendosi a una sorta di evoluzione del pensiero ora non più solo illuminato dalla ragione e dalla scienza, ma rivolto a produrre effetti a beneficio della collettività.

Anche se «la scelta dello studioso di politiche di proporsi come consulente del *policy maker* risale già a Platone» (Cotta 1989, pag. 519), è a John Dewey che si deve la concezione pragmatica dello sviluppo della scienza quale beneficio per la democrazia, dell'esaltazione del «ruolo della conoscenza scientifica come levatrice di positivi cambiamenti etici» (Panebianco 1989, pag. 565). Grazie all'opera di Dewey, dunque, si realizza il decollo delle c.d. scienze sociali applicate.

Per Lasswell, infatti, le *policy sciences* «sono un odierno adattamento alle politiche pubbliche dell'approccio generale raccomandato da John Dewey e dagli altri sostenitori del pragmatismo americano» (1971, xii). Tale assunto è riscontrabile nella tendenza, propria della teoria pragmatica dell'indagine scientifica di Dewey, di considerare il pensiero come un'attività orientata a trovare soluzioni a situazioni percepite come problemi (Regonini 2001).

Il pragmatismo e il movimento progressista dell'inizio del Ventesimo secolo, ben raffigurato da figure quali lo stesso Dewey, ma anche Charles Merriam di cui si è detto in precedenza, «continua tra molte sfide, fino a condurre ai contributi di Harold Lasswell, di Herbert Simon e di Charles Lindblom, che mirano a plasmare l'orientamento verso le politiche pubbliche; questa storia culmina, ma non finisce, negli attuali tentativi di creare un orientamento che sappia evitare e sfidare una impostazione tecnocratica» (Torgerson 1995, pag. 228).

Nel complesso, dunque, il modello che ispira la prospettiva dei pensatori del pragmatismo, «è quello di un *policy maker* razionale che mira a risolvere un problema della società sotto la guida di un *policy scientist* che svolge un ruolo di consulenza orientato a consentire al primo di perfezionare la propria razionalità (mezzo-fine) attraverso un supplemento di conoscenze tecnico-scientifiche» (Cotta 1989, pag. 520).

Ben più datata nel tempo, anche la teoria realista si accosta a una concezione della scienza in quanto applicabile alle questioni della società. Quella realista, infatti, si presenta come una «concezione anti-ideologica e fattuale, sempre attenta ad ascoltare la lezione dell'esperienza e connotata da un forte senso del limite» (Campi e De Luca 2014, pag. 5).

Come ha ricordato Pawson, infatti, «il realismo ha guadagnato forma dimostrandosi uno strumento di grande efficacia anche per la costruzione dei disegni della ricerca, nell'ambito della valutazione, dell'inchiesta, della ricerca storico comparata e così via» (Pawson 2002, pag. 11). Un approccio, dunque, per mezzo del quale la ricerca scientifica si avvicina ai problemi (accostandosi alla realtà fattuale) per affrontarli in un modo che possa tornare utile agli attori che intendono affrontare quegli stessi problemi. È il caso, ad esempio, della cosiddetta «revisione sistematica», di chiaro stampo realistico, uno strumento di ricerca che consente di prendere in considerazione impatti di un precedente programma o di una precedente politica per avviarne un nuovo disegno (c.d. «*feedback loop*» o «curva di retroazione») (Pawson 2002).

Il realismo classico muove, tra gli altri, da Machiavelli e dalla sua politica *ex parte principis* (pensata per il mantenimento del potere governativo), che ambisce alla realizzazione dell'effettualità politica, all'azione immediata mediante l'esperienza pratica al fine, non tanto dell'affermazione di un modello di Stato ideale, ma della conservazione e della salute dello Stato stesso; da David Hume il quale, in particolare nel saggio *Può la politica essere ridotta a scienza?* (Hume 2016), si sofferma - tra le altre cose - sulla necessità di non inseguire in politica i canoni della logica tradizionale che nulla può dinanzi alle determinazioni del “caso” e della “fortuna”, ma – al contrario - di prediligere il metodo empirico e pragmatico al fine di tradurre la politica in una scienza compiuta; da Carl Schmitt e Hans Morgenthau i quali, a più riprese, hanno sostenuto e difeso nel corso del Novecento uno statuto autonomo della politica come scienza pratica.

In realtà, i manuali di storia del pensiero politico e i testi specifici sul realismo politico (vedi, tra gli altri, Galli 2001, Chevallier 1979, Campi e De Luca 2015), sono concordi nel far risalire l'origine delle teorie realiste già a Kauthila (scrittore indiano del '300 A.C.), a Sun Tzu (filosofo cinese del VI/V secolo A.C.) e a Tucidide (storico ateniese vissuto nel '400 A.C.). In particolare, proprio nella celebre opera di quest'ultimo, *La Guerra del Peloponneso*, uno dei primi tentativi di studiare e capire la storia per trarne generalizzazioni, sono rinvenibili tutti gli elementi che hanno poi contrassegnato quello che sarebbe stato chiamato realismo politico.

Preziosi contributi alla definizione del realismo classico, come accennato in precedenza, sono stati dati successivamente da Machiavelli, probabilmente il più conosciuto tra gli stessi realisti. In particolare, ne *Il Principe* (1531) viene teorizzata la figura del principe, il ruolo dei principati, il modo in cui questi ultimi potevano essere acquisiti, mantenuti o perduti. Uno studio, quello di Machiavelli, con una forte valenza prescrittiva che, nella mente dello studioso toscano avrebbe dovuto permettere alla dinastia medicea di comprendere gli elementi utili a mantenere ed espandere il loro potere nel tempo (Viroli 2013). Un'opera, secondo Chevallier (1979), con una finalità strettamente pratica, ma con un contenuto rigorosamente tecnico. Già in precedenza, nel *Discorso fatto al Magistrato dei Dieci sopra le cose di Pisa* (1499) in Machiavelli è evidente uno sforzo di prevedere gli eventi futuri, indagandone la struttura (Galli 2001). Si tratta, quest'ultima, di un'indagine realistica incentrata sulla volontà di comprendere in maniera scientifica una situazione storico-politica, al fine di dare risposte – in ottica prescrittiva – ai governanti dell'epoca. D'altra parte, Machiavelli non è uno scrittore

o un accademico, ma un funzionario che intende dare risposte all'Amministrazione per la quale presta i propri servizi o per la quale vorrebbe prestarli. Analoghe considerazioni possono essere fatte per i *Discorsi sopra la prima deca di Tito Livio* (1531), nel quale Machiavelli analizza la storia di Roma per ricavarne elementi utili ai problemi di Firenze.

Da Tucidide a Hobbes, da Machiavelli a Schmitt, Mosca e Weber, tutti i pensatori realisti sono accomunati, «pur nelle evidenti differenze che li separano, dalla condivisione di un atteggiamento “realista”, ovvero dall'esigenza di guardare alle vicende umane e alle cose della politica con uno sguardo lucido e disincantato, guidato dalla ricerca della “verità fattuale”» (Campi e De Luca 2014, pag. 6).

Negli ultimi anni si assiste a un ritorno alla ribalta del realismo quale teoria associata ai fenomeni politici, sia interni che internazionali. Tale rinnovato interesse deriva dalla crescita nell'azione politica del «bisogno di ancorare l'azione dei partiti e dei governi ad una base fattuale ed empirica» (ibidem, pag. 5), conseguente alla dissoluzione concettuale e alla crisi di credibilità storica delle grandi costruzioni ideologiche.

A differenza di quello classico, «nell'accezione corrente, al realismo politico è disconosciuta ogni dignità teoretica e la sua (relativa) validità è circoscritta all'ambito pratico» (Portinaro 2014, pag. 28).

In definitiva, «il realismo-dottrina è un'interpretazione generale della politica da cui discendono precetti per l'azione. [...] fornisce, oltre che descrizioni e interpretazioni del mondo, valutazioni e criteri per orientare l'agire politico. La dimensione prasseologica è prevalente» (Panebianco 2014, pag. 35).

Tale attitudine disciplinare negli ultimi tempi ha trovato adesioni importanti sia nell'area angloamericana che in quella europea. L'americano Henry Kissinger, ad esempio, dalla prospettiva scientifico-accademica, prima ancora che diplomatica e politico-pratica, sostiene che compito del realista politico odierno è la verifica “sul campo” della situazione concreta (2004 e 2015). In Europa, intellettuali tardonovecenteschi come Raymond Aron, Julien Freund, Gianfranco Miglio, Norberto Bobbio e, più recentemente, Pierre Manent, si rivelano accomunati, nonostante l'apparente diversità dei loro orientamenti politici, dal realismo storico e dall'attenzione realistica nei confronti dei rapporti tra forze sociali, politiche ed economiche che compongono le società complesse (Castellin 2015, Steinmetz Jenkins 2015, Leonardi 2012, Manent 2012).

Da quanto si è visto nelle pagine precedenti, dunque, il rinnovato interesse per il realismo politico e l'attualità del pensiero pragmatista, confermano la validità di un approccio prescrittivo allo studio delle politiche pubbliche. Abbiamo riscontrato, infatti, da una parte la necessità di accostarsi alla realtà effettuale ed empirica e, dall'altra, il consolidamento della figura di uno scienziato sociale razionale. Quest'ultimo, volge alla realtà della politica uno sguardo disincantato, scettico rispetto agli sforzi di perfezione e idealizzazione e pragmatico con riguardo alle soluzioni da adottare e alle misure più idonee da applicare ai casi concreti. Entrambi gli orientamenti scientifico-disciplinari (realismo e pragmatismo), dunque, si pongono al centro del dibattito contemporaneo, come dimostrano anche gli studi più recenti, e avvalorano la scelta di intraprendere uno studio sulle *policies* che possa mirare all'applicabilità delle risultanze emerse nel corso dell'analisi effettuata.

3. Le politiche pubbliche

Affrontata la questione del perché sia rilevante l'approccio prescrittivo nello studio dei sistemi politici e constatato che la stessa nascita della *policy science* muove proprio dalla necessità di avvicinare il mondo scientifico a quello reale della pratica amministrativa quotidiana, possiamo ora a delineare brevemente cosa si intende per politiche pubbliche (*policies*), come e con quali fini esse possono essere studiate e, in ultimo, come lo studio delle *policies* possa contribuire al *problem solving* in modo, appunto, prescrittivo.

Capire l'oggetto di studio è di fondamentale importanza per poter proseguire nella trattazione del fenomeno osservato. Il concetto di politica pubblica è tutt'altro che ovvio e, di certo, non è facilmente definibile.

Per utilizzare le parole della Regonini (2001) il concetto di politica pubblica non è né evidente, né pacifico. Per quanto attiene all'evidenza, seppur nella convinzione anche dei meno addetti ai lavori di riuscire a dare una definizione di politica pubblica, l'operazione risulterà ben presto particolarmente difficile. Inoltre, a una prima descrizione dell'oggetto in questione, una riflessione più attenta in grado di portare in evidenza ulteriori dettagli, farà seguire definizioni sempre più dettagliate. In poche parole, a voler arrivare a una definizione esaustiva di *public policy* il rischio è quello di restare costantemente nell'ambito di un *work in progress*.

Ma il concetto di politica pubblica si presenta anche conflittuale perché combattuto tra due definizioni tra loro contrastanti, ma indubbiamente entrambe vere e condivise

Da un lato le politiche pubbliche possono essere considerate un insieme di risposte a problemi di rilevanza collettiva, quindi un punto di vista attivo in cui è la collettività a dettare i bisogni e le politiche pubbliche sono gli strumenti a loro disposizione; dall'altro lato, le *public policies* assumono il carattere di decisioni vincolanti per la collettività. Quest'ultimo punto di vista risulta avere un approccio passivo in cui i cittadini utenti subiscono quanto le istituzioni di riferimento impongono per il tramite delle politiche. Da un lato si ha quindi il punto di vista del cittadino-utente che concretizza i suoi bisogni attraverso uno strumento, la politica pubblica, posto in essere da istituzioni preposte; dall'altro lato, invece, si ha un punto di vista diametralmente opposto, che considera il medesimo strumento una prerogativa delle istituzioni per dispiegare gli effetti di una decisione sul territorio e sulla cittadinanza di riferimento.

In questo secondo punto di vista si inserisce una delle definizioni maggiormente conosciute, quella proposta da Thomas Dye. Secondo l'autore americano, infatti, una politica pubblica è «qualsiasi cosa un governo scelga di fare e non fare» (1972, pag. 2). Come vediamo, si tratta di una definizione particolarmente stringata e semplice, tale da adattarsi a ogni tipo di decisione pubblica, ma – indubbiamente e allo stesso tempo – tale da lasciare in sospeso numerosi aspetti che contraddistinguono sia le *policies* sia il processo che porta alla loro formazione. Un'ulteriore considerazione ci porta a constatare che l'unico attore considerato sia il governo, escludendo dunque la partecipazione al processo di altri attori. Tale esclusione risente evidentemente anche del periodo storico in cui la definizione è stata coniata. Infatti, agli inizi degli anni Settanta il ruolo della società civile quale attore di *policy* era lungi dall'essere considerato. Da segnalare, però, come vengano considerate due dinamiche diametralmente opposte: l'azione e la non azione; si tratta di un elemento particolarmente importante perché viene data alle decisioni di non agire la stessa valenza delle azioni vere e proprie. Il riferimento va, in quest'ultimo caso, alla teoria proposta da Bachrach e Baratz (1962) secondo i quali, in alcune situazioni, anche per evitare conflitti, pur in presenza di problemi collettivi diffusamente percepiti, si assiste a un mancato inserimento degli stessi nell'agenda politica, in attesa – ad esempio - che la situazione evolva e che si possa trovare una soluzione che non scontenti le parti. Secondo i due studiosi «si può dire che esiste una situazione di non decisione quando i valori dominanti, le regole del gioco accettate, le relazioni di potere che esistono tra i gruppi, gli strumenti di forza, da soli o

congiuntamente, riescono a impedire che il malcontento si trasformi in un esplicito problema che a pieno titolo sollecita una decisione» (Bachrach e Baratz 1963, pag. 641).

La seconda definizione che viene presa in considerazione considera sempre il punto di vista delle istituzioni, ma – a differenza di quella di Dye – non guarda alle politiche pubbliche come un oggetto statico (uno strumento per l'appunto), ma come un processo, un insieme di azioni (e non azioni) che si susseguono nel tempo e nello spazio e che contribuiscono a definire un unico *output*. Stiamo parlando della definizione proposta da William Jenkins secondo cui le politiche pubbliche sono «un insieme di decisioni interrelate, prese da un attore politico o da un gruppo di attori, sulla selezione degli obiettivi e dei mezzi atti al loro raggiungimento all'interno di una situazione specifica in cui gli attori hanno, in linea di principio, il potere di prendere tali decisioni» (1978). Come vediamo, questa seconda definizione viene elaborata quasi un decennio dopo quella di Dye e, naturalmente, è figlia del tempo in cui viene pensata. Come vedremo, a tal proposito, anche con le altre definizioni che verranno proposte, il contesto storico di riferimento e l'evoluzione degli studi in materia contribuiscono ad arricchire il concetto di politiche pubbliche di nuovi elementi.

Secondo Jenkins, dunque, non stiamo parlando di una singola decisione, ma di una serie di decisioni che interconnesse determinano la *policy* finale. Questo tipo di definizione appare decisamente più realistica in quanto la visione di una singola decisione in grado di condizionare un programma di intervento pubblico è evidentemente lontana da quanto accade generalmente. Basti pensare, ad esempio, all'andamento del tasso di occupazione; in questo caso, infatti, l'aumento o la diminuzione del numero degli occupati non è determinato dalle sole decisioni relative al mercato del lavoro, ma anche a quelle relative alle infrastrutture o alle politiche previdenziali. Allo stesso modo, anche nel caso dell'argomento trattato nel presente lavoro, come avremo modo di mostrare, l'aumento del numero di esperienze associative tra comuni non deriva dalla sola decisione di imporre la gestione associata, altrimenti non si spiegherebbe la differenza di diffusione del fenomeno stesso tra una regione e l'altra.

Occorre, infine, considerare anche la presenza di più attori che, tutti parimenti legittimati e a partire dalle diverse politiche che vanno tra loro a interrelarsi, sono in grado di incidere sulla *policy* considerata. Così come «la robustezza del filo non è data dal fatto che una fibra corre per tutta la sua lunghezza, ma dal sovrapporsi di molte fibre l'una sull'altra» (Wittgenstein

1983, pag. 47), dunque, anche le politiche pubbliche devono essere considerate come un insieme di fibre (attori e decisioni) tra loro interrelate.

Per Dunn (1981) «una politica pubblica è un insieme di azioni compiute da una pluralità di soggetti, pubblici e/o privati, che siano in qualche modo correlate alla soluzione di un problema percepito come collettivamente rilevante». In questo caso, gli elementi nuovi rispetto alle precedenti definizioni sono: innanzitutto, la specificazione che siamo in presenza di una politica “pubblica” perché essa cerca di risolvere un problema di pubblica rilevanza; inoltre, che non sempre le decisioni assunte sono direttamente collegate al problema da risolvere, ma possono incidere su quest’ultimo anche indirettamente.

James Anderson definisce, invece, la politica pubblica quale «un certo corso di azione che un attore o un gruppo di attori segue al fine di gestire un problema o una questione di specifico interesse» (1984, pag. 3). Anche in questo caso l’attenzione è focalizzata sul processo che porta all’adozione della politica. Viene però a essere previsto un nuovo elemento: l’esistenza di un problema che venga percepito come tale.

A conclusione di quanto evidenziato poc’anzi, dunque, una politica pubblica deve essere considerata quale «un modo per collegare tra loro eventi eterogenei, che avvengono in differenti contesti istituzionali, che spesso si dipanano per lunghi periodi di tempo, con molteplici protagonisti, ma che, nonostante questi sfasamenti, possono essere ricondotti ad un tratto comune: i tentativi messi in atto per fronteggiare l’insorgere di un problema collettivo, mobilitando risorse pubbliche per avviarne la soluzione, oppure, all’opposto, adoperandosi per negarne la rilevanza e accantonare ogni provvedimento» (Regonini 2001, pag. 22).

Il presente lavoro muove da una definizione di politica pubblica quale processo, in cui entrano in scena più decisioni e più attori e nel quale anche le non decisioni assumo un ruolo importante. L’*output* finale, in questo caso la diffusione delle unioni di comuni sul territorio italiano, verrà considerato proprio come il frutto di più decisioni prese da più attori. Pertanto, come anticipato in apertura, lo scopo del lavoro sarà proprio quello di comprendere quali e quante decisioni stiano influenzando sul fenomeno e, possibilmente, in che modo.

4. La QCA come metodo di comparazione

La ricerca proposta si baserà su un’analisi comparata. La spiegazione di un fenomeno a partire da variabili analizzate su più casi, infatti, implica un confronto tra gli stessi. Nello specifico caso trattato, la volontà di arrivare all’individuazione dei fattori in grado di spiegare il diverso grado di diffusione del fenomeno delle unioni di comuni e, parallelamente, dare

conto - in ottica prescrittiva – delle variabili che possono incidere sulla costituzione di tale specifica forma di cooperazione intercomunale, implica il ricorso alla comparazione.

Nelle prossime pagine si cercherà di tracciare – seppur brevemente – un quadro generale circa il metodo comparato, la sua utilità in ambito scientifico e lo specifico modello di comparazione che sarà utilizzato in questo lavoro.

La prima evidenza dalla quale partire è che la comparazione è una «operazione mentale» (Marradi 1980, pag. 13) che può anche prescindere dal mondo scientifico. Appare evidente, infatti, facendo ricorso alle attività quotidiane di ciascuno di noi, come continuamente si faccia ricorso alla comparazione tra due o più oggetti o situazioni. Come ricorda Fideli, già nell'*Encyclopedie* francese, parlando di comparazione si poteva leggere «*il n'y a rien [que] l'esprit humaine fasse si souvent que des comparaisons*». Tale evidenza non è del tutto scontata, se si pensa che illustri studiosi del calibro di Lasswell (1968), Mayer (1989), Almond e Powell (1970) hanno, più o meno espressamente, ridotto la comparazione alla sola attività scientifica.

Detto questo, però, è opportuno chiarire che la comparazione sistematica adottata nelle scienze segue regole e criteri, per l'appunto scientifici, che contribuiscono a permettere un confronto oggettivo di casi differenti. In altre parole, utilizzando una celebre definizione di Arend Lijphart (1975, pag. 164), la comparazione è un «metodo di controllo delle relazioni empiriche ipotizzate tra variabili», dove però «i casi sono scelti in modo tale da massimizzare la varianza delle variabili indipendenti e da minimizzare quella delle variabili di controllo». Dunque, secondo Lijphart, la comparazione serve per verificare quale tra due o più ipotesi, tutte plausibili allo stesso modo, è in grado di spiegare un determinato fenomeno. L'utilizzo della comparazione quale metodo di controllo era già stata teorizzata da Giovanni Sartori qualche anno prima, allorquando lo studioso italiano aveva parlato di «metodo di controllo delle nostre generalizzazioni» (1971). È da precisare, però, che il cosiddetto contesto della giustificazione (Morlino 2005, pag. 16) è solo una delle funzioni del metodo comparato. Accanto a questa, infatti, è da evidenziare il contesto della scoperta (ibidem). Se l'obiettivo della prima funzione è quello di verificare ipotesi, come proposto dalla definizione di Lijphart, con la seconda si introduce la possibilità di formularne nuove. In buona sostanza, dunque, la comparazione può assolvere sia alla funzione descrittiva che a quella prescrittiva. Questa duplice funzione giustifica in buona parte il perché, nel definire un metodo da utilizzare per la presente ricerca, la scelta sia ricaduta proprio sulla comparazione.

Ritornando alla definizione di Lijphart proposta poco sopra, occorre focalizzare l'attenzione su alcuni aspetti della comparazione che contribuiscono a definirne un metodo da applicare alle scienze. Innanzitutto, il controllo che andiamo a operare si basa sull'esistenza di relazioni del tipo causa/effetto tali da generare ipotesi (che per l'appunto si andrà a verificare). A tal proposito, occorre distinguere tra variabili indipendenti, variabili dipendenti e variabili intervenienti. Le prime sono le cosiddette cause, le seconde gli effetti, mentre le terze sono ulteriori variabili che contribuiscono a spiegare meglio l'effetto (Morlino 2005).

Proprio su queste ultime occorre prestare attenzione, soprattutto nella fase di scelta dei casi da comparare. Infatti, più aumenta il numero di casi, più c'è il rischio che a determinare il nesso causa/effetto siano altri fattori che agiscono da concause. In sostanza, dunque, per utilizzare le parole della definizione già presa in esame occorre minimizzare la varianza delle variabili intervenienti.

A conclusione di questa riflessione, risulta utile proporre la formula con la quale Raymond Boudon (1984, pag. 44) ha riassunto la comparazione stessa. La comparazione (M), secondo Boudon è il prodotto dell'insieme delle azioni individuali (Mm), delle situazioni in cui si trovano gli attori (S) e dei dati che definiscono la situazione (M') (da cui la formula $M = Mm S M'$). Tale formula, seppur con tutti i limiti di sinteticità, è utile perché introduce ulteriori due elementi importanti della stessa comparazione: gli attori e il contesto nel quale essi si trovano ad agire e nel quale si svolgono le situazioni osservate. Attori e situazioni, soprattutto nel fenomeno oggetto del presente lavoro e per come avremo modo di motivare più avanti, assumono una rilevanza significativa in tutto il processo analizzato.

Se quella prospettata poc'anzi è la comparazione applicata alle scienze, risulterà difficile immaginare un'attività cognitiva senza operare delle comparazioni. Dunque, può esistere una ricerca non comparata? Per risolvere un simile dilemma, appare utile il limite concettuale utilizzato da Fideli (1998), il quale – riprendendo quanto già teorizzato da Sartori – stabilisce che è possibile parlare di comparazione solo in presenza di confronti espliciti e consci. Dunque, occorre distinguere una comparazione non voluta, allorquando il confronto è presente ma non cercato, da una comparazione voluta, quando – invece – il confronto è utilizzato quale tecnica di ricerca. Quello che distingue la prima dalla seconda è, per l'appunto, il ricorso all'insieme di elementi che contribuiscono a definire il metodo comparato.

4.1 Utilità del metodo comparato

Utilizzare il metodo comparato è utile perché siamo dinanzi a una tecnica facilmente applicabile alle scienze sociali, in grado di «fornire la spiegazione di un dato fenomeno, istituendo un nesso causale fra gli stati di una o più proprietà variabili» (Morlino 2005, pag. 23).

Secondo Sartori (1991, pag. 247), la comparazione è solo uno dei quattro strumenti di verifica utilizzati dalle scienze umane. Gli altri tre sono: il metodo sperimentale, il metodo statistico e il metodo storico. Lo stesso autore scarta, ai fini del controllo delle ipotesi, l'utilizzo del metodo storico in quanto «il più debole». Mentre, al contrario, il metodo sperimentale e quello statistico sarebbero quelli maggiormente preferibili. Questi due, però, presentano alcuni problemi di applicazione nella scienza politica. Il primo perché può essere utilizzato solo per problemi di micro-analisi e, quindi, difficilmente applicabile al di là dell'ambito dei piccoli gruppi. Il secondo, invece, perché – tra l'altro - richiederebbe una consistente mole di dati non sempre disponibili o non facilmente reperibili. Dunque, la comparazione presenta il grande vantaggio di essere un metodo affidabile sul quale ripiegare allorché la quantità e il tipo di dati a nostra disposizione non consentirebbe una trattazione con altre (seppur più affidabili) tecniche. Tale ultima caratteristica si verifica molto spesso nelle scienze sociali e nella scienza politica, per cui – in definitiva – si può affermare che in questo caso il metodo comparato è il metodo maggiormente affidabile. Tanto più che l'espandersi dei sistemi politici verificatosi negli ultimi decenni, quale esito dei processi della decolonizzazione e – più recentemente – della globalizzazione, «ha offerto alla politica comparata un campo sempre più vasto da arare» (Caciagli 2008, pag. 14). Stiamo parlando non solo di sistemi statali o sovrastatali (le cui interdipendenze sono accresciute in seguito ai fenomeni di globalizzazione), ma anche di sistemi substatali e locali che, soprattutto in Europa, a seguito della trasformazione dei modelli amministrativi di cui si dirà più avanti, assumono sempre più rilievo. In questo contesto, la politica comparata riveste un ruolo sempre più di maggiore importanza, perché alimentato da ulteriori oggetti di analisi.

4.2 Gli elementi logici della comparazione

Ma se tutto è comparazione (anche se abbiamo già definito i limiti concettuali della comparazione vera e propria), è tutto comparabile? La risposta più ovvia è no: non possiamo paragonare se non in presenza di determinate condizioni che rendono due o più oggetti o

situazioni paragonabili. Occorre allora definire quali siano i criteri in presenza dei quali possiamo operare una comparazione.

Anzitutto, riprendendo Marradi (1980), gli elementi logici della comparazione sono gli oggetti, le proprietà, gli stati e i punti del tempo. Le proprietà sono gli aspetti sui quali viene operato il confronto, mentre gli stati sono i diversi aspetti assunti dalle proprietà. È sugli oggetti, però, che occorre concentrare una preliminare attenzione. Infatti, come si diceva in apertura, se tutto è comparazione, a essere comparati possono essere soltanto gli oggetti che presentano somiglianze. Il rischio è che tali somiglianze vengano trovate (o per meglio dire, inventate) fittiziamente. A questo proposito, pare calzante il metodo proposto da Sartori (1991), secondo cui si può assumere di dichiarare «simili le caratteristiche che vogliamo mantenere costanti [...], talché il dissomigliante è dato dalle caratteristiche che vogliamo trattare come variabili, cioè che lasciamo variare».

Applicato a quanto analizzato nella presente ricerca, gli oggetti che saranno comparati sono le regioni, mentre la proprietà presa in considerazione è la propensione alla costituzione di unioni di comuni all'interno dei rispettivi territori.

Il problema di comparare le regioni è che esse, come sarà ampiamente dibattuto più avanti, presentano un grado di eterogeneità dettato da diverse condizioni economiche, sociali, politiche, orografiche e altro ancora. In questo caso, la somiglianza sulla quale si basa la comparazione è insita nella stessa motivazione che ha portato ad avviare il presente lavoro. Una delle motivazioni più importanti, infatti, sta nella valenza prescrittiva che si vuole attribuire alla ricerca e, in particolare, nell'individuazione di spunti che, da queste pagine, potrebbero derivare per una legge regionale mirata alla promozione della cooperazione intercomunale. Posto, infatti, quest'ultimo quale obiettivo dei recenti programmi governativi, le Regioni vengono considerate come unità amministrative dotate (ad eccezione delle regioni a statuto speciale) di medesima forma giuridica e degli stessi strumenti (in particolare leggi e forme di incentivazione, non solo economiche) per realizzare i rispettivi obiettivi. Dunque, le Regioni sono dotate delle medesime "condizioni di partenza" giuridiche anche se, evidentemente (come si evince dalla stessa domanda di ricerca), non sono state utilizzate allo stesso modo. La somiglianza, in conclusione, risiede nella Costituzione la quale attribuisce il medesimo status giuridico alle quindici regioni a statuto ordinario. Per quanto attiene alle regioni a statuto speciale, invece, il loro inserimento tra gli oggetti della comparazione potrebbe funzionare da "variabile interveniente". Posto che la differenza si sostanzia in un

diverso assetto giuridico e, quindi, nella possibilità di maggiore autonomia (normativa) nel disciplinare uno specifico problema, un'eventuale differenza nella diffusione del fenomeno unioni di comuni potrebbe essere giustificata proprio dal diverso tipo di approccio normativo. Al contrario, se i risultati fossero simili, non sarebbe nelle norme regionali da ricercare la risposta alla domanda di ricerca (ovvero cosa influenza la costituzione delle unioni di comuni).

Dunque, oltre che sulla caratteristica stabile (il contesto giuridico di partenza), è proprio sulle caratteristiche variabili o sulle variabili intervenienti che si concentrerà la comparazione. Dopo aver isolato (facendo ricorso alla letteratura esistente e a una *expert survey* appositamente condotta) alcuni fattori considerati potenzialmente significativi, si cercherà di comprendere quale o quali tra essi possono essere considerati variabili in grado di spiegare la diversa diffusione del fenomeno osservato.

Tale processo richiede il ricorso all'operazionalizzazione, vale a dire i passaggi attraverso i quali si attribuisce un contenuto empirico a concetti non immediatamente osservabili. Come si vedrà nel capitolo dedicato alla comparazione delle evidenze empiriche, infatti, si cercherà di comprendere quale ruolo abbiano avuto le norme nazionali e regionali in materia o la propensione degli amministratori locali verso le forme di cooperazione intercomunale. Come è facile comprendere, si tratta di concetti che presentano un certo grado di astrazione e, per tradurli in variabili osservabili, proprio attraverso l'operazionalizzazione si arriverà a indicatori confrontabili.

Quella proposta è, inoltre, una classica ricerca intra-statale, ovvero una ricerca che ha scelto una unità istituzionale sub-statale (Caciagli 2008). Si tratta di una strategia di ricerca diventata, da alcuni decenni, oggetto originale dell'analisi comparata. Soprattutto, come già detto e come si spiegherà diffusamente in seguito, in Europa a causa «sia in seguito alle riforme istituzionali di devoluzione di poteri e risorse da parte degli stati centrali in favore di questi enti, sia per la posizione di sempre maggior rilievo che le regioni stanno assumendo nell'ambito dell'Unione Europea» (Caciagli 2008, pag. 74).

Come ha ricordato Peters (2001, pag. 30), infatti, «l'analisi *cross-national* non è il solo modo di attuare un'analisi comparata». Tradizionalmente, come evidenziato da Lijphart (1975), si era portati a identificare l'oggetto (unico) della comparazione con l'unità stato, ma

«anche l'analisi comparata di unità sub-nazionali all'interno di uno specifico stato-nazionale costituisce un metodo proficuo di analisi politica» (Peters 2001, pag. 31).

Naturalmente, come tutti i tipi di comparazione, anche quella intra-statale presenta vantaggi e svantaggi. Il principale vantaggio è che, mantenendosi all'interno dei confini nazionali, la comparazione intra-statale riduce al minimo tutta una serie di fattori condizionanti che, in caso di comparazioni cross-statali, invece, potrebbero interferire con l'analisi (Peters 2001). In questo modo, la letteratura sul tema della comparazione intra-statale (Dye 1966, Shadmehri 1968, Brace 1993) ha dimostrato che è possibile per i ricercatori individuare nessi causali tra le variabili che, da una prospettiva cross-statale, non sarebbe possibile trovare. La comparazione intra-statale, infine, non deve necessariamente essere limitata ai paesi con assetto federale, ma anche a sistemi con architettura istituzionale non federale (Alt 1971, Fried 1976).

Per quanto attiene ai limiti della comparazione intra-statale, essi attengono ai dubbi che contesti di uno stesso stato possano presentare differenze tali da giustificare una comparazione. Riferendosi agli stati che compongono gli Stati Uniti d'America, Peters osserva che essi «hanno in comune molti tratti culturali e socioeconomici, ma allo stesso tempo hanno storie politiche distinte e culture specifiche che sono in grado di influenzare le scelte politiche e, più in generale, la politica al loro interno». Allo stesso tempo, «per quanto in questo modo si possano registrare solo delle variazioni relativamente limitate nell'andamento di certi fattori [...], ciò non toglie che tali variazioni possano essere ancora significative» (Peters 2001, pag. 31).

Questo tipo di ragionamento può valere anche per le regioni che, come si è detto e come si vedrà anche più avanti, presentano differenze tali da rendere particolarmente interessante uno studio comparato.

4.3 Come comparare: dai canoni di Mill alla Crisp-Set-QCA

Fino alla fine degli anni Ottanta, alla domanda “come comparare?” le risposte possibili sarebbero state due: mediante tecniche qualitative o mediante tecniche quantitative (Wagemann 2009). Nel 1987, però, Charles Ragin pose le basi per una “terza via”. Con la pubblicazione di *The Comparative Method. Moving Beyond Qualitative and Quantitative Strategies*, infatti, viene proposta una nuova tecnica di comparazione che si pone l'obiettivo, per l'appunto, di andare al di là delle tecniche qualitative e quantitative. È l'avvio del *Qualitative Comparative Analysis* (QCA).

Il presente lavoro, come anticipato in precedenza, utilizzerà proprio quest'ultima tecnica per procedere alla comparazione utile al fenomeno osservato.

In realtà, stabilire che tipo di tecnica sia la QCA è impresa ardua. Come osserva Wagemann «un obiettivo di questo genere sembra troppo ambizioso ed una risposta definitiva non può essere facilmente immaginata» (2009, pag. 513). Infatti, lo stesso Ragin da una parte descrive la QCA come una tecnica piuttosto qualitativa (2000, pag. 13), mentre nella prima versione del suo lavoro, come anticipato in precedenza, l'aveva identificata come un *tertium genus* (1987). Probabilmente, la definizione più corretta è quella che colloca tale tecnica al centro della dicotomia qualitativo/quantitativo, con caratteristiche che ne combinano gli aspetti (DeMeur e Rihoux 2002).

Di certo, non è corretto parlare genericamente di QCA, poiché ne esistono due distinte versioni, elaborate dallo stesso Ragin nel corso degli anni. La prima versione è quella del 1987 e prende il nome di *Crisp-Set-QCA* (csQCA). La seconda versione è stata teorizzata nel 2000, viene definita *Fuzzy-Set-QCA* (fsQCA) e nasce per sopperire ad alcuni limiti applicativi della stessa csQCA.

Entrambe queste versioni consentono, seppur in modo differente come vedremo più avanti, di verificare se, ai fini di un determinato esito che si intende analizzare, una condizione è sufficiente, necessaria, simultaneamente sufficiente e necessaria o, infine, né sufficiente né necessaria (Wagemann 2009).

La csQCA muove da una evoluzione dei canoni di Mill, con l'esplicito proposito di superarne i limiti (Ragin 1991, pag. 13) e opera attraverso l'uso dell'algebra booleana. In questo modo, come vedremo più diffusamente nel proseguo del paragrafo, attraverso l'utilizzo delle c.d. tavole di verità, è possibile ricostruire il nesso causale tra le variabili dei fenomeni studiati. In questa tecnica, sia le condizioni che l'effetto vengono presentati secondo una logica dicotomica di presenza (1 o S) assenza (0 o N).

L'applicazione del csQCA ha dimostrato che, in talune circostanze, la dicotomia presenza/assenza non rende bene il manifestarsi del fenomeno osservato, non consentendo la rilevazione di sfumature sia nel manifestarsi delle condizioni che dell'effetto.

Per questi motivi, Ragin ha introdotto la fsQCA, la quale permette di esprimere la presenza di una condizione e dell'effetto causato mediante una scala con intervalli di valori compresi tra 0 e 1 (Ragin 2000).

In questo modo, i valori 0 e 1 rappresentano i valori di confine che indentificano, rispettivamente, il massimo grado di assenza e di presenza. All'interno di questa scala sono compresi, poi, tutta una serie di valori che rappresentano diversi gradi di presenza/assenza delle condizioni e dell'effetto.

Ai fini del presente lavoro, considerati i fattori causali e l'effetto oggetto di analisi, verrà utilizzata la csQCA. Infatti, obiettivo della ricerca è proprio la verifica degli effetti sull'adesione dei comuni alle unioni a seguito della presenza o assenza di determinati fattori. Dunque, in tal senso, la logica dicotomica della csQCA risulta evidentemente più appropriata rispetto all'impostazione su una scala di graduazioni propria della fsQCA.

Prima di passare alla spiegazione approfondita della tecnica che sarà utilizzata, partiamo con il chiarire i principali vantaggi nell'utilizzo del metodo di Ragin anche rispetto alle altre tecniche statistiche.

Innanzitutto, rispetto allo studio del caso, la QCA – mediante l'utilizzo dell'algebra booleana per elaborare un metodo di aggregazione dei risultati e delle ricerche sul caso e per controllare su queste basi le teorie – «preserva i vantaggi effettivi degli studi del caso, senza impedire l'esame approfondito delle relazioni di causa ed effetto» (Peters 2001, pag. 175).

Rispetto alle equazioni di regressione, una tecnica statistica che condivide con la QCA tanti elementi di rappresentazione (Schneider e Grofman 2006), il metodo di Ragin è molto più indicato per individuare i nessi di causalità. Infatti, nelle regressioni «i coefficienti ci dicono solo di quante unità la variabile dipendente varia se la variabile indipendente associata a tale coefficiente varia di un'unità», ma «sulla causalità non viene affermato nulla» (Wagemann 2009, pag. 519). In altre parole, dunque, le regressioni possono dare conto sulle variazioni, ma non sulla causalità dei fenomeni.

Inoltre, nella QCA i risultati sui nessi causali degli oggetti analizzati (sia i fattori causali che l'effetto) non dipendono dal numero dei casi, ma sono valide a prescindere. Vale a dire che «se una relazione (sufficienza o necessità) è confermata in tutti i casi, non interessa la numerosità dei casi (e delle conferme)» (ibidem). Qui risiede una delle principali differenze con le regressioni. Infatti, utilizzando la QCA, confermare più volte la stessa relazione non significa migliorare il risultato, mentre «in una regressione o in altre tecniche statistiche, dove si usa allora l'algebra lineare [...], il risultato migliora se il numero dei casi che confermano la relazione aumenta» (Wagemann 2009).

Per questo motivo, dunque, come già scritto nel paragrafo 1, anche se il numero dei casi presi in considerazione non è particolarmente significativo (nel nostro caso 20, anche se questo N corrisponde all'intera popolazione poiché vengono prese in considerazione tutte le regioni italiane), l'utilizzo della QCA ci consente di poter stabilire un nesso causale. Tale considerazione motiva la scelta dell'utilizzo del metodo di Ragin rispetto alle regressioni o ad altre tecniche statistiche.

Dunque, la QCA si differenzia rispetto alle altre tecniche di comparazione per diversi aspetti. Secondo Schneider e Grofman (2006), elementi quali – ad esempio - la definizione esatta dei concetti e lo studio sulla popolazione la rendono simile allo studio di caso. Ma, a differenza di quest'ultimo, la QCA ricorre all'uso di un'algebra e a un elevato grado di formalizzazione della presentazione. In questo caso, le somiglianze sarebbero più con il metodo statistico. Detto questo, però, nessuno degli altri metodi (né lo studio di caso né le tecniche statistiche) «è in grado di modellare adeguatamente le relazioni di sufficienza e necessità» (Wagemann 2009, pag. 522).

La maggiore critica che viene mossa alla QCA, sia nella variante *crisp* che in quella *fuzzy*, è legata al modo in cui i valori vengono imputati nella tavola delle verità (Wagemann e Schneider 2007). In questo caso, è stato evidenziato che sia la decisione rispetto alla presenza/assenza dei fattori (nella *csQCA*), sia la definizione dei valori (nel caso *fsQCA*) rischiano di essere completamente arbitrarie. Si tratta di una critica condivisibile, posto che – effettivamente – esiste la possibilità che il ricercatore non sia del tutto rigido nella definizione dei valori. Per quanto possibile, però, sta allo stesso ricercatore argomentare esaurientemente le motivazioni alla base delle scelte che hanno portato all'imputazione dei dati.

Fatta questa breve presentazione delle caratteristiche salienti della QCA, è possibile affermare che questa tecnica non è sicuramente completa rispetto allo scopo della spiegazione dei fenomeni, ma analoga considerazione può essere avanzata anche per gli altri metodi. Ad ogni modo, per quanto attiene al presente lavoro, la QCA e, in particolar modo, la *csQCA*, risulta essere il metodo maggiormente appropriato.

4.3.1 I canoni di Mill e l'algebra di Boole

Come spiegato in precedenza, Ragin sviluppa la sua terza via alla comparazione a partire dai canoni di Mill e, per quanto attiene all'applicazione, all'algebra booleana.

I primi sono stati elaborati dal filosofo ed economista britannico John Stuart Mill nel saggio *A System of Logic, Ratiocinative and Inductive* pubblicato nel 1843. Seppur pensato

per le scienze fisico-naturali, il *Mill's method* è stato ripreso, tra gli altri, anche da Durkheim e utilizzato quindi anche nelle scienze sociali. L'algebra booleana, invece, è stata introdotta dal matematico americano George Boole nell'opera del 1854 *An Investigation of the Laws of Thought*. Come banalmente si può osservare, si tratta di due tecniche quasi bicentinarie che, in ogni caso, trovano una indiscussa validità (pur con i limiti di cui si dirà) anche ai giorni nostri.

Mill elaborò cinque canoni a comporre il suo metodo. Stiamo parlando del *Direct method of agreement* (canone della concordanza), *Method of difference* (canone della differenza), *Joint method of agreement and difference* (canone congiunto della concordanza e della differenza), *Method of residue* (canone dei residui) e del *Method of concomitant variations* (canone delle variazioni concomitanti) (Mill 1882).

Rispetto a tutti i canoni individuati, lo stesso Mill presenta alcuni assunti senza i quali, a suo dire, è difficile poter utilizzare il suo metodo. Innanzitutto, occorre dare per scontato che siamo in grado di rilevare tutti gli elementi in grado di spiegare il fenomeno; inoltre, si presuppone l'esistenza di una sola causa. Il primo assunto può essere inteso, più che altro, come un auspicio. L'obiettivo di un ricercatore, infatti, è sempre quello di riuscire a indagare nel profondo il fenomeno osservato. Tale auspicio, però, si scontra – quasi sempre - con la realtà dei fatti e con i limiti della ricerca, tale per cui - oggettivamente è quasi sempre impossibile arrivare a tanto. Questa condizione può essere superata tenendo in considerazione proprio il limite appena evidenziato. Per quanto riguarda il secondo assunto, è lo stesso Morlino (2005, pag. 89) ad affermare che – essendo la multicasualità un presupposto di tutte le ricerche – l'esistenza di una sola causa quale requisito per poter utilizzare i canoni di Mill va respinto e gli stessi canoni «devono essere intesi in senso assai meno rigido».

La principale critica mossa ai canoni di Mill è che essi non possono essere collegati alla comparazione in senso stretto, ma solo alla comparazione finalizzata (o ridotta) alla mera spiegazione: essi hanno la «tendenza a ridurre l'obiettivo della comparazione alla spiegazione – e i canoni sono ovviamente pertinenti alla spiegazione (causale)» (Fideli 1998, pag. 81). Proprio a quest'ultimo assunto si aggancia la QCA, che si pone il medesimo obiettivo di stabilire nessi causali tra condizioni ed effetto. Il lavoro di Ragin, combinando – come si è visto - aspetti anche di altre tecniche comparative, ha consentito, però, di superare molti dei limiti evidenziati nella teoria di Mill (Wagemann 2009).

L'algebra booleana è, invece, una tecnica che deriva dal mondo della matematica, ma che è stata applicata poi anche alle altre scienze per le ricerche comparate. Essa si basa sulla logica binaria di presenza/assenza di una determinata variabile nell'ambito di un fenomeno osservato. Le variabili sono inserite in una «tavola delle verità» (tab. 1) mediante la quale si può procedere alla lettura del nesso causale.

Tabella 1 Esempio tavola delle verità

Variabili indipendenti			Risultati	Numero casi
X1	X2	X3	Y	
0	0	0	0	20
1	1	1	1	20
1	0	0	1	20

Nell'esempio qui proposto, si può notare come la presenza della variabile X1 risulti decisiva per il manifestarsi del fenomeno osservato. Infatti, come possiamo vedere, nelle tre combinazioni (rappresentate in riga) di presenza (1) e assenza (0) delle variabili considerate, la presenza del fenomeno osservato si manifesta quando è presente X1 e non si presenta quando non è presente X1.

I principali vantaggi di questo metodo sono, innanzitutto, la facilità di lettura della relazione tra causa ed effetto. La dicotomia presenza/assenza, infatti, permette di collegare in maniera diretta il manifestarsi di un effetto a seguito dell'esistenza o meno di una variabile. Inoltre, mediante la tavola delle verità è possibile tenere in considerazione la multicausalità del fenomeno osservato. Di contro, ovviamente, la semplificazione delle variabili, presentate in maniera dicotomica, non consente di cogliere le eventuali sfumature con le quali le stesse si presentano. Dunque, se la formalizzazione dei dati e lettura dei risultati ne risente positivamente, la semplificazione – propria della logica binaria – riduce le possibilità di cogliere degli aspetti qualitativi.

4.3.2 La Crisp-Set-QCA

La QCA, dunque, basa l'analisi di un fenomeno a partire da tre interrogativi fondamentali (Ragin 1987): una determinata condizione ha un ruolo causale per l'esito del fenomeno analizzato? Se così fosse, essa può essere considerata una condizione sufficiente, necessaria o entrambe le cose? Infine, se la condizione ha un ruolo causale, ma non è né sufficiente né necessaria, come può essere letto il suo ruolo nella spiegazione causale?

Un'analisi QCA può essere formalizzata nel seguente modo:

$$A+B+C=Y$$

Questa equazione ci dice che A o B o C producono Y, o comunque Y assumerà valori positivi. Ciascuna delle tre variabili indipendenti può essere ritenuta una condizione sufficiente a determinare gli andamenti della variabile dipendente, ma nessuna delle tre può essere ritenuta la condizione necessaria.

Nella condizione $AB+aC=Y$, invece, possiamo notare che l'effetto finale (Y) è determinato o dalla presenza simultanea dei fattori A e B o dalla combinazione assenza (indicata dalla lettera minuscola) di A e presenza di C. Il risultato in sostanza non dipende dai singoli fattori, ma necessità comunque di una combinazione tra gli stessi. Siamo, così, in presenza delle cosiddette *insufficient but necessary part of a condition which is itself unnecessary but sufficient for the result* (INUS) (Goertz 2003, pag. 68; Mackie 1974, pag. 62), vale a dire condizioni che da sole non sono né necessarie né sufficienti.

Da qui la necessità di considerare, nell'analisi dei fenomeni, non solo le singole condizioni, ma anche tutte le possibili combinazioni tra esse. Questo tipo di combinazioni, nella logica dicotomica della *csQCA* sono formalizzate attraverso le tavole delle verità. Successivamente, queste vengono trasformate in equazioni logiche secondo le regole dell'algebra booleana.

Come ricorda Peters (2001), l'algebra booleana presenta due operatori logici basilari: l'addizione e la moltiplicazione (che nonostante la denominazione, non sono assolutamente paragonabili agli operatori dell'aritmetica).

Dell'addizione si è detto in precedenza e, in sostanza, attiene al fatto che è la presenza di una delle tre condizioni a determinare l'effetto finale.

La moltiplicazione nell'algebra booleana è di fatto l'equivalente della congiunzione "e" della logica formale. «Se le variabili indipendenti sono in una condizione di moltiplicazione rispetto alla variabile dipendente, ciò sta a significare che ciascuna di queste variabili è una condizione necessaria, anche se probabilmente non sufficiente, della sua esistenza» (Peters 2001, pag. 175).

Oltre all'addizione e alla moltiplicazione, Ragin ha individuato un'ulteriore operazione: la riduzione (Ragin 1994, 302-304). In sostanza, mantenendo costanti tutti gli altri fattori, la riduzione consente di affermare se la variabile rimanente esercita davvero qualche influenza. Dunque, «se due enunciati espressi nei termini degli operatori booleani si differenziano solo

per una condizione causale ma producono un identico esito, allora quella condizione causale può essere considerata irrilevante e scartata» (Peters 2001, pag. 174).

Dalle operazioni booleane, Ragin ha individuato tre aspetti della causalità che caratterizzano la *csQCA*: l'equifinalità, la causalità congiunturale, e la causalità asimmetrica.

L'equifinalità è focalizzata sull'addizione e si sostanzia nella possibilità che l'effetto sia determinato da più di una condizione.

Se riprendiamo l'esempio:

$$A+B + C = Y$$

la soluzione c.d. equifinale è che tutte e tre le condizioni sono sufficienti per Y. Dunque, anche se A non fosse presente, l'effetto (Y) potrebbe sempre essere raggiunto tramite la presenza di una delle altre due condizioni. In questo è evidente una differenza con le regressioni. In queste ultime, infatti, «tutte le variabili contribuiscono singolarmente alla spiegazione della variazione della variabile dipendente, senza essere alternative una all'altra. Se invece fossero delle alternative, solo una “sopravvivrebbe” al test di significatività dei singoli coefficienti» (Wagemann 2009, pag. 518). Di fatto, dunque, nelle tecniche statistiche, le variabili sono in competizione tra di loro, cosa che, invece, non succede nell'equifinalità della QCA.

La causalità congiunturale, invece, si concentra maggiormente sulla moltiplicazione booleana.

Prendiamo, ora, l'esempio:

$$AB + C = Y$$

Possiamo notare che A e B sono condizioni sufficienti solo se presenti entrambi allo stesso momento. Qui risiede un'altra differenza con la statistica che etichetta come multicollinearità le situazioni in cui due variabili indipendenti sono correlate e le esclude dall'analisi (Wagemann 2007). A ben vedere, però, l'esclusione della c.d. multicollinearità dalle analisi statistiche «non sembra corrispondere molto bene al mondo che esaminiamo: la realtà sociale è multicollineare ed i processi si sviluppano spesso in parallelo» (Wagemann 2009, pag. 518).

Infine, la causalità asimmetrica, ci dice che la spiegazione dell'esito non porta automaticamente con sé una spiegazione dell'inverso dell'esito. Non è escluso, infatti, che possiamo essere dinanzi a due fenomeni completamente diversi.

In conclusione, secondo quanto asserito da Munck (2001) possiamo affermare che questo tipo di prospettiva della causalità rappresenta una delle differenze più importanti tra il metodo

di Ragin e gli altri metodi (quelli statistici e gli studi di caso). Nella statistica, infatti, «l'equifinalità, la causalità congiunturale e la causalità asimmetrica sono per nulla o difficilmente applicabili, mentre lo studio di caso ricorre a meccanismi causali ed altre raccomandazioni (comunque vaghe)» (Wagemann 2009, pag. 520).

5. Il governo locale come campo d'indagine

5.1 Perché studiare la dimensione locale?

Dopo aver descritto, nelle pagine precedenti, approccio e metodologia della ricerca proposta, passiamo ora a delineare il campo d'indagine. Il fenomeno analizzato (la cooperazione intercomunale) e gli enti considerati (i comuni e le unioni di comuni), si inseriscono nel contesto di quello che viene comunemente definito governo locale. Nelle prossime pagine, al fine di inquadrare i confini del campo d'indagine sul quale si concentrerà l'attenzione nel proseguo della trattazione, si cercherà di fornire una definizione di quest'ultimo. Prima di ciò, però, occorre chiedersi se, oltre all'oggetto di studio, anche la dimensione all'interno della quale questo si inserisce, risulti essere rilevante o meno agli occhi della comunità scientifica.

In un periodo in cui si parla sempre più spesso di relazioni internazionali, di globalizzazione, di apertura e chiusura delle frontiere tra gli Stati e tra i continenti, in un periodo – dunque – in cui la dimensione trans e sovra-nazionale ha assunto una certa rilevanza sia nel dibattito comune che in quello accademico, ha ancora senso studiare la dimensione sub-nazionale?

La contrapposizione tra «scettici» e «entusiasti» (Della Porta 1999), relativamente alla rilevanza della dimensione locale nello studio della politica e delle istituzioni, è ormai un dibattito di lunga data. Tra i primi, la convinzione dominante è che la politica locale e, per estensione, anche lo studio dei governi locali, sia poco rilevante. Wolman e Goldsmith (1992) hanno riassunto alcune delle principali posizioni in tal senso, rilevando come la politica a livello locale sia stata assimilata a «una partita di calcio di serie C». Inoltre, sarebbe proprio l'evoluzione degli Stati moderni a limitare la portata dei governi locali e, di conseguenza, l'interesse verso la dimensione sub-nazionale della politica. Infatti, secondo questi studiosi, la modernità, portando a una assimilazione della cultura in virtù dei processi di globalizzazione, tenderebbe a cancellare le differenze locali. Ancora, per accostarsi alla situazione economica attuale, secondo gli scettici, proprio la crisi finanziaria, limitando le capacità dei governi

locali, comporterebbe un superamento della rilevanza dei governi locali rispetto a quelli nazionali (Della Porta 1999).

Tali orientamenti sono stati dominanti fino a tempi recenti quando invece, soprattutto negli ultimi anni e con un forte contributo della scienza politica, l'attenzione sulla dimensione locale ha assunto una certa rilevanza. L'assunto principale degli entusiasti è, di contro, che i governi locali siano in grado di influenzare la democraticità a livello nazionale. Per spiegare meglio tale tesi, pare utile riportare le considerazioni espresse da Goldsmith (1991) secondo cui i governi locali anzitutto conoscono meglio i bisogni delle rispettive comunità; inoltre, la dimensione locale è in grado di favorire la partecipazione politica dei cittadini anche a questioni di carattere generale-nazionale; infine, i governi locali sono più ricettivi (perché più vicini ai cittadini), più responsabili (perché soggetti al giudizio degli elettori) e più efficienti (perché più consapevoli rispetto ai bisogni degli utenti) nell'erogazione dei servizi.

A giudizio degli entusiasti la rilevanza della dimensione locale (sia nell'aspetto di *government* che in quello di *governance*) è, tra l'altro, insita nelle competenze che in essa sono gestite. In uno studio del Consiglio d'Europa (1988), ripreso e commentato da Bobbio (2002), condotto su quindici Nazioni europee, è stato evidenziato come in tutti i contesti analizzati, il governo locale si occupava di: costruzione e manutenzione degli edifici scolastici, strade, pianificazione urbanistica, concessioni edilizie, raccolta rifiuti, assistenza sociale, case per anziani, biblioteche, promozione turistica, teatri e impianti sportivi.

Qualche anno dopo lo studio del Consiglio d'Europa, un'altra ricerca condotta da Alan Norton (1994) ha sottolineato come nella gran parte dei Paesi europei, per quanto riguarda il livello locale, siano ricorrenti un nucleo duro di competenze tra le quali, oltre a quelle già menzionate dallo studio sopra riportato, la formazione professionale, la polizia locale, i servizi a rete, la protezione della natura e dell'ambiente.

Brugué e Gomà (1998) hanno raggruppato le competenze dei governi locali in tre macro gruppi: politiche sociali e culturali, politiche di promozione economica e sociale, politiche urbane e territoriali.

Anche se, come giustamente rilevato da Bobbio (2002), la maggior parte delle funzioni richiamate sono condivise con altri livelli di governo e/o gestite da agenzie che non necessariamente fanno capo agli stessi governi locali, il quadro appena riportato rende conto del ruolo strategico della dimensione locale nell'ambito del rapporto con i cittadini e, di

conseguenza, contribuisce a dare una prima risposta alla domanda perché è importante studiare i governi locali.

Oltre alle competenze svolte, come abbiamo visto in precedenza, i governi locali assumono un'importanza cruciale anche in relazione alla dimensione nazionale. Secondo Bobbio (2002), infatti, i governi locali possono essere considerati minori solo fino a un certo punto e, principalmente, per alcune fondamentali ragioni: sono in grado di incidere sulla qualità della democrazia, hanno una forte capacità di innovazione e sono in grado di condizionare le politiche nazionali. Per quanto riguarda la prima ragione basti citare un celebre passo di Alexis de Toqueville (1992, pag. 70): «le istituzioni comunali sono per la libertà quello che le scuole primarie sono per la scienza; esse la mettono alla portata del popolo e, facendogliene gustare l'uso, l'abituano a servirsene». Dunque, i comuni, stimolando la partecipazione e il coinvolgimento delle rispettive popolazioni, dalla fase elettorale a quella della predisposizione e implementazione delle politiche, rappresentano una sorta di palestra di democrazia.

Secondo Clarke (1996), essendo più “piccoli e più agili”, i governi locali hanno storicamente dimostrato una maggiore capacità innovativa rispetto ai governi nazionali.

Inoltre, la rilevanza del campo d'indagine collegato ai governi locali è dettata anche da un crescente interessamento degli stessi dalle numerose trasformazioni in atto, principalmente, nelle democrazie occidentali. Si pensi, ad esempio, alla fine del cosiddetto *welfare state*, al nuovo modo di gestire i servizi pubblici (sempre più affidati a terzi in luogo della gestione diretta), alla riduzione dei trasferimenti legata alla crisi economica e la contestuale attribuzione di ulteriori competenze in virtù dell'applicazione del principio di sussidiarietà. Tutti processi che rimettono al centro dell'attenzione degli studiosi la dimensione locale del governo.

Infine, il livello locale è in grado di condizionare le politiche nazionali: anzitutto mediante una funzione di *lobbying* nella fase decisionale, ma anche nella fase di implementazione quando, cioè, chiamati ad attuare una politica nazionale, riescono a condizionarne gli esiti. Questi ultimi due aspetti, l'attività di *lobbying* e il ruolo nella fase di implementazione, come vedremo nei prossimi capitoli, assumono un ruolo rilevante per l'argomento trattato.

In conclusione dunque, ha senso studiare *governance* e *government* a livello locale? Decisamente sì. Perché a livello locale vengono gestite e organizzate funzioni essenziali alla vita di tutti i giorni; perché gli attori locali (amministratori e cittadini) sono in grado di

condizionare le politiche nazionali; perché, a ben vedere, la maggior parte delle trasformazioni in atto nelle democrazie contemporanee sta interessando proprio la dimensione locale.

5.2 Cosa si intende per governo locale

Nelle pagine precedenti abbiamo tirato in ballo due dimensioni: *government* e *governance*. Il *local government* può essere definito come l'insieme delle istituzioni e delle procedure attraverso le quali sono governati distretti di piccole dimensioni. La *governance* locale, invece, indica «l'insieme delle interazioni che su scala locale danno luogo a scelte di governo» (Bobbio 2002, pag. 11). Dunque, *local government* sono le istituzioni del governo locale, mentre *governance locale* è una combinazione di «attori, risorse e relazioni che possono svilupparsi attorno a una specifica *policy* in un determinato arco spazio-temporale, dando vita a differenti mix tra pubblico e privato, tra risorse materiali, cognitive e relazionali, tra legami forti e legami deboli» (Profeti 2010, pag. 21)¹³.

Per quanto attiene all'ambito territoriale, esso è «considerato locale quando è più piccolo rispetto all'ambito nazionale» (Bobbio 2002, pag. 7). In realtà, però, tale definizione potrebbe essere fuorviante, poiché ci sono governi sub-nazionali che pur avendo tale caratteristica dimensionale, non sono assolutamente considerati come locali. È il caso degli Stati che compongono gli Stati Uniti d'America, dei *Länder* tedeschi e delle stesse Regioni italiane. Dunque, non è tanto una questione di dimensioni; non è il solo fatto di essere più piccolo a differenziare il locale dal nazionale. Piuttosto è una questione di rango, vale a dire che quando si parla di governo locale ci si riferisce a governi di rango inferiore (ad esempio, in Italia comuni, province e Città Metropolitane) poiché gli stessi governi regionali sono considerati «qualcosa in più» (Bobbio 2002, pag. 7).

In definitiva, quindi, possiamo dire che un governo locale è un'istituzione che si preoccupa di «affrontare e risolvere problemi collettivi che riguardano l'ambito territoriale in cui operano» (Bobbio 2002, pag. 8).

Questa ultima definizione appare maggiormente appropriata, anche se un osservatore attento potrebbe obiettare che tali caratteristiche sono proprie anche di enti e agenzie che,

¹³ Il concetto di *governance* ha assunto, nel tempo, diverse declinazioni. Quella qui considerata, perché più aderente allo studio delle politiche pubbliche, muove dalla visione c.d. caleidoscopica della stessa proposta da Burroni e al. (2005), per come riformulata da Profeti (2010). Proprio Profeti (ibidem) fornisce una esauriente panoramica dei diversi significati assunti dal concetto di *governance*. Per una classificazione degli studi sulla *governance*, invece, si rimanda a Citroni e al. (2008).

notoriamente, non possono essere assimilate a un governo. Per risolvere questo problema, possiamo riprendere la classificazione operata da Bobbio (2002), il quale distingue tra governi locali puri, governi locali di secondo livello, agenzie locali specializzate e apparati locali dipendenti dal centro. I primi secondo Cole e Boyne (1995), sono quelle istituzioni che presentano alcune caratteristiche che contribuiscono a caratterizzarle come governi locali: sono istituzioni territoriali (nel senso che esercitano la loro azione su un territorio determinato e sub-statale), sono istituzioni elette direttamente dai cittadini, hanno una funzione generalista (nel senso che si occupano, in linea di principio, di qualsiasi problema) e, infine, sono istituzioni autonome (poiché presentano un certo grado di discrezionalità rispetto alle scelte da assumere).

I governi locali di secondo livello sono invece quei governi che seppur con una funzione generalista, non sono eletti direttamente dai cittadini, ma dai loro rappresentanti eletti nei governi locali puri. Le agenzie locali specializzate, invece, si occupano di uno specifico ambito di intervento pubblico e non sono mai elette direttamente dai cittadini. Infine, gli apparati locali dipendenti dal centro altro non sono che diramazioni del livello nazionale sul territorio (deconcentrazione); generalmente, queste ultime hanno il compito di dare attuazione in ambito locale alle politiche decise a livello nazionale.

Nell'ambito del presente lavoro, ci interesseremo ai cosiddetti governi locali puri, nella fattispecie ai comuni, e ai governi locali di secondo livello, in particolare alle unioni di comuni.

A conclusione della definizione del campo d'indagine, meritano attenzione anche gli attori che operano nella dimensione locale e i principali modelli idealtipici di governo locale.

Tra gli attori distinguiamo gli attori istituzionali e gli attori non istituzionali. Per quanto riguarda i primi, occorre ricordare che nella definizione di politica locale è emerso il concetto di interazione a sottolineare come, nell'elaborazione dei programmi che interesseranno la dimensione locale, entrino in scena più livelli di governo e, quindi, più attori. Si tratta, in buona sostanza, del complesso degli attori (eletti o nominati) che operano all'interno delle istituzioni.

Tra gli attori non istituzionali sono da menzionare i partiti e i movimenti sociali (i cosiddetti portatori di risorse di natura politica), la burocrazia (portatori di risorse di natura legale), i gruppi di interesse (portatori di risorse di natura economica) e gli esperti (portatori di

risorse informative e di conoscenze tecniche). Dunque, si tratta di attori che operano all'esterno delle istituzioni, ma che sono in grado di condizionarne l'operato.

Infine, appare utile menzionare i tre tipi ideali di governo locale individuati da Goldsmith (1991): il modello clientelare o di patronage (dove la principale funzione del governo è la distribuzione di benefici a individui o gruppi particolari); il modello dello sviluppo economico (in cui l'obiettivo dell'azione governativa è la promozione della crescita economica); il modello dello Stato del benessere (il cui scopo è la fornitura di servizi di natura redistributiva). Tale distinzione risulta particolarmente utile soprattutto al fine di comprendere quale possono essere le funzioni e gli obiettivi del governo locale anche se, al fine del presente lavoro, l'inquadramento nell'una o nell'altra tipologia risulta irrilevante.

Sugli attori e sugli obiettivi dei governi analizzati si tornerà più avanti nel corso della trattazione. In questo paragrafo, complessivamente, si è cercato di definire il campo di indagine e rendere conto rispetto alla rilevanza di uno studio sulla dimensione locale del governo.

5.3 Le unioni di comuni nell'ambito dei processi di riforma territoriale

Studiare le unioni di comuni nell'ambito del governo locale, come anticipato in precedenza, assume una rilevanza particolare negli ultimi anni. Infatti, la loro incentivazione in quanto possibile strumento di risoluzione dei problemi connessi alla frammentazione comunale, rientra in un più generale processo che sta interessando il governo locale a livello europeo. Stiamo parlando delle c.d. **riforme di riordino territoriale** e, più in particolare, dei processi di *rescaling* che stanno interessando i comuni e gli altri livelli di governo sub-statali.

In realtà, l'utilizzo del termine riordino può apparire discutibile poiché non solo presuppone che l'oggetto su cui si va a intervenire sia disordinato, ma anche che l'effetto dell'azione intrapresa sia quello di ottenere l'ordine. Entrambi questi presupposti, soprattutto con riferimento alle politiche oggetto del presente studio, non è detto che ci siano. Tuttavia, il termine è ormai diffusamente utilizzato sia nel dibattito scientifico che in quello pubblico. In maniera assolutamente neutra, con esso si intende una nuova configurazione delle preesistenti regole e dinamiche nelle relazioni tra istituzioni e attori territoriali, nonché – in alcuni casi – degli stessi confini.

Ed è proprio quello che sta accadendo nel caso italiano, dove le politiche messe in atto a partire dal 1990, hanno ridefinito le relazioni tra i vari livelli di governo del territorio. Tale

processo ha portato, tra le altre cose e per le ragioni già ampiamente menzionate in precedenza, alla necessità di individuare enti sovracomunali in cui gli amministratori dei singoli comuni agiscano nel loro ruolo di *decision maker*. Rientrano a pieno titolo in questa categoria le unioni di comuni, le quali rappresentano un'arena nuova in cui vengono a confrontarsi attori e istituzioni che prima agivano in maniera singola.

Le riforme di riordino territoriale tutt'ora in essere anche in Italia (ma non solo, come avremo modo di vedere) trovano una spinta, soprattutto nella fase attuale, principalmente a partire da tre fattori. Innanzitutto, il processo di integrazione europea che – tra le altre cose – ha determinato un maggiore coinvolgimento degli enti locali, con un importante ruolo nell'ambito *policy making* comunitario, sia nella fase ascendente che in quella discendente (Marks et al. 1996, Jeffery 2000). Tale processo, inquadrabile nel periodo tra gli anni Settanta e Duemila, ha fatto sì che i governi locali in Europa si siano riposizionati, rafforzandosi, nelle relazioni con il proprio Stato centrale (Bobbio 2002, Dente 1997). In anni più recenti, però, si assiste a dinamiche diametralmente diverse. In particolare, gli effetti della crisi globale hanno interrotto il paradigma del decentramento e quasi ovunque si assiste a tendenze volte alla ri-centralizzazione di funzioni e poteri (Bolgherini 2015). Dunque, un nuovo spostamento, questa volta verso il centro, che ha portato come conseguenza il dover ripensare e riordinare nuovamente le relazioni esistenti tra livelli di governo, in un continuo processo di adattamento.

Una seconda spinta al riordino deriva dall'approccio alla gestione della cosa pubblica. Analogamente alle dinamiche di decentramento e accentrimento, infatti, per quanto attiene alla gestione amministrativa si assiste all'ascesa e alla caduta dell'approccio del *New Public Management* (NPM) (Hood 1991). Infatti, negli stessi anni in cui imperava il paradigma del decentramento, la scena della gestione amministrativa era dominata dall'approccio del NPM, dalla dipartimentalizzazione e dalla frammentazione nella gestione dei servizi pubblici. In anni recenti questo paradigma si è affievolito e sono emersi molti dei suoi limiti, al punto che si parla da tempo di post-NPM (Christensen 2012). Ciò ha determinato un passaggio a modelli di ri-centralizzazione e di *joined-up government* (Pollitt 2003), vale a dire di condivisione e accorpamento delle funzioni amministrative e di governo (Filmreite, Christensen e Læg Reid 2013). Anche questo spostamento, come il precedente, è avvenuto negli anni della crisi globale. Accanto a una ripresa di un ruolo preminente nelle relazioni centro-periferia, i governi centrali sono stati anche spinti dalla crisi a varare una serie di provvedimenti orientati

fortemente alla riduzione della spesa pubblica. Ri-centralizzazione ed economicità sembrano prevalere negli approcci recenti di riforma del settore pubblico, ed entrambi questi principi hanno imposto di ripensare le relazioni tra enti e poteri. Da questo punto di vista, provvedimenti volti a accorpare le unità territoriali nei vari settori della pubblica amministrazione sono ormai particolarmente diffusi, sia in Italia (Bolgherini e Dallara 2016) che all'estero (Peters 2015, Kuhlmann e Bouckaert 2016, Kickert et al. 2015).

Infine, oltre alle trasformazioni di cui si è parlato poco sopra, anche la questione dei servizi erogati dalle istituzioni locali, sia in una prospettiva di qualità che di quantità, diventa centrale per valutare quando e come ripensare gli assetti esistenti di relazione e di potere tra livelli di governo. Siamo, infatti, in epoca di sovraccarico delle democrazie (Flinders 2012), in cui – da una parte – è aumentata l'aspettativa nei confronti della politica e dei governi e – dall'altra - si è consolidata una interdipendenza di politiche, persone, livelli di amministrazione e di governo e sfere di attività. A ciò si aggiunga la crisi di bilancio, iniziata ormai da alcuni decenni (Batley e Stoker 1991) e acuitasi con la recente crisi globale, e il conseguente progressivo ridimensionamento delle risorse a disposizione degli enti pubblici. In questo contesto, la questione di chi ha il potere su che cosa – il cuore delle politiche costituenti come quella di riordino territoriale – diventa dirimente proprio per poter rispondere alle domande dei cittadini rispetto ai servizi pubblici e alla qualità degli stessi.

Questi, dunque, i maggiori fattori (sui quali si ritornerà anche nel capitolo 2) che hanno contribuito a portare l'esigenza del riordino territoriale nell'agenda dei governi.

Nel caso italiano, il perseguimento di nuove configurazioni di assetti e confini (dunque, del riordino) si è palesato sotto forma di quello che si definisce *rescaling*, ovvero un cambiamento di scala degli enti locali coinvolti.

Il concetto, nato nell'ambito delle scienze geografiche, urbanistiche e dello *spatial planning*, e dell'economia politica, è poi approdato alla scienza politica (Brenner 2009, Keating 1998). Rispetto ai processi in atto in Italia, più che di *rescaling tout court* (che, in generale, si riferisce alla migrazione di sistemi economici, sociali, politici e di regolazione a nuovi livelli spaziali, sopra, sotto e trasversali allo Stato-nazione (Swyngedouw 2004)), occorre parlare di *rescaling* istituzionale riferendosi, in particolare, ai cambiamenti che avvengono nelle strutture territoriali di governo. Inoltre, rispetto all'oggetto di studio del presente lavoro, occorre parlare di *up-scaling*, ovvero di un aumento delle dimensioni e,

quindi, del territorio quale ambito di intervento. Ad ogni modo, l'aumento delle dimensioni non comporta necessariamente una variazione definitiva dei confini amministrativi e onnicomprensiva rispetto alle funzioni gestite (come nel caso delle fusioni), ma può determinare anche solo un riassetto temporaneo del territorio e/o limitato alla gestione di determinate funzioni (come nel caso delle unioni e delle altre forme di intercomunalità).

I periodi di crisi possono accelerare i processi di *rescaling*. Ciò, principalmente, a causa di due ragioni. In primo luogo, in tempo di crisi le soluzioni che portano, almeno teoricamente, economie di scala e risparmi sono ovviamente guardate con favore. In secondo luogo, in anni di crisi economica gli enti locali, soprattutto quelli di piccole dimensioni hanno risentito molto dei vincoli di bilancio, dei tagli lineari e della diminuzione dei trasferimenti dal centro alla periferia, misure messe in atto quasi dappertutto (Randma-Liiv et al. 2016) e che hanno spesso fortemente minato la capacità degli enti locali di fornire servizi ai propri cittadini e di svolgere pienamente le funzioni alle quali sono preposti.

L'obiettivo di permettere di adempiere a compiti e funzioni è una delle ragioni per le quali si tende a riscaldare verso l'alto le dimensioni degli enti locali, soprattutto quelle dei comuni. Il cambiamento di scala verso alto (*upscaling*), nei termini istituzionali e territoriali, è definito anche come **accorpamento** (*consolidation*, nei termini della letteratura internazionale).

Politiche e riforme di accorpamento territoriale si sono dunque moltiplicate in quest'ultimo decennio (Swianiewicz 2010), anche se processi di *up-scaling* sono avvenuti anche in passato, soprattutto, nel Nord Europa (paesi scandinavi, Germania, Regno Unito) (Council of Europe 1988, Swianiewicz 2002). L'obiettivo dell'aumento di scala è stato perseguito quasi sempre attraverso misure di riordino che implicavano l'utilizzo, più o meno volontario, di forme di cooperazione e di fusioni di comuni. Unioni e fusioni di comuni sono in altre parole due classici strumenti di *upscaling* territoriale tramite accorpamento.

Siamo, dunque, nell'ambito delle strategie di **deframmentazione**, vale a dire di riduzione della frammentazione del tessuto comunale a seguito della quale, sostanzialmente, si cerca di incidere sul numero e le dimensioni dei comuni, nonché sull'adeguatezza di questi ultimi rispetto ai servizi erogati. Non si tratta, ad ogni modo, di un fenomeno nuovo poiché, a più riprese nel corso dei decenni (come avremo modo di vedere nel dettaglio nel capitolo 2), si sono registrati in Europa tentativi in direzione della deframmentazione. Negli anni '50 furono i paesi scandinavi a introdurre riforme di accorpamento di comuni tramite fusione, poi, negli anni '60 e '70 e in seguito '80, riforme di riordino territoriale tese a diminuire la

frammentazione municipale si ebbero in quasi tutti i paesi europei (Spalla 2006, Council of Europe 1988), con poche eccezioni e con risultati diversi.

In conclusione, la questione della cosiddetta frammentazione municipale non è nuova. Piuttosto, in epoca di crisi, riforme tendenti all'accorpamento degli enti locali sono state avviate e hanno trovato nuovo vigore in molti paesi europei, Italia compresa, soprattutto per le ragioni di contenimento dei costi di cui si è detto.

Per tali ragioni, dunque, lo studio di dinamiche connesse alle unioni di comuni e alla loro diffusione riveste di particolare importanza, posto che le stesse si inseriscono – come visto - in un più ampio contesto di riordino territoriale, guidato da un criterio di *rescaling*, con l'obiettivo principale della deframmentazione del tessuto comunale italiano.

5.4 Stato dell'arte degli studi sulla cooperazione intercomunale in Italia

Il tema del riordino territoriale, della deframmentazione comunale e della cooperazione comunale in Italia ha interessato principalmente la letteratura giuridica. Sono numerosi i testi che analizzano le politiche sul tema dal punto di vista dell'approccio giuridico, della tecnica legislativa e/o delle ricadute sul complesso assetto istituzionale. A tal proposito, si segnalano - tra gli altri - i lavori di Umberto Pototschnig (1959, 1962, 1975, 1985), Ettore Rotelli (1967, 1984a, 1984b, 2009) e Luciano Vandelli (1990, 1997, 2013). Le teorie proposte da questi illustri giuristi sono state alla base delle politiche avviate dai vari governi nazionali a partire dagli anni Novanta per ridurre il numero dei comuni e promuovere l'associazionismo intercomunale quale misura di efficientamento dell'azione amministrativa.

Nell'ambito della scienza politica, importanti sono le ricerche condotte da Bruno Dente (1997, 2000, 2001a, 2001b, 2008) e Luigi Bobbio (1996, 1997, 2002, 2003, 2004, 2005). Tali studiosi, già a partire dagli anni Ottanta e Novanta, si sono occupati dei problemi connessi alla frammentazione comunale e alla questione della dimensione degli enti comunali. Le loro ricerche hanno permesso di mettere a fuoco l'importanza del fattore demografico sull'efficienza della macchina amministrativa comunale.

Per quanto riguarda la cooperazione intercomunale e, in particolare, le unioni di comuni – invece – l'attenzione degli scienziati politici è piuttosto recente in Italia. Da questo punto di vista, occorre considerare quanto pubblicato – tra gli altri – da Silvia Bolgherini (2009, 2014, 2015, 2016a, 2016b), Patrizia Messina (2009, 2012, 2015, 2016), Giulio Citroni (2008, 2012), Andrea Lippi (2011, 2016a, 2016b) e Stefania Profeti (2008, 2010).

Un'analisi dettagliata sulle unioni di comuni e sulle variabili che possano influenzarne la loro costituzione, però, non è mai stata condotta relativamente al caso italiano e, pertanto, si ritiene che questo lavoro possa costituire una ricerca e un contributo originale.

Per facilitare la lettura e per maggiore organicità, la letteratura specifica di riferimento dei singoli argomenti trattati in ogni capitolo sarà definita progressivamente nel corso del presente lavoro di tesi.

CAPITOLO 2 – LA FRAMMENTAZIONE COMUNALE IN ITALIA

1. Le ragioni della frammentazione municipale in Italia e in Europa: modelli amministrativi e spinte al cambiamento

La questione della frammentazione municipale in Italia è di lunga data. Tra i caratteri fondanti il modello amministrativo napoleonico che il nostro ordinamento ha assorbito, c'è anche quello secondo cui ciascuna comunità, anche se di dimensione e di entità demografica limitata, dovesse avere il proprio comune (Bartole e Mastragostino 1999).

La complessiva architettura istituzionale italiana deriva dalle scelte fatte all'indomani dell'Unità. Come nella gran parte dei moderni Stati, infatti, «l'attuale configurazione dei governi locali deriva dalle scelte compiute dagli stati nazionali al momento della loro formazione e del loro consolidamento, in un periodo che va grosso modo dalla fine del settecento alla fine dell'ottocento» (Bobbio 2002, pag. 13).

Tali scelte hanno contribuito alla definizione di alcuni caratteri che portano alla determinazione di modelli amministrativi i quali, a loro volta, hanno un peso rilevante sulla questione della frammentazione del tessuto comunale.

Tra gli studiosi che hanno operato comparazioni in tal senso, Page e Goldsmith (1987) hanno raggruppato i sette stati sui quali hanno condotto una loro celebre ricerca in due macro gruppi in base alle caratteristiche del sistema di governo. Da una parte i paesi dell'Europa meridionale (Francia, Italia e Spagna) e dall'altra i paesi dell'Europa settentrionale (Gran Bretagna e Svezia, Norvegia e Danimarca). Da una parte, dunque, i paesi influenzati dal modello cosiddetto francese o napoleonico e dall'altra quelli che, invece, non hanno assunto i caratteri di quest'ultimo modello.

Altre classificazioni sono state operate successivamente (Hesse e Sharpe 1991, Bennet 1993, Norton 1994), ma tutte confermano l'appartenenza degli stati dell'Europa meridionale (e, dunque, anche l'Italia) ad un unico modello.

Esso nasce in Francia nel 1789, quando gli stati generali riuniti in assemblea decisero di impostare l'architettura istituzionale francese su due livelli: il dipartimento e il comune (Bobbio 2002). Furono le prime, fondamentali, basi del modello amministrativo che, quale decennio dopo, attraverso la politica di espansione di Napoleone Bonaparte, fu applicato ad altri Stati. Fu così che, dopo la Francia, anche l'Italia, la Spagna, il Belgio e i Paesi Bassi lo

adottarono e lo hanno mantenuto praticamente intatto fino ai giorni nostri. Esso, pertanto, «risulta ancor oggi un punto di riferimento di notevole rilievo per comprendere i tratti di fondo del sistema locale italiano» (Vandelli 2015, pag. 11).

Principi essenziali del modello napoleonico sono l'accentramento, l'uniformità, l'intreccio tra stato centrale e governi locali e la democraticità (Bobbio 2002).

L'accentramento, che nella Francia post Rivoluzione era ben rappresentato dalla figura del Prefetto (il quale, in quanto rappresentante del Governo centrale, esercitava un controllo particolarmente marcato sui comuni), si è andato via via affievolendosi con il passare degli anni e, inoltre, con la trasposizione del modello negli altri contesti nazionali. C'è da dire, però, che se con la Riforma del Titolo V della Costituzione del 2001 (e la costituzionalizzazione del principio di sussidiarietà) in Italia l'accentramento ha lasciato il passo ad una forte autonomia degli enti periferici, le recenti misure tese alla riduzione della spesa pubblica hanno fatto parlare di «controriforma» (Ruggeri e Salazar 2012). In tal senso, dunque, il riaccentramento di alcuni poteri (soprattutto sugli enti locali) può dare nuovo risalto allo stesso principio di accentramento.

L'uniformità, invece, attiene alla caratteristica secondo la quale l'organizzazione territoriale e la suddivisione delle competenze si presenta allo stesso modo su tutto il territorio nazionale. Le funzioni sono attribuite allo stesso modo a tutti i comuni a prescindere dalla dimensione demografica o alla collocazione geografica. Come vedremo, questo aspetto è uno di quelli maggiormente problematici (anche se non l'unico e non il più influente), posto che comuni particolarmente piccoli si trovano depositari delle medesime competenze dei comuni più grandi, con seri problemi nel poter garantire funzioni e servizi ai rispettivi cittadini (Vandelli 2014).

Stato centrale e governi locali mantengono, poi, un forte intreccio di competenze: il comune, infatti, oltre a funzioni proprie, si trova depositario di funzioni ad esso delegate dallo Stato centrale. Ciò è particolarmente evidente nella figura del sindaco il quale è, al contempo, massimo rappresentante dell'ente locale e ufficiale di governo (Gambino 2009).

L'ultima caratteristica, ma tra le più significative per l'argomento oggetto del presente studio, è la democraticità, meglio esplicitata dal concetto secondo cui ad ogni comunità locale corrisponde un comune. La volontà di garantire autonomia e legittimazione giuridica a tutte le comunità, anche di piccolissime dimensioni, ha determinato una smisurata parcellizzazione del tessuto comunale. Emblematico il caso francese – dove, lo ricordiamo, il modello

napoleonico si è sviluppato – in cui alla fine del Settecento si contavano circa 44.000 comuni (ma come vedremo il dato continua ad essere significativo ancora oggi). Seppur non con numeri così importanti, «il criterio influì notevolmente sulla mappa municipale in gran parte dell'Europa» (Vandelli 2015, pag.12).

Dunque, è condivisibile quella lettura secondo la quale sarebbe stata proprio la diffusione del modello napoleonico a determinare la frammentazione dei comuni in Italia con gli effetti che analizzeremo più avanti.

Tabella 2 Popolazione, numero comuni e popolazione media per comune di alcuni Stati europei 2015.

Paese	Popolazione totale	Numero di enti di rango municipale	Popolazione media per comune
Francia	66.352.469	36682	1.808,86
Spagna	46.439.864	8117	5.721,31
Germania	81.174.000	11252	7.214,18
Italia	60.795.612	8003	7.513,05
Finlandia	5.471.753	320	17.099,23
Svezia	9.747.355	290	33.611,57
Irlanda	4.625.885	5 boroughs and 80 towns	54.422,18
Danimarca	5.659.715	98	57.752,19
Regno Unito	64.767.115	466	138.985,23

Fonte: elaborazione propria su dati Council of European Municipalities and Regions (CEMR) 2015

La tabella sopra riportata ci mostra come, effettivamente, partendo dalla classificazione di Page e Goldsmith, sia evidente - per quanto attiene all'aspetto della frammentazione - un netto scarto tra le Nazioni del Sud Europa (che hanno sposato il modello francese-napoleonico) e quelle del Nord Europa (appartenenti, secondo Bobbio (2002), ad almeno tre modelli distinti: self-government, centro europeo e scandinavo). La Germania, come vediamo, rappresenta un'eccezione, anche se è da ricordare (come verrà argomentato più avanti) la forte politica di deframmentazione portata avanti negli anni Settanta nonostante «l'antica tradizione

di autogoverno comunale» (Bobbio 2002, pag. 29) e, in ogni caso, l'appartenenza ad un modello, quello centro europeo, che ha sempre dato ampio spazio alle autonomie municipali.

Per quanto riguarda l'Italia, il dato complessivo sul numero dei comuni e quello sulla popolazione media per comune mostrano già caratteristiche evidenti rispetto alla questione frammentazione, ma un'analisi più dettagliata può far comprendere meglio la dimensione del problema.

2. La frammentazione del tessuto comunale italiano

Al primo gennaio 2016, in Italia si contavano 8.003 comuni¹⁴ nei quali risiedono 60.794.576 abitanti¹⁵. Dunque, mediamente circa 7.596 abitanti per ciascun comune. Secondo quando sarà ampiamente trattato tra poco, basterebbe già di per se questo dato per dar conto della frammentazione, ma un ulteriore zoom sul complesso mosaico degli enti comunali italiani potrà ulteriormente chiarire la dimensione del problema di *policy*.

Infatti, circa il 70% dei comuni presenta una popolazione inferiore a 5.000 abitanti (i cosiddetti piccoli comuni) e, addirittura, il 24% circa una popolazione inferiore a 1.000 abitanti (i comuni “polvere”)¹⁶. L'analisi per area geografica ci conferma che non esistono particolari differenze tra Nord (70,9%) e Sud (68%) per quanto attiene i piccoli comuni, ma al Centro Nord sono presenti molti più comuni “polvere” (27%) che al Centro Sud (20,5%).

I comuni con una taglia demografica mediamente consistente (tra i 10000 e i 20000 abitanti) sono pochi (8,9% del totale) sia a Nord (8,6%) che a Sud (9,4%).

¹⁴ Fonte comuniverso.it; al primo gennaio 2017 si contano, invece, 7.983 comuni.

¹⁵ Fonte Istat 2015.

¹⁶ Definizione coniata da Massimo Severo Giannini (1967) con riferimento ai comuni di ridotte dimensioni demografiche. Con il tempo, tale definizione è stata poi accostata ai comuni con popolazione inferiore ai 1000 abitanti.

Tabella 3 Numero comuni (in % e valore assoluto) per classe demografica e zona geografica

regione	0 - 999	%	1000- 1999	%	2000- 4999	%	5000- 9999	%	10000- 19999	%	20000- 59999	%	60000- 249999	%	>250000	%	Totale
Abruzzo	119	39,0	74	24,3	56	18,4	29	9,5	14	4,6	11	3,6	2	0,7	0	0,0	305
Basilicata	26	19,8	38	29,0	37	28,2	18	13,7	10	7,6	0	0,0	2	1,5	0	0,0	131
Calabria	79	19,3	110	26,9	134	32,8	52	12,7	23	5,6	6	1,5	5	1,2	0	0,0	409
Campania	67	12,2	118	21,5	150	27,3	85	15,5	64	11,6	56	10,2	9	1,6	1	0,2	550
Lazio	88	23,3	69	18,3	94	24,9	50	13,2	35	9,3	35	9,3	6	1,6	1	0,3	378
Marche	49	20,8	47	19,9	74	31,4	31	13,1	19	8,1	13	5,5	3	1,3	0	0,0	236
Molise	68	50,0	38	27,9	19	14,0	7	5,1	1	0,7	3	2,2	0	0,0	0	0,0	136
Puglia	7	2,7	25	9,7	53	20,5	63	24,4	61	23,6	40	15,5	8	3,1	1	0,4	258
Sardegna	120	31,8	90	23,9	104	27,6	34	9,0	14	3,7	12	3,2	3	0,8	0	0,0	377
Sicilia	35	9,0	52	13,3	118	30,3	73	18,7	56	14,4	46	11,8	8	2,1	2	0,5	390
Umbria	10	10,9	23	25,0	27	29,3	13	14,1	9	9,8	8	8,7	2	2,2	0	0,0	92
Totale Centro Sud e Isole	668	20,5	684	21,0	866	26,5	455	13,9	306	9,4	230	7,1	48	1,5	5	0,2	3262
Emilia-Romagna	19	5,7	29	8,7	93	27,8	93	27,8	66	19,8	22	6,6	11	3,3	1	0,3	334
Friuli-Venezia Giulia	49	22,7	41	19,0	62	28,7	41	19,0	18	8,3	3	1,4	2	0,9	0	0,0	216
Liguria	99	42,1	33	14,0	51	21,7	29	12,3	13	5,5	7	3,0	2	0,9	1	0,4	235
Lombardia	323	21,1	284	18,6	452	29,6	277	18,1	120	7,9	59	3,9	12	0,8	1	0,1	1528
Valle d'Aosta	41	55,4	15	20,3	17	23,0	0	0,0	0	0,0	1	1,4	0	0,0	0	0,0	74
Veneto	41	7,1	73	12,6	194	33,5	137	23,7	96	16,6	33	5,7	3	0,5	2	0,3	579
Piemonte	605	50,3	244	20,3	215	17,9	70	5,8	36	3,0	28	2,3	3	0,2	1	0,1	1202
Toscana	17	6,1	40	14,3	69	24,7	62	22,2	51	18,3	29	10,4	10	3,6	1	0,4	279
Trentino-Alto Adige	86	29,3	82	27,9	87	29,6	27	9,2	6	2,0	4	1,4	2	0,7	0	0,0	294
Totale Centro Nord	1.280	27,0	841	17,7	1240	26,2	736	15,5	406	8,6	186	3,9	45	0,9	7	0,1	4.741
Totale	1.948	24,3	1525	24,3	2106	26,5	1191	13,9	712	4,6	416	3,6	93	0,7	12	0,0	8003

Fonte: elaborazione propria su dati Comuniverso 2016

Se guardiamo alla popolazione media, inoltre, le Regioni in cui più evidente è la frammentazione sono la Valle d'Aosta (che presenta una popolazione media di 1.733 abitanti per comune), il Molise (2.304) e il Trentino-Alto Adige (3.588). Di contro, le regioni meno frammentate sono Puglia (15.853), Lazio (15.588) e Toscana (13.450) (tabella 4).

Tabella 4 Popolazione media dei comuni italiani per regione

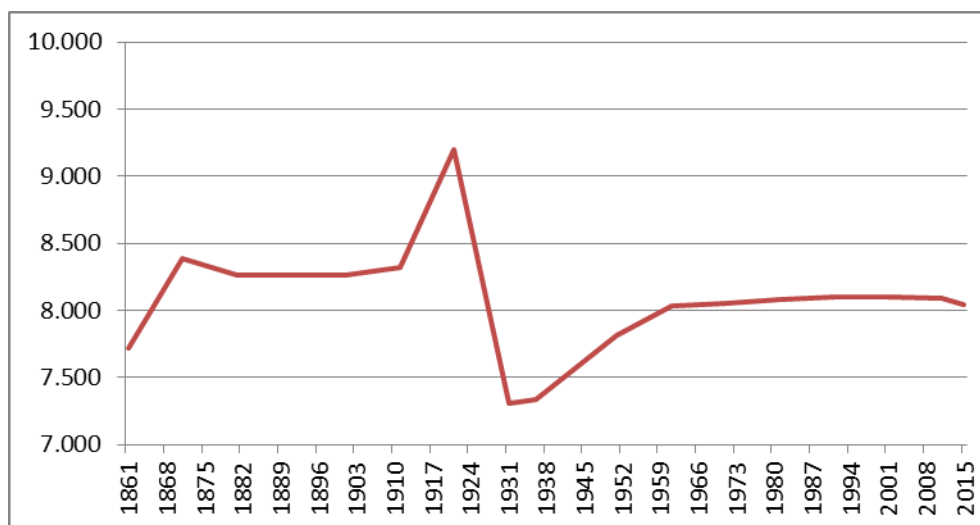
regione	Popolazione residente	Popolazione media per comune
Puglia	4.090.105	15.853
Lazio	5.892.425	15.588
Toscana	3.752.654	13.450
Emilia-Romagna	4.450.472	13.324
Sicilia	5.092.080	13.056
Campania	5.861.529	10.657
Umbria	894.762	9.725
Veneto	4.927.596	8.554
Italia	60.794.576	7.596
Liguria	1.583.263	6.737
Marche	1.550.796	6.571
Lombardia	10.002.615	6.546
Friuli Venezia Giulia	1.227.122	5.681
Calabria	1.976.631	4.832
Sardegna	1.663.286	4.411
Basilicata	576.619	4.401
Abruzzo	1.331.574	4.365
Piemonte	4.424.467	3.680
Trentino-Alto Adige	1.054.934	3.588
Molise	313.348	2.304
Valle d'Aosta	128.298	1.733

Fonte: elaborazione propria su dati Istat

A dire il vero, negli ultimi anni si assiste a una lenta, ma costante, riduzione del numero dei comuni, anche – come avremo modo di vedere – per effetto della recente strategia di riordino messa in campo dal legislatore italiano.

Al primo gennaio 2016, come detto, si contano 8.003 comuni, ben 43 in meno rispetto alla rilevazione dell'anno precedente, 89 in meno rispetto alla rilevazione Istat 2011.

Figura 2 Variazione del numero dei comuni italiani (1861-2016)



Fonte: Elaborazione propria da dati Comuniverso 2015.

Seppur in diminuzione in quanto a numero di enti, il tessuto comunale italiano resta, però, sempre particolarmente frammentato perché caratterizzato dalla presenza di un numero importante di comuni di piccole e piccolissime dimensioni demografiche.

3. Implicazioni economico-finanziarie della frammentazione comunale

Perché l'eccessivo numero di comuni in Italia, in specie quelli di piccole e piccolissime dimensioni demografiche, rappresenta un problema da risolvere? Per rispondere alla domanda si può partire dall'interessante disamina di Iommi (2013, pag. 7): «In una situazione ideale dal punto di vista dell'efficienza economica, la dimensione demografica del governo locale è tale da consentire lo sfruttamento di economie di scala (i diversi servizi cioè vengono prodotti al minore costo unitario possibile, data la tecnologia esistente), i benefici dei servizi attivati ricadono interamente all'interno dei confini dell'amministrazione che li eroga e dunque esiste la massima coincidenza tra utilizzatori e finanziatori dell'offerta locale di servizi (principio della controprestazione)». In questo modo, «tutti i servizi domandati dalla popolazione vengono offerti perché raggiungono la soglia minima di domanda sufficiente per l'attivazione», e «i cittadini sono in grado di esercitare il massimo controllo sull'operato dei propri amministratori» (ibidem).

Partendo da tale assunto, quello che a un certo punto potrebbe essere diventato un luogo comune, assiomatico in alcuni discorsi, a sostegno della necessità di riforme degli enti territoriali, ritorna ad avere una valenza concreta.

Troppo spesso, infatti, la questione enti locali, in specie la questione comuni, viene assunta a giustificazione per il varo di una riforma e/o di un provvedimento teso a rivedere i confini (o le spese) degli stessi enti, senza le dovute motivazioni a sostegno. Questo deficit di informazioni è, in molte circostanze, la causa per la quale avverso alle misure pocanzi richiamate (cosiddette di razionalizzazione) viene contrapposta una forte resistenza, soprattutto a livello locale per il quale tali provvedimenti altro non sono che una minaccia al rispettivo campanile.

In realtà, il fondamento del problema ha basi solide nell'analisi dei bilanci degli stessi comuni. Partiamo con il ricordare che, secondo quanto asserito dalla dottrina sul tema (Iommi 2013, Tortorella e Ferri 2016, Sergio 2014, Ministero dell'Economia e delle Finanze 2007), la dimensione demografica è collegata all'andamento dei più importanti ed esplicativi indicatori attestanti lo stato di salute delle casse di tali enti.

Ad onor del vero, le problematiche evidenziate non riguardano solo i comuni di piccole dimensioni, ma anche le grandi aree urbane.

Per quanto riguarda queste ultime, sinteticamente (posto che non trattasi dello specifico oggetto di studio del presente lavoro) basti osservare che i cittadini e gli operatori economici serviti giornalmente sono molti più di quelli che sostengono i costi dei servizi offerti. Nelle grandi città, infatti, gravitano ogni giorno utenti provenienti dai centri del relativo comprensorio per motivi di lavoro, studio e altro ancora. Pertanto, essendo basso il numero dei cittadini giuridicamente definiti, è come se le stesse aree fossero zavorrate nell'impossibilità di un pieno sviluppo e di fornire servizi ulteriori e qualitativamente migliori. Detto in altri termini, «gli abitanti e gli operatori economici della città centrale sussidiano quelli delle aree suburbane e l'evidenza di tale fenomeno è costituita dal fatto che la pressione finanziaria (vale a dire il prelievo pro capite tramite tributi e tariffe) è più elevata nelle aree centrali rispetto alle corone urbane» (Iommi 2013, pag. 16).

Per i piccoli comuni, invece, il problema - come evidenziato poco sopra - è legato al concetto di economia di scala. «[...] Tali enti finiscono per sostenere costi elevati per fornire alle famiglie e alle imprese un pacchetto di servizi molto povero. La presenza di costi fissi elevati si traduce in una composizione sfavorevole della spesa, in cui pesano

molto le funzioni connesse al «funzionamento della macchina amministrativa» e in cui rimangono poche risorse, umane e finanziarie, da dedicare all'erogazione vera e propria dei servizi ai cittadini» (Iommi 2013, pag. 11).

Il problema, dunque, non risiede tanto nel numero (e nel tipo) di funzioni cui i comuni devono far fronte, ma nel fatto che, anche per la gestione delle funzioni basilari (quelle legate alle condizioni minime di sopravvivenza) c'è comunque bisogno di una struttura di gestione per la quale i costi (soprattutto per determinati comuni) assorbono buona parte delle risorse a disposizione. Da questo punto di vista, dunque, lo stesso ricorso a forme di cooperazione intercomunale dovrebbe essere considerata come un piano B (un cosiddetto *second best*) rispetto all'accorpamento (mediante fusione) di più comuni. Solo in quest'ultimo modo, infatti, si riuscirebbero a perseguire, al contempo gli obiettivi legati allo sfruttamento delle economie di scala, alla maggiore (migliore) *accountability*, alla maggiore efficienza nella spesa e, anche, allo snellimento della procedura decisionale (OECD 2006).

Per comprendere meglio il problema di cui parliamo, prendiamo in considerazione quattro indicatori che, ad avviso di chi scrive, possono restituire un quadro abbastanza chiaro della questione: l'indicatore di autonomia finanziaria, le entrate da trasferimenti, la pressione fiscale e la spesa in conto corrente dei comuni italiani.

Per *autonomia finanziaria* si intende la quota percentuale delle entrate diverse da quelle derivanti dai trasferimenti di altri enti. In sostanza, l'indicatore «misura fino a che punto il Comune è in grado di fare fronte autonomamente alle proprie necessità senza ricorrere ai trasferimenti dello Stato, della Regione e altri enti pubblici»¹⁷. Maggiore è la quota percentuale, più elevata è l'autonomia di cui gode il comune nelle sue scelte di bilancio, pertanto anche in presenza di tagli ai trasferimenti (tendenza ormai consolidata nel corso degli anni) l'ente non ne risentirà e riuscirà a garantire livelli standard di servizi e, quindi, di benessere.

¹⁷ <http://www.openbilanci.it/pages/indicatori>

Tabella 5 Indicatore di autonomia finanziaria (valori percentuali) e tipologia di entrata (euro pro capite) dei comuni italiani per classe demografica, 2014;

Classe di ampiezza demografica	Autonomia finanziaria	Tipologia di entrata (euro pro capite)		
		Entrate tributarie	Entrate extratributarie	Entrate correnti
0 - 1.999	59,3%	346,6	265,9	1.033,6
2.000 - 4.999	63,7%	313,1	188,2	786,8
5.000 - 9.999	73,6%	339,6	150,9	666,2
10.000 - 19.999	73,7%	338,2	147,4	659,4
20.000 - 59.999	71,6%	350,9	140,2	685,5
60.000 - 249.999	68,1%	422,2	199,5	912,2
>= 250.000	71,3%	607,7	380,7	1.386,5

Fonte: elaborazione IFEL-Dipartimento Finanza Locale su dati Ministero dell'Interno e Istat, 2014

Come possiamo vedere, il grado di autonomia finanziaria cresce al crescere dell'ampiezza demografica del comune, raggiungendo il valore massimo negli enti con popolazione tra i 10.000 e i 20.000 abitanti, per poi assumere una tendenza contraria al crescere ulteriore della popolazione.

Il dato peggiore si registra per i comuni con popolazione inferiore ai 2000 abitanti, ma è curioso notare come il grado di autonomia sia molto simile nei comuni ricadenti nella fascia 2.000-5.000 e in quelli della fascia 60.000-250.000. Dunque, tale indicatore, oltre a confermare la diretta dipendenza tra gli indicatori economico-finanziari con la variabile demografica, ribadisce che – dal punto di vista dei bilanci – il “troppo piccolo” e il “troppo grande” presentano analoghe difficoltà.

Accanto alle entrate proprie, i bilanci dei comuni si sostengono anche di quote provenienti da altri enti pubblici, in primis Stato e Regione, le cosiddette *entrate da trasferimento*. E' chiaro che maggiori trasferimenti agli enti locali implicano per lo Stato e/o la Regione il distoglimento di risorse da altri settori. Da considerare, inoltre, la necessità – acuitasi soprattutto negli ultimi anni - di ridurre la spesa pubblica quale risposta agli effetti della crisi economica globale.

Tabella 6 Entrate da trasferimenti (euro pro capite) dei comuni italiani per classe demografica, 2014;

Classe di ampiezza demografica	Entrate da trasferimenti		
	Stato	Regione	Totale
0 - 1.999	264,0	346,4	610,3
2.000 - 4.999	173,8	174,0	347,8
5.000 - 9.999	99,6	100,8	200,4
10.000 - 19.999	105,2	80,6	185,8
20.000 - 59.999	117,9	87,4	205,3
60.000 - 249.999	205,8	121,6	327,3
>= 250.000	323,2	169,5	492,7

Fonte: elaborazione IFEL-Dipartimento Finanza Locale su dati Ministero dell'Interno e Istat, 2014

Anche l'analisi delle entrate da trasferimenti mostra un andamento analogo al precedente. Complessivamente i trasferimenti maggiori si hanno per i piccolissimi comuni (con popolazione inferiore a 2.000 abitanti) per toccare il minimo negli enti della fascia demografica 10.000-19.999 e ritornare a salire nei comuni più grandi. Da notare come, per la rilevazione in oggetto, lo Stato contribuisca più per le grandi aree urbane (con popolazione superiore ai 25.000 abitanti) che per i piccoli centri per i quali, invece, è mediamente maggiore il contributo della Regione.

Se prendiamo poi in considerazione la *pressione fiscale* e, in particolare, il prelievo medio da ciascun residente mediante tasse e imposte, notiamo come i residenti nei comuni 10.000-20.000, ancora una volta, siano quelli che vantano i risultati migliori e che, ancora una volta, l'andamento del dato assume la forma a 'U' con valori tendenzialmente alti agli estremi (ovvero i comuni troppo piccoli e quelli troppo piccoli).

Tabella 7 Indicatore di pressione fiscale dei comuni italiani (euro pro capite) per classe demografica, 2014;

Classe di ampiezza demografica	Pressione fiscale
0 - 1.999	612,5
2.000 - 4.999	501,2
5.000 - 9.999	490,5
10.000 - 19.999	485,7
20.000 - 59.999	491,1
60.000 - 249.999	621,6
>= 250.000	988,4

Fonte: elaborazione IFEL-Dipartimento Finanza Locale su dati Ministero dell'Interno e Istat, 2014

Gli indicatori relativi alle entrate ci hanno confermato il collegamento tra variabili economiche e dimensione demografica dei comuni, ma analoghe dinamiche si riscontrano anche nell'esame della spesa corrente, ovvero le cosiddette spese di funzionamento.

Se l'analisi delle entrate ci ha fornito il quadro della reale autonomia e solidità degli enti, la *spesa corrente* può restituirci la fotografia circa le possibilità dei comuni in quanto a risposte ai bisogni dei cittadini, a possibilità di sviluppo e innovazione. Infatti, se buona parte del bilancio fosse assorbita dalle spese correnti, rimarrebbero poche risorse da destinare alle spese per investimenti e/o funzioni diverse da quelle di base.

Tabella 8 Spesa corrente dei comuni italiani (euro pro capite) per classe demografica, 2014;

Classe di ampiezza demografica	Spesa corrente
0 - 1.999	884,1
2.000 - 4.999	674,3
5.000 - 9.999	585,6
10.000 - 19.999	585,8
20.000 - 59.999	609,4
60.000 - 249.999	800,8
>= 250.000	1.236,3

Tutte le spese sono calcolate al netto del Servizio smaltimento rifiuti

Fonte: elaborazione IFEL-Dipartimento Finanza Locale su dati Ministero dell'Interno e Istat, 2014

Anche in questo caso, rispetto all'ampiezza demografica, le spese correnti pro-capite presentano un profilo ad "U": elevata nei comuni piccolissimi, si riduce fino a toccare un valore minimo in corrispondenza per lo più dei comuni della classe demografica 5.000-10.000 abitanti e di quella 10.000-20.000 abitanti, per poi crescere in maniera significativa nei comuni più grandi.

Quello che emerge, dunque, è che una quota elevata della spesa dei piccoli comuni (ma anche delle grandi aree urbane) è destinata alla spese correnti, quindi alle spese necessarie all'ordinaria conduzione della struttura. Di queste, occorre aggiungere e precisare, un terzo è destinata alle sole spese per il personale (Ministero dell'Interno 2015). Va da sé che, a questo punto, i comuni di una determinata fascia demografica, che presentano un basso grado di autonomia finanziaria, in presenza di riduzione dei trasferimenti, dovendo destinare buona parte delle risorse alla spesa corrente e in particolare a quella per il personale, non potranno impiegare risorse significative agli investimenti e, quindi, al potenziale sviluppo dell'area interessata. Da questa considerazione si evince che, «il potere decisionale degli amministratori dei comuni molto piccoli, misurato prendendo in considerazione le risorse disponibili al netto dei costi di funzionamento dell'ente [...], è estremamente ridotto, per cui [essi] sono di fatto nella condizione di non poter prendere decisioni significative per il benessere della comunità di riferimento» (Iommi 2014).

Come abbiamo visto, dunque, i piccoli comuni (con popolazione inferiore ai 5.000 abitanti), nell'erogazione dei servizi, vanno incontro a quasi certe diseconomie, poiché – a fronte di costi fissi legati alla gestione e all'erogazione degli stessi – non corrisponde un'utenza numericamente tale da riuscire a coprire i costi. «Un comune di 1000 abitanti è debole non perché gli vengano imposti o proibiti comportamenti specifici, ma semplicemente perché non ha la possibilità di svolgere una serie di funzioni per mancanza di clienti, prima ancora che di denaro» (Dente 1985, pag. 263). In buona sostanza, a fronte di una spesa per il funzionamento della macchina amministrativa, non corrispondono sufficienti entrate tributarie tali da garantire di andare oltre la semplice copertura di queste ultime e, quindi, da poter destinare all'erogazione di servizi quantitativamente e qualitativamente migliori.

Per di più, negli anni, il progressivo spopolamento dei piccoli centri, frutto di migrazioni verso i grandi centri industriali o – comunque – verso le medie e grandi città soprattutto dei giovani in cerca di opportunità lavorative, ha fatto sì che – in particolare

nel Meridione – la maggior parte dei residenti sia ormai rappresentata da persone anziane e, come tali, bisognosi di tutta una serie di prestazioni sociali che, al contrario, i comuni faticano sempre più a offrire. Possiamo, dunque, affermare che le entrate dei comuni vengono utilizzate per la gran parte per coprire i costi di funzionamento della macchina e che, di conseguenza, per i servizi da offrire alla cittadinanza non resta molto.

Se questo vale per i servizi di base (legati, ad esempio, all'assistenza socio-sanitaria, all'istruzione, alla viabilità e altro ancora), va da sé che ulteriori servizi, che potrebbero migliorare la qualità della vita della popolazione di riferimento (ad esempio, quelli relativi alla cultura, allo sport o al turismo) risultano ancor più difficilmente erogabili.

A ciò si aggiunga che, soprattutto in un'epoca nella quale gli spostamenti sono facilitati dal miglioramento della rete viaria e dalla maggiore disponibilità di mezzi di trasporto (soprattutto privati), i confini degli stessi comuni si sono aperti. È, infatti, sempre più frequente la condizione per la quale i piccoli centri siano diventati i dormitori di persone che si spostano quotidianamente per motivi di studio, lavoro, assistenza sanitaria e altro ancora verso altri centri del comprensorio. In questo modo, da una parte – come spiegato in precedenza - viene meno la corrispondenza tra utilizzatori e finanziatori dei servizi e, dell'altro, «il confine istituzionale finisce per l'agire in negativo sul livello di benessere locale, imponendo un'inutile barriera burocratica in territori molto integrati dal punto di vista funzionale» (Iommi 2013, pag. 7).

Quando detto finora riassume anche le maggiori cause che hanno spinto il legislatore, a partire dagli anni Novanta (e con maggiore intensità negli ultimi anni), ad avviare *policies* di riordino territoriale (Bolgherini 2016). Il riferimento va, innanzitutto ai cambiamenti socio-economici che hanno modificato sensibilmente le preferenze dei cittadini (sia per quanto attiene a bisogni che rispetto alla maggiore possibilità di mobilità); in secondo luogo il costante processo di decentramento amministrativo che (soprattutto con la costituzionalizzazione del principio di sussidiarietà) ha reso i comuni il punto di riferimento più importante nell'erogazione di servizi e funzioni ai cittadini di riferimento; in ultimo, la crisi economica e la conseguente necessità di ridurre la spesa pubblica anche rispetto all'erogazione di funzioni e servizi.

4. Il perché della frammentazione: l'identità e i poteri locali.

La particolarità della questione della frammentazione si comprende se confrontata con le riforme che hanno interessato altri enti territoriali (le Comunità montane e le province ad esempio), verso cui le opposizioni a livello locale, pur presenti, non sono riuscite a bloccare il disegno riformatore. A ben vedere, infatti, come rilevato da autorevoli studiosi, l'ambito territoriale comunale è stato presentato come "naturale" e, per tale ragione, contrapposto, ai disegni "artificiali" dei confini degli altri enti dello stato (Bobbio 2002, pag. 66). Forse proprio per tale motivo, mentre è sempre stata in discussione l'abolizione delle Province, difficilmente sono stati proposti progetti di accorpamento o soppressione dei comuni effettivamente praticabili¹⁸. Già Tocqueville nella prima metà dell'Ottocento aveva acutamente osservato come «mentre i regni e le repubbliche sono opere umane, sembra che il Comune esca direttamente dalle mani di Dio» (de Tocqueville 1992, pag. 70).

Occorre interrogarsi, allora, sul perché una questione sulla quale si è deciso di intervenire e sulla quale si è, in qualche modo, intervenuti non abbia portato a quanto voluto.

Occorre chiedersi, dunque, come mai, fino ad ora, se proprio il numero così elevato dei comuni si presenta come un problema in grado di condizionare, addirittura, il complessivo assetto economico-finanziario statale, non si proceda con un "semplice" tratto di penna a ridisegnare i confini e ad accorpare i piccoli e piccolissimi comuni in enti di più grandi dimensioni.

Non si tratta di un pensiero banale o completamente fuori luogo. A ben vedere, infatti, il riparto di competenze stabilito nella Carta Costituzionale e il complesso della normativa vigente, consentirebbe ai legislatori nazionale e regionale di intervenire in tal senso.

Ma, dunque, ancora una volta, c'è da chiedersi: cosa ha impedito tutto ciò? Perché non si è arrivati all'intervento apparentemente più rapido?

Le cause, ovviamente, possono essere svariate. Gli aspetti maggiormente evidenti, riconosciuti particolarmente influenti sui tentativi di riordino territoriale e – pertanto –

¹⁸ Da ultimo è da segnalare il progetto di legge n. 3420 presentato alla Camera dei Deputati, con il quale si propone innanzitutto la modifica dell'art. 13 del TUEL con l'inserimento di un comma con il quale si prevede che «Un comune non può avere una popolazione inferiore a 5.000 abitanti» e, inoltre, la previsione secondo la quale «Trascorsi ventiquattro mesi dalla data di entrata in vigore della presente legge, [...], le regioni provvedono, [...], alla fusione obbligatoria dei comuni la cui popolazione sia inferiore a 5.000 abitanti e che non abbiano già avviato autonomamente procedimenti di fusione».

oggetto di riflessione nel presente paragrafo, sono riassumibili sotto il concetto di *resistenza al cambiamento*. «Il tema della riorganizzazione dei comuni è talmente delicato da apparire intoccabile: un'idea “scandalosa” che non può emergere al di fuori dei paludati (e troppo spesso sterili) dibattiti accademici». (Castronovo 2010, pag. 8).

Infatti, proprio i destinatari del disegno riformatore, i comuni per l'appunto (identificabili nei rispettivi amministratori e nelle rispettive popolazioni), si dimostrano – nella stragrande maggioranza dei casi – ostili alla revisione dei confini.

Quali, dunque, le motivazioni di tale atteggiamento? Da una parte tutta quella serie di atteggiamenti etichettati come “campanilismo”; dall'altra le dinamiche di potere insite nel livello locale. L'una principalmente riferibile alla popolazione/elettorato, l'altra agli attori in competizione per la conquista dei consensi politici. Ovviamente, la distinzione poc'anzi proposta si presenta piuttosto approssimativa, posto che i comportamenti dei due attori (elettori e amministratori) sono mutualmente influenzabili. È vero, infatti, che gli amministratori hanno necessità dei consensi dell'elettorato e, pertanto, per confermare e/o consolidare le rispettive arene di potere hanno bisogno dei voti dell'elettorato. Così come è altrettanto vero che le istanze di tutela dell'identità territoriale e, di conseguenza, la preservazione dei confini territoriali esistenti, passa dalle decisioni (o non decisioni) degli amministratori in carica. Invero, emerge con necessaria chiarezza da quanto detto poc'anzi come sia proprio la volontà di raccogliere il consenso degli elettori uno dei principali motori delle decisioni politiche locali.

Per quanto attiene allo specifico argomento trattato nel presente lavoro, emblematica in tal senso la considerazione di Boccalatte: «l'uomo politico che voglia proporre l'abolizione di un comune sa già, a priori, che, alle prossime consultazioni elettorali, i votanti di quel comune volteranno le spalle a lui e al suo partito» (2010, pag. 7 e 8). Dunque, come possiamo vedere, anticipando in parte quanto sviluppato nel proseguo del paragrafo, le resistenze al cambiamento, avanzate principalmente dalla popolazione, sono complementari alla volontà di mantenimento del potere da parte degli amministratori locali. Se il ragionamento qui sviluppato regge, apparirà sin troppo chiaro come interventi di riordino territoriale debbano essere portati a compimento lontani dalle dinamiche politiche locali e che, dunque, sarà molto difficile (anche se non impossibile) che gli amministratori locali stessi decidano, volontariamente, di procedere a revisioni definitive dei confini territoriali (e, quindi, alla soppressione dei rispettivi comuni attraverso fusione con altri). È pur vero, a completamento del discorso, che

(come vedremo nel successivo paragrafo sulle dinamiche e gli attori che hanno caratterizzato la *policy* nel corso degli anni) è diffusamente acclarata l'influenza degli amministratori locali sulla politica nazionale, tale da riuscire a condizionarne le scelte.

Vediamo, dunque, nel dettaglio i due atteggiamenti sopra menzionati: quello legato alla volontà dei cittadini di preservare la rispettiva identità e quello della classe politico-dirigente di conservare le rispettive sfere di potere

4.1 Identità e territorio

Innanzitutto, come abbiamo spiegato poc'anzi, una delle prime resistenze al cambiamento deriva dall'atteggiamento restio delle popolazioni interessate a veder sparire il proprio comune.

Tali comportamenti sono legati al concetto di identità e, più precisamente, alle identità collettive.

Se si intende per "identità" il significato ad esso attribuito in psicanalisi e, pertanto, «il senso e la consapevolezza di sé come entità distinta dalle altre e continua nel tempo»¹⁹, allora essa risulta essere «una costruzione sociale» e, dunque, «un prodotto storico» (Sciolla 1994). Nulla, quindi, di dato e immutabile, ma frutto di progressivi «aggiustamenti» e «rinforzamenti».

Questa ultima considerazione risulta rivestire particolare importanza nell'ambito dell'argomento qui trattato. Molto spesso, infatti, le resistenze delle popolazioni interessate fanno perno sulla volontà di preservare quella identità "storica" che, in realtà, altro non è che una costruzione, in alcuni casi anche piuttosto recente. A tal proposito Castronovo (2010) osserva come componenti fondamentali dell'identità "costruita" (quali, ad esempio, la storia e la tradizione) «regolarmente e ingiustamente calpestate in ogni altro ambito dello scibile [...], acquisiscono un'importanza capitale solo quando vengono strumentalmente utilizzate per difendere lo *status quo* istituzionale [...]. In un certo senso, i comuni sono l'unica e genuina "invenzione" istituzionale italiana [...].» (Castronovo 2010, pag. 7).

Ancora più specifico, rispetto all'argomento trattato risulta il concetto di identità collettiva in cui il soggetto inserisce la propria percezione del sé in un contesto più ampio. In questo caso, ed è questo l'aspetto maggiormente significativo nel contesto qui analizzato, «la definizione di confini (dimensione locativa) è ritenuta una componente

¹⁹ www.treccani.it, voce identità.

fondamentale». Infatti, «le identità collettive si basano su processi di inclusione e di esclusione, che distinguono “noi” da “loro”» (Sciolla 1994).

Le identità collettive ci permettono di fare un ulteriore passo verso la specifica connotazione che sfocia nell’attaccamento al territorio: parliamo, dunque, di identità territoriale.

«L’identità territoriale nasce da un processo autoreferenziale messo in atto da una comunità che si appropria culturalmente di un predefinito ambito spaziale» (Pollice 2005, pag. 78). Essa si configura come «senso di appartenenza, identificazione sociale, rappresentazione condivisa di un sé collettivo».

In sé e per sé, l’identità potrebbe essere un elemento positivo, ma «troppo spesso però si assiste ad una strumentalizzazione politica delle identità territoriali legata non già alla valorizzazione della qualità interna o allo sviluppo di un rapporto dialettico con la scala globale, ma da obiettivi assai meno condivisibili come la chiusura al cambiamento, la cristallizzazione di un sistema di privilegi, l’affermazione di un primato che nasce da un comportamento autoriflessivo».

Dunque, occorre distinguere - all’interno del sentimento dell’identità nella sua accezione territoriale - il localismo dal campanilismo.

Mentre, infatti, il localismo si presenta quale «tendenza a impostare e risolvere i problemi di natura politica o sociale da un punto di vista angustamente locale, senza tenere conto della situazione generale (della nazione o anche della regione o della provincia)»²⁰, il campanilismo risulta essere un «attaccamento esagerato e gretto alle tradizioni e agli usi della propria città»²¹.

Se il localismo può avere delle ripercussioni positive, la sua variante deviante (il campanilismo), è estranea, diversamente dal primo, «a obiettivi culturali di vasto respiro e a prospettive di potere politico-amministrativo», e «può essere per certi aspetti considerato una subcultura, alimentata da costumi e stili di vita, da pregiudizi, emulazioni, gelosie, posti in essere da una collettività territoriale che intende affermare la propria superiorità formale e il proprio prestigio confrontandosi con l’esterno, e soprattutto con le aree considerate antagoniste, in tutta una serie di comportamenti competitivi (in ambiti sportivi, folcloristici e di genere analogo)» (Elia 2002, pag. 6 e 7). Particolarmente calzante (e quanto mai curiosa) la definizione di Gramsci secondo

²⁰ Enciclopedia Treccani, voce localismo, in www.treccani.it

²¹ Enciclopedia Treccani, voce campanilismo, in www.treccani.it

cui il campanilismo consiste in «manifestazioni di un così detto “spirito rissoso e fazioso” (lotte locali per impedire che le ragazze facciano l’amore con giovinotti “forestieri”, cioè anche di paesi vicini ecc.)» (1975, pag. 1117).

Localismo e campanilismo, dunque, «si riscontrano in aree segnate da confini territoriali ben precisi e da tratti socio-culturali definiti, ove i rapporti tra gli abitanti sono più immediati e diretti, le esperienze individuali e collettive più organiche, lo scambio di comunicazioni e informazioni più intenso, la conoscenza dei problemi locali più approfondita ed ove può essere pertanto condivisa la formulazione di orientamenti e di soluzioni atti a risolverli» (Elia 2002, pag.3). Da ciò, quindi, emerge come più è piccolo il comune, più le condizioni proposte poc’anzi sono realizzate e, di conseguenza, più il localismo e il campanilismo sono accentuati. Secondo queste affermazioni, dunque, sarebbe molto più facile, ammesso che fosse conveniente, realizzare una fusione tra due grandi città che tra due piccoli comuni, ma – come sappiamo – il nodo del problema sta nel fatto che il tessuto municipale italiano è formato per il 70% da piccoli comuni.

Il comune, per le rispettive popolazioni, «si configura come una ‘piccola patria’, da difendere ed esaltare di fronte ad ogni eventuale ingerenza ‘esterna’» (Elia 2002, pag. 9).

Stando così le cose, risulta evidente come tale sentimento «sia troppo radicato dentro il comune sentire di certe popolazioni per essere cancellato con provvedimenti normativi» (Elia 2002, pag.2) e, dunque, non deve stupire se – ad oggi - non si sia mai arrivati ad utilizzare, appunto, il “semplice tratto di penna”.

4.2 Potere locale

Il secondo freno al cambiamento, come anticipato in precedenza, è riscontrabile all’interno delle istituzioni locali. Se, infatti, l’identità territoriale – palesata attraverso il campanilismo – è un limite alla modifica dei confini posto prevalentemente dai cittadini, un secondo limite proviene direttamente dall’interno delle istituzioni locali, dai cosiddetti attori istituzionali. Si tratta, a ben vedere, di un elemento che attiene alla sfera del potere.

Quest’ultimo ha da sempre rappresentato «un elemento centrale nell’analisi e nella comprensione dei fenomeni politici e sociali» (Profeti 2010, pag. 59), ma –

praticamente fino agli anni Cinquanta – il ricorso all’analisi delle dinamiche legate al concetto di potere è stata fortemente legata allo Stato e alla dimensione nazionale.

Mentre in Europa tale trend interpretativo è proseguito praticamente immutato fino agli anni Novanta, negli Stati Uniti importanti studiosi hanno iniziato, già a cavallo tra gli anni Cinquanta e Sessanta, a guardare al potere dal punto di vista della dimensione locale. È in quegli anni, infatti, che prende il via il vivace dibattito tra elitisti e pluralisti, di cui gli esponenti maggiormente conosciuti sono Floyd Hunter e Robert Dahl (Belligni 2003, pag. 69 e ss.).

Le due, contrapposte, posizioni sono riassumibili come segue²². Mentre per gli elitisti il potere è nelle mani di chi detiene le principali cariche o di chi ha fama di detenerlo, per i pluralisti – al contrario – occorre considerare anche tutti quegli attori in grado di influire e incidere sulle scelte compiute all’interno di una comunità (Profeti 2010, pag. 62 e ss.).

I primi hanno privilegiato, quale metodo di analisi, l’approccio posizionale o reputazionale, consistente in una ricognizione di coloro i quali «occupano i vertici politici, amministrativi ed economici di un certo territorio», partendo da una «rilevazione delle opinioni degli stessi membri della comunità e della loro percezione dei rapporti di potere esistenti»; i secondi (con in testa Dahl e il suo *Who governs? Democracy and power in an American City*) optano – invece – per il metodo decisionale per cui viene operata anche «un’attenta ricostruzione di chi ha partecipato alle più importanti vicende cittadine in diversi settori di intervento» (Profeti 2010, pag. 62).

L’approccio statunitense al tema non si esaurisce, però, nella dicotomia elitisti/pluralisti. Proprio dalle critiche ai due approcci scaturiscono altre importanti posizioni. È il caso, ad esempio, delle *due facce del potere* raccontate da Bachrach e Baratz (1962). I due autori invitano, infatti, a non considerare solo la faccia visibile del potere, quella costituita da tutti gli attori, le decisioni e le dinamiche evidenti, ma anche il lato buio della medaglia, quello – ad esempio – delle non decisioni. Quindi, l’influenza di un attore o di un gruppo di attori (*stakeholders*) si manifesta anche quando questi agiscono per mantenere invariato lo *status quo*.

²² Per una trattazione più approfondita si rimanda, tra gli altri, a: Segatori R. (1992); Belligni S. (2003); Ferraresi F. (1971); Villani A. (1969).

Come abbiamo visto, dunque, il potere (e le conseguenti dinamiche) assumono una certa importanza nell'ambito delle decisioni di *policy* e, inoltre, tali dinamiche non sono sconosciute al livello del governo locale (anche se, come già detto, l'attenzione a tale livello – soprattutto in Europa – è stata pressoché assente fino agli anni Novanta).

L'intuizione di Bachrach e Baratz ci riporta anche all'argomento oggetto di attenzione nel presente paragrafo: le dinamiche di potere insite a livello locale.

A questo punto, infatti, risulta più evidente come la volontà degli attori locali di mantenere il controllo delle rispettive arene di potere possa, effettivamente, costituire un serio limite al cambiamento. Allo stesso tempo, attraverso queste utili lenti, è possibile osservare con occhio più 'scientifico quanto accaduto nel caso italiano.

Quello che, in sintesi, si è venuto a creare (e che approfondiremo nei successivi paragrafi) è un blocco di potere, composto da quelli che Giustino Fortunato aveva definito «i privilegiati del dovere» (1981, pag. 220), desiderosi di mantenere invariata la propria influenza (per ragioni materiali o semplicemente per una questione di immagine) sulle rispettive arene locali e per i quali – a ben vedere – i cambiamenti di confini rappresenterebbero una sfida quantomeno non facilmente prevedibile.

Come evidenziato da Balzani, il potere locale è divenuto «bastione apparentemente inespugnabile, dotato di una triplice linea difensiva» (2012, pag. 1127), quella dell'apparato amministrativo, quella dei politici locali e quella giuridica utilizzata dai primi due per osteggiare legalmente tutti i tentativi di cambiamento.

Questi atteggiamenti – assolutamente localisti, per la definizione data in precedenza – non si curano, ovviamente, del disegno complessivo volto a un generale riordino su scala nazionale. Parimenti le azioni di resistenza non guardano ai potenziali benefici che, sul lungo periodo, potrebbero ottenersi per le casse statali e, di conseguenza, a cascata, per le casse comunali (soggette, peraltro, a continui tagli dei trasferimenti). Gli attori locali, dunque, sono indirizzati verso due obiettivi: «per i politici, la testimonianza di un lavoro compiuto “per il territorio” nel breve, onde ottenere consenso; per i funzionari/dirigenti, la giustificazione di un ruolo o di un potere da definire [...] per via ostativa e negoziale [...]».

Si è, dunque, venuto a creare un ceto di «notabili locali» (Balzani 2012) desideroso di tutelare il proprio «spazio vitale». Tanto più che il progressivo depotenziamento delle

province²³, divenute enti elettivi di secondo livello (dunque, composte non più da rappresentanti eletti direttamente dai cittadini, ma da e tra i consiglieri e gli amministratori comunali) ha ridotto incarichi politici a disposizione e, pertanto, il livello comunale diventa, ancor di più, l'avamposto da tutelare a tutti i costi.

Non sono da sottovalutare, inoltre, quelli che potrebbero essere gli interessi della classe politica di livello regionale. Come sottolinea Rotelli, «Comuni robusti per dimensioni e funzioni, [...] non sono graditi alle Regioni, che, a loro agio con molti interlocutori deboli, da omologare politicamente attraverso la finanza, si guardano bene dal favorire accorpamenti. La “frammentazione” citata non è che l'altra faccia dell'accentramento» (2009, pag. 150).

Quello descritto poc'anzi, trova riscontro concreto nei comportamenti assunti dagli amministratori locali nella lunga storia della *policy* di riordino territoriale in Italia avviata, come visto, a partire dal 1990. Gli amministratori locali, infatti, hanno giocato un ruolo fondamentale nell'implementazione delle norme che si sono succedute e, di conseguenza, negli esiti del complessivo disegno governativo.

Come vedremo dettagliatamente in seguito, sia la l. n. 142/1990 che, più tardi, le norme che hanno introdotto l'obbligo di gestione associata, prevedevano e prevedono un ruolo forte - in fase di implementazione - proprio degli amministratori locali. In disaccordo rispetto agli obiettivi programmati dal governo, per paura di perdere ampie sfere di autonomia e, dunque, di potere, proprio dai comuni è partita quella che potremmo definire una “implementazione distorta” che ha portato in un caso al fallimento della strategia e, nell'altro, a continui rinvii nel completamento della stessa.

5. Tentativi di deframmentazione in Italia e in Europa: uno sguardo comparato

Al di là delle resistenze a livello locale, però, i governi centrali europei, a partire dalla seconda metà del Novecento, si sono trovati a far fronte con il problema della frammentazione e, più in particolare, con la necessità di avere livelli comunali maggiormente efficienti nella gestione delle funzioni loro demandate.

Dagli anni Cinquanta, ma in maniera maggiormente sensibile negli anni Settanta, infatti, si registrano una serie di spinte al decentramento (Bolgherini 2015) tali da

²³ A tal proposito, è da ricordare che, con la mancata ratifica della legge di riforma costituzionale c.d. Renzi-Boschi (a seguito degli esiti del referendum del 4 dicembre 2016), non si è concretizzata la soppressione delle Province. Queste ultime, infatti, essendo dotate di rango costituzionale, per la loro soppressione necessitano di una revisione del testo della Costituzione.

investire il livello comunale chiamato, in questo modo, a giocare un ruolo di maggiore protagonismo.

Le spinte in questione sono numerose e di varia natura. Per semplicità esse possono essere aggregate in spinte di carattere esogeno e spinte di carattere endogeno.

Tra le prime, come evidenziato da Bobbio (2002), troviamo la fine delle dittature e la conseguente fine del monopolio del governo centrale nella gestione della cosa pubblica, l'emergere delle questioni etnico/nazionali, il crescente divario tra regioni ricche e regioni povere all'interno dei singoli Stati che spinge le prime a fare pressione sui rispettivi governi centrali, il consolidamento di poteri sovranazionali (su tutte l'Unione europea) e le spinte della globalizzazione.

Altre spinte, però, vengono anche dall'interno degli Stati nazionali. La principale tra queste risulta essere la crisi del *Welfare State* (Dente 1985 e 1997, Bobbio 2002, Bolgherini 2015).

Il modello dello stato sociale, infatti, aveva visto i governi centrali come assoluti protagonisti delle politiche macroeconomiche, redistributive e di assistenza sociale (Rossi 2003, Lamfalussy 2000, Collier e Dollar 2003, De Vincenti e Montebugnoli 1997). La sua crisi ha portato a una forte riduzione della spesa pubblica, con un conseguente taglio - generalizzato a livello europeo - delle risorse destinate agli enti locali (Kjellberg 1988).

Le condizioni finanziarie per i comuni, a questo punto, si inaspriscono e, allo stesso tempo, la loro dipendenza dallo Stato si affievolisce. Quindi, da una parte meno risorse a loro disposizione, ma dall'altra maggiore responsabilità soprattutto nei confronti dei cittadini. In letteratura questo aumento di *responsiveness* delle amministrazioni nei confronti dei cittadini assume i contorni di un *overload*, ovvero di un vero e proprio sovraccarico (Bolgherini 2015, Bauman 1998, Castells 2010, Denters e Rose 2005); una condizione che ha caratterizzato le politiche di riordino territoriale del XXI secolo (Flinders 2012), quando la necessità di ridurre i centri di spesa ha determinato significativi cambiamenti nella mappa dei comuni di molte nazioni europee, con casi di riduzioni degli stessi piuttosto consistenti.

Tabella 9 Variazione numero comuni in alcuni Stati europei (1950-1992 e 1992-2015), valori assoluti e percentuali.

Paese	1950	1992	variazione		2015	variazione	
			v.a.	%		v.a.	%
Bulgaria	2.178	255	-1.923	-88,29	264	9	3,53
Svezia	2.281	286	-1.995	-87,46	290	4	1,40
Belgio	3.669	589	-3.080	-83,95	589	0	0,00
Danimarca	1.387	275	-1.112	-80,17	98	-177	-64,36
Regno Unito	2.028	484	-1.544	-76,13	466	-18	-3,72
Germania	24.272	8.077 (16.095)	-16.195	-66,72	11252	-4.843	-30,09
Repubblica ceca	11.051	6.196	-4.855	-43,93	6253	57	0,92
Austria	3.999	2.301	-1.698	-42,46	2354	53	2,30
Paesi Bassi	1.015	647	-368	-36,26	408	-239	-36,94
Finlandia	547	460	-87	-15,90	320	-140	-30,43
Spagna	9.214	8.082	-1.132	-12,29	8117	35	0,43
Lussemburgo	127	118	-9	-7,09	106	-12	-10,17
Francia	38.814	36.793	-2.021	-5,21	36682	-111	-0,30
Grecia	5.959	5.922	-37	-0,62	325	-5.597	-94,51
Portogallo	303	305	2	0,66	308	3	0,98
Italia	7.781	8.100	319	4,10	8003	-97	-1,20

Fonte: Bolgherini 2015, pag.68; per i dati 2015 e le variazioni 1992-2015 elaborazione propria su dati Council of European Municipalities and Regions (CEMR) 2015.

Come possiamo facilmente constatare dalla tabella sopra riportata (tabella 9), la riduzione del numero dei comuni (con le diverse denominazioni che assumono da nazione a nazione) è un fenomeno diffuso in tutta Europa tra gli anni Cinquanta e la fine degli anni Ottanta. Gli anni Settanta sono il momento in cui la riduzione del numero dei comuni si presenta in maniera più evidente. Si tratta di un decennio significativo, poiché coincide con il culmine dello sviluppo del cosiddetto stato sociale e non è un caso che proprio nei Paesi dove il *Welfare State* è più sviluppato la riduzione dei comuni sia più marcata. Infatti, come ricordato in precedenza, «si ritiene che unità comunali più grandi e robuste siano in grado di fornire in modo più efficiente i servizi sociali» (Bobbio 2002, pag. 73). Per queste ragioni, la Svezia, il Belgio e la Danimarca presentano, tra gli anni Cinquanta e gli anni Novanta, una riduzione di oltre l'80% dei rispettivi comuni.

La tabella ci permette, inoltre, di notare come – ad eccezione di Belgio e Paesi Bassi – gli Stati appartenenti al modello francese-napoleonico occupino le posizioni più basse di questa classifica. A tal proposito, si registrano riduzioni non particolarmente rilevanti per Spagna, Lussemburgo, Francia e Grecia, addirittura aumenti per Portogallo e Italia. La Grecia, però, ha solo posticipato la politica di deframmentazione ottenendo, con il *Kapodistrias program* del 1997, l’abolizione di oltre 1.500 comuni sui circa 6.000 totali (Akrivopoulou, Dimitropoulos e Koutnatzis 2012).

La Germania rappresenta un caso a sé. Seppur ancora oggi il numero dei comuni risulta essere elevato, un’analisi maggiormente dettagliata ci consente di constatare che siamo dinanzi ad un caso virtuoso di riduzione del numero degli enti di rango comunale. A cavallo tra gli anni Sessanta e Settanta, infatti, la ex Germania Ovest diede via a una serie di provvedimenti che imposero la fusione tra i comuni di piccole dimensioni demografiche. Siamo in presenza di quella che è stata definita una «razionalizzazione imposta» (Woelk 2012). Seppur coercitiva, però, la *policy* di riordino tedesca non ha omesso di tenere nella giusta considerazione il dialogo con gli stessi comuni. Nonostante le resistenze di alcuni amministratori locali, la presenza di incentivi e la possibilità di avere a disposizione della cittadinanza servizi mai avuti prima o qualitativamente migliori, hanno reso il processo tutto sommato scorrevole e proficuo. Nell’arco di un quinquennio il numero complessivo dei comuni della Repubblica Federale Tedesca è stato ridotto di quasi 2/3, passando – come riportato sempre nella tabella 9 – da circa 24.000 a poco più di 8.000. Alla caduta del muro, la Repubblica Democratica Tedesca ha portato con sé tutto il bagaglio (pressoché intatto) di comuni, ma di lì a pochi anni, la politica di riordino territoriale è stata estesa e sposata anche dai Lander della ex Germania Est (Wollmann 2004).

«La crisi economica e finanziaria di questi anni [...] ha rimesso al centro dell’attenzione la criticità di questa frammentazione amministrativa e ha costretto molti paesi europei a far (nuovamente) fronte al problema, ponendo come prioritario proprio il tema delle riforme di riordino territoriale correlate all’imperativo dei tagli alla spesa» (Bolgherini e Messina 2014). È questo il caso dell’Italia che, dopo i timidi passi degli anni Novanta, sta forzando la mano per arrivare a risultati maggiormente rispondenti all’obbiettivo.

6. L'associazionismo come risposta alla frammentazione e l'evoluzione della legislazione in materia: sedici anni di normativa, tra timidi successi e palesi fallimenti²⁴

Fatte queste premesse ed evidenziate le tensioni che mettono in discussione la stessa esistenza dei comuni, emerge la necessità - principalmente, ma non esclusivamente, a livello nazionale - di trovare strategie di adattamento e sopravvivenza a beneficio dei governi locali. Secondo Hulst e Van Montfort (2007), le quattro forme di risposta ai cambiamenti e alle pressioni esogene sono rappresentate da: fusioni, redistribuzione delle competenze (soprattutto verso il livello regionale), ingresso dei privati nell'esercizio dei servizi della pubblica amministrazione (secondo una impostazione riconducibile al paradigma del New Public Management), cooperazione intercomunale. Come è stato autorevolmente evidenziato (Baldini et al. 2008), si tratta di strategie che non sono mutuamente esclusive, ma che – di fatto – sono state utilizzate contemporaneamente in diversi paesi europei, non ultima l'Italia. Il presente lavoro, come già ampiamente spiegato e motivato, si concentrerà sulla cooperazione intercomunale considerata, per l'appunto, quale forma di adattamento ai cambiamenti sociali, politici ed economici in atto nella gran parte delle democrazie contemporanee. Di seguito, si darà conto di come questa strategia sia stata dispiegata e modificata nel corso degli anni.

La legge 8 giugno 1990, numero 142 fu il primissimo esperimento di razionalizzazione delle circoscrizioni comunali dell'Italia repubblicana. Non la prima a introdurre forme di cooperazione intercomunale, posto che in tal senso – con la legge 1102 del 1971 - erano già state introdotte le Comunità Montane, ma la prima ad avere come obiettivo la razionalizzare del tessuto municipale italiano. Divenuto problema di *policy*, soprattutto a seguito della necessità di ridurre le spese legate ai trasferimenti statali verso gli enti municipali e di altre dinamiche (non solo italiane, come abbiamo visto nel precedente paragrafo), la riduzione del numero di comuni, soprattutto quelli di ridotte dimensioni demografiche, diventa oggetto di un importante provvedimento normativo.

La l. n. 142/1990 ha introdotto e normato per la prima volta diversi strumenti di aggregazione tra comuni, nello specifico: convenzioni (art. 24), consorzi (art. 25),

²⁴ Parti di questo paragrafo sono state pubblicate, in una versione precedente, in Casula e Marotta (2016), nelle parti autorate da chi scrive.

unioni di comuni (art. 26) e accordi di programma (art. 27). Alcuni tra questi si configurano come accordi (molto simili a contratti) tra i singoli enti (è il caso delle convenzioni); altri riguardano, invece, settori specifici o singoli momenti di interazione e collaborazione (ad esempio i consorzi e gli accordi di programma); Si tratta, pertanto, di forme snelle, non organiche, volte principalmente a ridurre la moltiplicazione dei centri di spesa, soprattutto (ma non solo) per quanto attiene la gestione dei servizi. Diverso, invece, il caso dell'unione di comuni che si configura come un soggetto altro rispetto al singolo comune, in sostanza equiparabile a un nuovo ente con competenze generiche e dotato di organi propri.

Tale specifica configurazione dell'unione trova fondamento nelle intenzioni del legislatore dell'epoca circa lo strumento giuridico in questione che, nell'ambito della strategia di riduzione del numero dei comuni, doveva servire come primo passo (una sorta di esperimento) verso la successiva fusione tra gli stessi comuni che vi avevano aderito.

L'articolo 26 del testo originario della 142/1990, infatti, prevedeva che «in previsione di una loro futura fusione, due comuni contermini, appartenenti alla stessa provincia e ciascuno con una popolazione non superiore ai 5.000 abitanti»²⁵, avrebbero potuto costituire una unione per l'esercizio associato di una pluralità di funzioni o servizi. Entro dieci anni dalla costituzione di tale unione, però, i comuni avrebbero dovuto procedere obbligatoriamente alla fusione, pena lo scioglimento dell'unione stessa.

A distanza di nove anni, come vedremo più avanti, cambia l'obiettivo del legislatore circa il riordino territoriale e la l. n. 142/1990 subisce importanti modifiche ad opera della l. 265/1999 recante, per l'appunto *Disposizioni in materia di autonomia e ordinamento degli enti locali, nonché modifiche alla legge 8 giugno 1990, n. 142*.

Il complessivo panorama delle forme associative resta pressoché immutato, ad eccezione dell'unione di comuni che perde praticamente tutti i vincoli stabiliti in precedenza.

Il novellato articolo 26 della 142/1990 prevede ora, infatti, che «le unioni di comuni sono enti locali costituiti da due o più comuni di norma contermini, allo scopo di esercitare congiuntamente una pluralità di funzioni di loro competenza».

²⁵ Poteva far parte dell'unione anche non più di un comune con una popolazione fra i 5.000 e i 10.000 abitanti (art. 26, comma 2).

Sganciandola dalla successiva fusione, «le Unioni di comuni sono venute a configurarsi sia quale ente a vocazione generale, sia quale proiezione stessa dell'autonomia comunale» (Mangiameli, 2005) con un profilo, dunque, decisamente più ammorbidito.

Ad esse, poi, viene assegnato il rango di ente locale e, sopprimendo il limite temporale dei dieci anni, viene a cadere anche la caratteristica di ente a scadenza.

Altre modifiche sostanziali riguardano le regole relative ai comuni che possono costituire unioni. Non necessariamente deve trattarsi di comuni contermini, come prima era stato previsto, ma «di norma contermini», lasciando una evidente flessibilità di scelta.

Il quadro normativo in materia di riordino territoriale e, in particolare, delle forme di cooperazione intercomunale resta invariato per i successivi due decenni, a eccezione dell'approvazione del d.lgs. 267/2000 con il quale viene introdotto nell'ordinamento italiano il Testo Unico sull'ordinamento degli Enti Locali (TUEL). Quest'ultimo ha, in buona sostanza, raccolto sotto un unico testo tutto il complesso della normativa (particolarmente ricco e frastagliato) relativa agli enti locali che era stata prodotta nel frattempo.

L'assetto delle autonomie territoriali, però, subisce un importante cambiamento con la riforma del Titolo V della Costituzione nel 2001. La riscrittura del titolo relativo a *Le Regioni, le Province, i Comuni* ha rivisto i rapporti di potere che intercorrono tra gli enti dello Stato nell'ottica del decentramento di competenze e funzioni ai livelli più prossimi al cittadino. In questo modo, l'ente Regione diviene depositario della competenza legislativa in materia di riordino territoriale e, allo stesso tempo, i comuni – in virtù della costituzionalizzazione del principio di sussidiarietà – diventano depositari, in prima battuta, di tutte le «funzioni amministrative». Questi due nuovi elementi, la competenza legislativa della Regione e le maggiori responsabilità in capo ai comuni, risultano essere importanti variabili nel successivo sviluppo della normativa in materia di riordino territoriale.

Nel 2010, le necessità di riduzione della spesa pubblica derivante dall'acuirsi della crisi economica su scala globale ha portato il governo a dare il via a una serie di riforme tese a obbligare i piccoli comuni ad associarsi per la gestione delle funzioni fondamentali.

A norma del d.l. 78/2010 (legge Finanziaria 2010) i comuni con popolazione compresa tra i 1.000 e i 5.000 abitanti sono obbligati a esercitare «in forma associata, attraverso convenzione o unione» le funzioni fondamentali per come provvisoriamente elencate dalla l. n. 42/2009 (c.d. sul federalismo fiscale).

Un successivo decreto del Presidente del Consiglio dei ministri (d.P.C.m.) avrebbe dovuto meglio specificare tempi e modi di questo percorso di riordino.

Nel mentre il d.P.C.m. era in fase di scrittura, nel 2011 sono subentrate due manovre finanziarie con ulteriori previsioni in materia, giustificate da obiettivi di contenimento della spesa, soprattutto in ordine allo svolgimento delle funzioni politico-amministrative.

Trattasi del d.l. 98/2011 (convertito nella l.n. 111/2011) e del d.l. 138/2011 (convertito nella l.n. 148/2011). Tali due nuovi dispositivi hanno soppresso tutto l'impianto che era stato introdotto dalla Finanziaria del 2010.

A norma dell'art. 16 del d.l. 138/2011, i comuni con popolazione fino a 1.000 abitanti sono obbligati a esercitare in forma associata tutte le funzioni amministrative e tutti i servizi pubblici loro spettanti attraverso una unione di comuni speciale²⁶. I comuni interessati possono optare per la convenzione, purché riescano a dimostrare – entro il 30 settembre 2013 - di aver gestito, in maniera efficace ed efficiente, tutte le funzioni previste.

Nel frattempo, però, gli effetti della crisi hanno avuto pesanti effetti anche sul mondo della politica, determinando la caduta dell'Esecutivo di centrodestra in carica e il conseguente subentro del Governo tecnico di Mario Monti.

Il punto di svolta in ordine all'associazionismo comunale arriva con il d.l. 95 del 2012, convertito con legge 135 del 2012.

In esso, innanzitutto, vengono individuate le funzioni fondamentali conferite ai comuni, in luogo di quelle previste provvisoriamente con il d.l. sul federalismo fiscale.

Per queste ultime è previsto l'obbligo di gestione associata mediante unione o convenzione per i comuni con popolazione inferiore a 5.000, o inferiore a 3.000 abitanti se già appartenenti o appartenuti a Comunità montane.

²⁶ Si tratta di una forma atipica di unione, che differisce da quella disciplinata dall'art. 32 del TUEL per la composizione degli organi, per il potere statutario e per gli emolumenti e altro ancora. A queste unioni hanno facoltà di aderire anche i comuni con popolazione dai 1.000 ai 5.000 abitanti.

Per quanto riguarda i comuni polvere (quelli, lo ricordiamo, con popolazione inferiore ai 1.000 abitanti), è ora prevista la facoltà (quindi, non più l'obbligo) di svolgere tutte le funzioni e i servizi loro spettanti mediante unione speciale.

L'ultima arrivata in ordine di tempo è la legge 7 aprile 2014, numero 56, la cosiddetta legge Delrio. Essa interviene, apportando modifiche significative, sulle unioni e sulle fusioni tra comuni, semplificando organi e procedure e prevedendo incentivi economici (soprattutto per quanto attiene le fusioni) che possano fornire il giusto *input* agli amministratori.

Viene, innanzitutto, a cadere il modello della doppia unione, riconducendo tale ultimo strumento a un'unica formula, quella prevista dall'articolo 32 del TUEL.

La complessiva disciplina degli organi delle unioni viene razionalizzata, con la previsione dell'assenza di compensi agli amministratori che ne faranno parte.

E', dunque, confermata l'intenzione del legislatore di puntare, nel minor tempo possibile, a forme stabili di associazionismo tra comuni. Se, infatti, l'obbligo associativo consente ai comuni di optare anche per la convenzione, le modifiche intervenute con la Delrio dovrebbero permettere di guardare alle unioni come uno strumento più facilmente accessibile, contribuendo dunque a incentivare il ricorso a una forma associativa organica e stabile.

La norma stabilisce per le future unioni²⁷ una dimensione minima per la loro creazione pari a 10.000 abitanti²⁸, salvo precisare che le Regioni possono intervenire individuando un limite demografico differente sulla base di particolari condizioni territoriali. Questa «riserva di competenza» è stata, in molti casi, utilizzata dal legislatore regionale per prevedere limiti demografici minimi più bassi rispetto a quanto previsto dalla normativa statale, in ragione delle specificità locali. In alcuni casi, il limite ha subito variazioni poco significative²⁹, in altri la deroga è stata molto più incisiva³⁰. In generale, dunque, si registra una riscrittura del vincolo demografico ad

²⁷ Il limite non trova infatti applicazione per le unioni di comuni già costituite.

²⁸ O 3.000 abitanti se i comuni appartengono o sono appartenuti a Comunità montane. In quest'ultimo caso le unioni devono essere formate da almeno 3 comuni.

²⁹ Vedi il caso dell'Emilia-Romagna che, nella l.r. 21/2012, ha previsto che l'unione «deve rispettare il limite demografico minimo di 10.000 abitanti, ovvero di 8.000 abitanti se composta prevalentemente di Comuni montani».

³⁰ Come ad esempio in Piemonte, dove la l.r. 11/2012, dopo aver suddiviso i comuni in aree territoriali omogenee (prevedendo aree montane, aree collinari e aree di pianura), all'articolo 7 dispone limiti demografici minimi compresi tra i 3.000 e i 5.000 abitanti a seconda dell'area territoriale di appartenenza dei comuni interessati. Ancora più «radicale» la previsione della Calabria che, con la l.r. 43/2011, ha

opera dei governi regionali, rendendo vano il tentativo centrale di vincolare la costituzione di unioni di comuni con una taglia minima standardizzata su tutto il territorio nazionale. Allo stesso modo, e per tutelare l'organicità del complessivo riordino territoriale su base regionale, la legge Delrio ha imposto di «assicurare la coerenza con gli ambiti territoriali [...] previsti» dalle stesse regioni.

6.1 Policy discourse e interessi in gioco: il riordino territoriale italiano dal punto di vista degli attori

Appare utile, a questo punto, concentrarsi sui principali attori e *stakeholder* intervenuti nel processo di riordino territoriale in Italia che, come abbiamo avuto modo di vedere poc'anzi, ha avuto inizio a partire dal 1990. Per far ciò, è utile analizzare quali sono le dinamiche che hanno portato ai testi approvati e, parimenti, tenere nella dovuta considerazione la fase di implementazione che, come vedremo, assume una importanza particolare nel comprendere trasformazioni e adattamenti del riordino stesso.

Il ruolo degli attori nelle diverse fasi che compongono il ciclo di *policy* è ormai universalmente riconosciuto di grande rilevanza nell'analisi delle politiche pubbliche. Capano e Giuliani arrivano a sostenere che «i *policy actors* fanno le politiche pubbliche» poiché essi sono «gli elementi che caratterizzano il decorso della politica, con le loro interpretazioni, i loro ruoli, le loro azioni e interazioni» (1996, pag. 35).

Nello specifico caso oggetto di studio nel presente lavoro, possiamo distinguere tre distinti gruppi di attori, ciascuno raggruppante al suo interno i principali soggetti che hanno avuto un ruolo nel *policy design* delle riforme e nella loro implementazione: gli attori governativi, gli attori portatori degli interessi locali e gli attori tecnici.

Nei primi possiamo far rientrare gli organi esecutivi e legislativi di livello statale e regionale. Con attori portatori degli interessi locali intendiamo, invece, gli amministratori locali (sindaci, giunte e consigli) e l'Associazione nazionale comuni d'Italia (ANCI) quale contenitore, quest'ultimo che permettere loro di confrontarsi e di portare avanti istanze collettive. Tali attori, si presentano come veri e propri gruppi di pressione in grado di influenzare le *policies* soprattutto, come vedremo, nella fase di implementazione. Il terzo gruppo è costituito dalle cosiddette organizzazioni di ricerca (Howlett e Ramesh 2003), più in particolare ricercatori operanti all'interno delle

previsto un limite minimo di 4.000 abitanti, precisando però che «per la gestione associata obbligatoria dei comuni [...] non è previsto alcun limite demografico minimo» (art. 2, comma 3).

Università, studiosi delle questioni legate agli enti territoriali (in questo specifico caso i comuni), prevalentemente, ma non esclusivamente, giuristi e politologi.

È facile constatare come gli attori governativi e quelli portatori degli interessi municipali abbiano una posizione diversa rispetto agli attori tecnici. I primi due, infatti, occupando un ruolo istituzionale, fanno registrare un accesso diretto alla fase decisionale e a quella di implementazione le quali, indubbiamente riescono a incidere profondamente sull'intero processo di *policy*. Detto questo, non appare opportuno (principalmente perché difficile) individuare un attore dominante, posta la complessità delle politiche analizzate e della pluralità di interessi in gioco.

E' comunque possibile tentare di ricostruire quale posizione essi abbiano assunto e quali ruoli abbiano giocato nelle fasi salienti dei programmi di riordino a partire dagli anni Novanta quando, con la legge 142/1990, la questione della frammentazione dei comuni è diventato un problema di *policy* sul quale intervenire.

Occorre partire con il ricordare che il dibattito intorno alla necessità di arrivare a una riforma degli enti locali e in particolare - per quanto attiene lo specifico argomento trattato - dei comuni, prende il via ben prima dell'adozione della prima norma sul tema nel 1990.

I primi a interessarsi in maniera approfondita al tema della frammentazione comunale e alle conseguenti misure da adottare sono stati gli attori tecnici. Già nel 1959, infatti, l'eminente giurista Feliciano Benvenuti pubblicava sulla Rivista Amministrativa della Repubblica Italiana il suo *Per una nuova legge comunale e provinciale*, al quale – successivamente – fecero seguito ulteriori pubblicazioni in tal senso a firma, tra gli altri, di importanti studiosi quali Sabino Cassese, Massimo Severo Giannini e, più recentemente, Bruno Dente.

Emergeva chiaramente in quegli studi la consapevolezza dei notevoli cambiamenti subiti dall'amministrazione statale in tutti i suoi livelli e l'incapacità di far fronte ai bisogni del cittadino, principalmente, per una normativa che non aveva saputo stare al passo con i tempi.

Le ricerche condotte in tal senso hanno progressivamente dimostrato come la gran parte dei comuni italiani, in quanto destinatari di importanti funzioni a beneficio della cittadinanza di riferimento, dovessero fare i conti con dimensioni (non solo demografiche, ma anche in termini di strutture e di risorse), tali da mettere in discussione la loro capacità rispetto allo scopo.

Emblematico in tal senso fu lo studio condotto da Mannozi e Visco Comandini (1990) sul finire degli anni Ottanta che mostrò come la gran parte delle funzioni previste dalla legge, nei piccoli e piccolissimi comuni, non venisse sostanzialmente esercitata. Nel concreto, il «tasso di effettività» nella gestione delle funzioni risultò essere del 29%.

Conseguentemente a tali consapevolezze, sempre più palesi anche agli occhi dell'opinione pubblica, negli anni Ottanta prese il via il dibattito sulle forme associative e di cooperazione tra i comuni, intese quali rimedio al «pesante fardello di inefficienze e di inadeguatezze» (Vandelli 1997, pag. 834) mostrato dal livello di governo municipale.

Il lavoro degli attori tecnici non si è, però, esaurito nella sola funzione descrittiva. Infatti, non sono mancati negli anni tentativi di assolvere anche alla funzione prescrittiva, mediante l'elaborazione di testi di riforma oppure progetti di legge alternativi a quelli predisposti dal governo. Ne sono un esempio la proposta di *legge generale sull'amministrazione locale* (Vesperini 2010) scaturita dal lavoro della commissione di studiosi insediata presso l'Università di Pavia negli anni Settanta e il *Progetto di legge generale di autonomia dei Comuni e delle Province*, predisposto dall'Istituto per la scienza dell'amministrazione pubblica (ISAP) quale alternativa al disegno di legge di iniziativa ministeriale che sarebbe poi diventato la l.n. 142/1990 (Rotelli 2009).

Tale ruolo pionieristico (rispetto all'approvazione dei primi atti formali) non è però a esclusivo appannaggio degli attori tecnici. Infatti, anche gli attori governativi si interessarono del problema dell'efficienza delle amministrazioni locali e del riordino territoriale. Basti ricordare che nel 1979 l'allora Ministro per la funzione pubblica Massimo Severo Giannini trasmise alle Camere il *Rapporto sui principali problemi della Amministrazione dello Stato*. In esso, veniva evidenziato come le dimensioni demografiche dei comuni potevano costituire un problema posto che: «i costi amministrativi invisibili di comuni piccolissimi e di megalopoli sono giunti a livelli elevatissimi» (Giannini, 1979, pag. 5). Siamo, però, dinanzi a un caso particolare. Da notare, infatti, come il nome di Massimo Severo Giannini compaia nel doppio ruolo: noto studioso amministrativista e Ministro della Repubblica. Un tecnico, dunque, che a un certo punto della sua carriera diventa attore governativo facendo sì che le posizioni e gli studi degli attori tecnici abbiano trovato (non unico caso) un canale di accesso al tavolo del *policy maker*.

Tra gli stessi attori governativi – prima dell’approvazione della l.n. 142/1990 – si registrano posizioni diverse, alcune sensibilmente differenti dagli orientamenti contenuti nel disegno della legge poi approvato.

Tali posizioni sono ben riassunte dal disegno di legge di iniziativa dei Senatori Cesare Dujany e Roland Riz (*norme sull’ordinamento dei poteri locali*, Comunicato alla Presidenza del Senato il 20 febbraio 1990), predisposto dal «Gruppo di Roma» diretto e coordinato dallo stesso Giannini. Il disegno di legge di Dujany e Riz risultò essere una proposta molto più radicale della l.n. 142/1990, soprattutto per quanto atteneva alle disposizioni relative alla razionalizzazione delle circoscrizioni comunali. L’articolo 1 del disegno di legge richiamato, infatti, prevedeva un intervento in tempi brevi del Governo volto a «riordino delle circoscrizioni comunali e provinciali su tutto il territorio nazionale». Tra i criteri più incisivi vi era la previsione secondo cui «la dimensione minima territoriale comunale non può essere, di norma, inferiore ai 3.000 abitanti [...]».

Al di là delle differenze di vedute sulle modalità operative, con la l.n. 142/1990 gli attori governativi prendono definitivamente coscienza (qualche decennio dopo gli attori tecnici) dei problemi connessi alla frammentazione comunale.

Tale consapevolezza è evidente nella relazione avanzata dal relatore per la maggioranza Adriano Ciaffi nella Commissione permanente affari costituzionali. Ciaffi, infatti, sostenne che «è ormai scientificamente dimostrato che il costo unitario dei servizi erogati cresce sopra i 20.000 abitanti e sotto i 5.000», ma «scarta [...] la fusione per legge dei piccolissimi comuni», quale risoluzione del problema onde evitare di suscitare resistenze tra gli amministratori locali. Allo stesso tempo, riconosce l’importante ruolo dell’unione di comuni che «dovrebbe preparare la fusione attraverso un processo volontario di unificazione di organi o di servizi fra più comuni che sbocchi nella fusione».

Il profilo ammorbidito della l.n. 142/1990 (rispetto ai disegni di legge alternativi di cui si è detto) spiega, probabilmente, l’atteggiamento pressoché passivo tenuto fino a questo momento dagli attori rappresentanti gli interessi locali. Prima dell’adozione della l.n. 142/1990, infatti, la posizione prevalentemente sostenuta dagli amministratori dei piccoli comuni, la cui voce è registrabile principalmente attraverso l’attività dell’ANCI, fu quella di ribadire il ruolo importante, dal punto di vista storico e culturale, dei piccoli comuni, rivendicando maggiore attenzione (e risorse) da parte dello stato. Proprio negli

anni Ottanta, quando il dibattito degli attori governativi e di quelli tecnici rispetto al tema del riordino territoriale, come abbiamo visto, diventò intenso e si indirizzò verso l'adozione di un testo legislativo di riforma, l'allora sindaco di Bologna Renzo Imbeni registrò una perdita, da parte dell'ANCI, di «autonomia, capacità progettuale e propositiva e credibilità sia verso gli interlocutori nazionali, sia verso i propri soci (i Comuni)», a causa del «prevalere gli ordini di scuderia e l'appartenenza partitica degli amministratori» (Imbeni 1988). È dunque ipotizzabile che, nella fase di scrittura della l.n. 142/1990 e nelle successive modifiche apportate al testo prima della definitiva approvazione, gli interessi dei comuni siano stati tutelati all'interno dei partiti e, tramite essi, portati all'attenzione del dibattito parlamentare e governativo più che attraverso rappresentanze comuni.

Il ruolo degli attori portatori degli interessi locali diviene molto più attivo a seguito dell'approvazione della l.n. 142/1990. In particolar modo, essi sono intervenuti, in maniera fortemente condizionate l'intero progetto governativo, nella fase di implementazione della stessa legge.

Come visto in precedenza, infatti, buona parte del riordino territoriale previsto dalla 142/1990 si incentrava sulla volontà dei singoli comuni di avviare i processi di fusione e/o quelli di unione di comuni, ma i risultati, come vedremo in maniera diffusa più avanti, non furono quelli auspicati. Le unioni di comuni risultanti al 1999 erano, infatti, appena 16 e solo 4 le fusioni (ANCI 2015).

L'atteggiamento in fase di implementazione degli amministratori locali e le evidenze dei risultati hanno indotto il governo a intervenire in corso d'opera sul testo della riforma del 1990, trasformando – tra il 1990 e il 2000 – oltre il 77% del complessivo contenuto della l.n. 142/1990 mediante più provvedimenti normativi adottati nel corso degli anni (Vesperini 2010).

Successivamente, con l'approvazione della legge n. 265/1999 (legge Napolitano-Vigneri), che in sostanza intervenne eliminando quasi tutti i vincoli posti in capo ai comuni, le dichiarazioni ufficiali dell'ANCI si espressero favorevolmente alla nuova norma, soprattutto per le previsioni che riguardavano il riordino territoriale, in considerazione di un impianto complessivo tendente alla «salvaguardia della partecipazione dei comuni e delle popolazioni» (Bianco 2000, pag. 49).

Gli stessi attori governativi, in ogni caso, con una opera di apprendimento, hanno compreso quali erano stati gli elementi che avevano portato al fallimento del progetto avviato con la l.n. 142/1990 e sono intervenuti rivedendo i contenuti della strategia.

Tale consapevolezza è riscontrabile in un passaggio della relazione al disegno di legge, che sarebbe poi diventato la legge n. 265/1999, presentata dal relatore per la maggioranza Sergio Sabattini alla Camera dei deputati il 6 aprile 1999. Secondo Sabattini lo spirito del legislatore nell'adottare i provvedimenti legati al riordino territoriale «è stato [...] contraddetto dalla realtà: permangono, infatti, tendenze municipalistiche che non sono disponibili ad essere superate ed è difficile pensare in termini di ingegneria istituzionale, eliminando realtà culturali, sociali ed economiche relative ad interessi difficilmente cancellabili con un tratto di legge o con un tratto di penna».

Le parole d'ordine diventarono, dunque, «autonomia» nella scelta dello strumento associativo o nell'avvio di processi di fusione e «responsabilità» circa i risultati da raggiungere a beneficio della collettività di riferimento.

Passata questa ondata riformatrice, che ha fatto registrare al suo interno due fasi caratterizzate da differenti approcci al problema da risolvere, il dibattito sul riordino territoriale è scemato fino alla fine del primo decennio degli anni Duemila. È solo in questa fase storica, infatti, che gli effetti della crisi economica globale e la conseguente necessità di arrivare a risparmi nella spesa pubblica, come già descritto in precedenza, hanno riportato nell'agenda del Governo la questione della frammentazione comunale.

Gli attori governativi, dunque, presero nuovamente l'iniziativa inaugurando, con il d.l. 78/2010 la stagione dell'associazionismo obbligatorio delle funzioni fondamentali.

Tra gli attori tecnici, soprattutto in ambito politologico, inizia in questa fase il dibattito intorno alla questione della dimensione «ottimale» dei governi locali. Argomento precedentemente scarsamente trattato, il fattore dimensionale diventa invece una delle variabili in grado di incidere sul miglior funzionamento dell'ente comunale. Non sono mancate ricerche che hanno tentato di arrivare alla definizione di una soglia demografica ottimale dei comuni, partendo da una valutazione dei costi di gestione amministrativa e del concetto di economia di scala, a tal proposito è da ricordare la cosiddetta *Teoria economica dell'associazionismo* (Fraschini e Osculati 2006).

Gli attori rappresentanti gli interessi locali cominciano, a questo punto, la loro opposizione all'impianto dell'associazionismo obbligatorio che si pone in contrasto con

la richiesta di autonomia e tutela delle tradizioni già emersa in occasione dell'approvazione della l.n. 142/1990 quando i vincoli posti ai comuni, invero, apparivano essere meno stringenti. L'opposizione avviene su due fronti: da un lato su quello dell'implementazione, dall'altro su quello del *lobbying* sugli organi di governo. Ancora una volta, gli amministratori dei piccoli comuni sono chiamati a rendere effettivo il programma disegnato con una legge e, ancora una volta, riescono a ridurre l'impatto della norma sul livello di autonomia da loro rivendicato. E' da evidenziare, a tal proposito, come l'obbligo di gestire in forma associata le funzioni fondamentali in alcuni casi sia stato aggirato mediante la creazione di unioni di comuni vetrina formalmente costituite, ma sostanzialmente vuote (Marotta 2015).

Sul secondo fronte, vale a dire su quella del *lobbying*, sono da segnalare le forti prese di posizione dell'ANCI nell'ambito della X conferenza dei piccoli comuni tenutasi nel settembre 2010 a Riccione e dei numerosi articoli dedicati al tema sulla rivista mensile dell'associazione. L'obbligo di gestione associata è stato definito una «mannaia» (Guerra 2010) ed è emersa forte la richiesta di «ascolto e concertazione» degli amministratori locali (Formiconi 2010, pag. 20) con la controparte governativa.

Il risultato ottenuto sono stati i progressivi slittamenti delle scadenze imposte ai comuni per l'adempimento degli obblighi di gestione associata. Inizialmente, infatti, tre funzioni (la cui individuazione è stata lasciata alla libera scelta del comune obbligato) dovevano essere associate entro l'1 gennaio 2013, ulteriori tre entro il 30 giugno 2014 e le restanti tre entro l'1 gennaio 2015. Rispetto a quell'ultima scadenza il governo, a fine 2014, ha rinviato il termine fissandolo al 30 giugno 2015; una proroga ha poi fatto nuovamente slittare il completamento dell'obbligo associativo al primo gennaio 2016, con la previsione di un ulteriore rinvio, se non addirittura un completo abbandono – da parte del governo – dell'obbligo (Trovati 2015). Rinvio che è stato poi concretizzato con il Milleproroghe 2016 che ha spostato il termine al 31 dicembre 2016. Da ultimo, il Milleproroghe 2017 ha posticipato ancora una volta la scadenza fissandola al 31 dicembre 2017.

A differenza di quanto successo alla vigilia dell'approvazione della l.n. 142/1990, dunque, quando le istanze degli amministratori locali vennero perorate dai partiti e fatte confluire nel testo della legge, questa volta le azioni di *lobbying* sono poste in essere direttamente dall'associazione dei comuni.

In tal senso, infatti, è opportuno ricordare che nel novembre 2015, i rappresentanti ANCI sono stati ascoltati dalla Commissione affari costituzionali della Camera, dinanzi alla quale hanno chiesto espressamente l'abolizione dell'obbligo di gestione associata e un maggiore coinvolgimento dei sindaci nell'elaborazione delle politiche di riordino territoriale³¹.

Da quanto descritto nelle pagine precedenti, possiamo provare a trarre alcune conclusioni relativamente ai principali attori coinvolti. Gli attori governativi hanno dato l'impulso alle riforme che si sono succedute nel corso degli anni. Tra essi, l'iniziativa è sempre stata presa dall'organo esecutivo. Le motivazioni dichiarate per dare avvio alle riforme sono state condivise e in molti casi anticipate dagli studi degli attori tecnici.

Gli attori rappresentanti gli interessi locali, sostanzialmente gli amministratori comunali, hanno assunto molto spesso atteggiamenti passivi fino all'approvazione della norma, per poi reagire: attraverso l'ANCI per portare pressione sul legislatore al fine di arrivare a modifiche della norma e, allo stesso tempo, agendo direttamente sull'implementazione delle riforme, cercando di applicare le stesse in modo che non incidessero sulla loro autonomia operativa e decisionale. L'obiettivo, esplicitamente dichiarato e/o desumibile dalla loro azione, è stata la richiesta di dialogo e partecipazione nel disegno della riforma.

7. Tante riforme, una riforma: il riordino territoriale come apprendimento e adattamento

Accanto al ruolo assunto dagli attori, risulta interessante comprendere quali siano stati i criteri utilizzati e le strategie messe in campo dal governo centrale per arrivare all'obiettivo finale della deframmentazione del tessuto municipale italiano.

Partiamo, innanzitutto, con il constatare che – secondo quanto descritto nelle pagine precedenti – i diversi provvedimenti normativi intervenuti a partire dal 1990, seppur in molti casi si ponessero in discontinuità rispetto ai precedenti, possono essere considerati come un *continuum* lungo tre lustri. Da questo punto di vista, i cambiamenti intervenuti sono da considerarsi come frutto dell'apprendimento, inteso quale «possibilità di correggere gli errori rilevati durante l'implementazione dei programmi» o come «modificazione degli obiettivi e degli strumenti contenuti nelle politiche pubbliche [...]

³¹ La posizioni dell'Ance sono contenute nel c.d. Manifesto di Cagliari, il documento approvato dalla XV conferenza nazionale ANCI piccoli comuni e dalla IX conferenza nazionale Unioni di comuni tenutesi a Cagliari a luglio 2015.

in risposta alla rilevazione degli errori accumulati nell'esperienza passata, all'acquisizione di nuove informazioni e all'innescarsi di logiche innovative» (Capano e Giuliani 1996, pagg. 22 e 23).

All'interno di questo *continuum* è individuabile un criterio e tre strategie.

Il criterio è stato quello prettamente demografico, legato quindi al numero degli abitanti quale indicatore per definire i comuni sui quali operare il riordino ("cosa") e, al contempo, la dimensione minima da raggiungere mediante l'accorpamento ("quanto").

Già la l.n. 142/1990, infatti, individuava indirettamente due soglie per definire la dimensione ottimale dei comuni ed entrambe facevano riferimento alla popolazione. La prima era quella dei 5.000 abitanti, limite al di sotto del quale i comuni venivano considerati troppo piccoli per poter adempiere ai compiti loro demandati e sui quali si poneva la necessità di intervenire con provvedimenti di accorpamento e/o razionalizzazione. La seconda era quella dei 10.000 abitanti, quale soglia ottimale (minima) per far fronte alla complessiva attività dell'ente. Anche l'art. 26 della l.n. 142/1990, disciplinante le unioni di comuni, prevedendo che le stesse potevano essere costituite da comuni «con popolazione non superiore a 5.000 abitanti», sembrava confermare la logica complessiva della strategia governativa: inferiore a 5.000 abitanti il comune è troppo piccolo e una dimensione demografica ottimale rispetto ai fini propri dell'ente non può essere inferiore ai 10.000 abitanti. Nel corso degli anni i vincoli posti dalla normativa sono stati progressivamente stemperati, ma la logica della soglia demografica quale criterio guida è rimasta anche a seguito dell'adozione del Testo unico degli enti locali (TUEL), all'interno del quale, pur non essendo previsti limiti demografici minimi per i comuni che vogliono costituire un'unione, vengono confermati i 10.000 abitanti quale soglia dimensionale minima per la creazione di un nuovo comune. In ogni caso, anche con il TUEL viene confermato solo il numero degli abitanti quale criterio unico a guida del processo di accorpamento e razionalizzazione. Seppur con soglie differenti, il decreto legge 78 del 2010 (che, come si è visto, inaugura la stagione della gestione associata obbligatoria delle funzioni fondamentali per i piccoli comuni) e, successivamente, il decreto legge n. 95 del 2012 (sulla *Spending review*) continuarono a considerare il problema della frammentazione comunale esclusivamente dal punto di vista demografico, non tenendo assolutamente in considerazione aspetti quale, ad esempio, l'orografia territoriale, la distribuzione dei comuni in una data area, le infrastrutture presenti e altri aspetti sicuramente

condizionanti le attività legate alla gestione delle funzioni fondamentali. Da ultimo, in continuità rispetto al criterio in esame, la legge Delrio conferma l'obbligo di gestione associata per tutti i comuni al di sotto dei 5.000 abitanti (3.000 se appartenenti o appartenuti a Comunità montana) e prevede, inoltre, che le nuove unioni di comuni debbano rispettare il limite demografico minimo di 10.000 abitanti, ovvero «3.000 abitanti se i comuni appartengono o sono appartenuti a comunità montane, fermo restando che, in tal caso, le Unioni devono essere formate da almeno tre comuni [...]».

La razionalizzazione, dunque, secondo il legislatore è efficace solo al raggiungimento di determinate soglie demografiche, a prescindere da ulteriori variabili che importanti studi confermano essere decisivi nella complessiva gestione delle funzioni e dei servizi in maniera efficace, efficiente e senza generare diseconomie.

Da questo punto di vista, dunque, tutti i comuni sono posti sullo stesso piano a prescindere dalla loro collocazione nelle diverse aree del Paese che, come ben noto, sono caratterizzate da profonde differenze e per le quali, dunque, un unico modello standardizzato appare di difficile applicazione.

Ma l'aspetto più interessante è quello che riguarda le strategie impiegate dal *policy maker* per arrivare all'obiettivo ultimo della riduzione del numero dei comuni.

L'analisi dell'evoluzione normativa in materia di riordino e razionalizzazione territoriale, infatti, porta all'individuazione di tre fasi corrispondenti ad altrettante strategie (Casula e Marotta 2016). Tale evoluzione può, come affermato poc'anzi, essere letta – a ben vedere – come un continuum «senza scosse», realizzato «per successivi aggiustamenti e giustapposizioni» (Vesperini 2004, pg. 37).

Figura 3 Quadro sinottico delle strategie di riduzione della frammentazione messe in campo dal Governo italiano 1990-2016.

<i>Strategia</i>	<i>Fase</i>	<i>Principali norme di riferimento</i>
Intervento	1990-1999	l. 142/1990
Non intervento	1999-2010	l. 265/1999
Intervento mirato	2010 ->	d.l. 78/2010 d.lgs. 95/2012 l. 56/2014

Fonte: elaborazione propria

La prima fase, che inizia con la l.n. 142/1990 e termina nel 1999, corrisponde alla strategia che potremmo definire «dell'intervento» quando, cioè, l'obiettivo esplicito del governo è predisporre un quadro normativo volto a ridurre il numero dei comuni italiani puntando sulla fusione (istituto introdotto per la prima volta proprio con la legge 142/1990).

Come abbiamo visto in apertura del presente paragrafo, nel 1990, per la prima volta nella storia dell'Italia repubblicana, il numero dei comuni e la dimensione demografica di alcuni di essi diventano un problema sul quale il governo vuole agire.

Questo intento risulta evidente dall'art. 26 della l.n. 142/1990, con il quale viene introdotta e disciplinata l'unione di comuni (lo strumento più stabile e organico tra quelli di cooperazione intercomunale).

Come abbiamo visto in precedenza, seppur trattasi di forma di cooperazione, però, l'unione, non era tanto inquadrata come un momento di collaborazione intercomunale per la gestione di servizi e/o funzioni, ma come il primo passo verso la fusione. Infatti, trascorsi dieci anni dalla sua costituzione essa doveva essere sciolta o trasformata in fusione (obbligatoriamente se l'unione stessa avesse nel frattempo beneficiato di incentivi).

L'intera strategia fu un fallimento, visto che non si assistette alla programmata (e auspicata) riduzione degli enti municipali. Nella fase di riferimento assistiamo, infatti, addirittura all'aumento del numero dei comuni (dagli 8.100 del 1990 agli 8.101 del 2010) e a sole 16 unioni complessivamente costruite sull'intero territorio nazionale.

Sulle spiegazioni di tutto ciò molto è stato detto. Sostanzialmente possiamo sintetizzare sostenendo che un impianto tendente alla fusione degli enti comunali non poteva essere «digerito» bene da un sistema, quello dei comuni, fortemente incardinato nella cultura italiana, caratterizzata - a sua volta - da un forte campanilismo. Non meno decisiva è stata l'ostilità della classe politica la quale, proprio nella diffusione capillare della propria struttura organizzativa (e quindi nella moltiplicazione delle sedi istituzionali), ha trovato uno dei principali punti di forza e di riproduzione.

La seconda fase, che prende il via con l'adozione della legge n. 265/1999 e dura fino al 2010, muove proprio dalla consapevolezza dello stesso legislatore circa il mancato raggiungimento degli obiettivi programmati. Siamo nell'ambito di quella che potremmo definire strategia «del non intervento», in cui si prende atto che - come esposto in precedenza - non si è registrata la riduzione sperata del numero dei comuni e si assiste a

una virata netta, interrompendo l'ambizione di arrivare a un'immediata riduzione del numero dei comuni e puntando invece sulla riduzione delle spese e sull'incentivazione di gestioni incentrate su efficienza, efficacia ed economicità. La cooperazione intercomunale diventa, dunque, lo strumento per arrivare all'obiettivo della razionalizzazione territoriale.

Tale diverso orientamento è riscontrabile, innanzitutto, dal profilo più flessibile conferito all'unione, che perde praticamente tutti i vincoli previsti in precedenza e consente ai comuni di ricorrervi senza particolari problemi in merito alla composizione e agli obiettivi di medio/lungo termine.

In questa fase, dunque, subentra la consapevolezza che spingere i comuni alla fusione non produce gli effetti programmati e, quindi, in sostanza, ci si affida al buon senso degli stessi comuni i quali avrebbero dovuto autonomamente avviare percorsi di cooperazione nella gestione delle funzioni e servizi.

I risultati ottenuti a seguito di questa fase sono migliori (in termini di obiettivi raggiunti) rispetto alla precedente. Infatti, si registra sia una riduzione del numero dei comuni (si passa da 8.101 a 8.092) sia un massiccio ricorso all'unione di comuni (al 2010 si registrano infatti 323 enti costituiti).

Ma seppur i risultati di questa seconda strategia risultano essere positivi riguardo all'impulso dato alla cooperazione intercomunale, non è stato raggiunto il grado di efficienza sperato. Per di più, le casse statali hanno dovuto fare i conti con gli effetti della crisi economica globale tale da imporre riduzioni delle spese pubbliche ancora più drastiche di quelle registrate in precedenza.

A questo punto parte la terza fase e la relativa strategia che va dall'adozione del d.l. 78/2010 e arriva fino ai giorni nostri, con una strategia che potremmo definire «dell'intervento mirato».

Il legislatore nazionale decide di insistere sull'associazionismo quale strumento per perseguire risultati di gestione più efficaci ed efficienti, ma – vista la necessità di arrivare a effetti più incisivi e in tempi brevi nell'ottica del risparmio – decide anche di puntare su alcuni comuni (ritenuti maggiormente critici rispetto all'obiettivo) e su essi concentrare una serie di interventi legislativi.

Il governo inizia definendo un *target* (i comuni con popolazione inferiore a 5.000 abitanti) e su esso agisce in maniera mirata e perentoria. E' l'avvio della strategia c.d.

dell'intervento mirato, con l'introduzione, lo ricordiamo, dell'obbligo di gestione associata obbligatoria di tutte le funzioni fondamentali demandate ai comuni.

L'approvazione della Delrio nel 2014 si inserisce, pienamente, in questa terza fase-strategia.

Avverso tale norma alcune regioni hanno sollevato dubbi di costituzionalità per quanto attiene la presunta violazione dell'autonomia regionale in materia. Storica, da questo punto di vista, la pronuncia della Corte costituzionale la quale, con la sentenza 50/2015, ha respinto i ricorsi promossi da alcune regioni dichiarando costituzionale la Delrio anche in materia di esercizio associato delle funzioni comunali, seppur in presenza di disposizioni di carattere cogente (Salerno 2015).

Descritte le tre strategie e i diversi approcci utilizzati, andiamo ora a vedere quali sono stati i risultati ottenuti nelle singole fasi.

Per quanto riguarda il numero dei comuni, nel 1991 (quindi all'inizio della prima fase) registriamo 8100 comuni. Nel 2001, due anni dopo la fine della prima fase, quindi terminata la strategia dell'intervento (che secondo il legislatore avrebbe dovuto portare a una riduzione degli stessi), abbiamo 8101 comuni (1 in più). E' evidente, dunque, il fallimento al quale si è già accennato in precedenza.

Al termine della seconda fase, nel 2011, abbiamo 8.092 comuni: 9 in meno.

Al 2016, quando i risultati della terza fase si erano dispiegati (e continueranno a farlo) si registravano 8.003 comuni: 98 in meno rispetto alla fine della prima fase (quindi del punto di partenza)³².

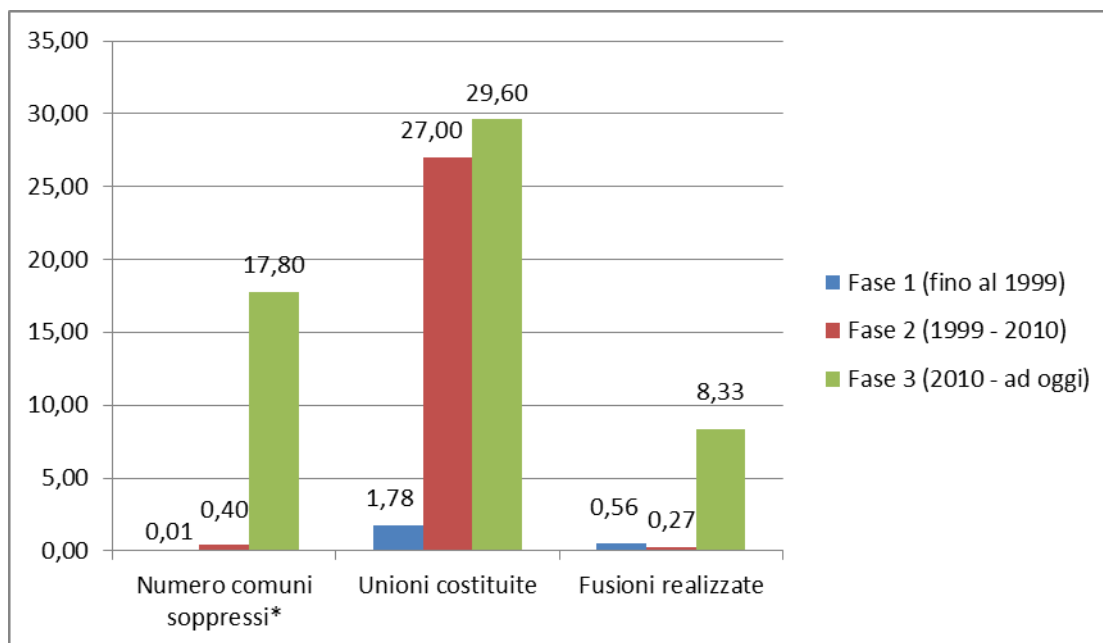
Tale dato si riflette, ovviamente, anche nei numeri sulle fusioni. Introdotte nel 1990, se ne registrano 5 al termine della prima fase; 8 a termine della prima fase (3 dal 2000 al 2010); 58 al 2016 (50 in più rispetto alla fase precedente).

Per quanto riguarda le unioni, anch'esse introdotte con la l.n. 142/1990, se ne registrano 16 al 1999; 313 al 2010 (297 in più rispetto alla fase precedente); 462 a fine 2015 (148 in più rispetto alla fase precedente).

Visto che le fasi si compongono di un arco temporale diverso, prendiamo in considerazione la variazione media annua in ciascuna fase. Il risultato è quello che possiamo vedere nel grafico sotto riportato.

³² Da ricordare, come già segnalato in precedenza, che all'1 gennaio 2017 si è passati a 7.983 comuni (dati ANCI).

Figura 4 Numero comuni soppressi, unioni di comuni costituite e fusioni realizzate per ciascuna fase (variazione media annua).



Fonte: elaborazione propria;

*nel caso dei comuni, considerate le rilevazioni Istat, gli anni di riferimento per le tre fasi sono rispettivamente: I fase 1991-2001; II fase 2001-2011; terza fase dal 2011 ad oggi.

* i valori sono stati cambiati di segno per uniformità con le altre variabili.

Per quanto riguarda i comuni, si rileva una variazione impercettibile durante la prima fase. Registriamo, poi, mediamente mezzo comune in meno ogni anno nella seconda fase e mediamente circa 18 comuni in meno nella terza fase.

Allo stesso modo, se nella prime due fasi non si arriva neanche a 1 fusione in media all'anno, sono 8 le fusioni in media ogni anno nella terza fase.

Per quanto riguarda le Unioni di comuni costituite: mediamente circa 2 unioni costituite ogni anno nella prima fase, mediamente 27 nella seconda, mediamente circa 29 nella terza.

I risultati dell'ultima strategia, al momento, sembrano dare ragione al legislatore sia in quanto a riduzione del numero di comuni, sia per quanto attiene al numero di unioni costituite: come abbiamo visto mediamente 29 unioni costituite ogni anno a partire dal 2010, con una variazione media annua che non ha eguali nella storia dell'Italia repubblicana.

Dunque, come abbiamo visto dall'evoluzione della normativa e dall'individuazione delle tre fasi, le strategie utilizzate sono stati differenti. Elementi endogeni (in particolar modo, le resistenze degli amministratori locali) hanno determinato dei cambiamenti nell'approccio utilizzato (coercitivo o volontario) e – parimenti – elementi esogeni (soprattutto, gli effetti della crisi economica) hanno determinato accelerazioni nel processo e l'adozione di misure maggiormente perentorie.

Siamo, quindi, in presenza di tre approcci diversi: uno diretto al cuore del problema, uno basato sulla volontarietà e sul buon senso dei comuni, il terzo coercitivo nei confronti di alcuni enti.

Il primo utilizza un approccio misto, in cui l'adesione alle unioni è volontaria, ma il procedimento di fusione può anche essere obbligatorio; in esso la fusione è lo strumento verso cui si punta e l'obiettivo è la riduzione dei comuni.

Il secondo si basa su un approccio volontario, in cui si insiste sugli strumenti della cooperazione intercomunale e il cui obiettivo è il contenimento della spesa.

Il terzo può essere ricondotto a un approccio coercitivo (per alcuni comuni); si punta sulla cooperazione, con un obiettivo immediato di contenimento della spesa e un obiettivo (o auspicio) di lungo periodo di riduzione del numero dei comuni.

Figura 5 Quadro sinottico degli approcci, degli strumenti e degli obiettivi nelle diverse fasi del riordino territoriale

<i>Fase</i>	<i>Approccio</i>	<i>Strumenti e obiettivi</i>
1990-1999	Misto	Fusione/riduzione dei comuni
1999-2010	Volontario	Cooperazione/efficienza, efficacia ed economicità
2010 ->	Coercitivo	Cooperazione (Unione)/contenimento della spesa

Fonte: Elaborazione propria

CAPITOLO 3 - IL FENOMENO UNIONI DI COMUNI IN ITALIA

Dopo la rassegna dell'evoluzione della *policy* oggetto del presente studio e dello *status quo* della normativa, le prossime pagine avranno un duplice obiettivo: da un lato descrivere il fenomeno unioni di comuni così come esso attualmente si presenta in Italia; dall'altro, nell'ottica prescrittiva, si cercherà di affiancare alla descrizione alcuni spunti utili per iniziare a riflettere su quali fattori possano essere in grado di influenzare la costituzione e la durata nel tempo di esperienze di cooperazione intercomunale. Nella prima parte del capitolo, l'attenzione andrà ancora una volta ad aspetti giuridici, questa volta – però – con un *focus* mirato ai singoli ordinamenti regionali al fine di addentrarci maggiormente nello specifico obiettivo della presente ricerca: la spiegazione delle differenze nella diffusione del fenomeno unioni di comuni. Nella seconda parte, invece, si passerà all'analisi dei dati relativi alle unioni raccolti su tutto il territorio nazionale. I due aspetti, quello giuridico e quello statistico ci introdurranno nell'ottica comparativa dei diversi sistemi regionali che sarà, successivamente, affrontata nel prossimo capitolo.

Prima di descrivere il fenomeno e di analizzarne le caratteristiche, però, è opportuno partire dalla trattazione delle norme che lo disciplinano.

PARTE I – IL CONTESTO GIURIDICO

1. Le unioni di comuni e la cooperazione intercomunale nell'ordinamento giuridico vigente

L'attuale disciplina delle forme associative dei comuni, come già richiamato nel precedente capitolo, è contenuta nel Titolo II, Capo V, del decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267, il cosiddetto *Testo unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali* (TUEL). In esso sono disciplinate le convenzioni (art. 30), i Consorzi (art. 31), le Unioni di comuni (art. 32), l'esercizio associato di funzioni e servizi da parte dei comuni (art. 33) e gli accordi di programma (art. 34).

Dunque, tra le **forme di cooperazione intercomunale** disciplinate dal TUEL troviamo, da una parte, convenzioni, consorzi e accordi di programmi e, dall'altra, le unioni di comuni. Nel primo caso, siamo dinanzi a forme di collaborazione configurabili come accordi tra le parti

finalizzati a uno specifico fine. Le unioni, invece, si configurano come un Ente locale vero e proprio, frutto dell'aggregazione tra due o più comuni.

Nello specifico, le convenzioni sono costituite «al fine di svolgere in modo coordinato funzioni e servizi determinati». Nell'atto di stipula devono essere stabiliti «i fini, la durata, le forme di consultazione degli enti contraenti, i loro rapporti finanziari ed i reciproci obblighi e garanzie». Come le unioni, le convenzioni possono prevedere anche la costituzione di uffici comuni che operano con personale distaccato dagli enti partecipanti, ma a differenza delle unioni hanno durata e finalità limitate.

La tipologia giuridica dei consorzi viene utilizzata per la gestione associata di uno o più servizi e l'esercizio associato di funzioni. A differenza delle convenzioni e delle unioni, vi possono partecipare anche altri enti pubblici.

Infine, gli accordi di programma sono promossi «per la definizione e l'attuazione di opere, di interventi o di programmi di intervento che richiedono, per la loro completa realizzazione, l'azione integrata e coordinata di comuni, di province e regioni, di amministrazioni statali e di altri soggetti pubblici, o comunque di due o più tra i soggetti predetti». Si tratta, dunque, di una tipologia giuridica di cooperazione del tutto particolare e speciale, attivabile solo in casi determinati e, pertanto, di durata limitata.

Diverso, come anticipato precedentemente, è il caso delle unioni di comuni. Esse, infatti, si configurano non tanto come un momento di collaborazione, ma come un vero e proprio ente locale costituito, a norma dell'art. 32 del TUEL, da «due o più comuni, di norma contermini, finalizzato all'esercizio associato di funzioni e servizi». Dunque, l'unione si configura come un ente sovracomunale a vocazione generica che, quindi, sostituisce i comuni nella gestione delle funzioni delegate e che è pensato per svolgere contemporaneamente una pluralità di funzioni e servizi (a differenza delle convenzioni). Quando le unioni sono costituite in prevalenza da comuni montani, assumono la denominazione di unione di comuni montani. In questo modo, il legislatore ha posto un rimedio al vuoto normativo lasciato dalla soppressione delle Comunità Montane³³, riconoscendo all'unione montana tutte le specifiche competenze di tutela e di promozione della montagna.

³³ La Finanziaria 2008 aveva decretato la soppressione delle Comunità Montane. Avverso questa decisione, alcune Regioni hanno avanzato ricorso alla Corte costituzionale, adducendo violazioni del principio di competenza. La stessa Corte, con la sentenza n. 237/2009, accogliendo il ricorso ha affidato la competenza in materia alle Regioni, escludendo – dunque – che lo Stato avesse il potere di sopprimere le Comunità Montane. A questo primo intervento statale hanno fatto seguito diverse misure di progressiva riduzione dei trasferimenti erariali a favore delle Comunità montane, decretando – di fatto – un lento depotenziamento degli enti. Nella

Anche se sganciata dalla fusione - non essendo più previsto l'obbligo di trasformazione come diffusamente trattato nel precedente capitolo - il legislatore confida ancora oggi nel fatto che l'unione possa essere il primo passo verso la riduzione del numero dei comuni. Lo conferma, oltre alla previsione secondo cui la regione deve favorire quei processi che intendono trasformare le unioni in fusioni (di cui tratteremo di seguito), anche il vincolo secondo cui ogni comune può far parte di una sola unione di comuni.

Per quanto attiene alla **gestione associata delle funzioni**, il TUEL stabilisce che siano le regioni a individuare i livelli ottimali di esercizio delle stesse, mediante una procedura concertativa che coinvolga anche i comuni interessati. Resta ferma, inoltre, l'autonomia dei singoli comuni nell'individuazione dei soggetti, delle forme e delle metodologie atte a concretizzare la cooperazione. Dunque, in capo al governo regionale vi è il disegno del perimetro associativo ottimale della cooperazione, mentre i governi comunali mantengono l'autonomia rispetto alla concretizzazione della gestione associata.

La gestione associata delle funzioni viene posta come obbligo per tutti i comuni; tanto è vero che, se entro il termine temporale indicato dalla legislazione regionale esse non adempiono a tale obbligo, la regione stessa esercita il potere sostitutivo³⁴. Spetta, inoltre, alle regioni la disciplina delle forme di incentivazione dell'esercizio associato, con l'eventuale previsione nel proprio bilancio di un apposito fondo. Il TUEL, però, al fine di indirizzare i finanziamenti verso le forme di cooperazione che maggiormente favoriscono la realizzazione della strategia nazionale di riordino e razionalizzazione, prevede che – nella disciplina delle incentivazioni - le regioni favoriscano «il massimo grado di integrazione tra i comuni, graduando la corresponsione dei benefici in relazione al livello di unificazione, rilevato mediante specifici indicatori con riferimento alla tipologia ed alle caratteristiche delle

fattispecie, il d.l. 112/2008 prima e la legge finanziaria per il 2010 hanno disposto la cessazione del concorso statale al finanziamento delle Comunità montane. Il quadro appena delineato ha fatto sì che la decisione ultima sulla permanenza o meno delle Comunità montane rimanesse in capo alle Regioni, nell'ambito della loro autonomia (Gambino 2015, Di Cosimo 2012, Viceconte 2011). Le stesse Regioni, all'interno di più ampi programmi di riordino territoriale, hanno disciplinato la materia con proprie leggi e in maniera differenziata le une dalle altre. Alcune di esse hanno proceduto alla soppressione delle Comunità Montane, altre alla loro trasformazione in Agenzie o unioni di comuni montane, altre – infine – hanno optato per continuare a sovvenzionarle e, quindi, per non sopprimerle (per un quadro completo si veda Palazzi 2012).

³⁴ L'art. 120 Cost., comma 2, prevede che «Il Governo può sostituirsi a organi delle Regioni, delle Città metropolitane, delle Province e dei Comuni nel caso di mancato rispetto di norme e trattati internazionali o della normativa comunitaria oppure di pericolo grave per l'incolumità e la sicurezza pubblica, ovvero quando lo richiedono la tutela dell'unità giuridica o dell'unità economica e in particolare la tutela dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali, prescindendo dai confini territoriali dei governi locali. La legge definisce le procedure atte a garantire che i poteri sostitutivi siano esercitati nel rispetto del principio di sussidiarietà e del principio di leale collaborazione». Tale disposto ha trovato ulteriori specifiche e limiti nell'art. 8 della legge 5 giugno 2003, n. 131.

funzioni e dei servizi associati o trasferiti in modo tale da erogare il massimo dei contributi nelle ipotesi di massima integrazione»; inoltre, sono previsti «una maggiorazione dei contributi nelle ipotesi di fusione e di unione, rispetto alle altre forme di gestione sovracomunale» e «ulteriori benefici da corrispondere alle unioni che autonomamente deliberino [...] di procedere alla fusione». Dunque, il legislatore nazionale, pur nel rispetto dell'autonomia regionale in materia (secondo quanto stabilito dal Titolo V della Costituzione), fornisce delle linee guida tendenti a fare in modo che nei differenti contesti regionali possa prendere forma una strategia se non identica, perlomeno simile. Tale strategia, per l'appunto, punta sulle unioni di comuni (più che sulle forme più snelle di cooperazione intercomunale) e su una gestione associata delle funzioni che sia effettivamente rispondente alle esigenze di efficienza, efficacia ed economicità.

Le unioni hanno propri **organi: presidente, giunta e consiglio**. Il presidente è scelto tra i sindaci dei comuni associati, la giunta tra i componenti dell'esecutivo dei comuni associati e il consiglio tra i consiglieri in carica nei singoli enti associati. Tutti gli organi, onde evitare di favorire la creazione di strutture poco funzionali rispetto agli scopi, ma onerose per le finanze pubbliche, sono formati «senza nuovi o maggiori oneri per la finanza pubblica e ai membri non possono essere attribuite retribuzioni, gettoni e indennità o emolumenti di qualsiasi genere». Allo stesso modo, anche il segretario del nuovo ente dovrà essere scelto tra quelli in carica nei comuni facenti parte, senza che ciò comporti l'erogazione di ulteriori indennità.

E' da sottolineare come, al pari dei comuni, le unioni abbiano potestà statutaria e regolamentare e a esse siano conferite - dai comuni partecipanti - le risorse umane e strumentali necessarie all'esercizio delle funzioni loro attribuite. Le unioni dispongono, inoltre, di entrate proprie, competendo loro gli introiti derivanti dalle tasse, dalle tariffe e dai contributi sui servizi ad esse affidati.

Come abbiamo visto, quindi, il quadro normativo nazionale definisce un ventaglio di strumenti, la maggior parte dei quali senza particolari vincoli né per quanto attiene la costituzione né per quanto riguarda il funzionamento. Diverso, invece, è il caso delle unioni di comuni il quale, in quanto strumento configurabile quale ente locale a pieno titolo e dotato di propri organi, più che uno strumento di cooperazione appare essere un vero e proprio momento di condivisione di intenti e idee progettuali, in primis per la gestione di funzioni e servizi, ma con uno sguardo di lungo periodo verso possibilità di fusioni.

Il contesto giuridico appena descritto e le brevissime riflessioni appena avanzate, forniscono un'ulteriore giustificazione rispetto all'interesse scientifico verso le unioni di comuni.

2. Le unioni di comuni negli ordinamenti giuridici regionali

Come abbiamo visto, dunque, ogni Regione ha il potere di caratterizzare la strategia relativa alla cooperazione intercomunale. Pertanto, anche dal punto di vista giuridico, il fenomeno della cooperazione intercomunale – nelle sue diverse connotazioni – assume differenze sostanziali nei 20 sistemi giuridico-legislativi regionali di cui si compone l'ordinamento italiano.

Se e come questo possa influire sulla differenza in termini di diffusione delle unioni nelle diverse aree del Paese sarà oggetto di riflessione più avanti. Nelle prossime pagine, invece, cercherò di rendere conto di come si sostanzino tali differenze e di come si presenti la disciplina della cooperazione intercomunale e, più nello specifico, delle unioni di comuni, nelle diverse regioni italiane.

Prima di vedere come le unioni di comuni sono disciplinate nei singoli ordinamenti regionali, occorre partire, seguendo la gerarchia delle fonti del diritto in Italia, da quanto prevede la Carta Costituzionale. La riforma del Titolo V, parte seconda, della Costituzione, entrata in vigore nel 2001, ha introdotto importanti novità. Abbiamo già ricordato in precedenza come la costituzionalizzazione del principio di sussidiarietà abbia prodotto significativi effetti per i comuni. In effetti, la previsione secondo cui «le funzioni amministrative sono attribuite ai Comuni [...]» (art. 118, co. 1), determina senza ombra di dubbio un nuovo modo di essere e di agire degli enti comunali, responsabilizzati maggiormente perché depositari, in prima istanza, di tutte quelle attività necessarie a garantire i basilari diritti di cittadinanza della popolazione di riferimento.

Ma per quanto attiene allo specifico argomento trattato nel presente lavoro e, ancor più precisamente, per quanto riguarda la legislazione in materia di cooperazione intercomunale, è da sottolineare come la riforma del 2001, stabilendo il riparto di competenze tra Stato e Regioni, ha fatto sì che la complessiva disciplina delle forme associative, «atteso che nell'ambito della legislazione concorrente manca ogni riferimento competenziale alla materia dell'ordinamento locale» (Gambino 2015, pag. 10), rientri nel catalogo delle competenze residuali/esclusive delle singole Regioni ai sensi dell'art. 117, co. 4. Dunque, secondo quando

seguito all'ondata riformatrice dei primi anni 2000, che ha visto un importante decentramento di poteri e competenze verso gli enti regionali, il legislatore centrale non potrebbe (l'uso del condizionale sarà chiaro più avanti) occuparsi di come le regioni intendano promuovere forme di cooperazione intercomunale nei rispettivi territori.

Ciò spiega perché in ogni regione riscontriamo differenti approcci (più o meno coercitivi nei confronti degli stessi comuni), differenti sistemi di incentivazione, differenti soglie "ottimali" da raggiungere per il tramite delle forme associative e altro ancora. Tutti aspetti che, indubbiamente, contribuiscono a disegnare in modo diverso da regione a regione sia il fenomeno della cooperazione sia, la stessa forma che le unioni di comuni assumono nei differenti contesti.

Se l'ondata riformatrice del 2001 ha decisamente spostato il baricentro dei rapporti centro-periferia verso quest'ultima (Bolgherini 2015), c'è da sottolineare come l'avvento della crisi economica abbia portato sconvolgimenti anche nell'implementazione del dettato costituzionale. Infatti, come è stato osservato, siamo dinanzi a «un movimento oscillatorio che tende a privilegiare talvolta il centro, talvolta le periferie» (Bolgherini 2015, pag. 35). Nell'ambito delle dinamiche descritte con la figura del pendolo, negli anni in cui gli effetti della crisi economica stanno dispiegando i loro effetti anche sulle istituzioni pubbliche, siamo dinanzi all'inizio di un'inversione dell'oscillazione, nuovamente in direzione di un accentramento di poteri nelle mani dello governo centrale.

Dal punto di vista normativo, l'avvio della stagione della gestione associata obbligatoria delle funzioni fondamentali per i piccoli comuni, ma anche il complesso delle norme che ha sancito la fine delle Comunità montane, sono un esempio lampante di come, nella materia oggetto di studio nel presente lavoro e, più in generale, in tema di riordino territoriale, lo Stato abbia inteso riportare verso di sé il bandolo della matassa. Le successive leggi introdotte, inclusa la Delrio, non hanno fatto altro che confermare questa impostazione e le dinamiche di riaccentramento opposte a quanto previsto dalla riforma del Titolo V.

Come già spiegato in precedenza, alcune Regioni (nella fattispecie Lombardia, Veneto, Campania e Puglia) hanno avanzato ricorsi di costituzionalità avverso la l. n. 56/2014, proprio per la presunta violazione del disposto costituzionale relativo al riparto di competenze tra Stato e Regioni, laddove – per l'appunto – le questioni legate alla geografia istituzionale (in particolar modo la cooperazione intercomunale obbligatoria, ma anche la revisione delle circoscrizioni provinciali) sono dalla Costituzione stessa riservate alla competenza delle

regioni. Con la sentenza 50 del 2015, la Corte Costituzionale – come spiegato da autorevole dottrina (Gambino 2015, Salerno 2015, Spadaro 2015, Vandelli 2015b) – ha, in buona sostanza, affermato che la necessità di coordinare la spesa pubblica prevale sulla garanzia autonomistica conferita alle regioni in tali specifiche materie. E' stato affermato come la Corte abbia fatto «prevalere le esigenze per così dire “sostanzialistiche” di unitarietà e di immediatezza» (Gambino 2015, pag. 43) contenute nell’impianto normativo da ultimo confermato con la Delrio.

Se il quadro così brevemente delineato ci dimostra come, da questo punto di vista, la stessa rigidità della Carta Costituzionale sia stata profondamente intaccata dagli effetti della crisi e della necessità di porvi rimedio, c'è da dire che – fino alla Delrio - le leggi regionali disciplinanti le forme associative assumevano forme del tutto peculiari da contesto a contesto. La necessità di applicare quanto contenuto nella l. n. 56/2014 ha portato all’adozione di leggi regionali molto simili per contenuto, anche se – soprattutto per quanto riguarda alcuni aspetti della cooperazione intercomunale – permangono sostanziali differenze. Ad ogni modo, partendo dal presupposto che i dati a mia disposizione rendono un quadro completo delle unioni di comuni al 2015 e che le leggi regionali attuative della Delrio vedono la luce, con rare eccezioni, proprio nel 2015, di seguito sarà riportata una rassegna delle leggi regionali inerenti l’associazionismo intercomunale al netto dei provvedimenti attuativi della 56/2014.

In buona sostanza, si prenderanno a riferimento le leggi regionali che hanno potuto influenzare la costituzione delle unioni fino al 2015 e non quelle (come il caso delle leggi applicative della Delrio) che, con molta probabilità hanno visto dispiegare i propri effetti solo a partire dal 2016.

Per ciascuna regione sarà evidenziata la legge regionale disciplinante le unioni di comuni, il dettaglio delle previsioni maggiormente significative in materia, le eventuali misure incentivanti e, infine, saranno avanzate brevi conclusioni di sintesi rispetto al quadro normativo descritto.

Abruzzo

Legge regionale disciplinante le unioni di comuni La Regione Abruzzo disciplina le unioni di comuni con la legge regionale 17 dicembre 1997, n. 143 recante «Norme in materia di riordino territoriale dei Comuni: Mutamenti delle circoscrizioni, delle denominazioni e delle sedi comunali. Istituzione di nuovi Comuni, Unioni e Fusioni». Tale legge è stata aggiornata e

abrogata in alcune parti con successivi provvedimenti adottati nel 2001, nel 2006, nel 2009, nel 2013 e nel 2014.

Dettaglio delle previsioni maggiormente significative in materia La norma in esame si compone di sedici articoli di cui tre che riguardano direttamente le unioni di comuni e l'esercizio associato delle funzioni comunali.

In particolare, l'art. 9 è dedicato alla «Unione di Comuni» e l'art. 9-bis all' «Esercizio associato di funzioni e servizi da parte dei comuni»; l'art. 11-bis disciplina le «Dimensioni territoriali ottimali ed omogenee per l'esercizio in forma associata obbligatoria di funzioni fondamentali da parte dei Comuni»; gli articoli 15-bis e 15-ter sono relativi rispettivamente al «riassetto di enti del territorio montano» e alle «Unioni Montane»; mentre, in ultimo, l'art. 15-quinquies è relativo alla «soppressione e liquidazione di Comunità Montane per mancata costituzione di Unioni Montane» e l'art. 15-sexies al «sostegno finanziario alla costituzione di Unioni Montane ed alla ricollocazione del personale delle comunità montane soppresse».

A norma dell'art. 9 «la Regione Abruzzo promuove le Unioni di Comuni e incentiva le Unioni di Comuni che, accorpati, raggiungano una popolazione di almeno 5.000 abitanti». Dunque, viene stabilita una soglia demografica minima che, a dire il vero, appare essere particolarmente bassa, posto che la media demografica dei comuni della regione è già di 4.365 abitanti.

Misure incentivanti Il legislatore regionale ha poi individuato anche quelli che sono i criteri che permettono alle stesse unioni di accedere a contributi regionali aggiuntivi rispetto a quelli normalmente previsti per i singoli comuni. Tali criteri risultano essere, tra gli altri, il numero di abitanti dell'unione e la sua estensione territoriale, l'indice di spopolamento, il numero dei comuni aderenti all'unione e la natura delle funzioni e dei servizi intercomunali attivati. La norma in oggetto chiarisce espressamente che l'unione, tra le forme di gestione sovracomunale, è quella preferita, posto che sono previsti contributi maggiorati rispetto alle altre forme di intercomunalità.

Infine, al fine di superare il sistema delle Comunità Montane, è previsto che queste ultime possano essere trasformate in unioni di comuni, anche in deroga ai limiti di popolazione; inoltre, è disciplinata la possibilità di costituire unioni tra i comuni montani.

L'art. 11 prevede che il Consiglio regionale adotti un «Programma diretto a favorire un razionale processo di aggregazione tra piccoli comuni, promuovendo la formazione di ambiti per la gestione associata sovracomunale di funzioni e servizi». Inoltre, lo stesso Consiglio (a

norma dell'art. 11-bis) individua otto Ambiti quali dimensioni territoriali ottimali e omogenee; le unioni o le convenzioni devono essere costituite all'interno di questi ultimi (sono, però, consentite alcune deroghe in casi particolari).

Conclusioni Dunque, in definitiva, la Regione Abruzzo ha deciso di puntare, quale strumento giuridico dell'intercomunalità, sulle unioni di comuni con la concessione di incentivi aggiuntivi a quelli ordinari. È previsto anche una programmazione regionale di riordino territoriale con l'individuazione di ambiti ritenuti ottimali, all'interno dei quali costituire forme giuridiche di cooperazione.

Basilicata

Legge regionale disciplinante le unioni di comuni L'ordinamento giuridico della Basilicata in materia di gestione associata e, più in particolare, di unioni di comuni è praticamente inesistente al 2015. In un recente studio della Corte dei Conti, la sezione lucana della magistratura contabile, in merito alle norme di attuazione delle disposizioni nazionali sulla gestione associata delle funzioni e dei servizi, ha affermato che: «non è stata approvata specifica normativa che disciplini la riorganizzazione territoriale e funzionale delle forme associative attraverso la promozione, in ottemperanza delle vigenti disposizioni legislative statali, delle unioni di comuni e delle forme di collaborazione»; allo stesso modo, viene precisato che non sono segnalati provvedimenti regionali relativi alle misure incentivanti alle forme di cooperazione (Corte dei Conti, 2015).

La ricerca sul database delle leggi regionali della Regione Basilicata, però, restituisce un riferimento indiretto alla materia nella Legge Finanziaria 2011, la l.r. 30 dicembre 2010, n. 33 («Disposizioni per la formazione del Bilancio di Previsione Annuale e Pluriennale della Regione Basilicata»).

Dettaglio delle previsioni maggiormente significative in materia Nel provvedimento appena citato viene previsto che: «l'esercizio in forma associata delle funzioni fondamentali dei Comuni avviene mediante sottoscrizione da parte delle Amministrazioni interessate di apposita convenzione». Inoltre, è previsto che «il limite demografico minimo che l'insieme dei Comuni è tenuto a rispettare per l'esercizio in forma associata delle funzioni fondamentali è fissato in cinquemila abitanti».

Misure incentivanti Non previste.

Conclusioni In sostanza, dunque, nella norma richiamata non viene fatto alcun espresso riferimento alle unioni di comuni che, a differenza della quasi totalità degli altri ordinamenti regionali dove rappresentano la forma giuridica “ottimale”, vengono rimpiazzate dalle convenzioni ritenute dal legislatore regionale la *only way* della gestione associata. Peraltro, in assenza di una vera e propria *policy* regionale di riordino territoriale, la disciplina dell’esercizio associato delle funzioni comunali è stata posta in essere come adempimento alla normativa nazionale e quale misura per il contenimento della spesa regionale.

Calabria

Legge regionale disciplinante le unioni di comuni Con la legge regionale 12 dicembre 2011, n. 43, recante «Unione tra i Comuni», la Regione Calabria – a seguito dell’adozione a livello nazionale del complesso delle norme sull’associazionismo obbligatorio delle funzioni fondamentali – «fissa propri limiti demografici minimi per le unioni di comuni». Tale legge regionale è stata successivamente parzialmente modificata con le leggi regionali 6 novembre 2012, n. 53 e 27 dicembre 2012, n. 69.

Dunque, il legislatore regionale calabrese con tale norma si pone l’obiettivo, quasi dando per scontato che l’unione di comuni sia la forma giuridica di intercomunalità ottimale ai fini della gestione associata delle funzioni tra quelle previste, di individuare quelli che possono essere gli ambiti territoriali all’interno dei quali arrivare alla costituzione dei nuovi soggetti giuridici aggregativi.

Dettaglio delle previsioni maggiormente significative in materia A dire il vero, si tratta di un provvedimento normativo piuttosto approssimativo, posto che lo stesso si compone di soli tre articoli, di cui il primo dedicato alle finalità della norma stessa (per l’appunto l’individuazione dei limiti demografici minimi per le unioni di comuni) e il terzo destinato alle previsioni per l’entrata in vigore.

Il corpo centrale del testo, inoltre, è costituito da tre comma attraverso i quali prima viene stabilito che le unioni di comuni siano istituite «in modo che la popolazione residente nei rispettivi territori sia di norma superiore a 4.000 abitanti» (art. 2, comma 1); nei successivi, però, vengono concesse deroghe a tale limite per tutti i comuni interessati dall’obbligo di gestione associata obbligatoria delle funzioni fondamentali. Per tali ultimi comuni, la norma in esame stabilisce che non sia previsto alcun limite demografico minimo.

Misure incentivanti Non previste.

Conclusioni Dunque, siamo dinanzi a un provvedimento con portata particolarmente limitata in quanto a destinatari e che, tra l'altro, non fa altro che stabilire il limite demografico, senza preoccuparsi di ulteriori aspetti parimenti importanti quali, tra l'altro, le forme di incentivazione delle esperienze associative.

Campania

Legge regionale disciplinante le unioni di comuni La legge regionale campana che fa riferimento alla gestione associata di funzioni e servizi da parte dei comuni risale al 1998. Trattasi della legge 15 aprile 1998, n. 6. Tale provvedimento è stato integrato, successivamente, ad opera delle leggi regionali 26 luglio 2002, n. 15, 12 Novembre 2004, n. 8 e 19 gennaio 2007, n. 1. E' da precisare, però, che tale norma disciplina esclusivamente la gestione associata per il tramite di Comunità Montana. Successivamente, nel 2008, con la legge regionale 13 ottobre 2008, n. 13 è stato approvato il Piano Territoriale Regionale che, nelle intenzioni del legislatore regionale doveva fungere da punto di partenza per uno sviluppo territoriale ponderato in diversi settori di *policy* mediante la previsione di ambiti territoriali ottimali. Tale piano, però, non trova nessun aggancio con la normativa regionale in tema di gestione associata e, allo stesso tempo, nessuna legge regionale in materia di associazionismo rimanda a detto piano per l'individuazione degli ambiti ottimali all'interno dei quali costituire forme associative tra comuni.

Successivamente, nel 2012, le Commissioni consiliari permanenti I e VIII della Regione hanno licenziato il testo della proposta di legge recante: «Riforma delle Comunità Montane in Unioni montane dei Comuni, riordino ordinamentale, territoriale e funzionale», ma – ad oggi – tale testo non è stato tradotto in legge regionale. L'approvazione della legge regionale attuativa della Delrio ha probabilmente determinato la mancata adozione del richiamato progetto di legge.

Dettaglio delle previsioni maggiormente significative in materia La Regione, pertanto, se si esclude - per le ragioni riportate in apertura del presente paragrafo - la normativa di attuazione della legge Delrio, non ha adottato una legge regionale che disciplini la costituzione e il funzionamento delle unioni di comuni e/o le altre forme di gestione associata, ad esclusione delle Comunità Montane (peraltro, ormai soppresse).

Misure incentivanti Non è prevista una vera e propria disciplina delle misure economiche incentivanti i processi associativi.

Conclusioni Per quanto riguarda la gestione associata delle funzioni da parte dei comuni, dunque, la Regione Campania – dopo aver puntato per lungo tempo sulle Comunità Montane – si è trovata fino al 2015 dinanzi a un vuoto normativo. L'unico riferimento per i comuni interessati all'associazionismo diverso dalle Comunità Montane è stato esclusivamente il TUEL. Seppur siano stati adottati documenti di programmazione territoriale particolarmente dettagliati, essi non hanno previsto un collegamento con gli ambiti ottimali da individuare per la gestione associata delle funzioni. Curioso sottolineare come la Regione Campania, pur in assenza di una specifica norma in materia, sia stata una delle Regioni che ha presentato ricorso dinanzi alla Corte Costituzionale avverso l'art. 19 del d.l. 95/2012 proprio per la presunta ingerenza del legislatore nazionale in una materia, quella del riordino territoriale, attribuita dalla Costituzione alle Regioni.

Emilia Romagna

Legge regionale disciplinante le unioni di comuni La Regione Emilia Romagna presenta un tessuto normativo in materia di cooperazione intercomunale e di unioni di comuni in costante aggiornamento rispetto alle evoluzioni della legislazione nazionale.

La norma di riferimento risulta essere la l.r. 21 dicembre 2012, n. 21, recante «Misure per assicurare il governo territoriale delle funzioni amministrative secondo i principi di sussidiarietà, differenziazione ed adeguatezza». Tale norma è stata successivamente aggiornata e integrata da più leggi regionali fino, da ultima, alla l.r. 30 luglio 2015, n. 13 (con la quale si è adeguato l'ordinamento ai dettami della legge Delrio).

Dettaglio delle previsioni maggiormente significative in materia Per quanto riguarda gli ambiti ottimali, è doveroso premettere che la l.r. 21/2012 ha previsto che essi debbano essere coerenti con i distretti sanitari già individuati da una precedente norma regionale. Vengono, inoltre, individuati ulteriori criteri quali, ad esempio, la contiguità territoriale, l'appartenenza di tutti i comuni dell'ambito alla medesima Provincia e ulteriori previsioni in particolare per i comuni appartenenti alle Comunità Montane (ora soppresse e trasformate in unioni di comuni). In base ai requisiti definiti dalla legge in esame, i comuni formulano proposte di delimitazione degli ambiti.

In un primo momento, era stato previsto – per gli ambiti ottimali – il «rispetto del limite minimo demografico pari a 30.000 abitanti ovvero di 15.000 abitanti, nel caso di ambiti costituiti in prevalenza da Comuni appartenenti o già appartenuti a Comunità montane».

Successivamente, però, con l'aggiornamento all'atto avvenuto a seguito della l.r. 13/2015, è stata data la possibilità che ciascun ambito già costituito può essere ridelimitato rispettando la soglia minima di 8.000 abitanti, se costituito da comuni appartenuti a Comunità montane, 10.000 abitanti negli altri casi.

Dunque, se inizialmente era stata prevista una soglia "ottimale" particolarmente consistente (30.000 abitanti), successivamente la strategia regionale ha inteso ridimensionare tale soglia abbassandola a 15.000 abitanti.

Misure incentivanti Per valorizzare al massimo gli ambiti individuati, e per fare in modo che il disegno di razionalizzazione territoriale seguisse i criteri individuati dal progetto regionale, la l.r. 21/2012 prevede che: «la Regione incentiva la costituzione di un'unica Unione fra tutti i Comuni appartenenti all'ambito territoriale ottimale, riconoscendone altresì priorità di accesso ai finanziamenti previsti da leggi e regolamenti di settore».

La legge regionale, infine, prevede un *favor* nei confronti delle unioni allorquando disciplina che: «la Regione incentiva la costituzione delle unioni di Comuni in luogo delle convenzioni».

Conclusioni La normativa regionale emiliana, dunque, risulta essere particolarmente minuziosa nel disciplinare sia la portata degli ambiti, sia il dettaglio relativo alla costituzione e alla composizione delle stesse Unioni. I continui aggiornamenti all'atto, inoltre, testimoniano il grado di attenzione della regione verso la cooperazione intercomunale, mediante una strategia ben definita.

Friuli Venezia-Giulia

È doveroso premettere che il Friuli Venezia-Giulia è Regione a Statuto speciale. A norma della Costituzione, infatti, così come la Sicilia, la Sardegna, il Trentino-Alto Adige e la Valle d'Aosta, essa dispone «di forme e condizioni particolari di autonomia» (art. 116), secondo il rispettivo statuto adottato con legge costituzionale. Questo comporta che a tali regioni «nella fase costituzionale transitoria, per particolari ragioni etnico-storico-geografiche» (D'Ignazio e Moschella 2003), sia stata concessa la possibilità di agire secondo particolari privilegi rispetto a quanto previsto per le cosiddette regioni ordinarie. La riforma costituzionale del 2001, prevedendo maggiore autonomia per tali ultime, fa sì che la specialità delle Regioni autonome non risulti più essere così marcata (Gambino et al., 2003).

Legge regionale disciplinante le unioni di comuni La legge regionale di riferimento al 2015 è la l.r. n. 26/2014, concernente «Riordino del sistema Regione – autonomie locali nel Friuli Venezia Giulia. Ordinamento delle Unioni territoriali intercomunali e riallocazione di funzioni amministrative».

Dettaglio delle previsioni maggiormente significative in materia La previsione maggiormente significativa è che tutti i comuni della regione, a seguito di adozione del Piano di riordino territoriale, sono raggruppati in Unioni territoriali intercomunali (UTI). Tali ultimi enti sono dotati di autonomia statutaria e regolamentare «secondo le modalità stabilite dalla presente legge e a essa si applicano i principi previsti per l'ordinamento degli enti locali e, in quanto compatibili, le norme di cui all'articolo 32 del Tuel». Pertanto, anche se con denominazione diversa, trattasi di Unioni di comuni così come le conosciamo negli altri contesti regionali. Le dimensioni delle UTI sono individuate dalla Giunta regionale, tenendo in considerazione i seguenti criteri: contiguità territoriale dei comuni ricompresi nelle unioni, limite demografico minimo per ciascuna unione pari a 40.000 abitanti ovvero pari a 30.000 abitanti qualora comprenda comuni appartenenti o appartenuti a Comunità montane, omogeneità, complementarietà e integrazione delle caratteristiche geografiche, demografiche, di mobilità, ambientali, economiche, sociali, culturali e infrastrutturali, compatibilità con il territorio delle Aziende per l'assistenza sanitaria e integrazione istituzionale rappresentata anche da precedenti forme associative o convenzioni.

Dunque, un insieme di criteri variegati che tengono in considerazione sia la variabile demografica, che variabili istituzionali (nella fattispecie la compatibilità con le aziende per l'assistenza sanitaria) ed esperienziali (prevedenti forme associative). Per favorire appieno il consolidamento del programma regionale di riordino, la norma prevede che l'adesione a un'unione da parte dei comuni non è revocabile per dieci anni.

Le UTI diventano il nuovo punto di riferimento per l'associazionismo intercomunale friulano, posto che le Comunità montane sono soppresse dall'1 luglio 2016.

Misure incentivanti Sono previste numerose forme di incentivazione economica agganciate a più variabili. Curiosa è la previsione secondo cui «ove alla scadenza del primo quadriennio successivo alla costituzione non risulti, in forma consolidata per l'Unione e per i comuni a essa aderenti, il conseguimento di risparmi di spesa nonché di adeguati livelli di efficacia ed efficienza nella gestione, nell'esercizio dei servizi e delle funzioni, l'Amministrazione regionale è autorizzata ad applicare misure di penalizzazione di natura finanziaria». Tali

sanzioni sono da considerare degli incentivi a fare meglio e a conseguire risultati positivi nella gestione.

Conclusioni Il disegno regionale ha trovato qualche problema attuativo nella parte iniziale, posto che l'iniziale operatività delle UTI era fissata per il 31 ottobre 2015, ma ha subito un differimento, prima, al 31 dicembre 2015, poi un ulteriore rinvio di 120 giorni. Da segnalare che avverso il Piano di riordino territoriale sono stati avanzati ricorsi al TAR, sia per presunti vizi di legittimità del piano che per il diniego dell'accoglimento delle richieste di spostamento da un'UTI ad un'altra.

Nonostante ciò, la previsione di un obbligo di adesione, unito alle sanzioni per quelle UTI che non raggiungano risultati di gestione, in termini di efficienza e risparmio, sembrano degli ottimi incentivi affinché il programma possa effettivamente produrre effetti. Sulla decisa limitazione dell'autonomia dei comuni (anche se i comuni potevano chiedere di aderire a UTI diverse rispetto a quelle assegnate), invece, c'è quantomeno da interrogarsi.

Lazio

Legge regionale disciplinante le unioni di comuni La disciplina regionale del Lazio sulle forme di associazionismo intercomunale è contenuta all'interno della l.r. 6 Agosto 1999, n. 14 recante «Organizzazione delle funzioni a livello regionale e locale per la realizzazione del decentramento amministrativo». A dire il vero, la norma menzionata si caratterizza per essere un collettore di un'ampia gamma di materie. Si va dalla ripartizione delle funzioni tra gli enti della regione, agli strumenti di raccordo istituzionale; dalla cooperazione per la concertazione sociale, al ruolo delle autonomie funzionali, delle cooperative, delle organizzazioni di volontariato e delle associazioni; dalla formazione, allo sviluppo economico e alle attività produttive.

Dettaglio delle previsioni maggiormente significative in materia Attraverso la l.r. 14/1999 la Regione Lazio stabilisce che l'esercizio delle funzioni e dei compiti da parte di alcuni comuni, nella fattispecie quelli (di norma) con popolazione inferiore ai 10.000 abitanti, «è affidato alla gestione associata in ambiti territoriali ottimali». La stessa legge non prevede una forma giuridica di cooperazione "preferita", ma lascia liberi i comuni di scegliere «autonomamente nell'ambito di quelle previste dalla legge n. 142/1990».

Nell'ambito di queste previsioni, la legge rimanda al Consiglio regionale l'individuazione di ambiti territoriali ottimali tenendo conto di alcuni elementi quali, tra gli altri, la dimensione

demografica dei comuni coinvolti (che, preferibilmente, non può essere inferiore ai diecimila abitanti), le caratteristiche geografiche, ambientali e storicoculturali, dei territori dei comuni coinvolti, la tipologia ed articolazione delle attività produttive, commerciali o turistiche presenti nei comuni coinvolti, la peculiarità delle popolazioni interessate e la contiguità territoriale fra i comuni coinvolti.

Dunque, nel caso del Lazio, per la costituzione degli ambiti territoriali, la norma prevede che vengano tenute in considerazione più variabili che, effettivamente, potrebbero contribuire a definire una omogeneità composita e maggiormente rispondente alle esigenze del territorio.

E' prevista, infine, la concessione di contributi ai comuni per favorire forme di gestione associata tra i comuni stessi.

Il forte limite della norma in esame è che la stessa è stata adottata ormai quasi 20 anni fa e che, seppur aggiornata successivamente, non ha tenuto conto della normativa nazionale in materia, insistendo in più parti del testo – ad esempio – sullo strumento della Comunità Montana.

Misure incentivanti la Regione ha previsto la concessione di contributi ai comuni, nei limiti degli appositi stanziamenti previsti nel bilancio regionale di previsione, per favorire forme di gestione associata tra i comuni stessi; le modalità e i criteri per la concessione dei contributi sono demandati ad apposita delibera della Giunta regionale.

Conclusioni Siamo dinanzi a un gigantesco contenitore (fatto di ben 209 articoli), all'interno del quale tre articoli sono dedicati agli «ambiti territoriali ottimali di esercizio delle funzioni e dei compiti» e, più nello specifico, agli «interventi per promuovere forme di gestione associata». Una norma ormai ampiamente datata, in palese controtendenza rispetto alle previsioni e alla strategia nazionale.

C'è da dire, però, che è in discussione (a dire il vero già da qualche anno) un progetto di legge sulla cooperazione intercomunale che dovrebbe vedere l'allineamento della normativa regionale a quella nazionale.

Liguria

Legge regionale disciplinante le unioni di comuni L'impianto normativo relativo alla cooperazione intercomunale risente della soppressione delle Comunità Montane. Infatti, norme in materia di cooperazione sono presenti nella l.r. n. 12/1994 «Disciplina della cooperazione tra Regione ed enti locali e norme in materia di riordino territoriale e di

incentivi all' unificazione dei Comuni» e, fino al 2011, nella l.r. n. 24/2008 «Disciplina di riordino delle Comunità montane, disposizioni per lo sviluppo della cooperazione intercomunale e norme a favore dei piccoli Comuni». Tale ultima norma, però, è stata abrogata dalla 12 aprile 2011, n. 7 recente «Disciplina di riordino e razionalizzazione delle funzioni svolte dalle comunità montane soppresse e norme di attuazione per la liquidazione».

Dettaglio delle previsioni maggiormente significative in materia Stante questa situazione, in sostanza, per quanto riguarda le unioni di comuni si riscontra una forte carenza normativa, restando valida solo la previsione secondo la quale, soppresse le Comunità Montane, per la gestione associata delle funzioni, fino all'emanazione di un'apposita legge regionale in materia, «le funzioni già svolte dalle Comunità montane soppresse per conto dei Comuni possono essere svolte dai Comuni stessi in forma associata mediante le opportune modalità di cooperazione, anche assorbendo, preferibilmente, le unità di personale disponibili già adibite a funzioni analoghe sul territorio».

L'unica altra previsione relativa alle unioni è stata adottata con delibera della Giunta regionale n.1398 del 14 novembre 2014, con la quale è stato stabilito che i limiti demografici per la costituzione di unioni di comuni è di 3.500 abitanti, ulteriormente abbassato a 2.100 abitanti per le forme associative cui partecipino comuni appartenuti a Comunità Montane. unioni e convenzioni possono comunque essere istituite e attivate con qualunque soglia demografica, qualora vi partecipino almeno cinque comuni.

Misure incentivanti La l.r. n. 7/2011 ha previsto un *favor* nei confronti delle unioni disponendo che la Regione concede alle forme associative comunali, «favorendo e privilegiando le Unioni o le associazioni montane contributi finalizzati alle spese di avviamento e di funzionamento». Non sono previsti criteri particolari di premialità al raggiungimento di obiettivi e/o soglie ottimali.

Conclusioni L'abrogazione della norma disciplinante le Comunità Montane ha, dunque, lasciato un vuoto normativo per quanto attiene alla cooperazione intercomunale e alle unioni di comuni. La materia è lasciata a pochi articoli della legge che riordina le funzioni dei comuni a seguito della soppressione delle stesse Comunità Montane e a delibere della Giunta regionale. Da segnalare, però, che nonostante ciò, o forse proprio per la mancanza di una legge regionale in materia, la gran parte delle Comunità Montane liguri sono state trasformate in unioni di comuni montani. A tal proposito, infatti, non essendo prevista altra forma dal

legislatore regionale, i comuni hanno probabilmente preferito rifugiarsi nell'unica forma giuridica organica a stabile di cooperazione: l'unione per l'appunto.

Lombardia

Legge regionale disciplinante le unioni di comuni La legge regionale della Lombardia disciplinante le unioni di comuni e le altre forme di gestione associata delle funzioni fondamentali è la 27 giugno 2008, n. 19. Quest'ultima è stata poi modificata dalla legge regionale 28 dicembre 2011, n. 22, con riferimento al limite demografico minimo delle stesse unioni.

Dettaglio delle previsioni maggiormente significative in materia La norma in oggetto prevede che i comuni possono esercitare le funzioni e gestire i servizi in modo coordinato mediante «unioni di comuni lombarde, comunità montane o altre forme associative». La prima particolarità che balza agli occhi, dunque, è che il legislatore regionale prevede una sorta di unione speciale, denominata per l'appunto unione di comuni lombarda. Oltre al rispetto della normativa statale di cui al TUEL, tali unioni devono obbligatoriamente esercitare in forma associata almeno cinque tra le funzioni fondamentali individuate dalla legge statale. A questo punto, anche se la l.r. 19/2008 non lo prevede espressamente, viene a configurarsi un doppio modello di unione: l'unione lombarda appena menzionata e l'unione di comuni di cui all'art. 32 TUEL. Quest'ultima differisce dalla prima solo perché è possibile al suo interno anche la gestione associata di una sola funzione. Non menzionando la possibilità di costituire una unione tradizionale (vale a dire per come disciplinata dalla normativa statale), la legge regionale della Lombardia sembrerebbe escludere la possibilità che vengano costituite forme associative che vedano assegnate meno di cinque funzioni fondamentali.

E' previsto, altresì, un limite demografico minimo fissato in 5.000 abitanti, ovvero a 3.000 abitanti in caso di comuni appartenenti o appartenuti a comunità montane, o pari al quadruplo del numero degli abitanti del comune demograficamente più piccolo tra quelli associati.

Infine, è stato istituito presso la Giunta il registro regionale delle unioni di comuni lombarde.

Misure incentivanti Quale requisito essenziale per l'accesso alle forme di finanziamento disciplinate dalla legge, la norma in esame prevede l'obbligo di iscrizione delle unioni al registro regionale delle unioni di comuni lombardi. I contributi regionali sono concessi solo a queste ultime. Per l'erogazione dei contributi e per la determinazione della relativa entità, la

Giunta dovrà tenere conto, tra le altre cose, dell'esercizio di ulteriori servizi e funzioni rispetto a quelli ricompresi nelle funzioni fondamentali, del numero delle funzioni e della tipologia dei servizi associati e della popolazione residente nei comuni aderenti e del numero di comuni coinvolti.

Conclusioni La disciplina regionale lombarda in materia di unioni, dunque, si presenta sganciata – a differenza di quanto accade in altri contesti regionali – da una programmazione di riordino territoriale, essendo previsto il solo rispetto del vincolo demografico e di un generico ambito territoriale che, però, non è disciplinato in quanto a modalità di individuazione. Inoltre, la particolarità della doppia unione, se da un lato mira a incentivare la costituzione di unioni effettivamente funzionali (con la previsione di un numero minimo di funzioni da associare), dall'altro potrebbe generare non poche confusioni tra i comuni interessati alla gestione associata.

Marche

Legge regionale disciplinante le unioni di comuni La legge regionale marchigiana di riferimento per quanto attiene alla gestione associata sovracomunale e alle unioni di comuni è la l.r. 1 luglio 2008, n. 18 («Norme in materia di comunità montane e di esercizio associato di funzioni e servizi comunali»), poi modificata e integrata dalla l.r. 21 dicembre 2012, n. 44 con la quale, tra le altre cose, è stato rivisto il limite demografico minimo delle unioni di comuni. Da segnalare, infine, la l.r. 11 novembre 2013, n. 35 con la quale – a seguito di soppressione delle Comunità Montane – sono state disciplinate «le Unioni montane e l'esercizio associato delle funzioni dei comuni montani».

Dettaglio delle previsioni maggiormente significative in materia La Regione Marche fino al 2013 puntava in maniera decisa sulle Comunità Montane, poi soppresse con la possibilità per i comuni facenti parte di trasformarle in unioni montane. La legge regionale di riferimento (la n. 18/2008), pertanto, fa solo un generico riferimento alle restanti forme di esercizio associato, prevedendo – genericamente – che «La Regione promuove le Unioni di Comuni, le fusioni di Comuni e l'esercizio associato di funzioni e servizi comunali, con specifico riguardo per i Comuni di minore dimensione demografica e fornendo agli enti interessati il necessario supporto tecnico ed amministrativo». A tal fine, per comuni di minore dimensione demografica si intende quelli con popolazione fino a 3.000 abitanti.

E' prevista l'adozione di un programma di riordino territoriale che contenga l'individuazione della dimensione territoriale ottimale ed omogenea per area geografica per lo svolgimento e la determinazione delle priorità di finanziamento. La legge, però, nel rimandare alla Giunta l'adozione di tale programma, non fornisce alcuna linea guida rispetto alle caratteristiche che lo stesso deve prendere in considerazione al fine dell'individuazione dei limiti territoriali ottimali.

La legge regionale 44/2012 è intervenuta successivamente per stabilire un limite demografico minimo delle unioni di comuni, fissandolo in 5.000 abitanti (fermo restando il limite dei 3.000 abitanti, per i comuni che appartengono o sono appartenuti a comunità montane).

Misure incentivanti La legge regionale di riferimento per gli incentivi alle forme associative è la 46/2013, con la quale è previsto che al fine di incentivare l'integrazione istituzionale e territoriale, la Regione concede ausili finanziari, contributi o vantaggi economici o patrimonialmente valutabili. Tale previsione, però, inserita in una norma relativa alle più generali disposizioni finalizzate ad incentivare l'integrazione istituzionale e territoriale, non contiene un collegamento diretto con il complessivo impianto disciplinante le forme associative e, pertanto, non è considerabile come una vera e propria disciplina delle misure incentivanti.

Conclusioni Il complesso della normativa in materia di gestione associata e di Unioni di comuni, pertanto, risulta essere particolarmente generico e lacunoso, incluse le forme di incentivazioni che dovrebbero e potrebbero fare la differenza in quanto a diffusione del fenomeno. La Corte dei Conti (2015), a tal proposito, evidenziano forti criticità delle norme regionali in materia sostenendo che «I vincoli associativi astratti e generali, previsti dalla normativa nazionale non consentono di differenziare le peculiari situazioni locali. Tali vincoli sommati a quelli finanziari e assunzionali rendono complesso il raggiungimento degli obiettivi di costituire forme associative con standard migliori rispetto a quello dei singoli Comuni».

Molise

Legge regionale disciplinante le unioni di comuni Con la legge regionale 24 marzo 2011, n. 6, la Regione Molise ha inteso approvare la disciplina relativa alle «Norme

sull'organizzazione dell'esercizio di funzioni e compiti amministrativi a livello locale. Soppressione delle Comunità Montane».

Dettaglio delle previsioni maggiormente significative in materia Innanzitutto, è da sottolineare come – per l'appunto – siano state soppresse tutte le Comunità Montane costituite sul territorio e non si sia proceduto a una loro trasformazione in altri enti. Per la loro sostituzione, infatti, la Regione Molise ha pensato a una programmazione regionale che individui ambiti ottimali per lo svolgimento delle funzioni. Tale individuazione riguarda, ovviamente, non solo i comuni montani, ma tutti gli enti comunali molisani.

Proprio l'individuazione degli ambiti ottimali riveste di particolare importanza, posto che il processo che sta portando alla loro definizione si caratterizza come fortemente partecipativo. Infatti, una volta individuati con atto della giunta regionale (a seguito di un processo che vede anche la partecipazione degli stessi comuni ad appositi tavoli di lavoro), le amministrazioni comunali sono chiamate a esprimersi attraverso delibere sull'eventuale dissenso alla proposta.

Gli ambiti individuati per legge diventano tassativi, prevedendo – infatti – la norma in esame che «non sono ammessi altri ambiti territoriali per lo svolgimento di funzioni in forma associata, se non quelli definiti in applicazione della stessa presente legge».

Successivamente all'individuazione degli ambiti, i comuni hanno la possibilità di perseguire la cooperazione mediante una qualsiasi tra le forme giuridiche messe loro a disposizione dalla normativa vigente (unione o convenzione). La l.r. Molise 6/2011 prevede, poi, che ad ogni comune dell'ambito ottimale è consentita l'adesione a una sola delle forme associative individuate.

Quanto detto finora comporta che non possono essere poste in essere forme di cooperazione all'esterno dell'ambito territoriale ottimale (quindi, neanche convenzioni) e che, comunque, all'interno dell'ambito si deve optare o per l'unione o per la convenzione. Si tratta, senza dubbio, di una forma particolarmente spinta di razionalizzazione delle forme di cooperazione.

La legge in esame, poi, prevede che «entro novanta giorni dalla costituzione della nuova forma associativa i Comuni inclusi nell'ambito ottimale provvedono allo scioglimento delle unioni o alla risoluzione delle convenzioni in atto, ove l'unione esistente non coincida con l'ambito ottimale individuato». Questo comporta che tutte le esperienze associative maturate in precedenza, a prescindere se siano state più o meno efficienti e se abbiano risposto alle

esigenze dettate dalla comunità interessate, qualora non coincidano con l'ambito, debbano essere soppresse. Si tratta, in questo caso, senza dubbio, di una forma di *reset* del progresso difficilmente condivisibile. Con molta probabilità, sarebbe stato maggiormente auspicabile la previsione nella legge di una riserva in favore delle esperienze di cooperazione in grado di dimostrare risultati concreti di efficientamento amministrativo-gestionale.

La stessa legge regionale stabilisce la possibilità di prevedere un limite temporale all'unione (non inferiore a dieci anni), in controtendenza alla normativa nazionale che, in passato, era intervenuta proprio per eliminare qualunque scadenza. Allo stesso modo, in controtendenza rispetto all'evoluzione normativa in materia si pone la previsione secondo cui «l'Unione di comuni si intende costituita laddove è formalizzata l'adesione ad essa di almeno i quattro quinti dei comuni che costituiscono l'ambito ottimale individuato dalla Regione». Tale disposto appare essere un forte limite alla costituzione della stessa unione, soprattutto rispetto alla politica adottata a livello statale di eliminare tutti quei vincoli che, in passato, avevano portato alle difficoltà di implementazione della *policy* nazionale³⁵.

Misure incentivanti Non previste.

Conclusioni Indubbiamente la Regione Molise confida molto sulla programmazione degli ambiti ottimali e, dunque, sulla partecipazione dei comuni alla fase di individuazione degli stessi. Ne è dimostrazione il disposto secondo cui i comuni dell'ambito che non aderiscono all'unione già costituita «non possono aderire ad altre unioni, né costituirne altre autonomamente», in sostanza il disegno regionale è vincolante o, se vogliamo, visto che gli amministratori locali hanno preso parte al disegno, in realtà essi sono solo obbligati a rispettare i patti.

Piemonte

Legge regionale disciplinante le unioni di comuni Il Piemonte disciplina la materia del unioni di comuni e della gestione associata delle funzioni comunali con la legge regionale 28 settembre 2012, n. 11. (modificata più volte nel corso degli anni)³⁶.

Dettaglio delle previsioni maggiormente significative in materia Nella legge in esame non sono previste particolari previsioni per la costituzione e il funzionamento delle unioni se non

³⁵ Il riferimento va ai numerosi vincoli previsti dalla 142/1990 che avevano rappresentato una vera e propria zavorra al decollo della costituzione delle Unioni di comuni. Sul punto si veda quanto diffusamente trattato nel capitolo 2.

³⁶ Nello specifico le modifiche sono intervenute con le leggi regionali 14/2012, 18/2012, 17/2013, 03/2014, 03/2015, 26/2015, 06/2016.

quelle contenute nella normativa nazionale. È, però, prevista – come per la legge regionale molisana – una durata dell’unione di comuni (anche in questo caso non inferiore ai dieci anni) e, anche in questo caso, occorre sottolineare la controtendenza di tale previsione rispetto all’evoluzione normativa in materia a livello nazionale (quanto, per l’appunto, con la l. 265/1999 venne abolita la caratteristica di ente a scadenza che l’unione presentava a norma della l. 142/1990).

Per quanto attiene gli ambiti territoriali ottimali, la Regione Piemonte ha individuato tre tipologie di ambiti denominate aree (area montana, area collinare e area di pianura). La classificazione nelle tre diverse aree, in attesa di nuovi provvedimenti in merito, è stata operata in base a quanto già normato con la deliberazione del Consiglio regionale n. 826-6658 del 12 maggio 1988.

Partendo dalle aree territoriali, i comuni elaborano una proposta di aggregazione con altri comuni appartenenti alla medesima area territoriale omogenea e a limiti demografici minimi variabili a seconda della tipologia di area (3.000 abitanti per le aree montane e collinari, 5.000 per le aree di pianura). Tali proposte sono poi approvate dalla Giunta regionale.

Misure incentivanti E’ previsto che i contributi economici regionali siano erogati alle forme associative che rispettino i requisiti di aggregazione (aree territoriali omogenee e limiti demografici) e che si accreditino per il tramite della Carta delle forme associative del Piemonte.

Conclusioni Dunque, anche in questo caso, la Regione stabilisce non solo la necessità che per il tramite delle forme di cooperazione venga raggiunta una soglia demografica minima, ma che – comunque – vengano rispettate delle caratteristiche territoriali (omogeneità dei territori) tali da preservare le specificità delle aree interessate.

Puglia

Legge regionale disciplinante le unioni di comuni La Regione Puglia disciplina la materia con la l.r. 6 agosto 2014, n. 34 recante «Disciplina dell’esercizio associato delle funzioni comunali». Seppur approvata solo qualche mese dopo la legge Delrio, tale provvedimento – il cui iter è evidentemente iniziato ben prima della promulgazione della l. n. 56/2014 – non è da considerare quale attuativo di quest’ultima.

Dettaglio delle previsioni maggiormente significative in materia La Regione ha previsto l’individuazione di dimensioni territoriali ottimali, mediante un processo partecipativo con il

coinvolgimento dei comuni e della “Cabina di regia”. Tale ultimo istituto, introdotto e disciplinato dalla l.r. 36/2008, è un «organo di concertazione, cooperazione e coordinamento tra Regione, comuni, comunità montane, province e altri enti locali, composta dal Presidente della Giunta regionale o da suo delegato, che la presiede, dalle rappresentanze regionali dell’Associazione nazionale comuni italiani (ANCI), dell’Unione province d’Italia (UPI) e dell’Unione nazionale comuni, comunità, enti montani (UNCCEM), nelle persone dei rispettivi presidenti o dei loro delegati. La Cabina di regia ha il compito di raggiungere, sul processo di decentramento amministrativo, intese di livello interistituzionale, attraverso il metodo del confronto e della concertazione»³⁷. La definizione territoriale ottimale per l’esercizio delle funzioni fondamentali deve, in ogni caso, rispettare alcuni criteri quali, ad esempio, l’appartenenza alla medesima area geografica omogenea (precedentemente individuata), l’appartenenza dei comuni alla medesima provincia, la contiguità territoriale e una dimensione demografica non inferiore ai 10.000 abitanti (anche se sono previste deroghe in caso di isole etniche e unioni già costituite).

Misure incentivanti Per quanto attiene all’incentivazione dell’esercizio associato, la legge in oggetto specifica che la Giunta innanzitutto favorisce, nell’ordine, fusioni e unioni in maniera prioritaria rispetto alle altre forme di cooperazione. Successivamente, saranno favorite quelle forme associative che garantiscono un ampliamento territoriale maggiore rispetto alle dimensioni ottimali previste nel piano di riordino e quelle che prevedano il trasferimento di funzioni ulteriori rispetto a quelle fondamentali, tenendo in considerazione il numero di comuni associati e l’appartenenza dei comuni interessati alle aree interne. Inoltre, è previsto che la Giunta possa concedere contributi ulteriori finalizzati «alla realizzazione di fusioni tra comuni e Unioni di comuni, a concorso delle spese per l’elaborazione di progetti di riorganizzazione e per l’avviamento di forme di gestione associata comunale, dando priorità alla attuazione in forma associata dello sportello unico per le attività produttive (SUAP)» e, parimenti, «alla realizzazione, nelle aree interne, di forme associative comunali per l’esercizio di funzioni e servizi in forma associata, a concorso delle spese per l’elaborazione di progetti e all’organizzazione in associazione delle funzioni medesime per il conseguimento di significativi livelli di efficacia, efficienza e riduzione dei costi del loro esercizio».

Conclusioni In definitiva, la Regione Puglia punta su forme associative – in specie unioni – che riescano a garantire dimensioni associative particolarmente significative, concedendo,

³⁷ Art. 8, legge Regione Puglia 9 dicembre 2008, n. 36.

inoltre, benefit a quegli enti che addirittura superino la dimensione ottimale individuata dal piano di riordino. Tale previsione appare come un controsenso, posto che l'ottimalità della dimensioni non deve essere intesa quale dimensione minima, ma – per l'appunto – come dimensione tipo alla quale avvicinarsi il più possibile. Insistere su dimensioni più ampie possibile, come spiegato anche in precedenza, non è necessariamente sinonimo di qualità. Inoltre, viene posta molta attenzione alle aree interne, le cui eventuali forme associative vengono finanziate in maniera prioritaria. Proprio questa previsione, sembra entrare in contrasto con la precedente allorquando è necessario ricordare che una delle particolarità delle aree interne è proprio la ridotta dimensione demografica dei comuni interessati. Ragion per cui, la Regione Puglia sta insistendo nella creazione, nelle aree interne, di enti associativi che, per accedere a finanziamenti aggiuntivi, dovranno necessariamente prevedere l'associazione di un numero di comuni particolarmente significativo e, di conseguenza, di un territorio che potrebbe risultare eccessivamente dispersivo.

Sardegna

Legge regionale disciplinante le unioni di comuni Nella specifica materia dell'esercizio associato delle funzioni e delle unioni di comuni, la Sardegna (Regione a Statuto speciale) è intervenuta con l'approvazione della legge regionale 2 agosto 2005, n. 12 «Norme per le unioni di comuni e le comunità montane. Ambiti adeguati per l'esercizio associato di funzioni. Misure di sostegno per i piccoli comuni».

Dettaglio delle previsioni maggiormente significative in materia Tale norma demanda, innanzitutto, alla Giunta regionale l'approvazione di un «Piano per il riordino degli ambiti territoriali ottimali per le funzioni associate» attraverso il quale dividere in aree omogenee tutti i comuni di cui si compone la regione. Gli ambiti, a norma di legge, devono tenere in considerazione – tra l'altro – la memoria storica e culturale dei territori e la conformazione delle regioni storiche della Sardegna e le gestioni associate già costituite o in itinere. La definizione degli ambiti, e del complessivo piano di riordino, vede il coinvolgimento dei comuni i quali, attraverso delibera del consiglio, esprimono le proprie determinazioni riguardanti la collocazione del proprio ente.

Secondo questi dettami, la Giunta regionale sarda, con delibera del 15 dicembre 2006, n. 52/2, ha adottato il Piano di riordino, individuando 37 ambiti ottimali all'interno dei quali sono raggruppati tutti i comuni di cui si compone il territorio regionale.

Nel disciplinare gli ambiti all'interno dei quali costituire le unioni di comuni, la legge in oggetto non prevede alcun riferimento al piano di riordino, consentendo – dunque – agli enti municipali di costituire forme associative anche al di fuori di quanto approvato dalla Giunta regionale.

Viene, però, previsto che al fine della costituzione di unioni «sono considerati ambiti adeguati e beneficiano degli interventi», anche economici, quelli costituiti «di norma fra almeno quattro comuni e con una popolazione compresa fra i 5.000 e i 25.000 abitanti». Dunque, viene individuato un doppio requisito: uno demografico e uno istituzionale. Da evidenziare come il limite demografico non sia solo minimo (5000 abitanti), ma anche massimo (non più di 25000 abitanti), sottolineando – in qualche modo – la necessità di arrivare non tanto a un accorpamento a tutti i costi dei piccoli comuni, ma anche di ottenere la costituzione di enti di cooperazione effettivamente funzionali.

Misure incentivanti Se la costituzione delle unioni non è agganciata agli ambiti di cui al Piano approvato dalla Giunta, l'accesso ai finanziamenti regionali però lo è. Infatti, la l.r. 12/2005 prevede che «i trasferimenti sono disposti a favore delle unioni di comuni e delle comunità montane e di altre forme di gestione associata i cui ambiti territoriali siano coerenti con le previsioni del Piano degli ambiti ottimali».

Vengono, inoltre, stabiliti ulteriori criteri per il riparto dei fondi quali, ad esempio, la popolazione residente, l'estensione del territorio, il numero delle funzioni esercitate. Per tale ultimo punto è chiarito che «si tiene conto esclusivamente delle funzioni esercitate in forma associata da almeno i tre quinti dei comuni che aderiscono» e che «non si considerano gli enti che esercitano in forma associata una sola funzione».

Questo tipo di criteri contribuiscono a delineare la figura di una forma giuridica di cooperazione effettiva, ovvero rispondente alla *mission* di gestione delle funzioni comunali cui anche la normativa nazionale fa riferimento, e funzionale, vale a dire – anche attraverso ambiti dimensionali ottimali – in grado di produrre miglioramenti (in termini di efficacia, efficienza ed economicità) nell'offerta resa ai cittadini.

Conclusioni La legge della Sardegna in materia di unioni, dunque, appare rivolta alla costituzione di enti sovracomunali grandi dal punto di vista demografico. Inoltre, il legislatore sardo punta a concretizzare il disegno di riordino territoriale pensato soprattutto attraverso vincoli e incentivi rivolti ai comuni che rispettano gli ambiti ottimali individuati.

Sicilia

Legge regionale disciplinante le unioni di comuni La normativa vigente della Regione Siciliana, altra regione a ordinamento speciale, rappresenta un caso veramente particolare di legislazione in materia di associazionismo intercomunale, perché in assoluta controtendenza rispetto alla *policy* avviata dal legislatore nazionale.

È da ricordare, infatti, che la strategia nazionale, confermata da ultimo dalla legge Delrio, va verso la soppressione delle Province (anche se tale proposito ha subito uno stop a seguito della bocciatura referendaria della riforma costituzionale c.d. Renzi-Boschi) e una sostituzione del loro ruolo di meso-governo con forme di cooperazione intercomunale, in particolar modo unioni di comuni e Città Metropolitane. La Regione Siciliana, invece, con la legge regionale 24 marzo 2014, n. 8 («Istituzione dei liberi consorzi comunali e delle città metropolitane») e, successivamente, con la legge regionale 4 agosto 2015, n. 15 («Disposizioni in materia di liberi Consorzi comunali e Città metropolitane. Razionalizzazione delle forme di esercizio associato di funzioni tra comuni»), ha posto in essere un impianto diametralmente diverso.

Dettaglio delle previsioni maggiormente significative in materia Infatti, innanzitutto, è previsto che «al fine di razionalizzare l'erogazione dei servizi al cittadino e di conseguire riduzioni dei costi della pubblica amministrazione, [...] è disciplinata l'istituzione di nove liberi Consorzi comunali, [...] “liberi Consorzi”, che in sede di prima applicazione [...] coincidono con le Province regionali di Agrigento, Caltanissetta, Catania, Enna, Messina, Palermo, Ragusa, Siracusa e Trapani». In un secondo momento, con la l.r. 15/2015, è stato previsto che «i liberi Consorzi comunali di Palermo, Catania e Messina, composti dai comuni delle corrispondenti province regionali, [...] costituiscono le Città metropolitane». In sostanza, dunque, seppur con denominazione differente, in Sicilia sono state rivitalizzare le Province quale livello “ottimale” di aggregazione sovracomunale (D'Amico e Piraino 2014).

Per quanto attiene alla cooperazione intercomunale, la 15/2015 stabilisce che «è fatto divieto ai comuni di istituire nuove entità, comunque denominate, ivi compresi gli organismi di cui agli articoli 31 e 32 del decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267 (Tuel), per l'esercizio associato di funzioni». Dunque, non possono più essere istituiti Consorzi e unioni di comuni (rispettivamente artt. 31 e 32 TUEL). E', però, previsto che «gli statuti dei liberi Consorzi comunali e delle Città metropolitane possono prevedere forme di esercizio associato di funzioni da parte dei comuni». In sostanza, per il legislatore regionale siciliano il livello

ottimale è quello dei liberi consorzi e solo al loro interno, eventualmente, possono essere previsti sub-ambiti associativi. Per quanto riguarda le dimensioni dei liberi consorzi, viene stabilito che per future nuove costituzioni la dimensione minima deve essere di 180.000 abitanti.

Misure incentivanti Non previste.

Conclusioni In sostanza, dunque, la Regione Siciliana ha confermato quale dimensione ottimale per la gestione sovracomunale delle funzioni e dei servizi quella delle ex province, ponendo un esplicito divieto alla costituzione delle unioni.

Toscana

Legge regionale disciplinante le unioni di comuni La norma di riferimento è la legge regionale 27 dicembre 2011, n. 68 «Norme sul sistema delle autonomi e locali», poi parzialmente modificata nel 2015 e nel 2016 a seguito dell'approvazione delle leggi attuative della Delrio.

Dettaglio delle previsioni maggiormente significative in materia L'analisi degli articoli restituisce una norma particolarmente dettagliata, in grado di limitare al massimo la possibilità di riscontrare vuoti normativi in materia. Basti pensare che, unica nel suo genere, nel disciplinare gli organi dell'unione, la l.r. 68/2011 tutela in maniera espressa e perentoria la rappresentanza di genere.

La prima particolarità che balza agli occhi rispetto alla legge in esame è, nelle norme generali del titolo dedicato all'esercizio associato delle funzioni, la definizione secondo cui «si ha esercizio associato di funzioni di enti locali quando, per effetto della stipula di un atto associativo, una struttura amministrativa unica svolge funzioni, e pone in essere atti e attività relativi, di cui sono titolari comuni o province». Seppur apparentemente scontata, questa precisazione riveste di particolare importanza, posto che il problema di molti enti associativi in Italia è proprio il carattere di scatola vuota, per cui agli atti costitutivi stipulati non corrispondono poi uffici unici o una effettiva gestione associata di funzioni e servizi a beneficio della cittadinanza di riferimento (Marotta 2015). L'inserimento di una simile definizione nel corpo normativo fa sì che gli enti di cooperazione intercomunale “non sostanziali” non possano accedere a tutte le agevolazioni (non solo economiche) previste dalla normativa in materia.

Anche la Regione Toscana prevede l'organizzazione dei servizi e delle funzioni sul territorio in base ad ambiti territoriali individuati da legge regionale. Infatti, la l.r. 68/2011 contiene un allegato in cui sono stati individuati le dimensioni territoriali adeguate. Tale dimensione è costituita da aggregazioni di comuni, «aventi territorio di norma contermini e con popolazione complessiva superiore a 5.000 abitanti», in ogni caso le medesime aggregazioni sono costituite all'interno degli ambiti adeguati.

Per quanto riguarda le unioni di comuni, la normativa regionale toscana è sicuramente tra le più dettagliate del panorama normativo italiano, specificando e normando molti (praticamente tutti) gli aspetti organizzativi e procedurali di questa forma giuridica di cooperazione intercomunale. Innanzitutto, viene stabilito che «fatte salve le unioni già costituite all'entrata in vigore del presente comma, l'unione può essere costituita esclusivamente tra comuni del medesimo ambito [...], deve essere costituita da almeno tre comuni e deve raggiungere il limite demografico minimo di 10.000 abitanti». Dunque, rispetto a quanto accaduto in altre Regioni (vedi ad esempio il Molise), vengono tutelate e salvaguardate le esperienze associative pregresse. In secondo luogo, viene prevista una duplice soglia dimensionale, una istituzionale (almeno tre comuni) e una demografica (minimo 10.000 abitanti). I vincoli dimensionali posti per le unioni sono maggiori rispetto a quelli previsti per gli abiti adeguati. Con molta probabilità, tale differenza risiede nella volontà di considerare l'unione non solo come una forma di gestione associata, ma una esperienza stabile di cooperazione da costituire con l'auspicio di una futura fusione. Dai limiti demografici sono esclusi i comuni obbligati alla gestione associata delle funzioni fondamentali ai sensi della normativa statale. Per tali comuni, infatti, il limite si abbassa a 5.000 abitanti.

E' da ricordare, infine, che a norma della medesima legge è stata prevista la soppressione delle Comunità Montane e la loro trasformazione, previa volontà dei comuni interessati (non necessariamente tutti), in unione di comuni montani.

Misure incentivanti la legge in esame disciplina nel dettaglio i contributi alle forme di cooperazione intercomunali, prevedendo maggiorazioni nel caso di coincidenza con gli ambiti territoriali ottimali individuati. Altrettanto dettagliata la disciplina dei contributi alle fusioni individuate, evidentemente, quale soluzione ottimale al problema della frammentazione comunale.

Conclusioni Siamo, dunque, dinanzi a una legge particolarmente dettagliata, disciplinante il riordino territoriale a partire da un progetto ben definito e promosso attraverso la definizione di criteri di incentivazione a esso legato. Minuziosa anche la disciplina degli organi dell'unione che viene individuata quale favorita tra le forme associative.

Trentino Alto Adige

Legge regionale disciplinante le unioni di comuni Regione a Statuto speciale, il Trentino Alto Adige disciplina la gestione associata delle funzioni e dei servizi e le unioni di comuni mediante il Testo unico delle leggi regionali D.P. Reg. 01/02/2005 n. 3/L (Testo unico delle leggi regionali sull'ordinamento dei comuni della Regione Autonoma Trentino-Alto Adige). Più precisamente, il capo VIII contiene la disciplina delle forme di cooperazione intercomunali, ivi comprese le stesse unioni.

Da evidenziare, inoltre, come la Costituzione riservi un regime di specialità alle Province autonome di Trento e Bolzano. In virtù di ciò, le due Province hanno la possibilità di adottare norme proprie di ulteriore dettaglio, nell'ambito dei principi di cui alla legge statale e regionale.

Dettaglio delle previsioni maggiormente significative in materia Per quanto attiene alla normativa regionale, essa disciplina che sia la legge provinciale a stabilire quali funzioni siano esercitate in forma associata dai comuni, nonché, per ciascuna funzione, la forma o le forme di gestione associata da utilizzare.

La legge individua quali forme di cooperazione le convenzioni, il Consorzio-azienda, le unioni di comuni, i Consorzi obbligatori di funzioni e l'associazione di comuni. Quest'ultima è definita come «un'associazione di comuni con personalità giuridica di diritto pubblico per la gestione associata di funzioni e servizi». La legge regionale, in assenza – come vedremo – di una legge provinciale in materia, stabilisce che «nella provincia di Bolzano le unioni possono essere costituite solo da comuni con popolazione inferiore ai 15.000 abitanti».

Al 2015, infatti, solo la Provincia di Trento ha adottato una legge in materia: la legge provinciale 3/2006 (Norme in materia di governo dell'autonomia del Trentino). La l.p. 3/2006 ha disposto la definizione delle Comunità, «enti pubblici locali a struttura associativa costituiti obbligatoriamente dai comuni compresi in ciascun territorio individuato dai comuni» sulla base delle norme della legge stessa. Tali enti sono da considerarsi come una forma particolare di unione di comuni, molto simile a quest'ultima per organi e funzionamento.

Sul finire del 2015, la Giunta provinciale ha definito gli ambiti associativi ed ha individuato, per ciascuno di essi, gli obiettivi di riduzione di spesa da raggiungere entro tre anni dalla costituzione delle gestioni associate. Gli ambiti associativi sono stati individuati nel rispetto di alcuni criteri quali, ad esempio, una popolazione di almeno 5.000 abitanti e la contiguità territoriale dei comuni.

Misure incentivanti La Regione Trentino Alto Adige ha abolito tutte le forme di incentivazione delle unioni, prevedendo – al contrario – più misure economiche incentivanti le fusioni.

Conclusioni La possibilità di adottare una normativa regionale e una provinciale ha configurato un sistema particolarmente variegato, caratterizzato da forme diverse (e da criteri diversi) per il riordino territoriale. La legge regionale, demandando alla Provincia l'ulteriore dettaglio in materia, ha determinato non poca confusione. Per quanto attiene alle unioni, infatti, l'assenza di una legge nella Provincia di Bolzano fa sì che non si registrino unioni costituite nel relativo territorio. Allo stesso modo, la previsione delle Comunità, quali enti per la gestione associata delle funzioni comunali, ha fatto sì che solo due unioni (ex. articolo 32 TUEL) siano state realizzate.

Umbria

Legge regionale disciplinante le unioni di comuni Con la legge regionale 24 settembre 2003, n. 18, la Regione Umbria ha approvato le «norme in materia di forme associative dei comuni e di incentivazione delle stesse. Altre disposizioni in materia di sistema pubblico endoregionale». Tale impianto è rimasto sostanzialmente invariato fino all'approvazione della l.r. 2 aprile 2015, n. 10 con la quale, con riferimento agli ambiti territoriali delle gestioni associate e delle unioni di comuni – come vedremo più avanti - ha introdotto limiti dimensionali demografici esclusivamente per i comuni tenuti all'esercizio in forma associata delle funzioni fondamentali.

Dettaglio delle previsioni maggiormente significative in materia La norma in esame ha previsto l'adozione, da parte della Giunta regionale, di un Programma di riordino territoriale anche sulla base delle fusioni, delle unioni, delle comunità montane e delle associazioni intercomunali già istituite. A differenza di quanto previsto da molte leggi in materia di altri contesti regionali, non è previsto alcun limite demografico o dimensionale minimo cui la Giunta regionale deve attenersi. Tale previsione è stata poi parzialmente integrata dalla l.r.

10/2015 mediante la quale è stato previsto che «il limite demografico minimo per l'insieme dei comuni che sono tenuti all'esercizio in forma associata delle funzioni fondamentali è fissato in tremila abitanti, ovvero in mille abitanti per i comuni già appartenuti a comunità montane, fermo restando che in tal caso le unioni e le convenzioni devono essere formate da almeno tre comuni già appartenuti a comunità montane».

La Regione fa molto affidamento sulle pregresse esperienze associative: «costituiscono in ogni caso ambito ottimale le zone omogenee delle Comunità montane e gli ambiti territoriali delle unioni di Comuni». Ma, a ben vedere, questo aspetto appare quantomeno curioso. Infatti, è noto che le Comunità Montane siano ovunque in dismissione proprio perché non ritenute particolarmente efficienti rispetto allo scopo del riordino territoriale e, soprattutto, che in Umbria dal 2001 è attiva una sola unione.

In ogni caso, la Regione Umbria considera l'unione di comuni quale forma associativa favorita. Tale considerazione è supportata dalla previsione secondo cui «nella determinazione dell'importo dei contributi ordinari è prevista in ogni caso una maggiorazione per le Unioni». Seppur non previsti limiti dimensionali demografici o istituzionali, la l.r. 18/2003 fotografa una tipologia associativa “ideale” identificandola in quelle unioni «delle quali fanno parte comuni con popolazione inferiore a 5.000 abitanti» e che abbiano avuto «riguardo in particolare alla gestione associata dei servizi educativi-scolastici e socio-sanitari» posto che, come lo stesso articolato spiega, l'obiettivo deve essere proprio quello di «favorire la permanenza di tali servizi nei comuni di minore dimensione demografica».

Misure incentivanti Alle unioni che presentano le caratteristiche sopra riportate la Regione attribuisce delle maggiorazioni nei contributi previsti secondo, dunque, un criterio di premialità collegato al rispetto del disegno di riordino territoriale pensato dal legislatore.

Conclusioni Come abbiamo avuto modo di vedere, dunque, la legislazione regionale umbra ha posto in essere una disciplina del riordino territoriale non omogenea, lasciando alla Giunta il compito di disegnare gli ambiti ottimali, salvo poi intervenire successivamente per fornire alcune linee di indirizzo. La costituzione di una sola unione sul territorio regionale in tutti questi anni, inoltre, fa pensare che il legislatore regionale non abbia insistito su una programmazione del riordino territoriale chiara e in grado di produrre effetti sul territorio.

Valle d'Aosta

Legge regionale disciplinante le unioni di comuni La Regione Valle d'Aosta, con la legge regionale 5 agosto 2014, n. 6 («Nuova disciplina dell'esercizio associato di funzioni e servizi comunali e soppressione delle Comunità montane»), è intervenuta in maniera perentoria sul riordino territoriale regionale. Infatti, con tale norma, il legislatore regionale ha diviso il territorio in nove aree e ricompreso tutti i comuni (a eccezione del capoluogo Aosta) all'interno di altrettante *Unités des Communes* che, seppur con denominazione differente, ricalcano esattamente tutti i caratteri giuridici delle unioni di comuni di cui all'art. 32 del Testo Unico sull'ordinamento degli Enti Locali.

Questi nuovi soggetti giuridici sostituiscono le Comunità Montane che in Valle d'Aosta, Regione a ordinamento speciale, hanno rivestito un ruolo particolarmente importante nell'ambito della gestione associata delle funzioni e dei servizi. Le *Unités* si pongono l'obiettivo di associare «comuni contermini che condividono un territorio e obiettivi di sviluppo comuni».

Dettaglio delle previsioni maggiormente significative in materia Il processo di formazione degli ambiti delle *Unités* prevedeva innanzitutto un limite demografico minimo definito in 10.000 abitanti, derogabile in quelle situazioni in cui si rende necessario tutelare particolari caratteristiche linguistiche e territoriali. Successivamente, entro una data stabilita, «ciascun Comune, previa intesa con gli altri comuni interessati, definisce una proposta di associazione», in base alla quale la Giunta regionale individua gli ambiti territoriali delle *Unités*.

L'appartenenza alle *Unités* può essere modificata anche successivamente alla costituzione delle stesse, a seguito di delibera del comune o dei comuni interessati. La legge regionale in oggetto individua espressamente quali sono le funzioni che obbligatoriamente devono essere esercitate mediante *Unité*. In particolare, queste ultime vengono individuate in: sportello unico degli enti locali (SUEL); servizi alla persona (con particolare riguardo, tra le altre cose, a assistenza domiciliare e microcomunità, assistenza agli indigenti, assistenza ai minori e agli adulti, scuole medie e asili nido, soggiorni vacanze per anziani, telesoccorso, trasporto di anziani e inabili); servizi connessi al ciclo dell'acqua; servizi connessi al ciclo dei rifiuti; servizio di accertamento e riscossione volontaria delle entrate tributarie.

Misure incentivanti La l.r 6/2014 ha previsto che tutti i contributi finanziari, le dotazioni (anche in termini di personale), precedentemente assegnate alle Comunità Montane sono adesso assegnate alle *Unités*.

Conclusioni Questo tipo di impostazione della legge regionale, con l'individuazione di ambiti che racchiudono all'interno tutti i comuni della regione e la contestuale assegnazione di funzioni che, obbligatoriamente, devono essere svolte in forma associata, contribuisce a definire un sistema coercitivo per quanto attiene alle forme di cooperazione.

Veneto

Legge regionale disciplinante le unioni di comuni La Regione Veneto disciplina la cooperazione intercomunale mediante la legge regionale 27 aprile 2012, n. 18 «Disciplina dell'esercizio associato di funzioni e servizi comunali».

Dettaglio delle previsioni maggiormente significative in materia Ai fini dell'esercizio associato delle funzioni comunali, la legge in esame individua (mediante documento allegato al testo) quattro aree omogenee denominate: area montana e parzialmente montana, area ad elevata urbanizzazione, area del basso Veneto, area del Veneto centrale. All'interno di queste aree già individuate dalla legge, la Giunta regionale provvede a definire la dimensione ottimale degli ambiti territoriali adeguati per l'esercizio associato delle funzioni dei servizi da parte dei comuni, mediante predisposizione di un piano di riordino territoriale. Per far ciò, la Giunta stessa promuove un procedimento di concertazione con i comuni interessati, invitandoli a formulare proposte di individuazione delle forme e delle modalità di gestione associata delle funzioni e dei servizi loro attribuiti in base alla normativa vigente. Tali proposte dovranno tener conto dell'appartenenza alla medesima area geografica omogenea, dell'appartenenza degli enti interessati alla medesima provincia e della contiguità territoriale. È previsto, inoltre, il rispetto di limiti demografici a seconda dell'area omogenea di appartenenza: almeno 3.000 abitanti per l'area montana e parzialmente montana, almeno 20.000 abitanti per l'area ad elevata urbanizzazione, almeno 8.000 abitanti per l'area del basso Veneto, almeno 10.000 abitanti per l'area del Veneto centrale.

Misure incentivanti Al fine di favorire il processo di riordino territoriale, la legge prevede che lo stesso piano preveda i criteri di accesso a incentivi ulteriori rispetto ai finanziamenti ordinari. La norma, a tal proposito, prevede che nella definizione di tali criteri, la Giunta tenga conto di alcuni elementi quali, tra gli altri, il rispetto delle dimensioni territoriali ottimali delle

forme associative previste nel piano di riordino territoriale, la dimensione demografica, il numero di comuni associati, il numero delle funzioni gestite in forma associata.

Conclusioni Il complesso della normativa veneta in tema di riordino e programmazione territoriale punta decisamente sulle forme stabili di deframmentazione, in primis le fusioni tra comuni verso le quali la legge prevede incentivi particolari e altri tipi di favor. In questo caso, dunque, la programmazione di riordino non è tanto orientata alla cooperazione, per la quale si prevede una certa attenzione, ma più che altro verso misure perentorie di deframmentazione ed efficientamento dell'azione amministrativa dei comuni da perseguire, come detto, per il tramite delle fusioni.

Quadro 1. Sintesi delle leggi regionali disciplinanti le unioni di comuni

regione	Legge regionale disciplinante le unioni di comuni
Abruzzo	l.r. 143/1997
Basilicata	l.r. 33/2010 (legge finanziaria regionale 2011)
Calabria	l.r. 43/2011
Campania	l.r. 6/1998
Emilia Romagna	l.r. 21/2012
FVG	l.r. 26/2014
Lazio	l.r. 14/1999
Liguria	l.r. 12/1994
Lombardia	l.r. 19/2008
Marche	l.r. 18/2008 e l.r. 35/2013
Molise	l.r. 6/2011
Piemonte	l.r. 11/2012
Puglia	l.r. 34/2014
Sardegna	l.r. 12/2005
Sicilia	*
Toscana	l.r. 68/2011
TAA	D.P. Reg. 3/L 2005
Umbria	l.r. 18/2003
Valle d'Aosta	l.r. 6/2014
Veneto	l.r. 18/2012

Fonte: Elaborazione propria

* con la legge regionale 8/2014 la Regione siciliana, in virtù del suo status di Regione a statuto speciale, ha espressamente previsto il divieto di costituzione di nuove unioni e ha puntato su uno strumento di cooperazione unico sul panorama nazionale: i liberi Consorzi.

Quadro 2. Aspetti chiave delle legislazioni regionali relativi alla gestione associata di funzioni e servizi

	Criterio per l'individuazione della soglia dimensionale ottimale ³⁸	Approvazione della l.r. dopo il 2010	Limite demografico principale (escluse eventuali deroghe)	Presenza di una Disciplina degli incentivi alle unioni di comuni ³⁹
Abruzzo	Demografico con previsione di ambiti territoriali ottimali espressamente individuati	no	5.000 abitanti	si
Basilicata	Demografico	no	5.000 abitanti	no
Calabria	Demografico	si	4.000 abitanti	no
Campania	Nessuno	no	Nessuno	no
Emilia Romagna	Ambiti territoriali ottimali disegnati sui distretti socio-sanitari (con possibilità di variazioni)	si	10.000 abitanti	si
Friuli Venezia Giulia	Unioni territoriali intercomunali disegnate a partire da più variabili (prevista «compatibilità con il territorio delle Aziende per l'assistenza sanitaria»)	si	40.000 abitanti	si
Lazio	Previsione di abiti territoriali costituiti a partire da variabili demografiche, economiche, geografiche, socio-culturale	no	10.000 abitanti	si
Liguria	Demografico o numero di comuni (in assenza del raggiungimento del limite demografico, almeno 5 comuni associati)	no	3.500 abitanti	no
Lombardia	Ambito territoriale e limite demografico	no	5.000 abitanti	si
Marche	Demografico	no	5.000 abitanti	no

³⁸ Demografico o territoriale (o altro)

³⁹ Definizione di criteri alla base della concessione di incentivi ordinari e/o aggiuntivi.

Molise	Abiti territoriali ottimali frutto di processo partecipativo	si	Non previsto	no
Piemonte	Aree territoriali individuate per collocazione geografica e dimensione demografica	si	3.000-5.000 abitanti (variabile in base all'area territoriale di appartenenza)	si
Puglia	Ambiti territoriali ottimali concertati con comuni	si	10.000	si
Sardegna	Demografica e numero di comuni (almeno 4)	no	Tra i 5.000 e i 25.000	si
Sicilia	Aree Vaste (Consorzi) ricalcanti il territorio provinciale	si	180.000 abitanti (l'ente intermedio sono i Consorzi – ex province)	no
Toscana	Ambito territoriale, demografica e numero dei comuni (almeno 3)	si	10.000 abitanti	si
Trentino Alto Adige	<i>Trento</i> Comunità di segnate a partire da più variabili <i>Bolzano</i> Demografico	no	<i>Trento</i> 5.000 abitanti <i>Bolzano</i> 10.000 abitanti	no
Umbria	Ambiti territoriali ottimali	no	No	si
Valle d'Aosta	Unités des Communes disegnate a partire da più variabili.	si	10.000 abitanti	si
Veneto	Ambiti territoriali ottimali costruiti a partire da più variabili	si	3.000-20.000 abitanti (in base all'area geografica omogenea di appartenenza)	si

Fonte: elaborazione propria

3. La legislazione regionale in materia di unioni di comuni: approcci e caratteristiche

Operata questa ricostruzione della normativa regionale adottata fino al 2015 (prima dell'approvazione delle leggi regionali di attuazione della Delrio) e che, pertanto, hanno potuto incidere sulla costituzione delle Unioni registrate nel medesimo riferimento temporale, proviamo a tracciare alcuni modelli a partire dalla presenza/assenza di quattro caratteristiche all'interno del disposto normativo regionale.

La prima caratteristica che prendiamo in considerazione è la presenza/assenza nella legge di riferimento della previsione di ambiti territoriali ottimali e/o della definizione degli elementi utili alla loro predisposizione. Questa caratteristica può essere considerata un indicatore di programmazione del riordino territoriale. In altre parole possiamo formulare la seguente ipotesi (HP1): se la legge regionale ha previsto al suo interno la disciplina puntuale di quelli che devono essere considerati ambiti ottimali, prima e/o a prescindere dalla necessità di costituire forme di cooperazione intercomunale, si può supporre che il legislatore abbia dimostrato di voler procedere a un riordino territoriale ponderato e costruito sulle esigenze del contesto di riferimento.

La seconda caratteristica è l'adeguamento/mancato adeguamento della normativa regionale agli effetti della gestione associata obbligatoria, elemento quest'ultimo che ha sicuramente condizionato il modo di intendere la cooperazione intercomunale, provocando – tra l'altro – anche una netta impennata del numero delle unioni costituite (Bolgherini, Casula e Marotta 2017). L'adeguamento o, al contrario, il mancato adeguamento sarà associato all'anno di adozione della normativa regionale in materia di associazionismo intercomunale; se la legge regionale è stata adottata prima del 2010 (anno in cui, con l'emanazione del d.l. 78/2010, si è dato il via alla gestione associata obbligatoria), l'ordinamento non è stato aggiornato alla nuova strategia nazionale; se, al contrario, la norma regionale è successiva al 2010, il legislatore regionale si è adeguato. Questa seconda caratteristica può rappresentare un indicatore dell'interesse (intesa quale attenzione) della regione al tema della cooperazione e del riordino territoriale. Si assume, infatti, che (HP 2) se l'ordinamento è stato adeguato, il legislatore abbia un effettivo interesse, o quantomeno una particolare sensibilità, sul tema.

La terza caratteristica considerata è collegata alla dimensione demografica alla quale punta la regione attraverso le forme di aggregazione intercomunale. Come spiegato in precedenza, in molte circostanze l'associazionismo intercomunale, in particolare le unioni di comuni, costituiscono il primo passo verso successivi processi di fusione. Pertanto, nello stabilire il

limite demografico minimo degli ambiti territoriali e/o delle stesse unioni, il legislatore dovrebbe pensare a quale dimensione vuole arrivino i comuni derivanti da processi di fusione. Se questa è la logica, è chiaro che tale limite demografico dovrebbe essere quantomeno maggiore rispetto alla popolazione media dei comuni della rispettiva regione (HP3). In questo modo, qualora effettivamente dalla cooperazione intercomunale si arrivasse a fusione, si perseguirebbe l'obiettivo della deframmentazione del tessuto comunale. Pertanto, la terza caratteristica considerata è proprio la previsione/mancata previsione nella legge regionale di un limite demografico minimo delle forme associative maggiore rispetto alla popolazione media dei comuni.

La quarta e ultima caratteristica è la presenza/assenza di una disciplina dettagliata, all'interno della normativa regionale, delle forme di incentivazione alla cooperazione intercomunale. Si intende, in questo caso, verificare se oltre a prevedere contributi all'associazionismo intercomunale (cosa che tra l'altro fanno praticamente tutte le regioni), siano presenti criteri specifici da rispettare per accedere agli stessi contributi o a loro maggiorazioni. La verifica di questa caratteristica consente di stabilire se il legislatore persegue effettivamente una strategia di razionalizzazione della gestione delle funzioni comunali, puntando a stimolare solo le forme di cooperazione che vadano in quella direzione (HP4).

Ricapitolando, dunque, di seguito saranno ipotizzati modelli di legislazione regionale in materia di unioni di comuni (e, in generale, di cooperazione intercomunale) a partire dalla presenza/assenza (1/0): di una programmazione del riordino territoriale (C1), di attenzione al tema della cooperazione intercomunale (C2), dell'obiettivo della deframmentazione del tessuto comunale (C3), di una strategia di razionalizzazione della gestione delle funzioni (C4).

Il quadro sinottico sotto riportato, elaborata secondo la logica dicotomica di presenza (1)/assenza (0) della caratteristica considerata, ci aiuterà in tale obiettivo:

Tabella 10. Quadro sinottico relativo alle presenza (1) assenza (0) delle caratteristiche individuate nella legge regionale di riferimento e totale delle caratteristiche presenti nella medesima tra quelle individuate

regione	C1	C2	C3	C4	Totale
Abruzzo	1	0	0	1	2
Basilicata	0	0	1	0	1
Calabria	0	0	0	0	0
Campania	0	0	0	0	0
Emilia-Romagna	1	1	0	1	3
Friuli Venezia-Giulia	1	1	1	1	4
Lazio	1	0	0	1	2
Liguria	0	0	0	0	0
Lombardia	1	0	0	1	2
Marche	0	0	0	0	0
Molise	1	1	0	0	2
Piemonte	1	1	1	1	4
Puglia	1	1	0	1	3
Sardegna	0	0	1	1	2
Sicilia	*	*	*	*	*
Toscana	1	1	0	1	3
Trentino	Trento	1	0	1	2
Alto Adige	Bolzano	0	0	1	1
Umbria		1	0	0	1
Valle d'Aosta		1	1	1	1
Veneto		1	1	1	1

Fonte: elaborazione propria

* il caso della Regione siciliana non può essere preso in considerazione nel tentativo di comprendere i fattori esplicativi della diffusione delle Unioni di comuni posto che, come ricordato in precedenza, con la legge regionale 8/2014 la Regione siciliana, in virtù del suo status di Regione a statuto speciale, ha espressamente previsto il divieto di costituzione di nuove Unioni.

L'analisi della tabella ci consente di operare una distinzione tra ordinamenti regionali che presentano una normativa sul tema che potremmo definire "propositiva" e ordinamenti regionali con una normativa sul tema che, al contrario, potremmo definire "passiva". Per operare questa distinzione, assumiamo che la presenza di tre su quattro delle caratteristiche proposte o, addirittura, di tutte e quattro, rappresenti una condizione di propositività rispetto

all'argomento trattato. Al contrario, la presenza di sole due caratteristiche o anche meno contraddistingue ordinamenti regionali che hanno mostrato passività in tal senso.

Nel primo caso, infatti, risultano disciplinati alcuni tra gli aspetti più importanti della cooperazione intercomunale (programmazione, aggiornamento rispetto alla normativa nazionale e perseguimento dell'obiettivo di efficienza ed efficacia nella gestione del governo locale), prevenendo ed evitando sia le resistenze provenienti dagli amministratori locali, sia le ingerenze del governo centrale; nel secondo caso, al contrario, la normativa si occupa di disciplinare solo alcuni di tali aspetti, risultando – pertanto – incompleta e influenzabile dall'atteggiamento degli attori locali e/o del legislatore nazionale.

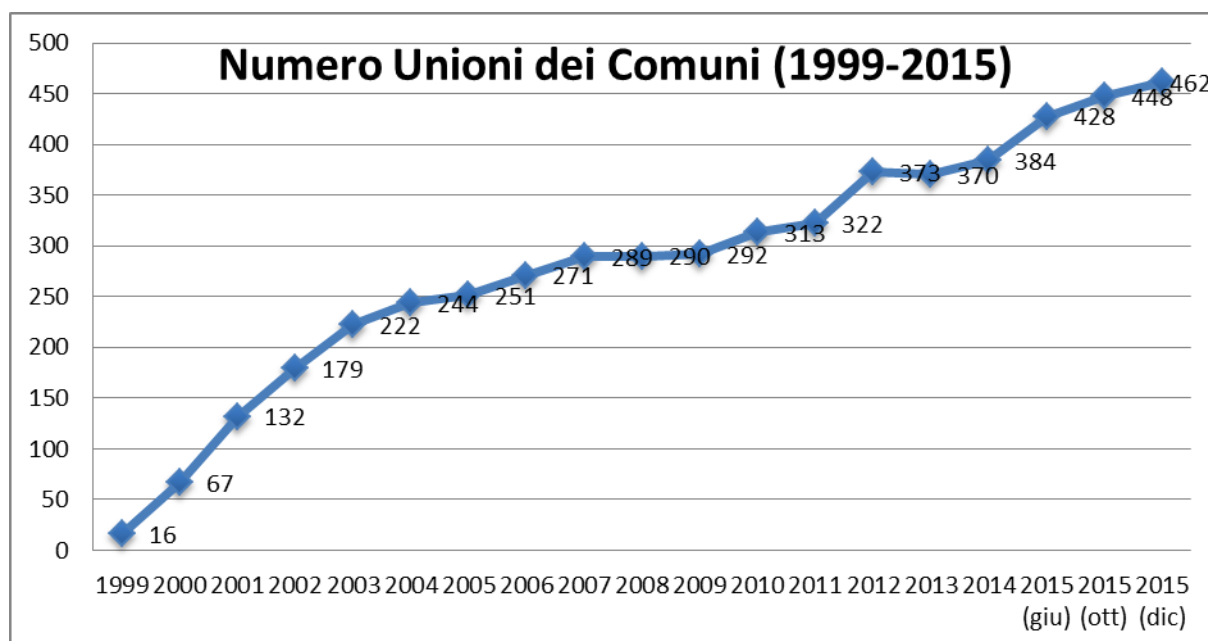
L'analisi della tabella ci mostra come sette Regioni possono essere etichettate a legislazione propositiva. Nella fattispecie stiamo parlando di Emilia Romagna, Friuli Venezia Giulia, Piemonte, Puglia, Toscana, Valle d'Aosta e Veneto. Le restanti dodici Regioni (come si è detto non è stato preso in considerazione il caso della Sicilia), presentano – al contrario – una legislazione passiva. Merita attenzione il caso del Trentino Alto Adige, il cui ordinamento a statuto speciale consente alle due province autonome di Trento e Bolzano di legiferare in modo autonomo sul tema della cooperazione intercomunale. In questo caso, entrambi gli ordinamenti provinciali presentano una legislazione passiva, ma mentre Trento manifesta due delle caratteristiche proposte su quattro, la provincia di Bolzano fa registrare 0 su 4. Prendendo i dati della successiva tabella 11, possiamo constatare come le Regioni in cui almeno la metà dei rispettivi comuni aderisce ad unione (fanno eccezione Marche e Sardegna) presentano legislazione propositiva. Al contrario, tutte le regioni con meno della metà dei comuni in unione (ad eccezione di Puglia e Veneto) hanno legislazione passiva. Su tale ultima evidenza si ritornerà più avanti.

PARTE II – DESCRIZIONE QUANTITATIVA DEL FENOMENO

4. Quante Unioni? i dati sul fenomeno

Analizzata la normativa nazionale e regionale in materia, andiamo ora a operare una fotografia del fenomeno unioni di comuni sull'intero territorio nazionale.

Figura 6 Andamento unioni di comuni 1999 -2015



Fonte: elaborazione propria su dati ANCI (1999-2014) e rilevazione propria (2015)

Il grafico sopra riportato ci da conto di come le unioni di comuni, dal momento della loro previsione nell'ordinamento giuridico, siano sempre state in numero maggiore, anno dopo anno. L'unica eccezione è il 2013, quando, rispetto all'anno precedente, si registra un (seppur lievissimo) calo: da 373 unioni si passa a 370. Per il resto siamo in presenza di una costante crescita, maggiormente significativa, come evidenziato anche nella Figura 3 del precedente capitolo, sia a seguito dell'adozione della l. 265/1999 – con l'eliminazione di molti dei vincoli che avevano reso restii gli amministratori locali rispetto a tale strumento – che con l'avvio delle previsioni di gestione associata obbligatoria delle funzioni fondamentali a partire dal 2010.

È utile sottolineare come nel solo 2015 risultano essere costituite circa 80 nuove unioni di comuni, questo vuol dire che in un anno sono state costituite un quinto di tutte quelle presenti ad oggi sull'intero territorio italiano.

Tabella 11 Numero di unioni, comuni in unioni, comuni in regione e % dei comuni in unione rispetto al totale regionale

regione	Numero di Unioni	comuni in Unione	comuni regione	% sul totale dei comuni della regione
Abruzzo	12	66	305	21,64
Basilicata	1	7	131	5,34
Calabria	10	52	409	12,71
Campania	10	60	550	10,91
Emilia-Romagna	46	295	334	88,32
Friuli-Venezia Giulia	18	216	216	100,00
Lazio	18	98	378	25,93
Liguria	21	21	235	8,94
Lombardia	60	223	1528	14,59
Marche	21	123	236	52,12
Molise	8	52	136	38,24
Piemonte	75	613	1202	51,00
Puglia	23	116	258	44,96
Sardegna	35	285	377	75,60
Sicilia	44	168	390	43,08
Toscana	24	149	279	53,41
Trentino-Alto Adige	2	8	294	2,72
Umbria	1	8	92	8,70
Valle d'Aosta	8	73	74	98,65
Veneto	25	96	579	16,58
Totali	462	2544	8003	31,79

Fonte elaborazione propria

L'esame della tabella sopra riportata comincia a introdurci nel vivo del argomento trattato nel presente lavoro. Esistono, infatti, delle profonde differenze nella diffusione del fenomeno tra regione e regione.

Si passa, infatti dal picco massimo di unioni costituite in Piemonte e Lombardia (rispettivamente 75 e 60), a regioni che vedono sul proprio territorio un solo ente (è il caso di Umbria e Basilicata). E' chiaro che il numero di unioni è influenzato anche dal numero di comuni presenti sul territorio. Non è un caso, infatti, che proprio Piemonte e Lombardia sono le regioni con maggior numero di comuni mentre Basilicata e Umbria sono le regioni (insieme alla Valle d'Aosta) che presentano il minor numero di comuni.

Tale considerazione, però, non deve portare a conclusioni affrettate. La causa di tale differenza, infatti, non può – troppo semplicemente – essere ricondotta alla variabile «numero dei comuni presenti in regione». A tal proposito è da notare come, ad esempio, la Campania (con i suoi 550 comuni) abbia di gran lunga meno unioni dell'Emilia Romagna (dove si contano 334 comuni); allo stesso modo, la Toscana (279 comuni) presenta 24 unioni, contro le 10 della Calabria (409 comuni).

Dunque, anche se il numero dei comuni presenti sul territorio regionale può essere una variabile importante, non è di certo quella decisiva a giustificare la differenza nella diversa diffusione del fenomeno.

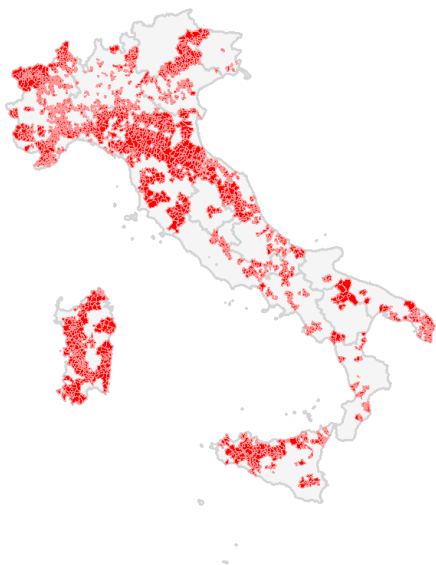
Ma il dato probabilmente maggiormente significativo è quello della percentuale dei comuni di ogni singola regione coinvolti all'interno di unioni. A tal proposito, consideriamo una percentuale superiore al 75% come una situazione di alta propensione associativa; tra il 40% e il 70%, invece, siamo in presenza di una situazione di media propensione; mentre, infine con percentuali inferiori al 40% possiamo parlare di scarsa propensione associativa. Si tratta di soglie proposte in questo lavoro in forma originale; siamo dinanzi, infatti, ad una riflessione del tutto nuova sull'argomento, che non trova precedenti in letteratura. È evidente, che tali soglie possono essere oggetto di critiche e revisione, ma quelle proposte appaiono essere – ad avviso di chi scrive – rispondenti all'esigenza di fornire una prima spiegazione in tal senso.

Fatta questa premessa, possiamo notare, in prima battuta, come delle quattro regioni rientranti tra quelle maggiormente virtuose, tre sono a statuto speciale: Sardegna, Valle d'Aosta e Friuli Venezia-Giulia. Di contro, anche la regione con la percentuale più bassa (appena il 2% circa) è a statuto speciale: il Trentino Alto Adige. Questo potrebbe significare che l'autonomia di cui godono questi territori è in grado di influenzare la volontà dei singoli comuni di intraprendere un percorso di unione. Se e come la legislazione regionale in materia abbia inciso sulla diffusione del fenomeno sarà oggetto di discussione nel prossimo capitolo, a prima vista però, risulta evidente come questa variabile, da sola non basta a spiegare la diffusione del fenomeno analizzato. Infatti, l'Emilia-Romagna pur non essendo regione a statuto speciale conta l'88% circa dei propri comuni facenti parte di unioni.

La figura di seguito riportata rende visivamente come il fenomeno delle unioni di comuni sia distribuito sul territorio italiano. Come vediamo, l'area dell'Appennino tosco-emiliano, del Nord-Ovest e la Sardegna presentano una diffusione più capillare del fenomeno. Anche la

Sicilia, in particolar modo le province di Palermo, Agrigento e Trapani, mostra una particolare concentrazione di unioni costituite. La semplice analisi “fotografica” del fenomeno, ci dimostra come, effettivamente, le unioni di comuni proliferino in alcune regioni (ma anche in specifiche aree delle stesse) e non in altre.

Figura 7 Mappa GISS unioni di comuni in Italia (2015).

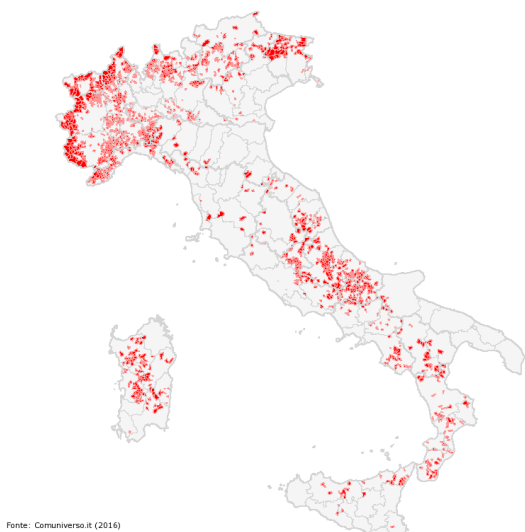


Fonte Comuniverso

Da precisare che tale mappa, a differenza di quanto riportato nella tabella 1, non tiene conto delle Unioni territoriali intercomunali costituite per legge regionale in Friuli Venezia Giulia. Infatti, seppur con denominazione diversa e con un regime giuridico peculiare vista la specialità dell’ordinamento regionale, tali Enti sovracomunali – come si avrà modo di vedere più avanti nel presente capitolo – sono assolutamente assimilabili alle disposizioni di cui all’articolo 32 del TUEL.

Se mettiamo a confronto la mappa di cui alla Figura 6 (che per comodità di lettura riproponiamo nella Figura 8) con la mappa Giss dei comuni polvere (Figura 7) per i quali il ricorso a forme di cooperazione intercomunale dovrebbe essere maggiormente auspicabile, possiamo notare come non ci sia correlazione tra i due fenomeni.

Figura 8 Mappa GISS dei comuni con popolazione inferiore ai 1000 abitanti (2015)



Fonte: Comuniverso.it (2016)

Figura 9 Mappa GISS delle unioni di comuni in Italia (2015)



Fonte: Comuniverso

Infatti, possiamo notare a fronte di una concentrazione di comuni con popolazione inferiore ai 1000 abitanti nel centro Italia, non corrisponda un'altrettanta concentrazione di unioni nella stessa zona. Il confronto vale anche al contrario: la concentrazione di unioni nella parte occidentale della Sicilia, ad esempio, non corrisponde alla presenza di comuni polvere; allo stesso modo, la presenza di unioni soprattutto nella cintura esterna della Sardegna è, in parte, in contrasto con la concentrazione dei comuni polvere sardi soprattutto nell'entroterra.

Tabella 12 Numero di unioni, comuni in unione, popolazione media delle unioni di comuni

Regione	Numero di unioni	Numero medio di comuni per unione	Popolazione media delle unioni di comuni
Abruzzo	12	5,5	18.640,75
Basilicata	1	7	21.590,00
Calabria	10	5,2	15.932,00
Campania	10	6	29.545,80
Emilia-Romagna	46	6,4	57.096,33
Friuli-Venezia Giulia	18	12	68.297,94
Lazio	18	5,4	11.612,72
Liguria	21	5,1	7.846,95
Lombardia	60	3,7	9.025,92
Marche	21	5,9	20.338,05
Molise	8	6,5	11.740,63
Piemonte	75	8,2	11.943,80
Puglia	23	5	46.574,83
Sardegna	35	8,1	19.873,69
Sicilia	44	3,8	15.184,52
Toscana	24	6,2	39.349,75
Trentino-Alto Adige	2	4	3.527,00
Umbria	1	8	39.319,00
Valle d'Aosta	8	9,2	11.711,25
Veneto	25	3,8	23.807,28
Media	462	6,25	24.147,91

Fonte: elaborazione propria

4.1 Le dimensioni delle unioni di comuni.

Vediamo ora quale taglia hanno assunto le unioni nei vari contesti regionali, sempre con l'obiettivo di rendere conto delle differenze territoriali che il fenomeno ha assunto nelle diverse aree del Paese.

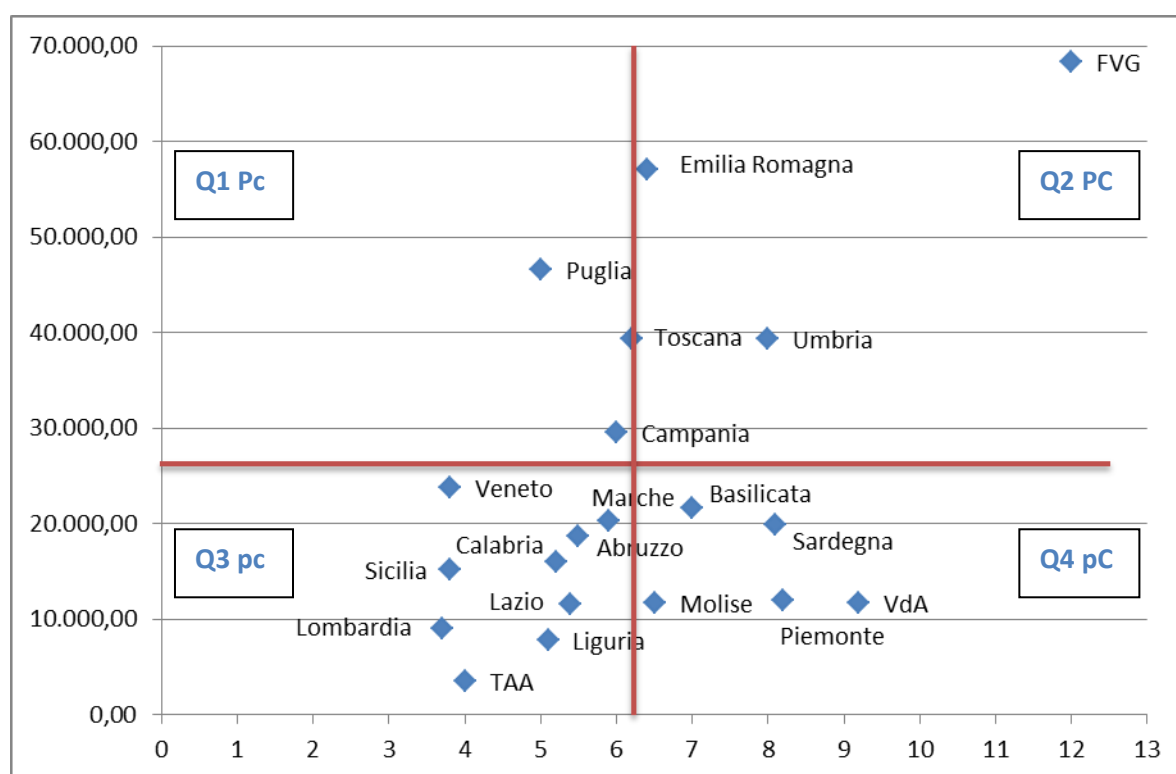
Mediamente, le unioni costituite presentano una media a livello nazionale di 6,25 comuni per Ente. Le unioni con più comuni coinvolti sono in Friuli Venezia-Giulia e Valle d'Aosta (rispettivamente in media 12 e 9,2 comuni per Ente). Dunque, ancora una volta, le regioni a Statuto speciale presentano caratteristiche peculiari rispetto al resto del Paese. Da notare, infatti che anche la Sardegna presenta una media piuttosto elevata; di contro, però, Sicilia e

Trentino Alto Adige presentato le medie tra le più basse del Paese (rispettivamente 3,8 e 4 comuni in media per unione).

Per quanto riguarda la popolazione media possiamo osservare come la media nazionale sia piuttosto alta, infatti, le unioni presentano una popolazione media pari a più di 24.000 abitanti.

Le unioni più popolose sono quelle friulane (68.000 abitanti), mentre quelle più piccole sono in Trentino-Alto Adige (3.500 abitanti in media).

Figura 10 Diagramma a dispersione delle regioni in base al numero medio di comuni (X) e del numero medio di abitanti (Y) delle rispettive unioni di comuni



Fonte: elaborazione propria

Il diagramma a dispersione sopra riportato ci aiuta a operare una prima comparazione, in base alla dimensione demografica media e in termini di comuni aggregati, delle unioni costituite nelle singole regioni, anche al fine di comprendere quali dinamiche si sono verificate nei singoli contesti regionali con riferimento alla dimensione delle unioni.

Data la dimensione demografica media a livello nazionale (24.147,91 abitanti per unione) rappresentata dalla linea rossa in orizzontale e il numero medio di comuni aggregati a livello nazionale (6,25) rappresentata dalla linea rossa in verticale, è possibile dividere il grafico in quattro quadranti. L'utilizzo della media a livello nazionale è pensato per far meglio percepire

quali differenze ci sono in ogni singola regione avendo a riferimento un valore standard quale può essere il dato nazionale.

Il quadrante in alto a sinistra racchiude le regioni che fanno registrare unioni mediamente popolate rispetto alla media nazionale (P), ma che aggregano al loro interno pochi comuni rispetto alla media (c). In alto a destra abbiamo le regioni le cui unioni sono popolate (P) e con un alto numero di comuni aggregati (C). In basso a sinistra le regioni che presentano unioni poco popolate (p) e con pochi comuni (c). Infine, in basso a destra regioni con unioni aggreganti molti comuni (C), ma con popolazione media bassa (p).

Questo tipo di raggruppamento è utile innanzitutto perché, come abbiamo avuto modo di vedere nel precedente capitolo, la dimensione – in particolar modo quella demografica – è una variabile significativa quando parliamo di economia di scala. Seppur difficile l'identificazione di una soglia dimensionale ottimale valida per tutte le voci di bilancio, in precedenza è emerso come i comuni con una popolazione di circa 20.000 abitanti presentano considerevoli elementi di efficienza sia rispetto alle entrate che rispetto alle spese. Inoltre, occorre considerare che l'obiettivo di lungo periodo dei governi italiani si suppone essere la riduzione del numero dei comuni e che le fusioni operate fino a questo momento siano frutto in buona parte di pregresse esperienze di unione (Casula 2015). Partendo da ciò, dunque, la dimensione in termini di comuni aggregati potrebbe essere significativa per comprendere come, eventualmente, tali unioni potrebbero essere utili nell'ottica dell'obiettivo della riduzione del numero dei comuni.

Come possiamo vedere, le unioni del quadrante Q2 PC, quelle che presentano popolazione residente e comuni aggregati superiori alla media nazionale, sono in Friuli Venezia-Giulia, Emilia Romagna e Umbria (anche se in quest'ultima regione esiste una sola unione di comuni). Al contrario, le unioni del quadrante Q3 pc, caratterizzate da popolazione residente e comuni aggregati inferiori alla media nazionale, si trovano in Veneto, Marche, Abruzzo, Calabria, Sicilia, Lazio, Liguria, Lombardia e Trentino Alto Adige. In Puglia, Toscana e Campania troviamo, invece, unioni popolate, ma con pochi comuni (quadrante Q1 Pc); mentre in Basilicata, Molise, Sardegna, Piemonte e Valle d'Aosta, si registrano unioni poco popolate, ma con tanti comuni (Quadrante Q4 pC).

Quello che balza agli occhi piuttosto facilmente è che solo in sei regioni (Campania, Emilia Romagna, Friuli Venezia Giulia, Puglia, Toscana e Umbria) le unioni si presentano con una popolazione superiore alla media nazionale; in nove regioni (oltre alle sei precedenti

anche Basilicata, Marche e Veneto) inoltre, la popolazione media delle unioni supera la soglia dei 20.000 abitanti che, come abbiamo avuto modo di vedere in precedenza, rappresenta una soglia considerabile ottimale per diverse voci del bilancio degli enti locali. La gran parte delle regioni, dunque, presenta unioni di comuni mediamente piccole dal punto di vista della dimensione demografica.

Per quanto attiene alla dimensione istituzionale media delle unioni sul territorio nazionale (ovvero il numero medio dei comuni coinvolti), otto regioni (Basilicata, Emilia Romagna, Friuli Venezia Giulia, Molise, Piemonte, Sardegna, Umbria e Valle d'Aosta) presentano unioni con un numero di comuni coinvolti superiore alla media nazionale, mentre le restanti fanno registrare mediamente meno di 6,25 comuni per unione.

Il diagramma mostra poi che la variabile Nord/Sud non incide sulle dimensioni (né quella demografica, né quella istituzionale). Né sembra incidere la dimensione demografica complessiva della regione, il numero di comuni presenti nel singolo contesto regionale e la maggiore/minore presenza di comuni piccoli e comuni polverosi.

A conclusione di questa seconda parte, dunque, possiamo concludere tirando le somme rispetto a quanto emerso. Abbiamo visto come il fenomeno delle unioni di comuni in Italia stia facendo registrare, anno dopo anno, un costante incremento. Nel periodo analizzato (1999-2015), infatti, si passa da 16 a 462 enti.

Allo stesso tempo, però, abbiamo potuto constatare come – effettivamente – ci siano significative differenze tra regione e regione in quanto a unioni operanti nei rispettivi territori. Tale differenza è evidente, oltre che nel numero di Enti costituiti, anche se si considera la percentuale di comuni aderenti alle unioni. Si passa, infatti, dal 2,72% del Trentino Alto-Adige al 100% del Friuli Venezia-Giulia, mentre la media nazionale è del 32% circa.

In ultimo, grazie ai dati raccolti, è emersa anche la taglia media delle unioni sia a livello nazionale che a livello regionale. In questo modo, abbiamo visto che le unioni attualmente attive si compongono mediamente di 6 comuni e presentano una popolazione media di 24.000 abitanti.

Questa fotografia è utile per introdurci maggiormente nel fenomeno unioni di comuni per come si presenta in Italia, prima di procedere, nel successivo capitolo a evidenziare i fattori esplicativi in grado di incidere sulla costituzione delle unioni stesse.

PARTE III – DESCRIZIONE QUALITATIVA DEL FENOMENO

Dopo aver insistito su aspetti meramente quantitativi, proviamo ora a operare un'analisi qualitativa del fenomeno analizzato. Proviamo a capire, in sostanza, al di là del dato numerico, quale sia la dimensione sostantiva delle esperienze di cooperazione legate alle unioni di comuni.

Tale ambizione è tutt'altro che semplice, posto che numerosi potrebbero essere gli aspetti da considerare per adempiere a tale compito. Nelle pagine che seguono, concentreremo l'attenzione su due dimensioni: una legata al grado di attività delle unioni stesse, l'altra alla possibilità che dalla gestione associata tramite unione possa verificarsi un efficientamento dell'azione amministrativa.

Nel primo caso, quindi, ci riferiamo alla dimensione operativa e presente della cooperazione intercomunale: a quello che le unioni, già costituite secondo quanto risulta dai resoconti ufficiali, svolgono concretamente ogni giorno. Nel secondo caso, invece, il riferimento va alla dimensione potenziale e futura degli enti associativi, vale a dire a quello che determinate unioni, costituite o da costituire, a giudicare da un'analisi preventiva, potrebbero fare per le rispettive comunità, sia in termini di sviluppo territoriale che di miglioramento dei servizi e delle funzioni già esistenti sul territorio.

5. Esistono, ma esistono? Il grado di attività delle unioni

Il primo compito che ci si pone, dunque, è in buona sostanza provare a rispondere a una domanda che spesso si pongono sia l'opinione pubblica comune sia gli studiosi ed esperti in tema di cooperazione intercomunale. Quando si parla di unioni di comuni, infatti, una delle domande più frequenti tra gli osservatori esterni è se gli Enti che risultano sulla carta corrispondono poi a effettivi centri aggregatori attivi. In buona sostanza, siamo in presenza di unioni la cui attività risponde all'esigenza di razionalizzare (rendendola più efficiente, efficace e, soprattutto, economica) l'attività dei singoli comuni? Siamo in presenza di enti che (perlomeno) cercano di perseguire, tra le altre cose, i vantaggi dell'economia di scala e, al contempo, al miglioramento della qualità dei servizi erogati? O, al contrario, siamo dinanzi a scatole vuote?

Per cercare di rispondere a questa domanda, occorre fare un passo indietro. Più precisamente è necessario ricordare qual è la *mission* delle unioni. Essa è chiaramente definita dall'art. 32 del TUEL laddove tale forma giuridica è definita quale «[...] ente locale [...]

finalizzato all'esercizio associato di funzioni e servizi». Nella stessa definizione, come è facile constatare, è contenuta l'essenza stessa delle unioni. Esse non hanno altro scopo se non quello di gestire, in forma associata, funzioni e servizi. Ragion per cui, eventuali unioni che non fanno registrare alcun conferimento in tal senso, altro non sono che «associazioni vetrina» (Marotta, 2015): formalmente ineccepibili, ma sostanzialmente vuote.

Quali e quante funzioni e servizi le unioni debbano gestire per essere considerate più o meno attive è argomento di particolare complessità che non può essere affrontato in questa sede. Quello che, però, si intende fare in queste pagine è cercare una misura del grado di attività che possa farci capire, a fronte degli enti costituiti, quale sia il dato relativo all'effettività del fenomeno. In buona sostanza, dunque, si intende comprendere se siamo dinanzi a una unione attiva, che (lo ripetiamo) gestisce servizi e funzioni e, in buona sostanza, produce *outputs* a beneficio della comunità di riferimento.

È chiaro che sarebbe auspicabile uno studio particolarmente approfondito, di tipo qualitativo, che andasse a indagare nel cuore di ogni singola unione. Ma, al di là della complessità di un tale studio, esso non rientra negli obiettivi del presente lavoro.

Ragionando su un possibile indicatore quantitativo che, in maniera oggettiva, potesse restituire un valore del grado di attività delle unioni stesse, la scelta è ricaduta sui dati SIOPE⁴⁰ e, in particolare, sui flussi di cassa relativi al 2015. Ancora più nello specifico, si è deciso di concentrarsi sulla spesa corrente, intesa quale «spese destinate alla produzione ed al funzionamento dei vari servizi prestati dall'ente pubblico [...]»⁴¹ ovvero, ad esempio, quelle necessarie per la gestione dei servizi, la manutenzione di immobili e infrastrutture e per il funzionamento dell'ente (in questo caso, tra le altre, quelle legate al personale e all'acquisto di beni di consumo e o di materie prime).

Essendo dati riferiti al 2015, in essi sono contenuti i bilanci degli Enti che hanno avuto un esercizio finanziario nell'anno solare. Non sono, quindi, comprese le unioni costituite nel corso del 2015. Allo stesso modo, i dati sono disponibili solo per le unioni che hanno fatto pervenire il dato alla Ragioneria Generale dello Stato. Per tali ragioni, nella tabella sotto riportata, non sono presenti dati per la Valle d'Aosta, posto che le Unités sono diventate operative da gennaio 2016 e, allo stesso modo, poco significativo è il dato della Liguria (1

⁴⁰ «Il SIOPE (Sistema informativo sulle operazioni degli enti pubblici), è un sistema di rilevazione telematica degli incassi e dei pagamenti effettuati dai tesoriери di tutte le amministrazioni pubbliche, che nasce dalla collaborazione tra la Ragioneria Generale dello Stato, la Banca d'Italia e l' ISTAT» (fonte: <http://www.rgs.mef.gov.it/VERSIONE-I/e-GOVERNME1/SIOPE/>).

⁴¹ fonte: glossario Istat

sola unione rilevata su 21 attualmente costituite) poiché il dato completo non è disponibile nel sistema SIOPE. Stiamo parlando, comunque, di 388 unioni sulle 462 risultanti al 2015, dunque circa l'84% su totale. Ad ogni modo, seppur non riferito a tutte le unioni attualmente costituite sul territorio italiano, la media della spesa corrente degli enti associativi per singola regione ci restituisce un indice di attività del fenomeno unioni in ciascun ordinamento. Oltre alla media della spesa corrente, le ultime due colonne della tabella 13 riportano, rispettivamente, il numero delle unioni la cui spesa corrente è superiore al milione di euro e la loro percentuale sul totale delle unioni risultanti sul territorio regionale.

Consideriamo, infatti, che un comune "polvere" (con popolazione inferiore ai 1000 abitanti) presenta una spesa corrente che si aggira mediamente intorno al milione di euro. Se assumiamo, come spiegato ampiamente in precedenza, che tali comuni sono già in condizioni di scarsa operatività proprio a causa delle ridotte risorse a disposizione e che, per questo, le unioni rappresenterebbero una soluzione al problema, dovremmo allora concludere che una unione con una spesa corrente sotto il milione di euro non ha senso di esistere, perché nelle stesse condizioni economiche dei comuni che intende sostituire.

Tabella 13 Spesa corrente delle unioni (media per regione) e unioni con spesa corrente superiore a 1.000.000 di euro

regione	unioni	unioni rilevate	% unioni rilevate	spesa corrente (media per unioni rilevate)	unioni con spesa corrente >1.000.000€	%sul totale delle rilevate
Abruzzo	12	9	75%	2.344.579,17	2	22,2%
Basilicata	1	1	100%	4.935.190,80	1	100%
Calabria	10	8	80%	445.924,34	1	12,5%
Campania	10	10	100%	597.939,49	1	10%
Emilia-Romagna	46	42	91,3%	8.254.535,38	36	78,3%
Friuli-Venezia Giulia	18	6	33,3%	274.219,50	0	0%
Lazio	18	18	100%	828.257,64	7	38,9%
Liguria	21	1	4,8%	1.625.133,94	1	100%
Lombardia	60	60	100%	1.576.770,77	28	46,7%
Marche	21	11	52,4%	1.674.377,33	8	72,7%
Molise	8	8	100%	650.612,93	2	25%
Piemonte	75	63	84%	957.885,44	15	23,8%
Puglia	23	20	87%	578.706,34	3	15%
Sardegna	35	35	100%	1.704.531,94	23	65,7%

Sicilia	44	44	100%	76.468,46	0	0%
Toscana	24	24	100%	5.663.198,51	23	95,8%
Trentino-Alto Adige	2	2	100%	2.768.655,16	2	100%
Umbria	1	1	100%	1.291.597,82	1	100%
Valle d'Aosta	8	0	0%	0	0	0%
Veneto	25	25	100%	2.312.096,23	24	96%
Totale	462	388	84%	2.029.509,54	178	45,9%

Fonte: elaborazione propria

Dalla tabella precedente possiamo vedere come assume una certa rilevanza il dato dell'Emilia Romagna (8 milioni di euro), mentre nella parte bassa di questa classifica c'è da interrogarsi sulla spesa corrente media in Sicilia e in Puglia, dove non si raggiunge neanche il milione di euro. Nel caso dalle unioni siciliane la spesa corrente è addirittura mediamente al di sotto dei 100.000 euro.

Come interpretare questi dati? Una possibile risposta ci viene data da alcuni esperti (Melideo, 2015) i quali, partendo dal presupposto che la spesa corrente dei piccoli comuni (quelli maggiormente rappresentati nelle unioni) si aggira intorno ai 5/6 milioni di euro, sostengono che una unione che possa essere considerata attiva dovrebbe avere almeno un terzo del totale della spesa corrente dei comuni facentine parte. Sotto questa soglia gli Enti non funzionerebbero o se funzionano (perché pongono in essere una qualche iniziativa) non sarebbero in grado, sempre secondo gli esperti, di svolgere quella che dovrebbe essere la *mission* di cui al TUEL: la gestione associata di funzioni e servizi. Per avere una indicazione circa il grado di attività delle unioni partendo da questa considerazione, dovremmo calcolare la spesa media corrente di ogni singolo ente e compararla con il dato di tutti i comuni facenti parte. Non essendo, quest'ultima, una operazione percorribile, stante il cospicuo numero di enti coinvolti (sia unioni che singoli comuni), per avere ulteriori indicazioni in merito al grado di attività delle unioni, prendiamo in considerazione – per come motivato in precedenza – il numero e la percentuale delle stesse, in ciascuna regione, che presentano una spesa corrente superiore al milione di euro.

In tal senso, le ultime due colonne della tabella 13, ci mostrano come, effettivamente, in alcune regioni, le unioni sotto questa soglia di attività economica rappresentino una quota considerevole e, a livello nazionale, le unioni con spesa corrente sotto il milione di euro rappresentino più della metà di quelle rilevate.

6. Potenzialità delle unioni a partire dal concetto di omogeneità⁴²

Trattata in precedenza la dimensione, per così dire, presente delle unioni, passiamo ora a riflettere su quella futura, con l'obiettivo – già esplicitato in precedenza – di comprendere, quanto più possibile, le potenzialità degli enti già costituiti o di quelli che si intenderà costituire. Ci spostiamo, quindi, su un piano maggiormente prescrittivo, con l'intento di individuare fattori potenzialmente utili anche e soprattutto ai progetti di costituzione di enti di cooperazione intercomunale.

Il riferimento andrà al concetto di omogeneità territoriale, vale a dire quella propensione di un dato territorio a poter essere considerato un tutt'uno sia per aspetti meramente orografici e geografici, sia per aspetti che attengono a fattori culturali, sociali o economici. Si può, infatti, assumere che in presenza di omogeneità tra i comuni coinvolti, l'unione risultante dalla loro aggregazione possa essere considerata potenzialmente adatta a creare condizioni di efficienza nella gestione di funzioni e servizi e, parimenti, di sviluppo territoriale, vale a dire una struttura operativa e funzionale agli scopi perseguiti.

La letteratura scientifica, in particolare quella legata alla sociologia e alla geografia economica, riconosce l'omogeneità territoriale quale fattore tra i più importanti nell'ottica dello sviluppo e della cooperazione (Mela et al. 2000; Magnaghi e Fanfani 2009; Moccia e Coppola 2005; Bettoni 2004; Trigilia 2009; Ramella 2013; Pichierrì 2007; Osti 2010).

Nell'ambito della geografia economica, l'omogeneità territoriale consiste nella individuazione e la perimetrazione di un determinato spazio, sulla base di indicatori che vanno dallo stock di risorse/competenze disponibili nella medesima area, alla configurazione tipologica-qualitativa-dimensionale del sistema produttivo (Knox e Agnew 1994). Si tratta in buona sostanza, come precisato da autorevoli sociologi, di individuare quelle aree di intervento all'interno delle quali si presentano una serie di condizioni in grado di promuovere lo sviluppo, meglio di quanto non avvenga attraverso i confini istituzionali (Trigilia 2002).

Il concetto di omogeneità territoriale è stato adottato anche nell'ordinamento giuridico italiano dove, a partire dagli anni Sessanta, si è iniziato a parlare di «zone territoriali omogenee» all'interno delle quali, poiché caratterizzate da fattori comuni prescindenti dai confini istituzionali, adottare politiche regolative e/o di sviluppo specifiche e mirate. E' il caso, ad esempio, della legge 6 agosto 1967, n. 765 la quale, allo scopo di definire le zone

⁴² Parti di questo paragrafo sono state pubblicate, in una versione precedente, in Marotta (2015a) e Casula e Marotta (2016a) nelle parti autorate da chi scrive.

territoriali omogenee nell'ambito della pianificazione urbanistica, identifica alcune caratteristiche di omogeneità tra le quali, ad esempio, presenza di agglomerati urbani e di insediamenti produttivi comuni, infrastrutture o sedi di servizi di interesse generale, fattori storico-culturali.

Dunque, l'omogeneità territoriale – in quanto fattore decisivo per lo sviluppo di un determinato territorio – può essere considerato anche un indicatore della possibilità che le unioni, da mero aggregato istituzionale, possano trasformarsi in volano di sviluppo del territorio, anche (ma non solo) attraverso un efficientamento della gestione di funzioni e servizi.

Se, dunque, l'omogeneità territoriale può essere un utile indicatore rispetto agli scopi sopra ampiamente trattati, è evidente come sia difficile arrivare a individuarne una formula, posto che i fattori considerabili a tal fine possono essere innumerevoli e difficilmente tutti elencabili.

Per provare a operationalizzare il concetto di omogeneità territoriale, si prenderanno in considerazione due varianti specifiche della stessa, vale a dire quelle che potremmo definire, rispettivamente, l'omogeneità geografica e l'omogeneità esperienziale. Con la prima facciamo riferimento ad aspetti orografici e – per l'appunto - geografici utili, in particolar modo, alla dimensione operativa delle unioni (in specie, la gestione di funzioni e servizi); con la seconda, invece, facciamo riferimento a precedenti esperienze aggregative tali da far supporre che, nel medesimo territorio, siano presenti degli elementi di omogeneità economica, sociale, culturale e non solo.

6.1 L'omogeneità geografica

Dunque, una prima coniugazione dell'omogeneità è quella che abbiamo definito omogeneità geografica, con riferimento ad aspetti legati all'estensione della forma associativa, alla specifica conformazione del territorio interessato e alla distribuzione dei comuni nell'area interessata, tenendo in considerazione – tra l'altro - anche la rete viaria e l'orografia del territorio in considerazione. Questa prima dimensione attiene, inevitabilmente, ad aspetti operativi della cooperazione, principalmente legati all'erogazione di servizi. Si pensi, ad esempio, alla pianificazione di servizi quali la raccolta dei rifiuti solidi urbani o i trasporti scolastici. In questi casi, l'individuazione di un ambito territoriale ottimale per la gestione associata è di fondamentale importanza per far sì che la stessa possa portare

all'obiettivo della riduzione della spesa e al contestuale miglioramento del servizio e, soprattutto, per evitare che la stessa possa risultare maggiormente onerosa rispetto alla gestione ad opera del singolo comune.

In questo caso, non sono riscontrabili in letteratura degli indici utilizzabili rispetto allo scopo avanzato. In altre ricerche, quando si è voluto omogenizzare due entità giuridiche (comuni ad esempio) a partire da variabili geografiche, si è fatto ricorso all'altitudine (quando si voleva accomunare i cosiddetti comuni montani) o alla distanza dal mare (per identificare e, pertanto, rendere omogenei, i comuni costieri). Per queste ragioni, si è deciso di fare ricorso a due indicatori assolutamente originali, il primo elaborato a partire dall'estensione territoriale dell'unione costituita o costituenda in termini chilometrici (indice di compattezza) e il secondo dalla percorribilità in termini di tempo del relativo territorio (indice di percorrenza).

6.1.1 L'indice di compattezza

Come sottolineato in precedenza, uno dei principali nodi del problema della cooperazione intercomunale è l'estensione del territorio. Un territorio particolarmente vasto rischia di generare diseconomie e, parimenti, un territorio eccessivamente piccolo non produrrà gli effetti di riduzione della spesa tanto auspicati sia dal legislatore statale sia dagli stessi amministratori locali. Nel primo caso, il rischio è che – per servire un territorio vasto – si vada incontro a maggiori spese di gestione; nel secondo caso, invece, si incorre nelle diseconomie di scala ampiamente trattate nel capitolo 2.

Queste riflessioni ci portano alla necessità di arrivare a una misura della compattezza ottimale, vale a dire quell'estensione territoriale, in termini chilometrici, in grado di ridurre quanto più possibile i rischi sia dell'*oversize* sia del sottodimensionamento. Non si tratta, però, solo di una questione di superficie territoriale. Non contano, cioè, solo i chilometri quadrati dell'unione. Infatti, potremmo avere unioni che, a parità di chilometri quadrati di superficie, presentano situazioni (e difficoltà) differenti per quanto attiene la gestione dei servizi. Per spiegarci meglio, proviamo a prendere in considerazione due territori che presentano quasi la stessa superficie territoriale: da una parte la Polonia (circa 312.000 km²), dall'altra l'Italia (circa 301.000 km²).

Figura 11 Italia e Polonia. Fonte google.it



Come possiamo facilmente constatare dalle immagini sopra riportate, i due Stati presentano – a parità di superficie – una conformazione territoriale molto diversa. Uno, la Polonia, particolarmente compatta, l’altro, l’Italia, al contrario vistosamente allungata. Tale caratteristica risulta ancora più evidente se si prendono in considerazione due città poste agli antipodi di ciascuno Stato e una città ubicata più o meno al centro di ognun dei due territorio. Nel caso della Polonia prendiamo in considerazione Gdynia, come città più a Nord, e Sanok come città più a Sud, mentre Lodz sarà il punto intermedio; per l’Italia consideriamo, invece, Milano e Reggio Calabria come punti estremi e Roma come punto centrale. Nel caso polacco, Gdynia e Sanok, i punti agli estremi considerati, sono separati, percorrendo la strada più breve, da circa 720 km. Per andare, invece, da Milano a Reggio Calabria i km da percorrere sono circa 1200. Allo stesso modo per andare da una delle due città agli estremi fino a Lodz, il punto assunto come centro, la distanza è mediamente di circa 365 km; mentre, per raggiungere Roma da Milano o Reggio Calabria dovremmo percorrere mediamente circa 650 km.

Risulta evidente, dunque, soprattutto quando parliamo di spostamenti sul territorio (inclusi, quindi, quelli relativi ai mezzi che consentono l’erogazione di servizi pubblici), che non è la sola superficie a fare la differenza. L’idea retrostante l’indice di compattezza, in sostanza, è che quanto più una unione di comuni sia allungata sul territorio, tanto più potrebbe incontrare difficoltà nello svolgere la *mission* per la quale è stata creata, ovvero l’esercizio associato di funzioni e servizi e, quindi, si contraddistingua per una scarsa omogeneità territoriale. Riproponiamo, a tal proposito, l’esempio del mezzo dalla nettezza urbana o dello scuolabus che dovranno spostarsi attraverso tutti i comuni aggregati per far fronte al servizio loro

affidato o al cittadino che dovrà recarsi nell'ufficio unico dei tributi situato nelle sede municipale di un comune diverso da quello di residenza. Da questo punto di vista, un territorio particolarmente allungato comporterebbe, ad esempio, il ritardo nel servizio o la necessità di prevedere un secondo mezzo; saremmo dinanzi, quindi, o a un disagio per il cittadino/utente o alla duplicazione delle spese.

Pertanto, un indice di compattezza non può prendere in considerazione solo i chilometri quadrati del territorio considerato, ma deve tenere ben presente anche la distanza tra i punti più estremi e la loro distanza dal centro.

Dall'idea grafica occorre, adesso, passare a una formula matematica che possa calcolare la compattezza. Il passaggio intermedio è assumere che l'ideale di compattezza sia rappresentato dal cerchio (alla quale la conformazione della Polonia, graficamente, rimanda) e che, al contrario, l'ideale di dispersione sia rappresentato dalla linea (alla quale, invece, rimanda la figura dell'Italia).

Prendendo in considerazione le due figure geometriche ideali (cerchio e linea), le distanze stradali tra i punti più estremi di un dato territorio e tra questi e il centro del medesimo territorio (mediante dati Google Maps) e, infine, la superficie considerata (in chilometri quadrati), si è arrivati a un indicatore del grado di compattezza di un'area (nel nostro caso il territorio di una unione) su una scala da 0 a 1. Più il valore tende allo 0 più siamo vicini al modello Italia e, quindi, a una unione territorialmente allungata; di contro, più il valore si avvicina all'1 più siamo in presenza di un modello stile Polonia e, quindi, a un ente territorialmente compatto.

L'indice è stato applicato a tutte le unioni censite sul territorio nazionale al 2015 e per ogni regione è stata calcolata la media dell'indice di compattezza delle unioni in essa costituite.

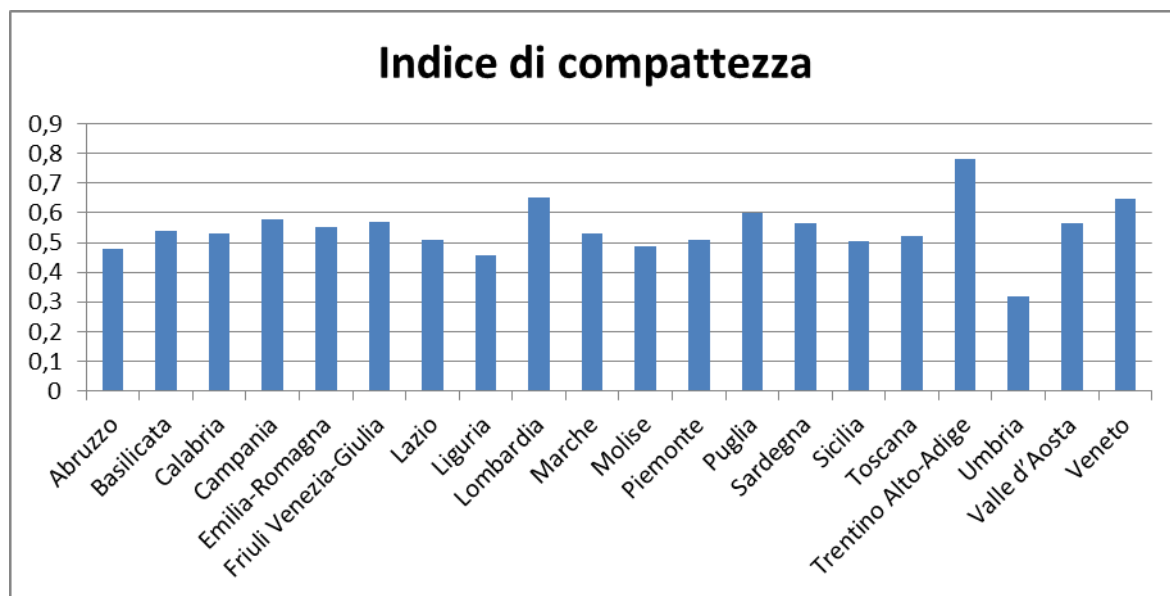
Tabella 14. Indice di compattezza medio per regione.

Regione	Numero unioni al 2015	Indice di compattezza (indice medio per Regione)
<i>Abruzzo</i>	12	0,479
<i>Basilicata</i>	1	0,539
<i>Calabria</i>	10	0,529
<i>Campania</i>	10	0,579
<i>Emilia-Romagna</i>	46	0,552
<i>Friuli Venezia-Giulia</i>	18	0,569
<i>Lazio</i>	18	0,507
<i>Liguria</i>	21	0,456
<i>Lombardia</i>	60	0,652
<i>Marche</i>	21	0,530
<i>Molise</i>	8	0,487
<i>Piemonte</i>	75	0,509
<i>Puglia</i>	23	0,601
<i>Sardegna</i>	35	0,567
<i>Sicilia</i>	44	0,506
<i>Toscana</i>	24	0,523
<i>Trentino Alto-Adige</i>	2	0,782
<i>Umbria</i>	1	0,317
<i>Valle d'Aosta</i>	8	0,565
<i>Veneto</i>	25	0,649

Fonte: elaborazione propria

Nella figura 11 che segue possiamo notare come la media regionale più alta si registri in Trentino Alto-Adige (0,782) dove, però, sono presenti solo due unioni. Diverso il caso di Lombardia (0,652) e Veneto (0,649) dove, nonostante un consistente numero di enti associativi, si registra un indice di compattezza maggiore di 0,6. Le unioni meno compatte, se si esclude il dato dell'Umbria (0,317) dove è presente un solo ente, si trovano in Liguria (0,456). In quest'ultimo caso, però, si può – con molta probabilità – spiegare il dato tenendo in considerazione la particolare orografia della regione. I comuni, infatti, sono divisi tra mare e aree interne montuose e, inoltre, la stessa forma allungata della Liguria, accentua la dispersione stradale e, quindi, il valore dell'indice.

Figura 12 Indice di compattezza medio per regione.



Fonte: elaborazione propria

Dall'analisi per singola unione emerge come le aggregazioni con alto indice (maggiore o uguale a 0,8) e con basso indice (minore o uguale a 0,3) rappresentino una quota minima. La gran parte dell'addensamento delle frequenze si ha tra lo 0,4 e lo 0,6.

Al fine di restituire anche visivamente l'idea di compattezza e di dispersione, di seguito sono riportate, rispettivamente, le cartine dell'unione meno compatta (Figura 13) e di quella più compatta (Figura 12) sinora registrate.

Figura 14 Unione di Comuni Cinque Terre Riviera;
 ind. 0,154

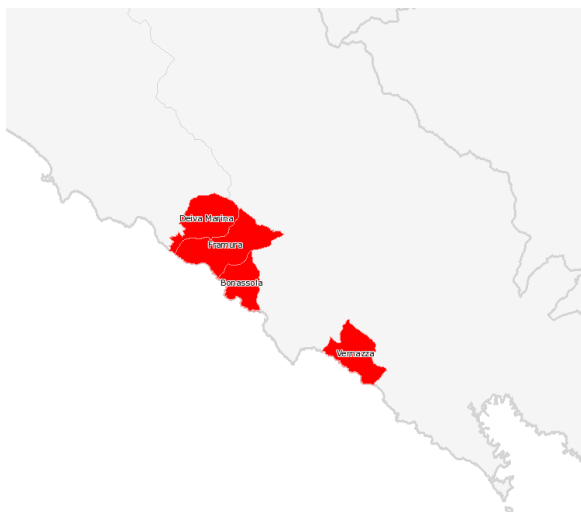
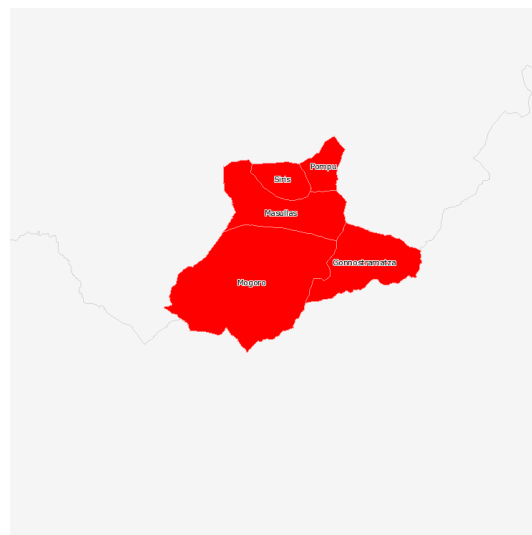


Figura 13 Unione di Comuni Parte Montis;
 ind. 0,980



Fonte immagini: comuniverso.it

A sinistra l'Unione di comuni Cinque Terre Riviera (Liguria, indice 0,154), a destra l'Unione di comuni Parte Montis (Sardegna, indice 0,980). Ancor più delle mappe Giss, che potrebbero non giustificare una differenza così marcata negli indici, risulta essere utile il dettaglio della rete viaria di collegamento (che, come spiegato in precedenza, costituisce uno degli elementi fondanti l'indice di compattezza).

Figura 15 Unione di Comuni Cinque Terre Riviera

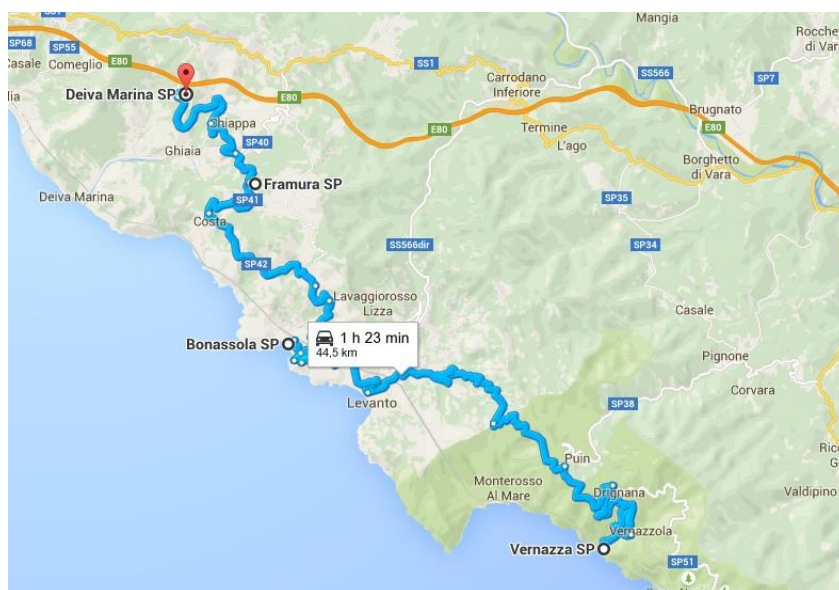
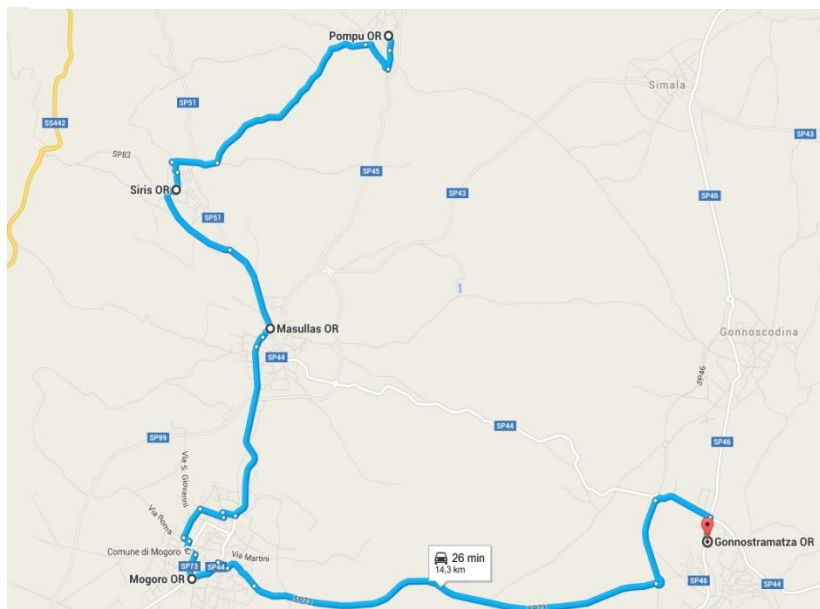


Figura 16 Unione di Comuni Parte Montis



Così vediamo che, mentre nel primo caso il percorso più corto che ci permetterebbe di raggiungere i quattro comuni liguri coinvolti nell'unione richiederebbe 44,5 km, nel secondo

caso – invece – i cinque comuni dell'unione sarda Parte Montis sono separati da circa 14 chilometri e, tra l'altro, l'ente presenta una conformazione, molto simile a un cerchio, tale da consentire ai singoli comuni di avere nel comune centrale (Masullas) un punto di riferimento raggiungibile praticamente in egual tempo dagli altri. Un utile situazione soprattutto in ottica della costituzione di sportelli unificati che i cittadini di tutti i comuni dovrebbero poter raggiungere al bisogno.

6.1.2 L'indice di percorrenza

L'indice presentato poc'anzi presenta un evidente difetto. Infatti, le distanze chilometriche possono di per sé essere inutili se non si tiene in considerazione l'orografia del territorio e/o la tipologia della rete viaria. Se, infatti, parliamo di distanze stradali in vista della possibile gestione associata di funzioni e servizi, se - come si diceva in precedenza - l'idea va al camion della nettezza urbana o allo scuolabus che devono spostarsi tra i vari comuni dell'unione, allora non possiamo far finta che la distanza tra due comuni della fascia costiera e quella tra due comuni montani possa contare allo stesso modo. Se la rete viaria è il nostro punto di riferimento, insomma, occorre considerare anche (e soprattutto) i tempi di percorrenza.

Per questo motivo, accanto al precedente indice, che prende in considerazione il fattore spazio, è stato pensato un indice che guardasse all'elemento tempo.

L'indice di percorrenza, allora, restituisce il tempo medio (in minuti) che si impiega a percorrere il territorio dell'unione nei suoi punti più estremi. Le distanze, sono calcolate avendo come riferimento la sede del Municipio di ciascun comune. Alla formula utilizzata per il calcolo dell'indice di percorrenza, sono stati aggiunti i tempi di percorrenza con un'autovettura sulle strade che consentono di spostarsi tra due punti nel minor tempo possibile. A tal fine, la formula utilizzata tiene conto degli *Estimated Time of Arrival* (ETA) di Google Maps. Gli ETA sono calcolati a partire da una varietà di fattori. Essi comprendono i limiti di velocità ufficiali e quelli raccomandati, la velocità possibile a seconda del tipo di strada, i dati della media storica di percorrenza del medesimo percorso, il tempo di viaggio effettivo di utenti precedenti e le informazioni sul traffico in tempo reale. Dalla sovrapposizione di tutte queste variabili viene calcolato il tempo di percorrenza in maniera più approssimata possibile⁴³.

⁴³ Una spiegazione dettagliata del calcolo degli ETA è visionabile su:
developers.google.com/maps/documentation/distance-matrix/

Essendo una media di percorrenza per chilometro, l'indice non è viziato dall'estensione del territorio; questo significa che il valore dell'indice restituisce una sorta di fotografia della tipologia media della rete viaria (e della sua percorrenza).

Tabella 15 Numero di Unioni al 2015, indice di percorrenza medio per regione

Regione	Numero Unioni al 2015	Indice di percorrenza (indice medio per regione)
<i>Abruzzo</i>	12	3,213
<i>Basilicata</i>	1	2,496
<i>Calabria</i>	10	3,216
<i>Campania</i>	10	3,253
<i>Emilia-Romagna</i>	46	2,344
<i>Friuli Venezia-Giulia</i>	18	2,019
<i>Lazio</i>	18	3,195
<i>Liguria</i>	21	4,027
<i>Lombardia</i>	60	2,892
<i>Marche</i>	21	2,833
<i>Molise</i>	8	2,928
<i>Piemonte</i>	75	2,889
<i>Puglia</i>	23	2,448
<i>Sardegna</i>	35	2,334
<i>Sicilia</i>	44	3,304
<i>Toscana</i>	24	2,684
<i>Trentino Alto-Adige</i>	2	2,121
<i>Umbria</i>	1	2,429
<i>Valle d'Aosta</i>	8	2,811
<i>Veneto</i>	25	2,249

Fonte: elaborazione propria

Seppur le medie su base regionale non rivestano la stessa importanza del dato relativo alle singole unioni, è pur sempre interessante dare uno sguardo d'insieme. La regione che presenta le unioni percorribili nel minor tempo è il Friuli Venezia-Giulia (mediamente circa 2 minuti a km). Come si ricorderà in quest'ultima il legislatore è intervenuto raggruppando tutti i comuni all'interno delle UTI (di cui si è trattato nelle pagine precedenti). Dunque, una autovettura (per ritornare all'esempio del mezzo che potrebbe dover gestire il servizio di nettezza urbana) viaggerebbe mediamente a circa 30 km/h. Anche il dato del Trentino Alto-Adige (2,121), dove si impiegano in media circa 2 minuti e 15 secondi al chilometro per andare da un capo

dell'Unione, è decisamente positivo, nonostante il dato sia calcolato sulle sole 2 unioni risultanti in questa regione.

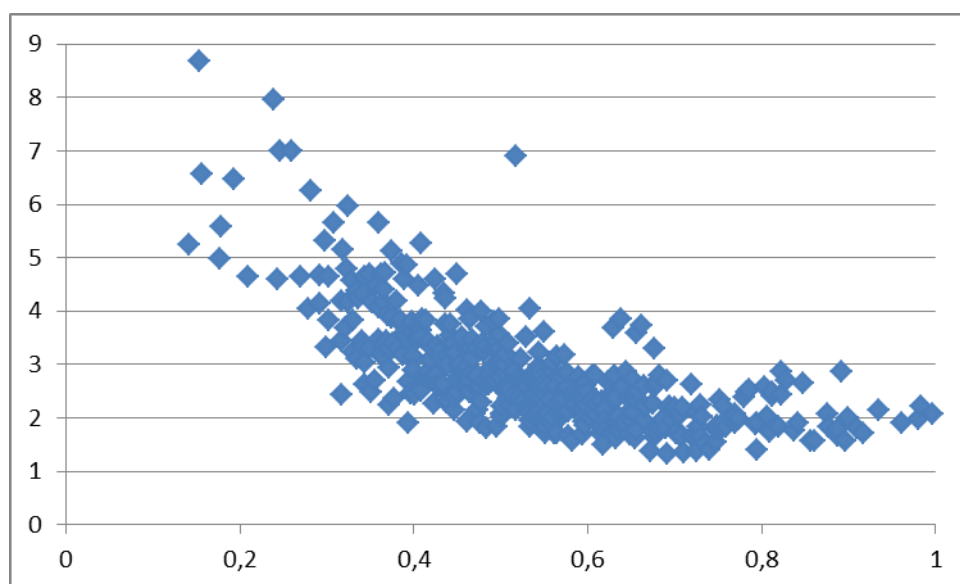
Di contro, la regione con l'indice più alto è ancora una volta la Liguria, dove sono richiesti mediamente quasi 4 minuti per ogni kilometro (e, dunque, la velocità media di un'autovettura sarebbe di 15 km/h).

Se utilizzati insieme, i due indici – quello di compattezza e quello di percorribilità – sono in grado di mostrarci una particolare (ma significativa) declinazione dell'omogeneità territoriale. Ad esempio, prendiamo in considerazione le unioni di comuni che in precedenza sono state presentate come massimo e minimo della compattezza. L'Unione Cinque Terre Riviera (Liguria), che presentava un indice di compattezza di 0,154, fa registrare un indice di percorribilità pari a 8,687. Come vediamo, dunque, l'Ente in questione, oltre a presentare un territorio particolarmente dispersivo, presenta una rete viaria lenta, tale per cui percorrere un chilometro in macchina richiede circa 8 minuti e mezzo. Tra quelle monitorate, l'Unione Cinque Terre Riviera è quella che presenta l'indice di compattezza più basso e l'indice di percorribilità più alto.

Di contro, l'Unione Parte Montis (Sardegna) ha un indice di compattezza di 0,980 e un indice di percorribilità di 1,981. Dunque, circa 2 minuti in media per percorrere un chilometro, all'interno di un territorio particolarmente compatto. Anche in questo caso, indice di compattezza e indice di percorribilità risultano essere inversamente proporzionali restituendo, quindi, un valore di omogeneità geografica.

Come vediamo dal grafico a dispersione sotto riportato, con le dovute eccezioni, indice di percorrenza (sull'ordinata) e indice di compattezza (sull'ascissa) sono inversamente proporzionali: più l'indice di compattezza tende all'1, più l'indice di percorrenza è basso e viceversa.

Figura 17 Grafico a dispersione relativa alla relazione tra **Indice di percorrenza** e **Indice di compattezza**



Fonte: elaborazione propria

I due indicatori appena presentati, l'indice di compattezza e quello di percorrenza, sono sicuramente perfezionabili, ma rappresentano un primo (con molta probabilità unico prendendo in considerazione la letteratura esistente) tentativo di quantificare una variabile, l'omogeneità per l'appunto, generalmente osservabile solo dal punto di vista qualitativo. Ricordiamo che, fino a questo momento, si è voluto considerare una delle possibili varianti della stessa omogeneità, quella che abbiamo definito geografica, intendendo quell'insieme di caratteristiche attinenti alla geografia e all'orografia della realtà territoriale di riferimento. Di seguito, verrà sviluppata una seconda variante che, combinata alla prima, dovrebbe poter restituire una misura, sicuramente non esaustiva, della complessiva omogeneità territoriale.

6.2 L'omogeneità "esperienziale"

La seconda variante dell'omogeneità che prendiamo in considerazione è quella che abbiamo chiamato "esperienziale", vale a dire connesso a precedenti esperienze di cooperazione in settori di *policy* diversi da quello della gestione delle funzioni comunali. Si tratta, dunque, di una omogeneità che attiene alla costruzione sulla medesima area di pregressi aggregati territoriali (anche solo teorici come avremo modo di spiegare successivamente) tali da far ritenere che il territorio aggregando abbia già mostrato di poter essere considerato (o di considerarsi) come un tutt'uno.

La logica sottesa a questa seconda dimensione è quella secondo la quale se un territorio formato da più municipalità risulta aggregato anche per altri scopi, è verosimile che la stessa

aggregazione possa tornare utile anche relativamente alle politiche di deframmentazione comunale. Anche in questo caso, la scelta poteva ricadere su più settori e su più esperienze, ma si è deciso di concentrare l'attenzione sugli ambiti territoriali individuati per l'erogazione delle prestazioni di tipo socio-assistenziale e sui sistemi locali del lavoro (SLL) calcolati dall'Istat.

A ben vedere, siamo in presenza di una variante che muove dagli interessi delle istituzioni e di una che muove dalle preferenze dei cittadini. I distretti socio-sanitari (DSS), infatti, sono costruiti a partire dalle indicazioni derivanti dalle Aziende sanitarie, dalla Regione e dai comuni; al contrario, come vedremo più diffusamente in seguito, i SLL vengono calcolati in base alle indagini relative alle preferenze dei cittadini in termini di spostamenti per il soddisfacimento delle esigenze lavorative e/o di studio. Da un lato, dunque, abbiamo un costruito che muove da una logica *top-down*, dove sono le istituzioni a determinare l'aggregato, dall'altro lato una logica *bottom-up*, dove al contrario sono le preferenze dei cittadini a disegnare (anche se, come si dirà più avanti, solo a livello teorico) i confini di una aggregazione *de facto*.

I DSS sono le cellule di base dell'assistenza socio-sanitaria e costituiscono strutture il cui territorio raggruppa più comuni con l'obiettivo di realizzare le finalità dell'assistenza primaria. La prima definizione del Distretto è contenuta nella Legge 23 dicembre 1978, n. 833, con la quale «i Comuni singoli o associati articolano le Unità sanitarie locali in Distretti sanitari di base, quali strutture tecnico-funzionali per l'erogazione dei servizi di primo livello e pronto intervento» (Del Gesso 2014). Dunque, siamo in presenza di un insieme di comuni ricadenti all'interno del territorio di competenza di una Azienda Sanitaria, sul quale vengono erogate prestazioni di tipo socio-assistenziali.

Per tali ragioni, i distretti socio sanitari risultano essere un esempio di raggruppamento dei comuni in modo funzionale rispetto a uno scopo preciso. Infatti, l'assistenza socio-sanitaria richiede necessariamente un grado di efficienza ed efficacia particolarmente alto, pena una diretta penalizzazione dei cittadini/utenti e lo spreco di risorse che, in particolar modo nel settore della sanità pubblica, sappiamo essere alquanto esigue. I distretti sanitari sono pensati per essere (secondo quanto definito dal d.lgs. 229/1999) «il punto di riferimento per tutti i cittadini, nello specifico ambito territoriale, per l'accesso a tutti i servizi dell'azienda unità sanitaria locale; il polo unificante di tutti i servizi sanitari e socio-assistenziali territoriali; nonché il luogo di integrazione sanitaria e sociosanitaria». Dunque, i distretti devono

presentare un'ampiezza territoriale tale da garantire di recepire le domande degli utenti e gestire i servizi sanitari sul territorio.

Siamo in presenza, quindi, di una costruzione di confini territoriali ponderata nel tempo (l'articolazione in distretti per come li conosciamo oggi risale agli anni Novanta, con una serie di aggiustamenti successivi), basata su esperienze di successi e fallimenti e sulla necessità di produrre risultati aziendalistici (Giammarco et al. 2015, Pavolini e Taroni 2016).

Il ragionamento che si potrebbe fare è che se il territorio di una unione di comuni ricade interamente in un unico distretto sanitario è verosimile pensare che i comuni al suo interno presentino un livello di omogeneità maggiore rispetto a quelle unioni i cui comuni appartengono a distretti diversi. Per le ragioni spiegate poco sopra, infatti, la connotazione del DSS quale struttura orientata all'efficienza e all'efficacia che, quindi, sia in grado di produrre o abbia prodotto risultati validi nella *policy* considerata, fa di esso un valido strumento di valutazione dell'omogeneità.

Tabella 16 Percentuale unioni ricadenti in un unico distretto socio-sanitario

Regione	Numero Unioni al 2015	Unioni ricadenti in un unico Distretto socio sanitario (DSS) <i>(percentuale per Regione)</i>
<i>Abruzzo</i>	12	66,67
<i>Basilicata</i>	1	0
<i>Calabria</i>	10	60,00
<i>Campania</i>	10	50,00
<i>Emilia-Romagna</i>	46	100
<i>Friuli Venezia-Giulia</i>	18	72,22
<i>Lazio</i>	18	66,67
<i>Liguria</i>	21	33,33
<i>Lombardia</i>	60	91,67
<i>Marche</i>	21	76,19
<i>Molise</i>	8	62,50
<i>Piemonte</i>	75	64,00
<i>Puglia</i>	23	34,78
<i>Sardegna</i>	35	54,29
<i>Sicilia</i>	44	70,45
<i>Toscana</i>	24	79,17
<i>Trentino Alto-Adige</i>	2	100,00

Umbria	1	0
Valle d'Aosta	8	100,00
Veneto	25	80,00

Fonte: elaborazione propria

La tabella sopra riportata restituisce la percentuale per regione delle unioni il cui territorio ricade in un unico distretto socio-sanitario.

Come possiamo vedere, l'Emilia-Romagna, il Trentino Alto-Adige e la Valle d'Aosta presentano una coincidenza perfetta: tutte le unioni sono costituite da comuni appartenenti a un solo distretto sanitario. Percentuali superiori al 70% si registrano in Friuli Venezia-Giulia, Lombardia, Marche, Toscana, Sicilia e Veneto.

Se il dato è poco significativo per il Trentino, dove risultano essere costituite solo due unioni, interessanti sono gli altri due casi. Per quanto riguarda l'Emilia, è da ricordare – come emerso nelle pagine precedenti – che la legge regionale sancisce la coerenza tra gli ambiti ottimali e i distretti socio sanitari già costituiti e, inoltre, prevede incentivi maggiori alle unioni che rispettano tale coerenza. La coincidenza territoriale di tutte le unioni, dunque, rispecchia le intenzioni del legislatore. Inoltre, la strategia di premialità utilizzata ha evidentemente prodotto i risultati sperati.

La sovrapposizione degli ambiti territoriali ottimali con i distretti socio-sanitari si è verificata anche nel caso della definizione degli ambiti territoriali valdostani. Come riportato in precedenza, infatti, il legislatore valdostano ha diviso per legge il territorio regionale in 8 *Unités*, accorpando al loro interno i comuni per la gestione di alcune funzioni. In questa circostanza, però, a differenza di quanto accaduto in Emilia Romagna, la sovrapposizione non è stata cercata dal legislatore, poiché non sono previsti espressi riferimenti in merito nel testo di legge. Ad ogni modo, i due disegni regionali testimoniano che l'idea di prendere i distretti sanitari quali esempio di razionalizzazione territoriale non è solo un assunto teorico, ma trova anche concreti risvolti pratici.

Un'ulteriore caso dal quale partire per ricostruire quella che abbiamo definito omogeneità esperienziale muove, invece, non da risultanze concrete, ma da aggregati teorici. Il riferimento va, in questo caso, ai sistemi locali del lavoro Istat.

Si tratta di «una griglia territoriale i cui confini, indipendentemente dall'articolazione amministrativa del territorio, sono definiti utilizzando i flussi degli spostamenti giornalieri

casa/lavoro (pendolarismo) rilevati in occasione dei Censimenti generali della popolazione e delle abitazioni»⁴⁴.

Dunque, non una vera e propria aggregazione di comuni, con la creazione di strutture e/o organizzazioni reali, ma un insieme di dati che individua le preferenze dei cittadini in quanto a spostamenti.

Come spiegato in precedenza, la definizione di un ambito territoriale ottimale a partire dai sistemi locali del lavoro utilizza un approccio *bottom-up*, in cui il focus diventa il cittadino/utente. Considerando che la costituzione di una unione implica, tra le altre cose, anche l'accorpamento di uffici e/o l'erogazione di prestazioni a beneficio della cittadinanza, conoscere le abitudini dei cittadini relativamente ai loro spostamenti ci consente di prevedere eventuali disagi e disservizi nella gestione delle funzioni. In questo caso, dunque, «poiché ogni sistema locale è il luogo in cui la popolazione risiede e lavora e dove quindi esercita la maggior parte delle relazioni sociali ed economiche, gli spostamenti casa/lavoro sono utilizzati come *proxy* delle relazioni esistenti sul territorio»⁴⁵.

Tabella 17 Percentuale unioni ricadenti in un unico Sistema locale del lavoro Istat

Regione	Numero Unioni al 2015	Unioni ricadenti in un unico Sistema Locale del Lavoro (SLL) (percentuale per regione)
Abruzzo	12	33,333
Basilicata	1	0
Calabria	10	50
Campania	10	50
Emilia-Romagna	46	45,652
Friuli Venezia-Giulia	18	16,667
Lazio	18	72,222
Liguria	21	66,667
Lombardia	60	71,667
Marche	21	33,333
Molise	8	50
Piemonte	75	61,333
Puglia	23	30,435
Sardegna	35	48,571

⁴⁴ www.istat.it

⁴⁵ *ibidem*

<i>Sicilia</i>	44	47,727
<i>Toscana</i>	24	16,667
<i>Trentino Alto-Adige</i>	2	50
<i>Umbria</i>	1	0
<i>Valle d'Aosta</i>	8	75
<i>Veneto</i>	25	52

Fonte: elaborazione propria

Così come per i distretti socio-sanitari, la tabella 17 riporta le percentuali di unioni il cui territorio ricade all'interno di un unico Sistema locale del lavoro.

Come possiamo vedere, le percentuali sono più basse se confrontate con quelle relative alla corrispondenza con i distretti sanitari di cui si è discusso precedentemente.

Nella maggior parte dei casi, infatti, le regioni che avevano mostrato un'alta percentuale di unioni coincidenti con un unico distretto sanitario, si distinguono adesso per percentuali sensibilmente più basse. E' il caso, ad esempio, dell'Emilia-Romagna, le cui unioni ricalcavano perfettamente il territorio dei distretti, ma dove – invece – meno del 50% di questi enti risulta disegnato sui sistemi del lavoro. Stesso ragionamento vale anche per la Toscana, dove il dato passa da circa l'80% ad appena il 16%.

A completamento del discorso sull'omogeneità esperienziale, di seguito il dato delle unioni il cui territorio coincide perfettamente sia con i distretti sanitari sia con i sistemi locali del lavoro.

Tabella 18 Percentuale unioni ricadenti, simultaneamente, in un unico Sistema locale del lavoro Istat e in un unico Distretto socio-sanitario

regione	Numero Unioni al 2015	Unioni ricadenti in un unico SSL e in un unico DSS (percentuale per regione)
<i>Abruzzo</i>	12	33,333
<i>Basilicata</i>	1	0
<i>Calabria</i>	10	40
<i>Campania</i>	10	30
<i>Emilia-Romagna</i>	46	45,652
<i>Friuli Venezia-Giulia</i>	18	5,556
<i>Lazio</i>	18	50
<i>Liguria</i>	21	28,571
<i>Lombardia</i>	60	68,333

Marche	21	28,571
Molise	8	50
Piemonte	75	49,333
Puglia	23	13,043
Sardegna	35	40
Sicilia	44	43,182
Toscana	24	16,667
Trentino Alto-Adige	2	50
Umbria	1	0
Valle d'Aosta	8	75
Veneto	25	48

Fonte: elaborazione propria

Si tratta di una combinazione di sovrapposizione che si verifica difficilmente, ma possiamo notare come in Valle d'Aosta si verifichi piuttosto spesso.

A conclusione di questa descrizione inerente la sovrapposizione tra le unioni di comuni attualmente costituite e altre esperienze aggregative operate in altri settori di *policy* e considerati gli indici di compattezza e quello di percorrenza, proviamo a ragionare su quale potrebbe essere un idealtipo di ambito territoriale. Naturalmente, trattandosi di un ragionamento sulla carta, non ha la pretesa e non potrebbe mai essere considerato valido universalmente. Abbiamo più volte sottolineato, nel corso del presente lavoro, che – soprattutto per quanto attiene alle unioni di comuni (e alla cooperazione intercomunale in generale) – non è possibile individuare uno standard applicabile in tutti i contesti, perché questi ultimi presentano caratteri (sociali, economici, istituzionali, ...) diversi gli uni dagli altri. Posto, però, l'obiettivo di questo lavoro, che oltre a strumento di descrizione e interpretazione del fenomeno, si pone anche l'obiettivo di indirizzare il comportamento delle istituzioni interessate alla cooperazione fornendo loro utili consigli in tal senso, nelle prossime pagine si cercherà di indicare le 'misure' alle quali puntare.

Partiamo dai risultati medi peggiori registrati nei contesti regionali. Per quanto riguarda la compattezza, come abbiamo visto, l'indice peggiore è quello registrato in Umbria con lo 0,317; l'indice medio di percorrenza peggiore è invece quello ligure: 4,027. Muovendo da questi ultimi, assumiamo che l'*optimum* sia costituito da valori pari al doppio (nel caso della compattezza) e alla metà (nel caso della percorrenza) del risultato peggiore registrato. Naturalmente, si tratta di soglie rivedibili, ma quelle proposte risultano essere un primo punto

di partenza per tradurre in suggerimenti pratici alcuni valori fino a questo momento meramente descrittivi.

Avremmo, quindi, che l'indice di compattezza ottimale dovrebbe essere costituito da valori superiori a 0,6, mentre l'indice di percorrenza da valori inferiori a 2. Ribadendo, ancora una volta, che tali indicazioni non hanno la pretesa di essere una verità assoluta, ma semplicemente una misura verso la quale tendere, proviamo ora ad applicare i valori individuati alla realtà del contesto italiano.

Tabella 19 unioni di comuni (UC) con indice di compattezza (IC) e indice di percorrenza (IP) superiori ai valori ottimali individuati

	v.a.	%
UC con IC \geq 0,6	155	33,41
UC con IP \leq 2	89	19,18
UC con IC \geq 0,6 e IP \leq 2	72	15,52

Fonte: elaborazione propria

Come vediamo dalla tabella sopra riportata, le unioni che si presentano con indici uguali o migliori rispetto a quelli individuati sono una percentuale minoritaria. Solo il 33%, infatti, ha un indice di compattezza superiore allo 0,6 e solo il 19% un indice di percorrenza inferiore a 2. Infine, le unioni che presentano entrambi i valori ottimali sono solo il 15%.

Il dato per regione è quello della tabella sotto riportata:

Tabella 20 unioni di comuni (UC) con indice di compattezza (IC) e indice di percorrenza (IP) superiori ai valori ottimali individuati (% per regione)

regione	UC con IC \geq 0,6 e IP \leq 2 (%)
Abruzzo	8,33
Basilicata	0,00
Calabria	0,00
Campania	0,00
Emilia-Romagna	26,09
Friuli Venezia-Giulia	27,78
Lazio	0,00
Liguria	4,76
Lombardia	30,00
Marche	4,76

Molise	0,00
Piemonte	8,00
Puglia	17,39
Sardegna	28,57
Sicilia	4,55
Toscana	12,50
Trentino Alto-Adige	0,00
Umbria	0,00
Valle d'Aosta	25,00
Veneto	32,00

Fonte: elaborazione propria

Passiamo ora a incrociare questo dato con quello relativo alla sovrapposizione delle unioni con distretti socio sanitari e i sistemi locali del lavoro.

Tabella 21 confronto tra indice di compattezza (IC) e indice di percorrenza (IP) e sovrapposizione delle unioni con distretti socio-sanitari e sistemi locali del lavoro

UC con IC >= 0,6	%	il cui territorio ricade in un unico DSS	%	il cui territorio ricade in un unico SLL	%	il cui territorio ricade in un unico DSS e SLL	%
155	33,41	132	85,16	109	70,32	99	63,87
UC con IP <=2	%	con unico DSS	%	con unico SLL	%	con unico DSS e SLL	%
89	19,18	78	87,64	55	61,80	50	56,18
UC con IC >=0,6 e IP <=2	%	con unico DSS	%	con unico SLL	%	con unico DSS e SLL	%
73	15,52	65	90,28	49	68,06	46	63,89

Fonte: elaborazione propria

Come vediamo, le unioni che si pongono in condizioni uguali o migliori rispetto all'optimum qui individuato, mostrano una elevata coincidenza con i distretti socio-sanitari. L'85% delle unioni con un indice di compattezza uguale o maggiore a 0,6, infatti, ha un territorio che ricade interamente in un unico distretto. La percentuale sale a circa l'88 se prendiamo in considerazione le unioni con indice di percorrenza uguale o inferiore a 2. Arriviamo, addirittura, al 90% se consideriamo la misura maggiormente ottimale (indice di compattezza maggiore di 0,6 e indice di percorrenza inferiore a 2).

Le percentuali risultano più basse se il confronto va con la sovrapposizione ai SLL, ma – in ogni caso – non andiamo mai sotto il 60%. Considerando le unioni con indice di percorrenza inferiore a 2 e indice di compattezza maggiore di 0.6, possiamo notare come nel 68% circa dei casi troviamo enti sovrapposti con i SLL.

Considerando, infine, il caso ideale rispetto a quanto argomentato in precedenza, vale a dire indice di percorrenza inferiore a 2 e indice di compattezza maggiore di 0,6 e, inoltre, sovrapposizione del territorio sia con unico DSS che con un unico SLL, possiamo constatare come la percentuale di unioni che presentano tutte le caratteristiche richiamate è di circa il 64%.

Tale ultimo dato, che combina – come spiegato in precedenza – sia l’approccio *top-down* (*institutions oriented*) che quello *bottom-up* (*citizens oriented*) sembra avvalorare la tesi secondo la quale, nella costruzione degli ambiti ottimali, partire dalle esperienze aggregative maturate nel settore della sanità e, parallelamente, tenere conto degli aggregati teorici offerti dai sistemi locali del lavoro Istat, potrebbe essere un utile punto di partenza.

7. Alcune riflessioni sulle unioni di comuni in Italia

Per tirare le somme, dunque, in questo capitolo abbiamo proceduto a una descrizione particolarmente dettagliata del fenomeno analizzato: le unioni di comuni. Nella prima parte abbiamo preso quale oggetto della descrizione il contesto giuridico nel quale gli amministratori locali si trovano a costituire e a portare avanti i progetti legati alla cooperazione intercomunale mediante unioni di comuni. In maniera più specifica, è stata analizzata la normativa delle singole regioni, con uno sforzo all’identificazione di quelle caratteristiche in grado di restituire l’approccio utilizzato dal legislatore regionale. Nella seconda parte la descrizione ha riguardato caratteristiche quantitative quali, ad esempio, quelle dimensionali e demografiche, con l’obiettivo di arrivare a una fotografia del fenomeno per come si presenta attualmente sul territorio nazionale e, parallelamente, nei singoli contesti regionali. Nella terza parte, infine, la descrizione ha riguardato aspetti qualitativi, in grado di restituire non solo la mera esistenza in vita degli enti associativi, ma la loro concreta operatività e utilità rispetto allo scopo prefissato. A partire da quest’ultimo aspetto, soprattutto in ottica prescrittiva, sono stati elaborati alcuni indici legati sia a fattori dimensionali, sia a precedenti esperienze aggregative in settori di *policy* diversi da quello del riordino istituzionale. Tali indici sono poi stati calcolati sulle unioni rilevate, innanzitutto per

fotografare la situazione esistente e, successivamente, per avanzare alcune proposte pratiche circa l'utilizzo degli stessi indici nella definizione di ambiti territoriali ottimali, al fine del perseguimento degli obiettivi insiti nella costituzione delle unioni stesse.

Nel prossimo capitolo, invece, si inizierà da quanto emerso da una *expert survey* rivolta a importanti studiosi ed esperti del tema, attraverso la quale si è cercato di carpire ulteriori aspetti in grado di fornire risposta alla domanda di ricerca qui trattata. Successivamente, tutti gli aspetti emersi saranno associati alla diffusione del fenomeno sul territorio nazionale, nel tentativo di far emergere quali possono essere i fattori in grado di spiegare la diversa diffusione del fenomeno sul territorio nazionale.

CAPITOLO 4 - LA DIVERSA DIFFUSIONE DELLE UNIONI DI COMUNI IN ITALIA: QUALCHE SPIEGAZIONE

Nei precedenti capitoli è stato delineato il quadro teorico di riferimento. Successivamente, è stata affrontata tutta l'ampia e attualissima questione della cooperazione intercomunale, quale possibile soluzione ai problemi legati alla frammentazione dei piccoli comuni, soprattutto nell'ottica della gestione delle funzioni e dei servizi a questi ultimi demandati.

Si tratta, come spiegato, di un tema sempre più presente nell'agenda politica italiana ed europea (Askim et al. 2016), soprattutto da quando gli effetti della crisi economica globale hanno determinato una complessiva revisione della spesa pubblica e, di conseguenza, il taglio dei trasferimenti verso gli enti locali e – in particolare – verso i comuni (Cepiku et al. 2015). Parallelamente, però, si è assistito a processi di decentramento che hanno accresciuto il numero e il peso delle competenze degli stessi comuni, ora quindi ancor più gravati di responsabilità nei confronti dei rispettivi cittadini/utenti circa l'erogazione di servizi e funzioni di primaria importanza.

Fatte queste doverose premesse, è stato evidenziato come – già a partire dagli anni Novanta, quando la questione della riduzione della spesa pubblica ha iniziato a interessare anche gli enti locali – i governi italiani succedutisi nel tempo abbiano puntato sulle forme di cooperazione intercomunale quale possibile soluzione al problema. La situazione maggiormente rispondente agli scopi perseguiti rimane sempre la fusione tra comuni, di cui le unioni di comuni sono considerate una valida alternativa posto il loro carattere organico e duraturo.

Abbiamo, inoltre, visto come la normativa nazionale di riferimento abbia subito un processo di adattamento, sia in virtù dei risultati ottenuti in termini di diffusione del fenomeno associativo che delle resistenze poste in essere a livello locale avverso le politiche di riordino territoriale. Si è arrivati, a tal proposito, a distinguere tre fasi della legislazione in materia, ciascuna delle quali caratterizzata da un diverso approccio al problema.

Il quadro giuridico di riferimento si diversifica, però, a livello regionale. Infatti, stante la competenza in materia affidata dalla Carta Costituzionale al legislatore regionale, siamo

dinanzi a 20 ordinamenti giuridici differenti, uno per ogni regione e ognuno con caratteristiche peculiari.

I dati sulle unioni di comuni - a livello nazionale e nel dettaglio dei singoli contesti regionali - ci hanno mostrato che tali enti hanno fatto presa in alcune regioni, ma in altre, al contrario, stentano a decollare. Essendo del tutto evidente che l'auspicio legato alla diffusione delle unioni (quale forma di cooperazione favorita nell'ottica del riordino territoriale) è esteso a tutto il territorio nazionale, risulta interessante – oltre che decisivo in ottica prescrittiva – comprendere quali siano le ragioni di questa differente diffusione. L'obiettivo finale del presente lavoro è proprio quello di fornire spunti utili a consentire di intervenire in maniera mirata, soprattutto in quei contesti regionali dove più difficile si è mostrata la diffusione delle unioni.

La domanda di ricerca avanzata è, dunque, *quali sono i fattori esplicativi della differenza nella diffusione delle unioni di comuni nelle diverse regioni italiane*. Una ricerca che, come diffusamente argomentato in apertura del lavoro, ha una esplicita intenzione prescrittiva, posto l'interesse – più volte espresso dagli amministratori regionali anche all'Ateneo a cui appartiene chi scrive – a individuare i fattori che potrebbero guidare le future leggi regionali in materia di riordino territoriale verso soluzioni che abbiano al centro proprio la cooperazione intercomunale.

1. Fattori esplicativi e ipotesi di lavoro

Tre, come motivato nel capitolo 1, sono i fattori esplicativi individuati (normativa nazionale, normativa regionale e propensione degli amministratori locali verso le unioni di comuni), sia facendo ricorso alla letteratura di riferimento sia ad una *expert survey* somministrata a testimoni privilegiati. Per ognuno di essi sono state ricavate una o più *working hypothesis* che, dopo essere state descritte in precedenza, sono schematizzate nel quadro sinottico seguente.

Quadro sinottico dei fattori esplicativi (FE) e delle working hypothesis (HP)

Fattore esplicativi	Working HP
Normativa nazionale (FE1)	- HP1 L'approccio normativo di tipo "coercitivo" determina un aumento del numero delle unioni rispetto all'approccio "volontario"
Normativa regionale (FE2)	- HP2 L'approccio normativo regionale di tipo "propositivo" determina una maggiore adesione dei comuni alle unioni rispetto all'approccio "passivo"
Propensione degli amministratori verso le unioni di comuni (FE3)	- HP3a Nelle regioni in cui è alto il valore di capitale sociale ci si aspetta una maggiore propensione degli amministratori locali e, quindi, una maggiore adesione dei comuni alle unioni. - HP3b Nelle regioni in cui alto è l'utilizzo delle convenzioni si presume una maggiore propensione degli amministratori locali e, quindi, ci si aspetta una maggiore adesione dei comuni alle unioni.

Fonte: Elaborazione propria

Il lavoro procederà all'analisi dell'impatto dei singoli fattori esplicativi e alla verifica delle singole ipotesi, anche mediante il ricorso alla letteratura di riferimento, utilizzando i dati già presentati nei precedenti capitoli. Infine, quale conclusione e sintesi, i fattori e le ipotesi verranno analizzate simultaneamente e ne verrà confrontato l'impatto sulla diffusione delle unioni di comuni. Il confronto avverrà mediante ricorso alla *Qualitative comparative analysis* (QCA), nella versione *Crisp-Set* (csQCA), di cui si è detto nel capitolo 1.

2. La normativa nazionale

Il primo fattore esplicativo che prendiamo in considerazione è la legislazione nazionale. Nelle pagine seguenti, in buona sostanza, analizzeremo l'impatto sulla diffusione delle unioni di comuni delle norme che il legislatore italiano ha varato nel corso degli anni. Oltre all'analisi dei dati relativi al territorio nazionale, sarà preso in considerazione quanto accaduto nei singoli contesti regionali anche al fine, secondo l'obiettivo perseguito dal presente lavoro, di definire quali siano i fattori in grado di spiegare la diversa diffusione del fenomeno nelle 20 regioni italiane. L'ipotesi che si intende verificare è che, relativamente alla diffusione delle

unioni di comuni, una normativa con approccio coercitivo sul tema riesca a produrre effetti maggiori (in quanto a numero di enti costituiti) di una con approccio volontario.

2.1 Gli studi relativi all'impatto della normativa statale sulla diffusione della cooperazione intercomunale

Seppure il tema dell'intercomunalità sia tutt'altro che un fenomeno nuovo, la letteratura sul tema è piuttosto recente (Bolgherini 2015). L'ondata riformatrice che ha interessato l'Europa e non solo, soprattutto negli ultimi anni e in concomitanza con gli effetti della crisi economica, ha rappresentato una cassa di risonanza notevole e, di conseguenza, gli studi sull'impatto della legislazione nazionale sulla diffusione del fenomeno associativo, sono notevolmente proliferati.

Le dinamiche citate nel capitolo 2, legate principalmente alla riduzione dei trasferimenti statali verso gli enti locali e al contemporaneo aumento delle competenze a questi ultimi demandate, hanno portato a una diffusione capillare del fenomeno soprattutto in Europa (IdF 2012). Trattandosi di sistemi giuridici diversi tra loro, è evidente che le forme che l'intercomunalità ha assunto nei singoli contesti europei si presenta non sempre comparabile perché caratterizzata da un forte grado di eterogeneità. Rispetto alle politiche nazionali che le hanno incentivate, però, è possibile rinvenire dei caratteri comuni, in particolare, per quanto riguarda gli obiettivi (Bolgherini 2015). Dietro all'incentivazione della cooperazione intercomunale c'è praticamente sempre quello di migliorare (quantitativamente e qualitativamente) l'offerta di servizi pubblici, di ridurre i centri di spesa e di puntare sui benefici dell'economia di scala.

La legislazione nazionale in materia di cooperazione intercomunale ha giocato un ruolo decisivo in diversi Stati europei. In alcuni casi, l'intervento del legislatore nazionale è riuscito a far decollare il fenomeno, in altri – al contrario – soprattutto dove la competenza in materia è divisa tra governo centrale e governi sub-statali, si sono vissute fasi alterne in cui il numero delle unioni di comuni, comunque denominate negli altri ordinamenti statali, è cresciuto o diminuito nel corso degli anni.

È, ad esempio, il caso della Spagna dove il governo centrale – alle prese con dinamiche di frammentazione comunale molto simili a quelle italiane – ha posto le basi giuridiche per rendere possibile sia la fusione tra comuni che, quale *second best*, la cooperazione

intercomunale (Almeida Cerreda 2012). L'impatto della normativa in questione⁴⁶ sulla diffusione delle *mancomunidades* (l'equivalente giuridico delle nostre unioni di comuni) non è stato particolarmente significativo, posto che il numero degli enti associativi ha visto una progressiva diminuzione. In una prima fase, fino alla metà degli anni Novanta, si registravano mediamente 70 *mancomunidades* istituite per anno; nella seconda fase, fino agli anni Duemila, si passa a 30 enti costituiti in media per anno; nella fase attuale, invece, la media scende a 15 *mancomunidades* in media per anno (Bolgherini 2015).

Opposto è il caso francese dove, invece, il ruolo del legislatore nazionale è stato decisivo per la diffusione del fenomeno dell'intercomunalità. La Francia rappresenta un'eccezione da più punti di vista. Innanzitutto, la frammentazione del tessuto comunale raggiunge numeri senza eguali in Europa: oltre 36.000 comuni, con una popolazione media di circa 1.800 abitanti. Peculiare, però, è anche il modo in cui i governi transalpini succedutisi nell'ultimo ventennio hanno programmato e realizzato le riforme di riordino territoriale. Stretto dai principi costituzionali per i quali ogni comunità locale deve essere retta da un consiglio eletto e ogni comune deve gestire autonomamente le funzioni di cui è depositario, il legislatore nazionale si è trovato dinanzi a un bivio: disporre, *top-down*, la fusione dei comuni o proporre una strategia che incentivasse i comuni a forme di cooperazione tali da portare, effettivamente, alla riduzione dei centri di spesa (Formiconi 2016). La legge c.d. *Marcellin* del 1971 aveva provato a procedere secondo la prima ipotesi, ma la riforma non è andata in porto. Con la legge 99-586 del 1999 (c.d. *Chevènement*), invece, è stata prevista la creazione di tre strutture intercomunali: le Comunità urbane, le Comunità di agglomerazione e le Comunità di Comuni (Corneli 2014). Si tratta di forme di cooperazione intercomunale (strutturalmente e giuridicamente molto simili alle unioni) su base volontaria, che si differenziano per dimensione demografica e competenze attribuibili. Allo stato attuale, il complesso impianto della *Chevènement* ha permesso di raggiungere risultati importanti: più del 96% dei comuni francesi prende parte a una di queste forme di cooperazione (Formiconi 2016), con la creazione di circa 2.600 enti associativi su tutto il territorio nazionale (Boyer 2012). Su queste basi giuridiche, è intervenuta un'ulteriore legge, la legge n° 1563 del 2010, che si pone l'obiettivo – seguendo più *step* progressivi – di «*assurer la transformation des*

⁴⁶ Riconducibile essenzialmente a tre norme: la Ley 7/1985 (c.d. Ley Reguladora de las Bases del Régimen Local), la Ley 30/1992 (c.d. Ley de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común) e il Real Decreto Legislativo 3/2011 (c.d. Texto Refundido de la Ley de Contratos del Sector Público).

quelques 2.600 EPCI à fiscalité propre regroupant l'ensemble des 36.000 communes en 2.600 communes nouvelles» (Boyer 2012, pag. 598).

I due casi appena tracciati e, come si è visto in precedenza anche il caso italiano, mostrano come le politiche del legislatore nazionale tese a incentivare le forme di cooperazione intercomunale siano, in realtà, un modo alternativo per risolvere il problema della frammentazione quando le strategie di riduzione del numero dei comuni (attraverso fusioni imposte *top-down*) non risultano possibili (a causa di resistenze) o, seppur provate, hanno evidentemente fallito nello scopo (Teles 2016). In questo filone sono compresi anche i programmi di riordino territoriale registrati in Repubblica Ceca (Yoder 2003), Norvegia (Blom-Hansen et al. 2012) e Portogallo (Cruz e Silva 2012).

Accanto a questi casi di decisivo impatto della normativa statale sui processi di cooperazione comunale e, più in generale, di riordino territoriale, appare importante evidenziare anche un caso opposto in cui sui processi appena menzionati non è stato il legislatore nazionale, ma l'azione degli stessi comuni a incidere. Una spinta *bottom-up* piuttosto inconsueta secondo quanto visto finora. Stiamo parlando della Svizzera, dove i comuni, le cui risorse – per la gran parte – dipendono dalle tasse dei rispettivi cittadini e delle imprese operanti sul territorio di riferimento (Soguel e Ladner 2015), hanno reagito agli effetti della crisi senza attendere l'intervento del legislatore centrale (Louvin 2012). Questa consapevolezza degli amministratori locali ha portato, tra il 1990 e il 2010, alla scomparsa del 15% dei enti municipali.

Per quanto riguarda l'Italia, come è stato ampiamente spiegato nel capitolo 2, la normativa statale in materia di riordino territoriale e, più, in particolare, di diffusione delle unioni di comuni, può essere divisa in tre fasi (Casula e Marotta 2016). La prima è quella che va dal 1990 in corrispondenza con l'introduzione delle unioni nell'ordinamento giuridico italiano (a seguito dell'adozione della legge n. 142/1990) al 1999 (anno in cui la l. n. 142/1990 venne modificata, proprio in virtù delle resistenze che impedirono il decollo delle unioni quali forme di riordino territoriale⁴⁷). La seconda prende il via con la legge n. 265/1999 e arriva fino al 2010. La terza, quella attuale, può essere fatta iniziare con l'adozione della Finanziaria 2010 (con la quale si introduce l'obbligo di gestione associata delle funzioni fondamentali per alcuni comuni) ed è tutt'ora in corso.

⁴⁷ Per una trattazione più ampia relativamente alle motivazioni alla base della modifica della l. n. 142/1990 si rimanda a quanto scritto nel capitolo 2.

Per quanto attiene alla cooperazione intercomunale e, nella fattispecie, alle unioni di comuni, possiamo associare alle tre fasi altrettanti approcci. Rimandando al capitolo 2 per un'analisi dettagliata, ricordiamo che nel primo caso, siamo dinanzi a un approccio misto (volontario per alcuni aspetti, coercitivo per altri); nella seconda fase, invece, siamo in presenza di un approccio volontario (in cui i comuni sono completamente liberi di optare o meno per la cooperazione, nella scelta dello strumento e dei partner e nell'eventuale decisione di procedere a successiva fusione); nella fase attuale, invece, prevale l'approccio coercitivo (per cui i comuni di una determinata fascia demografica sono obbligati a cooperare per la gestione associata delle funzioni loro demandate).

Ricorrendo alla teoria classica dell'analisi delle politiche pubbliche, potremmo accostare gli approcci appena menzionati alla classificazione degli strumenti di *policy*. Howlett e Ramesh parlano di strumenti volontari, misti e coercitivi. Nel primo caso, siamo dinanzi a strumenti che prevedono un «coinvolgimento minimo o nullo del governo: il compito auspicato viene svolto su base volontaria» (2003, pag. 91). Gli strumenti coercitivi, al contrario, vincolano o indirizzano l'azione dei soggetti interessati, «ai quali non resta che un margine di discrezionalità scarso o nullo nel comportamento» (2003, pag. 95). Gli strumenti misti, infine, permettono al governo «di influire a vario livello nelle decisioni degli attori [...], pur lasciando la decisione finale a questi ultimi (2003, pag. 100). A ben vedere, dunque, la classificazione appena proposta disegna una definizione calzante rispetto a quello che, nel presente lavoro, si intende per approccio volontario, obbligatorio e misto.

Ritornando nello specifico argomento oggetto di studio, approccio coercitivo o approccio volontario sembra essere l'asse lungo il quale si muovono le strategie di riordino territoriale attraverso forme di cooperazione intercomunale. Almeida Cerredà (2015) parla di approccio volontario, quando sono definiti e disciplinati gli strumenti giuridici (l'istituto della fusione e le diverse forme di cooperazione intercomunale), ma i comuni hanno mantenuto l'autonomia di scelta circa le modalità e i partner, e approccio obbligatorio, quando – al contrario - il legislatore individua gli enti sui quali intervenire e su di essi impone l'obbligo di riordino. Il caso italiano, secondo la classificazione dello stesso Almeida Cerredà rientra nel c.d. approccio obbligatorio di secondo livello, in cui, in un primo momento, definito l'obbligo, è stato demandato ai comuni il compito (nella loro autonomia) di scegliere forme e modalità, salvo poi agire direttamente in caso di inadempienza.

Per quanto riguarda i processi in atto nel contesto europeo, Teles (2016) distingue tra processi volontari (*bottom-up*), in cui sono i comuni a guidare le dinamiche di cooperazione, e processi «*legally imposed*» (*top-down*) dove, invece, sono le norme statali a obbligare la cooperazione intercomunale. Al centro di questo asse lo stesso Teles inserisce le politiche che incentivano le forme di cooperazione, dall'autore considerate «*a way of gently imposing inter-municipal cooperation without forcing local authorities to do it through the legal apparatus*» (2016, pag. 16). Oltre al caso italiano, di cui si è detto in precedenza, un altro caso in Europa di approccio coercitivo alla cooperazione intercomunale è quello portoghese, in cui il legislatore nazionale ha disposto l'appartenenza dei comuni a particolari forme di cooperazione, attribuendo a queste ultime specifiche funzioni. Seppur inserite per legge in forme di cooperazione, ai comuni resta comunque la possibilità di abbandonare le rispettive entità associative sovracomunali (Ferrera e Teles 2015).

2.2 L'impatto della normativa statale sul riordino territoriale in Italia con particolare riferimento alla diffusione delle unioni di comuni.

Dunque, nel caso italiano, come abbiamo visto nel capitolo 2 e come sintetizzato poco sopra, sono presenti tutti e tre gli approcci. Al fine di verificare l'ipotesi proposta, vale a dire che l'approccio coercitivo risulti più efficace di quello volontario nella diffusione delle unioni di comuni (HP1), consideriamo la prima fase (quella che va dal 1990 al 1999) una 'fase zero'. Infatti, come ricordato in precedenza, prima del 1990 le unioni non esistevano nell'ordinamento giuridico italiano e, pertanto, tutto quello che è successo nel decennio in questione può essere considerato come un adattamento del sistema al nuovo strumento giuridico.

Quanto accaduto con le due fasi successive, come spiegato, è stata invece una reazione del governo centrale al mancato decollo della diffusione delle unioni. Pertanto, di seguito, prenderemo in considerazione principalmente le due fasi successive (dal 1999 fino ad arrivare ai giorni nostri) che segnano il passaggio dall'approccio volontario a quello coercitivo.

Tabella 22 Variazioni delle unioni di comuni per fase. Numero di enti costituiti, differenze rispetto alla fase precedente e numero medio di unioni costituite per anno (dato nazionale).

Fase/approccio	Numero unioni a fine fase	Differenza rispetto alla fase precedente	Numero annuo medio di unioni costituite

Fase 0/approccio misto (1990-1999)	16		1,78
Fase 1/approccio volontario (1999- 2010)	316	300	27,27
Fase 2/approccio coercitivo (2010-2015)	462	146	29,20

Fonte: Elaborazione propria da dati Anci e Regioni

Dai dati presentati, possiamo vedere come, a livello nazionale, effettivamente l'approccio coercitivo abbia contribuito a determinare un numero maggiore di unioni di comuni costituite rispetto all'approccio volontario.

Infatti, seppur il numero di unioni costituite nella seconda fase sia nettamente maggiore della altre, il diverso arco temporale di riferimento necessita una lettura più attenta del dato. Per questo motivo, è stata preso in considerazione il numero medio di unioni costituite in ciascun anno e per ogni singola fase. Con questo tipo di analisi, possiamo vedere che se nella fase dell'approccio c.d. volontario venivano costituite, mediamente, 27 unioni all'anno, nella fase dell'approccio c.d. coercitivo le unioni costituite sono mediamente 29 all'anno. In entrambi i casi siamo dinanzi a un enorme balzo rispetto a quanto accadeva nel corso della fase caratterizzata dall'approccio misto (la nostra "fase zero"), quando venivano costituite in media meno di 2 unioni all'anno.

Si può obiettare che non necessariamente il dato quantitativo riflette quello qualitativo, ovvero che a unioni costituite sulla carta, potrebbero non corrispondere enti effettivamente operativi rispetto agli scopi per i quali dovrebbero essere costituiti (ovvero la gestione associata di funzioni e servizi)⁴⁸. Ma tale considerazione, se accettata, varrebbe per tutte le fasi. Quindi – anche se solo una percentuale minoritaria delle unioni effettivamente costituite potesse essere considerata attiva – al fine di valutare l'impatto della normativa nazionale coercitiva rispetto a quella volontaria, l'incremento del numero delle unioni costituite è da considerare come un dato valido.

Se ciò è vero a livello nazionale, per comprendere quanto la normativa statale di tipo coercitivo possa incidere sulle differenze regionali in termini di unioni costituite, vediamo cosa è successo nelle singole regioni.

Come possiamo vedere dalla tabella sotto riportata e dalla sintesi di cui al successivo quadro sinottico, se il dato nazionale mostrava una incidenza della normativa nazionale coercitiva sulla diffusione delle unioni, il focus per regione non restituisce un dato altrettanto

⁴⁸ Per una trattazione più approfondita rispetto alla questione della reale attività delle unioni di comuni costituite in Italia, si rimanda al capitolo 3.

chiaro. Infatti, l'approccio coercitivo ha determinato l'aumento del numero medio anno delle unioni costituite in dieci regioni (Abruzzo, Basilicata, Emilia-Romagna, Friuli Venezia Giulia, Liguria, Marche, Piemonte, Toscana, Trentino Alto Adige, Valle d'Aosta), ma in altrettante regioni (Calabria, Campania, Lazio, Lombardia, Molise, Puglia, Sicilia, Umbria, Veneto e Sardegna) si registra la tendenza contraria, vale a dire una diminuzione del numero medio di unioni costituite per anno durante la fase coercitiva rispetto a quella dell'approccio volontario. Ad esempio, in Toscana si passa da una sola Unione registrata a termine della fase 2 a 24 unioni costituite al 2015; variazioni positive particolarmente significative anche in Emilia-Romagna (da 24 unioni a 46) e Piemonte (da 51 a 75). In calo con il passaggio all'approccio coercitivo, invece, le unioni in Lazio e Veneto dove sono state registrate, rispettivamente, 2 e 3 enti in meno rispetto alla fase precedente.

Tabella 23 Numero, e relative variazioni, delle unioni di comuni (UC) per fase. Numero di enti costituiti, differenze rispetto alla fase precedente e numero medio di unioni costituite per anno (dato per Regione). Fonte: Elaborazione propria da dati Anci e Regioni

Regione	Fase 1/approccio misto (1990-1999)		Fase 2/approccio volontario (1999- 2010)			Fase 3/approccio coercitivo (2010-2015)		
	Numero UC a fine fase	Numero medio annuo di UC costituite	Numero UC a fine fase	Differenza rispetto alla fase precedente	Numero medio annuo di UC costituite	Numero UC a fine fase	Differenza rispetto alla fase precedente	Numero medio annuo di UC costituite
Abruzzo	0	0	6	6	0,55	12	6	1,20
Basilicata	0	0	6	0	0	1	1	0,20
Calabria	0	0	9	9	0,82	10	1	0,20
Campania	0	0	9	9	0,82	10	1	0,20
Emilia-Romagna	3	0,33	24	21	1,91	46	22	4,40
FVG	0	0	5	5	0,45	18	13	2,50
Lazio	2	0,22	22	20	1,81	18	-2	0,40
Liguria	0	0	2	0	0	20	20	4,00
Lombardia	5	0,56	53	48	4,36	61	8	1,60
Marche	0	0	11	11	1	21	10	2,00
Molise	2	0,22	8	6	0,55	8	0	0
Piemonte	0	0	51	51	4,64	75	24	4,80
Puglia	0	0	22	22	2	23	1	0,20
Sicilia	0	0	35	35	3,18	44	9	1,80
Toscana	0	0	1	1	0,09	24	23	4,60
Trentino-Alto Adige	0	0	1	1	0,09	2	1	0,20
Umbria	0	0	1	1	0,09	1	0	0,20
Valle d'Aosta	0	0	0	0	0	8	8	1,60
Veneto	4	0,44	28	24	2,18	25	-3	0,60
Sardegna	0	0	30	30	2,13	35	5	1,00
Totale	16	1,78	316	300	27,27	462	146	29,20

Di seguito, a titolo riepilogativo, per ogni regione è riportata l'incidenza (1) o mancata incidenza (0) del passaggio da una legislazione nazionale sulle unioni di tipo volontario a una di tipo coercitivo (sempre in termini di aumento del numero medio annuo di enti costituiti).

Quadro sinottico. Influenza (1) o mancata influenza (0) del cambiamento della normativa nazionale sulla costituzione delle unioni di comuni

regione	Influenza legislazione nazionale coercitiva
Abruzzo	1
Basilicata	1
Calabria	0
Campania	0
Emilia-Romagna	1
FVG	1
Lazio	0
Liguria	1
Lombardia	0
Marche	1
Molise	0
Piemonte	1
Puglia	0
Sardegna	0
Sicilia	0
Toscana	1
Trentino-Alto Adige	1
Umbria	0
Valle d'Aosta	1
Veneto	0
Totale casi di influenza	10

Fonte: Elaborazione propria

Dunque, con riferimento al primo fattore esplicativo proposto, vale a dire l'influenza della normativa statale - anche nelle singole regioni - sul numero delle unioni costituite, abbiamo visto come due sono gli approcci utilizzati dal legislatore statale per ovviare a una prima fase in cui il nuovo ente associativo stentava a diffondersi. In un primo momento è stato fatto

ricorso a un approccio volontario, successivamente si è passati a un approccio coercitivo. L'ipotesi che si è intesa verificare è che proprio questo secondo approccio, quello più recente dal punto di vista temporale, sia riuscito a incidere maggiormente sulla diffusione del fenomeno.

Il dato nazionale, sembrava confermare questa ipotesi. Infatti, a fronte del cambiamento di approccio, il numero medio annuo di unioni costituite in Italia è effettivamente cresciuto anche se in modo comunque contenuto (da circa 27 nuove unioni in media all'anno a circa 29).

L'approccio coercitivo, però, non ha avuto effetto rilevante se si osservano i singoli contesti regionali. A fronte di dieci regioni in cui il passaggio a tale approccio ha determinato un aumento delle unioni, in altrettanti contesti regionali si è infatti registrata una variazione negativa dello stesso dato.

In conclusione, dunque, la legislazione nazionale e, più in particolare, il passaggio a un approccio coercitivo, non è in grado di spiegare (perlomeno senza considerare altri fattori) la differenza nella diffusione delle unioni nelle singole regioni italiane.

3. La normativa regionale

Se la legislazione nazionale può incidere sulla diffusione dell'intercomunalità in diversi paesi europei, analoghe considerazioni possono essere fatte anche relativamente alla legislazione regionale.

Prima di addentrarci nello specifico di tale ultima considerazione, però, occorre prestare attenzione a una variabile prettamente giuridica: quella relativa all'assetto istituzionale degli ordinamenti statali considerati. Risulta evidente, infatti, che la portata dell'impatto della normativa (sia essa nazionale che regionale) sulla cooperazione intercomunale dipende dai rapporti di potere insiti tra i diversi livelli di governo caratterizzanti l'architettura istituzionale.

Ci riferiamo al complesso dei principi e delle norme (principalmente di carattere costituzionale) che, all'interno degli Stati, regolano i rapporti tra il centro e le periferie, intesi rispettivamente come insieme di istituzioni di carattere nazionale e sub-nazionale. E' da richiamare a tal proposito la classica distinzione tra Stati federali e Stati unitari. Al netto delle dinamiche di decentramento di cui si dirà più avanti, nei primi la sovranità è parimenti divisa tra il governo centrale (o federale) e i governi periferici (o federati); nei secondi, invece, i poteri dei governi sub-statali (pur presenti) sono delegati dal governo centrale (De Vergottini

2013). Quanto appena detto rischia di presentare un modello secondo cui, negli Stati unitari, le unità sub-statali possiedono scarsi, se non nulli, margini di autonomia. In realtà, come evidenziato da Toonen (1990, pag. 289), lo stesso Stato unitario deve piuttosto essere considerato un sistema di *co-governance*, in cui - cioè - centro e periferia pongono in essere continui aggiustamenti tali da consentire l'azione di governo. Allo stesso modo, è ormai diffusa in letteratura (Groppi 2001; Allum 1991) l'idea che a una visione dicotomica della classificazione dei modelli di Stato, occorra sostituirla con una più fluida, un *continuum* tra i due poli lungo il quale i diversi Stati sono più facilmente collocabili.

Per quanto attiene all'argomento trattato nel presente lavoro, è utile la classificazione operata da Page e Goldsmith (1987) a partire dal numero di funzioni attribuite ai governi periferici, alla discrezionalità attraverso la quale queste ultime possono essere gestite rispetto al potere centrale e, infine, alla capacità delle *élites* locali di condizionare il legislatore nazionale nelle decisioni che li riguardano. Secondo tale ragionamento, Goldsmith (1999) colloca - ad esempio - la Germania all'estremo in cui è alto sia il numero e la discrezionalità delle funzioni attribuite ai governi periferici («status giuridico»), sia la capacità di influenzare il *policy maker* nazionale («status politico»). All'estremo opposto, invece, troviamo ad esempio, tra gli Stati europei, la Gran Bretagna. Italia e Spagna si collocano, invece, al centro di questo asse.

Tali classificazioni, però, non restano immutate nel tempo. Elementi esogeni ed endogeni ai singoli Stati (Bolgherini 2015; Vandelli 2015; Bobbio 2002) possono determinare adattamenti del sistema con conseguenti effetti anche sull'equilibrio dei poteri tra i livelli di governo. E' il caso, ad esempio, di quanto sta accadendo in molti sistemi giuridici tradizionalmente accentrati che, a partire dagli anni Ottanta e Novanta (Bobbio 2002) hanno visto una progressiva erosione dei poteri centrali in favore di quelli sub-statali (in particolare regionali) (Allegretti 2016; Camerlengo 2016; Ventura 2008; Baldi 2006; Loughlin 2001). Francia, Italia e Spagna sono solo alcuni degli esempi a disposizione in tal senso.

Le dinamiche di decentramento appena descritte, hanno fatto sì che il legislatore regionale sia dotato di maggiori possibilità di incidere su diversi settori di *policy* e, nella fattispecie dell'argomento oggetto di studio nel presente lavoro, anche sul tema del riordino territoriale e della cooperazione intercomunale (Velasco Caballero 2010). In Italia (Marchetti 2012; Filippini e Maglieri 2008) e Spagna (Almeida Cerreda 2015, Diez Sastre 2010) in questo modo, i processi di decentramento hanno dotato il governo regionale di maggiore capacità nel

guidare e condizionare la cooperazione tra comuni. È da sottolineare come, però, soprattutto con riferimento al caso italiano, siamo dinanzi a continui aggiustamenti dei poteri tra centro e periferia. La metafora del pendolo, già richiamata nei precedenti capitoli, ben rappresenta la tendenza del complessivo riparto dei poteri a spostarsi ora verso il decentramento ora verso il riaccentramento delle competenze divise tra governo nazionale e governi regionali (Bolgherini 2015).

In altri casi, invece, l'assetto istituzionale vede il legislatore regionale come l'unico in grado di incidere effettivamente sulla materia. Ci riferiamo, in particolar modo, come già motivato in precedenza, alla Germania, dove l'ordinamento costituzionale federale prevede il principio di competenza generale dei *Länder* in tema di ordinamento dei comuni e, di conseguenza, di forme di cooperazione intercomunale (Bolgherini 2014b; Woelk 2012). La particolarità del sistema tedesco è che, seppur ciascun *Land* possa disporre liberamente in merito alle forme e agli strumenti della cooperazione intercomunale, nella sostanza si registra un alto grado di uniformità «raggiunta per via concertativa e non già in forza di un'imposizione federale» (Woelk 2012, pag. 555). Tale impostazione ha permesso un'alta diffusione delle unioni di comuni, di cui si registrano più di 1.300 casi, coinvolgenti circa 8.000 comuni sui circa 11.000 totali (Bolgherini 2012).

Naturalmente, l'impatto della normativa regionale sul territorio non riguarda solo la cooperazione intercomunale. Gli studi sulla *governance* regionale, in termini di strategie, strumenti e approcci, sono ormai ricorrenti e relativi a più settori di *policy*. Si va dagli studi sugli stili regionali di riordino delle politiche sanitarie e socio-sanitarie (Pavolini e Taroni 2016) a quelli della giustizia (Carnevali e Carboni 2016), ma anche alla complessiva gestione dei servizi pubblici locali (Di Giulio 2016, Profeti 2016, Citroni et al. 2015). E', ormai, infatti evidente che la competenza del legislatore regionale rispetto ai vari settori di *policy* (più o meno marcata a seconda dell'architettura istituzionale e del «movimento del pendolo»), riesca a determinare differenti modelli di *governance* (Messina 2002), caratterizzati dall'utilizzo di differenti strumenti e da risultati, rispetto agli scopi perseguiti, diversi a seconda del modello utilizzato.

Nelle pagine che seguono, partendo dall'analisi di cui al capitolo 3, proveremo a valutare l'impatto delle leggi regionali in materia sulla diffusione della cooperazione intercomunale e, in particolare, delle unioni di comuni.

L'esame delle 20 leggi regionali ha portato a evidenziare due tipi di approccio, a partire da quattro caratteristiche isolabili in tutte le norme analizzate. Le caratteristiche considerate sono: esistenza di una programmazione nelle politiche di riordino territoriale, attenzione al tema della cooperazione intercomunale, perseguimento dell'obiettivo della deframmentazione del tessuto comunale, esistenza di una strategia rivolta alla razionalizzazione della gestione delle funzioni comunali. Abbiamo spiegato nel capitolo 3 che più caratteristiche tra quelle appena menzionate sono presenti nella legge regionale, più siamo dinanzi a una legislazione tendente a essere autonoma rispetto alle disposizioni nazionali. Vale a dire, più la legge regionale entra nel dettaglio del riordino territoriale, più riesce ad assecondare le peculiarità locali, ivi incluse le "preferenze" degli amministratori locali. In questo modo, si presume, vengono a configurarsi quelle condizioni di maggiore *favor* degli attori locali verso le unioni, favorendo un utilizzo diffuso di tale ultimo strumento. A questo punto, abbiamo assunto che una legislazione regionale che presenta tre su quattro delle caratteristiche evidenziate (quindi la maggior parte delle stesse) possa essere definita "propositiva"; di contro, la legge regionale che presenta solo due o meno delle caratteristiche proposte può essere definita "passiva". Muovendo da questa classificazione, nelle pagine che seguono, verificheremo la seconda ipotesi (HP2), ovvero quella secondo cui l'approccio normativo regionale c.d. propositivo determina una maggiore adesione dei comuni alle unioni rispetto all'approccio "passivo".

Prenderemo, dunque, in considerazione non il numero delle unioni costituite nelle singole regioni, ma la percentuale di comuni che aderisce alle unioni stesse. Tale ultimo dato, infatti, consente di tenere in considerazione la differente frammentazione comunale nelle regioni che, come spiegato nel capitolo 2, si presenta in modo eterogeneo.

Nella tabella seguente, sarà confrontata la presenza (1) o assenza (0) di una normativa regionale in materia di cooperazione intercomunale caratterizzata da approccio c.d. propositivo, con la percentuale dei comuni aderenti a unioni di comuni.

Tabella 24 Confronto tra presenza (1) o assenza (0) di una legge regionale caratterizzata da approccio “propositivo” e % di comuni aderenti a unioni di comuni (dati al 2015)

regione	Normativa regionale “propositiva”	% dei comuni aderenti a unioni
Friuli Venezia Giulia	1	100,00
Valle d'Aosta	1	98,65
Emilia-Romagna	1	88,32
Sardegna	0	75,60
Toscana	1	53,41
Marche	0	52,12
Piemonte	1	51,00
Puglia	1	44,96
Sicilia	0	43,08
Molise	0	38,24
Lazio	0	25,93
Abruzzo	0	21,64
Veneto	1	16,58
Lombardia	0	14,59
Calabria	0	12,71
Campania	0	10,91
Liguria	0	8,94
Umbria	0	8,70
Basilicata	0	5,34
Trentino-Alto Adige	0	2,72

Fonte: elaborazione propria

Come possiamo vedere dalla tabella sopra riportata, sette regioni (Emilia-Romagna, Friuli Venezia Giulia, Piemonte, Puglia, Toscana, Valle d’Aosta e Veneto) sono caratterizzate da una legge in materia di cooperazione intercomunale e di unioni di comuni con approccio c.d. propositivo. Tra queste sette, cinque (Emilia-Romagna, Friuli Venezia Giulia, Piemonte, Toscana e Valle d’Aosta) vedono più del 50% dei rispettivi comuni aderire a unioni di comuni. Se analizziamo il dato al contrario, partendo cioè dalla percentuale di adesione dei comuni alle unioni, possiamo notare come delle sette regioni con percentuali superiori al 50% (Emilia-Romagna, Friuli Venezia Giulia, Marche, Piemonte, Sardegna, Toscana e Valle

d'Aosta), cinque (fanno eccezione Marche e Sardegna) sono caratterizzate da normativa "propositiva".

Nelle dodici regioni caratterizzate da legislazione "passiva", invece, dieci fanno registrare percentuali di adesione dei comuni alle unioni inferiori al 50%.

Dunque, rispetto all'ipotesi proposta, possiamo concludere che la presenza di una normativa "propositiva", salvo poche eccezioni, determina una percentuale maggiore di adesione dei comuni alle unioni rispetto a una normativa "passiva".

Come ricordato in precedenza, la definizione dell'approccio caratterizzante la normativa regionale, secondo le etichette proposte ("propositiva" e "passiva") deriva dall'analisi di quattro caratteristiche delle leggi analizzate. Di seguito, la percentuale di adesione dei comuni alle unioni sarà confrontata con la presenza (1) o assenza (0) di queste ultime caratteristiche, al fine di individuare se – al di là dell'approccio – possa essere individuato uno specifico elemento la cui presenza/assenza determina una maggiore/minore adesione dei comuni alle unioni. Tale ultima verifica appare utile soprattutto in ottica prescrittiva, al fine di poter individuare indicazioni maggiormente specifiche utili all'elaborazione di una legge regionale in materia di riordino territoriale.

Per facilità nella lettura della tabella di seguito riportata, ricordiamo che indichiamo con C1 l'esistenza di una programmazione nelle politiche di riordino territoriale, con C2 l'attenzione al tema della cooperazione intercomunale, con C3 il perseguimento dell'obiettivo della deframmentazione del tessuto comunale e con C4 l'esistenza di una strategia rivolta alla razionalizzazione della gestione delle funzioni comunali (inclusa la previsione di incentivi economici per le unioni)⁴⁹.

Tabella 25 Confronto tra presenza (1) o assenza (0) di specifiche caratteristiche della normativa regionale e % di comuni aderenti a unioni di comuni (dati al 2015)

Regione	C1	C2	C3	C4	% di comuni in unione
<i>Abruzzo</i>	1	0	0	1	21,64
<i>Basilicata</i>	0	0	1	0	5,34
<i>Calabria</i>	0	0	0	0	12,71
<i>Campania</i>	0	0	0	0	10,91
<i>Emilia-Romagna</i>	1	1	0	1	88,32

⁴⁹ Per una trattazione diffusa di tale classificazione si rimanda al capitolo 3.

Friuli Venezia-Giulia		1	1	1	1	100,00
Lazio		1	0	0	1	25,93
Liguria		0	0	0	0	8,94
Lombardia		1	0	0	1	14,59
Marche		0	0	0	0	52,12
Molise		1	1	0	0	38,24
Piemonte		1	1	1	1	51,00
Puglia		1	1	0	1	44,96
Sardegna		0	0	1	1	75,60
Sicilia*		0	0	0	0	43,08
Toscana		1	1	0	1	53,41
Trentino	Trento	1	0	1	0	2,72
Alto Adige	Bolzano	0	0	1	0	0
Umbria		1	0	0	1	8,70
Valle d'Aosta		1	1	1	1	98,65
Veneto		1	1	1	1	16,58

Fonte: Elaborazione propria

* Per la Regione Siciliana, posto il divieto di costituzione di Unioni di comuni di cui alla legislazione regionale vigente, assumiamo che le caratteristiche considerate siano assenti.

L'analisi della tabella sopra riportata evidenzia che nelle regioni in cui la normativa regionale è caratterizzata simultaneamente dall'esistenza di una programmazione nelle politiche di riordino territoriale (C1), dall'attenzione al tema della cooperazione intercomunale (C2), del perseguimento dell'obiettivo della deframmentazione del tessuto comunale (C3) e da una strategia rivolta alla razionalizzazione della gestione delle funzioni fondamentali, in specie attraverso incentivi economici aggiuntivi a quelli statali (C4) la percentuale di adesione dei comuni alle unioni è sempre maggiore al 50% ad eccezione del Veneto. Tale combinazione si verifica in tre casi: Friuli Venezia-Giulia, Piemonte e Valle d'Aosta.

Una ulteriore evidenza consiste nel fatto che dove sono assenti tutte e quattro le caratteristiche, la percentuale di adesione dei comuni alle unioni è sempre (ad eccezione del caso marchigiano) inferiore al 50%. Tale combinazione si verifica in Calabria, Campania, Liguria e Sicilia.

Nel caso di percentuali di adesione superiori al 50%, se si esclude la regione Marche, possiamo notare come sia sempre presente la caratteristica C4 che, come abbiamo detto, è

connessa alla presenza di una disciplina dettagliata degli incentivi economici aggiuntivi a quelli statali.

Di seguito, a conclusione dell'analisi del fattore esplicativo legislazione regionale, riportiamo un quadro sinottico che restituisce l'influenza (1) o mancata influenza (0) della normativa regionale in materia sull'adesione alle unioni di comuni. In questo caso, a partire dall'ipotesi iniziale (una normativa con approccio "propositivo" determina una maggiore adesione dei comuni alle unioni), assumiamo che la legislazione regionale ha inciso sulle adesione quando, a fronte di approccio "propositivo" la percentuale di adesione dei comuni alle unioni è superiore al 50% e, inoltre, quando a fronte di approccio "passivo" la percentuale di adesione è inferiore al 50%.

Tabella 26 Quadro sinottico. Influenza della normativa regionale sulla costituzione delle unioni di comuni

Regione	Influenza legislazione regionale
Abruzzo	1
Basilicata	1
Calabria	1
Campania	1
Emilia-Romagna	1
Friuli Venezia Giulia	1
Lazio	1
Liguria	1
Lombardia	1
Marche	0
Molise	1
Piemonte	1
Puglia	0
Sardegna	0
Sicilia	0
Toscana	1
Trentino-Alto Adige	1
Umbria	1
Valle d'Aosta	1
Veneto	0
Totali casi di influenza	15

Fonte: elaborazione propria

Come possiamo vedere, dunque, in 15 regioni su 20, l'adesione dei comuni alle unioni è condizionata dall'approccio della legislazione regionale in materia di cooperazione intercomunale. In presenza di una normativa caratterizzata da approccio "propositivo", quindi maggiormente autonoma rispetto alla legislazione nazionale in materia, tendenzialmente più del 50% dei comuni della regione aderisce a unioni. Quando, al contrario, la normativa regionale si caratterizza per un approccio "passivo", vale a dire poco adattata al contesto di riferimento e più rispondente alle previsioni generali fissate dal legislatore nazionale, tendenzialmente più della metà dei comuni decide di non aderire alle unioni.

Inoltre, come abbiamo visto nel dettaglio delle caratteristiche maggiormente collegate ad alte percentuali di adesione dei comuni alle unioni, la presenza di una disciplina dettagliata relativa agli incentivi sembra avere un peso particolare. Segno che, in ogni caso, una legge regionale che intenda promuovere la diffusione delle unioni di comuni non può prescindere dalla previsione di incentivi alle stesse, da concedere in maniera mirata, magari in base al raggiungimento di determinati parametri demografici e gestionali. Gli aspetti legati a tali caratteristiche specifiche saranno trattati più diffusamente nel capitolo 5, quando ci occuperemo di quelle che possono essere le caratteristiche di una legge regionale che intende stimolare la diffusione delle unioni di comuni.

In conclusione, dunque, la tipologia di legislazione regionale (secondo la distinzione proposta nel presente lavoro) sembra in grado di spiegare la differenza nella diffusione delle unioni nelle regioni italiane. 15 casi di influenza su 20 totali, infatti, rappresentano un risultato particolarmente significativo rispetto al fenomeno osservato.

4. La propensione degli amministratori locali

Il terzo fattore esplicativo che prendiamo in considerazione, a partire dalla *expert survey* e dalla letteratura sul tema, è quello che abbiamo definito "propensione degli amministratori locali". Con il termine propensione ci riferiamo alla tendenza verso la cooperazione da parte degli amministratori, sia essa dettata da ragioni politiche (ad esempio, condivisione di esperienze con amministratori dello stesso colore politico) o pratiche (ad esempio, ricorso alla cooperazione quale strumento per raggiungere maggiori *performances* amministrative). Assumiamo in questo caso, che comportamenti e atteggiamenti positivi degli stessi

amministratori locali verso le forme di cooperazione, possano costituire un volano per la costituzione di unioni di comuni.

Abbiamo già affrontato nel corso del capitolo 2, in particolare quando abbiamo trattato la questione dell'identità locale quale ostacolo ai processi di riordino territoriale, il tema relativo all'influenza degli attori locali sulle diverse *fasi* del ciclo di *policy*. Pertanto non aggiungiamo nulla di nuovo quando parliamo della possibilità che comportamenti e atteggiamenti a livello locale possano incidere sull'implementazione di politiche promosse e incentivate dal governo centrale.

Naturalmente, non possiamo riferirci solo all'azione degli amministratori locali, ma bisogna considerare anche il ruolo di attori "tecnici" (i cosiddetti burocrati) definiti da alcuni studiosi, come anticipato in precedenza, «notabilato locale» (Balzani 2012). Stiamo parlando, quindi, di una classe politico-dirigente locale che è in grado di incidere anche su *policies* elaborate a partire da un approccio *top-down* come quella in questione.

Con riferimento alle resistenze a livello locale relative all'implementazione delle strategie di riordino territoriale e, in particolar modo, all'obbligo di gestione associata delle funzioni fondamentali da parte dei comuni (di cui si è detto nel capitolo 2), utile è quanto emerso da uno studio condotto da Bolgherini, Casula e Marotta (2017). Attraverso una serie di interviste realizzate nelle singole regioni a funzionari competenti in materia e ad amministratori locali, è emerso in maniera piuttosto evidente come il ruolo degli attori locali possa fungere da ostacolo all'implementazione del vincolo associativo.

Sempre sul tema del riordino territoriale, con riguardo alla legge c.d. Delrio e alla sua trasposizione nei singoli ordinamenti regionali, Bolgherini, Lippi e Maset (2016), individuano analoghe «resistenze localistiche» che hanno imposto al legislatore regionale la ricerca di «simmetrie e compromessi» nell'attuazione del disposto di cui alla l. n. 56/2014.

Questi studi, dunque, ci confermano che quella che abbiamo definito propensione - vale a dire atteggiamento positivo o negativo nei confronti di una determinata *policy* - appare effettivamente condizionante l'attuazione della stessa, sia in generale che, in particolar modo, quando questa si riferisce ai livelli periferici di governo.

Il Rapporto Res 2013, dal titolo *Collaborare per crescere. Imprese, istituzioni e capitale sociale*, mette in evidenza – attraverso uno studio empirico – la stretta connessione tra propensione alla cooperazione (di imprese e istituzioni locali) e successo dell'economia locale. In tal senso, i due autori, Asso e Pavolini, presentano la necessità, tra le altre cose,

della presenza di «buoni amministratori comunali» che, attraverso il ricorso a forme di cooperazione – tra comuni, ma anche tra questi ultimi e il tessuto imprenditoriale –, possano favorire la crescita di fiducia e di capitale sociale, entrambi elementi utili allo sviluppo locale.

Dunque, seppur in un settore di *policy* diverso (non il riordino territoriale, ma lo sviluppo economico locale), gli atteggiamenti e i comportamenti degli attori locali - in definitiva la loro propensione - risulta essere un fattore esplicativo assolutamente degno di nota.

Naturalmente, misurare la propensione è compito tutt'altro che facile. La misurazione in questo caso è complessa perché connessa a orientamenti individuali e, pertanto, ricadenti in una sfera più personale e difficilmente osservabile.

Il metodo migliore per rilevarla sarebbe una intervista ai singoli amministratori comunali. Naturalmente, però, un simile compito risulterebbe difficilmente perseguibile (gli intervistati sarebbero pari al numero dei comuni: circa 8.000) e, soprattutto, richiederebbe la disponibilità di un supporto logistico ed economico non alla portata di chi scrive. Resta inteso che un'indagine del genere costituirebbe un interessante obiettivo da perseguire e che, ovviamente, potrebbe essere spunto per l'avvio di ulteriori ricerche sull'argomento.

Sarebbe stato possibile seguire la strada di un'indagine a campione, su un numero limitato e selezionato di amministratori locali da intervistare, ma si è preferito cercare altri indicatori che fossero disponibili in modo uniforme su tutto il territorio nazionale.

La scelta finale è ricaduta, come anticipato nel capitolo 1, su due indicatori: il capitale sociale misurato da precedenti ricerche in ogni regione (FE3a) e la disponibilità degli amministratori locali alla cooperazione intercomunale, rilevata attraverso l'utilizzo di strumenti meno vincolanti (dal punto di vista giuridico) e più snelli (dal punto di vista funzionale). Questo secondo indicatore è dato dal numero delle convenzioni costituite sul territorio regionale (FE3b).

Naturalmente, quelli appena proposti rappresentano solo due tra gli indicatori possibili. L'ampiezza semantica del concetto di propensione, infatti, fa sì che lo stesso possa essere declinato a partire da decine di possibili indicatori. Rispetto all'argomento qui trattato, vale a dire la propensione alla cooperazione intercomunale, i due indicatori proposti sembrano coprire sufficientemente la suddetta ampiezza. Da una parte, infatti, il capitale sociale rappresenta una misura della propensione alla generica collaborazione per fini collettivi all'interno della regione analizzata. Dall'altra, la percentuale di comuni aderenti a

convenzione restituisce un indice specifico della propensione alla cooperazione intercomunale.

4.1 Il capitale sociale quale volàno per le unioni di comuni

La prima ipotesi dalla quale partire, dunque, è quella secondo cui nelle regioni in cui è alto il valore di capitale sociale si registrerebbe una altrettanto alta adesione dei comuni alle unioni (HP3a).

Seppur la definizione di capitale sociale sia ancora oggi «vaga e controversa» (Sabatini 2005, pag. 2), i maggiori studi sul tema (Putnam et al. 1993, Bourdieu 1980) concordano sul fatto che esso attenga a reti di relazioni che, lasciando da parte gli interessi dei singoli, contribuiscano a perseguire obiettivi collettivi.

La presenza di capitale sociale, allo stesso modo, è comunemente associata a condizioni favorevoli per lo sviluppo economico (Cartocci 2007). Ma non solo. Per quanto attiene al rendimento delle istituzioni, gli assetti culturali (di cui il capitale sociale è una delle possibili misure), «possono contribuire a mettere in luce i limiti della nostra cultura politica e della nostra etica pubblica» (Cartocci, 2007, pag. 7).

E' proprio una ricerca sul contesto italiano a dare successo al concetto di capitale sociale. Ci riferiamo a *Tradizione civica nelle regioni italiane* di Putnam, Leonardi e Nanetti (1993), in cui gli autori compiono una rilevazione del capitale sociale nelle regioni italiane. La tesi sostenuta in tale lavoro è che le differenze di sviluppo tra le regioni sia da addebitare al diverso grado di senso civico (*civicness*) e, quindi, di capitale sociale, registrato nei contesti osservati. In sostanza, il capitale sociale rappresenta una dotazione di fiducia nelle relazioni (cooperazione), che determina effetti anche nelle istituzioni (quindi anche nei comuni). E' comunemente accettato che il capitale sociale produca esternalità positive, poiché «un ambiente sociale ricco di opportunità di partecipazione, che permette alle persone di incontrarsi spesso, costituisce un terreno fertile per la coltivazione di valori condivisi e norme di reciprocità» (Sabatini, 2005, pag. 4).

Allargando questo concetto all'ipotesi avanzata, dunque, è verosimile assumere che un amministratore locale formatosi nell'ambito di un contesto in cui alto è il valore di capitale sociale e, dunque, il valore della collaborazione per il raggiungimento di obiettivi collettivi, sia maggiormente propenso a instaurare rapporti di cooperazione duratura con i comuni limitrofi. Tanto più che, proprio il caso italiano «è divenuto molto popolare nel dibattito su fattori socioculturali della crescita economica» (Sabatini 2005, pag. 9). Per tali motivi, si è

deciso di considerare il capitale sociale quale possibile misuratore della propensione alla collaborazione nell'ambito dell'associazionismo intercomunale.

Come sappiamo, il concetto di capitale sociale, così come quello di *civicness*, non sono esenti da critiche, la maggior parte delle quali derivanti dalla letteratura economica. In questo caso, oltre a mettere in discussione la possibilità che le ricerche empiriche possano mettere in evidenza gli effetti del capitale sociale, in molti rilevano le difficoltà intrinseche alla realizzazione di una sua misurazione credibile (Fukuyama 1995).

Nonostante ciò, i lavori mirati alla misurazione del capitale sociale rivestono ancora oggi di grande interesse. Dopo i risultati di Putnam e del suo gruppo di ricerca, altri studi, anche particolarmente recenti, si sono posti l'obiettivo di fornire un atlante del capitale sociale in Italia.

L'indice costruito da Putnam nel 1993 per la misurazione della *civicness* derivava da quattro indicatori: la percentuale dei voti di preferenza alle elezioni parlamentari, l'affluenza alle urne nei referendum, il numero di lettori dei giornali e la diffusione di associazioni sportive e culturali. La sintesi di questi indicatori ha portato alla definizione di un indice di capitale sociale che ha permesso di classificare le regioni italiane nell'ordine che segue:

Tabella 27. regioni italiane per capitale sociale secondo Putnam et al. 1993.

Regione in ordine decrescente di dotazione di capitale sociale
Trentino Alto Adige
Emilia Romagna
Toscana
Friuli Venezia Giulia
Lombardia
Liguria
Umbria
Piemonte
Veneto
Marche
Valle d'Aosta
Lazio
Sardegna
Abruzzo
Basilicata

Sicilia
Molise
Puglia
Campania
Calabria

Fonte: elaborazione propria a partire da Putnam et al. 1993

Nel 2005, Sabatini ha elaborato una nuova classificazione in tal senso. Partendo da una serie di dati rilevati dall'Istat dal 1998 al 2002, l'autore ha creato un *dataset* di 200 indicatori, dalla quale sono state selezionate 52 variabili divise, a loro volta, in quattro gruppi. Le quattro aggregazioni di dati sono così sintetizzate dall'autore: famiglia, legami amicali, società civile e partecipazione politica attiva. Legami familiari forti sono associati a bassi livelli di capitale sociale. Legami amicali diffusi sono, invece, associati ad alti livelli di capitale sociale. Allo stesso modo è considerata l'adesione ad associazioni di volontariato quale indice di partecipazione alla società civile. Infine, da ultimo, una partecipazione politica attiva è considerata quale indicatore di condivisione di ideali comuni e, pertanto, associata a livelli alti di capitale sociale.

Dalla sintesi di tali indicatori ne deriva un indice finale di capitale sociale che classifica le regioni italiane come segue:

Tabella 28. regioni italiane per capitale sociale secondo Sabatini 2005.

Regione in ordine decrescente di dotazione di capitale sociale
Trentino Alto Adige
Valle d'Aosta
Emilia Romagna
Veneto
Friuli Venezia Giulia
Toscana
Lombardia
Liguria
Piemonte
Marche
Umbria
Sardegna

Lazio
Abruzzo
Molise
Basilicata
Sicilia
Calabria
Campania
Puglia

Fonte: elaborazione propria a partire da Sabatini 2005.

Nel 2007, partendo dal lavoro di Putnam, Cartocci ha elaborato le sue *Mappe del tesoro*. Quest'ultimo lavoro si pone proprio l'obiettivo di rivedere la classificazione di Putnam con dati più aggiornati. L'autore ha rilevato lo *stock* di capitale sociale nelle singole province italiane a partire da quattro indicatori: diffusione della stampa quotidiana, livello di partecipazione elettorale, diffusione delle associazioni dello sport di base e diffusione delle donazioni di sangue.

I primi due indicatori rilevano la partecipazione dei cittadini alla comunità politica, dove andare a votare è una forma di partecipazione «visibile», mentre leggere i giornali ricade tra le forme «invisibili» (Cartocci 2007, pag. 57). Gli altri due indicatori, invece, hanno l'obiettivo di rilevare la partecipazione a reti di relazioni aventi scopi collettivi.

Qualche anno più tardi, il lavoro appena menzionato è stato ulteriormente aggiornato dallo stesso Cartocci e da Bordandini (2014). Gli indicatori considerati sono gli stessi utilizzati nel precedente lavoro, ma determinati a partire da dati più aggiornati (rilevati nell'arco temporale 2008-2013). La classificazione che ne deriva è quella di cui alla tabella seguente:

Tabella 29 regioni italiane per capitale sociale secondo Cartocci e Bordandini 2014.

Regione in ordine decrescente di dotazione di capitale sociale
Trentino Alto Adige
Emilia Romagna
Friuli Venezia Giulia
Liguria
Toscana
Lombardia
Veneto

Piemonte
Sardegna
Marche
Valle d'Aosta
Umbria
Lazio
Abruzzo
Molise
Basilicata
Puglia
Sicilia
Calabria
Campania

Fonte: elaborazione propria a partire da Cartocci e Bordandini 2014.

Ai fini della verifica dell'ipotesi oggetto di analisi nel presente paragrafo - che ricordiamo essere quella secondo cui nelle regioni in cui è alto il valore di capitale sociale si registrerebbe una altrettanto alta adesione dei comuni alle unioni - prendiamo in considerazione proprio quest'ultima classificazione. La scelta è dovuta, innanzitutto, alla considerazione che si tratta di un aggiornamento dello studio condotto da Putnam che, anche se criticato per diversi aspetti, rappresenta comunque un contributo fondamentale sull'argomento. Inoltre, perché il lavoro di Cartocci e Bordandini è aggiornato con dati rilevati a ridosso del 2015, anno al quale si riferiscono anche i dati sulle unioni considerati nel presente studio.

Oltre al mero ordinamento progressivo delle regioni italiane, nella tabella che segue, al fine di arrivare a una analisi maggiormente dettagliata del dato, saranno riportati anche i valori di capitale sociale calcolati dai due studiosi a partire dagli indicatori sopra menzionati. Dal calcolo dei singoli indicatori, infatti, Cartocci e Bordandini, attraverso una formula di sintesi dei singoli valori, sono arrivati a determinare un valore unico, ponderato a partire dal peso attribuito a ciascuna misura.

Tabella 30. Confronto tra i valori di capitale sociale (Cartocci e Bordandini 2014) e la % di adesione dei comuni alle unioni (dati per regione 2015)

Regione	Valore di capitale sociale	Percentuali comuni in unione
Trentino Alto Adige	144,4	2,72

Emilia-Romagna	130,4	88,32
Friuli Venezia Giulia	127,6	100
Liguria	123,5	8,94
Toscana	117,2	53,41
Lombardia	116,9	14,59
Veneto	114,9	16,58
Piemonte	107,4	51
Sardegna	106,9	75,60
Marche	103,4	52,12
Valle d'Aosta	101,4	98,65
Umbria	95,5	8,7
Lazio	94,4	25,93
Abruzzo	85,5	21,64
Molise	79,2	38,24
Basilicata	77,3	5,34
Puglia	73,2	44,96
Sicilia	73,0	43,08
Calabria	71,0	12,71
Campania	58,9	10,91
Media nazionale	100,1	

Fonte: elaborazione propria

Ai fini dell'analisi dei dati e nel tentativo di definire che tipo di relazione esiste tra la dotazione di capitale sociale e la percentuale di adesione dei comuni alle unioni, assumiamo che valori superiori alla media nazionale (100,1 arrotondata a 100) possano essere associati ad alta dotazione di capitale sociale. Naturalmente, si tratta di una delle possibili scelte in tal senso, non necessariamente la migliore. Ma considerare la media nazionale, ad avviso di chi scrive, rappresenta una scelta che riduce il rischio di arbitrarietà.

Come possiamo vedere, tutte le regioni che presentano un'adesione dei comuni alle unioni superiore al 50%, presentano un valore di capitale sociale maggiore di 100. Stiamo parlando, nel concreto di Emilia-Romagna, Friuli Venezia-Giulia, Marche, Sardegna, Toscana e Valle d'Aosta.

Di contro, però, non tutte le regioni con alti indici di capitale sociale (superiori a 100 punti), fanno registrare alte percentuali di adesione dei rispettivi comuni alle unioni. Emblematico, in tal senso, è il caso del Trentino Alto Adige, regione prima nella classifica

relativa al capitale sociale e ultimo come percentuale di adesione alle unioni. Ma anche Liguria, Lombardia e Veneto sono esempi di tale casistica.

E' da rilevare, però, che tutte le regioni con valori di capitale sociale inferiore a 100, fanno registrare percentuali di adesione alle unioni inferiori al 50%. Nel concreto, stiamo parlando di Abruzzo, Basilicata, Calabria, Campania, Lazio, Molise, Puglia, Sicilia e Umbria.

Da ciò emerge che, se il capitale sociale da solo non può spiegare la decisione di aderire a unioni e, di conseguenza, la differenza nella diffusione del fenomeno tra le diverse regioni italiane, si può comunque assumere che bassi valori di capitale sociale e, quindi, di scarsa propensione alla collaborazione per fini collettivi sono positivamente correlati a una scarsa propensione alla cooperazione tra comuni.

Di seguito, viene proposto un quadro sinottico relativo all'influenza (1) o mancata influenza (0) del senso civico, misurato attraverso la dotazione di capitale sociale, sulla decisione di aderire a unioni. Assumiamo, a tal fine, che il senso civico (il capitale sociale) sia influente quando alti valori di capitale sociale (maggiori di 100 punti) corrispondono alte percentuali di adesione alle unioni (maggiori del 50%) e, viceversa, quando a bassi valori di capitale sociale (minori di 100 punti) corrispondono basse percentuali di adesione alle unioni (minori del 50%).

Tabella 31. Quadro sinottico. Influenza del capitale sociale sulla costituzione delle Unioni di comuni

Regione	Influenza del capitale sociale
Abruzzo	1
Basilicata	1
Calabria	1
Campania	1
Emilia-Romagna	1
Friuli Venezia Giulia	1
Lazio	1
Liguria	0
Lombardia	0
Marche	1
Molise	1
Piemonte	1
Puglia	1
Sardegna	1

Sicilia	1
Toscana	1
Trentino-Alto Adige	0
Umbria	1
Valle d'Aosta	1
Veneto	0
Totali casi di influenza	16

Fonte: Elaborazione propria

Il quadro sinottico sopra riportato ci dimostra che, in 16 casi su 20, il capitale sociale è collegato all'adesione dei comuni alle unioni o perché a fronte di alti valori di capitale sociale sono associati alte percentuali di adesione alle unioni di comuni, o perché a bassi valori di capitale sociale si accompagnano basse percentuali di adesione dei comuni alle unioni.

Dunque, il capitale sociale è un fattore abbastanza esplicativo della differenza nella diffusione delle Unioni di comuni nelle regioni italiane, ancor più – come abbiamo visto in precedenza - di quanto lo è la tipologia di legge regionale.

4.2 La propensione alla cooperazione intercomunale quale stimolo alla costituzione delle unioni di comuni

L'ulteriore ipotesi (HP3b) che prendiamo in considerazione per quanto riguarda il fattore esplicativo legato alla propensione degli amministratori locali verso le unioni di comuni (FE3) tende a rilevare una generica tendenza verso la cooperazione intercomunale. Assumiamo, infatti, che nei comuni dove già si fa ricorso alla cooperazione sia più probabile che vengano costituite unioni.

Come abbiamo visto nel capitolo 2, infatti, l'unione si pone quale strumento più stabile e duraturo tra quelli attualmente a disposizione secondo la normativa vigente. L'unione, a norma dell'art. 32 del TUEL, non ha durata limitata ed è strumento a vocazione generale, vale a dire non limitato a singole funzioni, ma potenzialmente utile per la gestione simultanea di tutte le funzioni delegabili. Per di più, l'unione è dotata di propri organi ed eventualmente anche di propri uffici con personale dedicato. Per tali ragioni, a differenza degli altri strumenti di cooperazione, essa ha assunto il rango di ente locale. Si tratta, quindi, di una forma di cooperazione che presuppone una forte volontà di interazione, non trattandosi di un mero accordo tra comuni, ma di un vero e proprio ulteriore ente che nasce dall'espressione dei

singoli comuni rappresentati, ma che – successivamente alla sua costituzione – mantiene una propria autonomia rispetto a essi. Da ciò, dunque, è evidente che il ricorso alla stessa unione si manifesta quando la gestione associata mediante gli altri strumenti viene considerata limitante (soprattutto in quanto a realizzazione di una programmazione di lungo periodo) o rallentante (perché coesistono più centri decisionali e più uffici sulla medesima funzione) la stessa azione amministrativa. Potremmo parlare, in definitiva, di un “salto di qualità” da una forma snella a una forma strutturata di cooperazione. Per cui, la decisione di passare alla costituzione di una unione comporta una forte propensione alla cooperazione rispetto alla decisione di utilizzare altro tipo di strumento. Ecco perché è ragionevole assumere che laddove ci sia già una propensione alla cooperazione, sia più probabile che si creino le condizioni per la costituzione di unioni; viceversa, dove anche le forme più snelle stentano a decollare, è più difficile immaginare che si arrivi a una forma strutturata di cooperazione.

Nel capitolo 2 abbiamo visto che, tra gli altri strumenti di cooperazione a disposizione dei comuni, quello maggiormente adatto alla gestione di funzioni e servizi sia la convenzione. Si tratta, è utile ricordarlo, di una sorta di contratto tra due o più comuni per la gestione di una sola funzione e per una durata limitata nel tempo. Proprio in queste due caratteristiche (durata temporalmente limitata e vocazione monofunzionale) risiede la principale differenza tra convenzioni e unioni, oltre alla presenza di organi in queste ultime che le configura quali enti locali.

Possiamo, dunque, affermare che unioni e convenzioni siano strumenti della stessa tipologia (pensati per la gestione di funzioni e servizi), ma caratterizzati da un diverso grado di istituzionalizzazione e di coinvolgimento dei comuni.

Ecco perché, con l’obiettivo di verificare la propensione generica verso la cooperazione tra comuni si è deciso di prendere in considerazione proprio le convenzioni. L’ipotesi puntuale che si intende verificare è quella secondo cui nelle regioni in cui alto è l’utilizzo delle convenzioni si registrerebbe una altrettanto alta adesione dei comuni alle unioni.

Da premettere, a tal proposito, che il monitoraggio delle convenzioni è sempre stata una impresa ardua, stante per l’appunto il carattere di accordo tra le parti senza alcun vincolo legato né alla costituzione di un nuovo ente, né alla necessità che lo stesso accordo venisse comunicato ad altre istituzioni. In buona sostanza, non è mai esistito un archivio delle convenzioni tale da consentire di conoscerne l’utilizzo e la diffusione sul territorio nazionale.

Dal 2015, però, in tal senso, c'è stata una importante novità. Infatti, il Ministero dell'Economia e delle Finanze (MEF) ha inserito nelle varie schede che compongono il *Conto annuale sul personale comunale* alcune domande relative alla gestione associata. Il *Conto annuale* è una rilevazione che il MEF conduce annualmente inviando a tutti i comuni italiani schede contenenti domande sul personale in servizio. La rilevazione viene condotta a inizio di ogni anno, con riferimento ai dati al 31 dicembre dell'anno precedente. Nelle schede inviate nel 2015, per la prima volta, ai comuni è stato richiesto di indicare quante funzioni gestissero funzioni in forma associata, quante con convenzione e quante con unione al 31 dicembre 2014. Analoga rilevazione è stata condotta nel 2016 con riferimento ai dati del 2015. I dati sono stati chiesti direttamente al MEF, per il tramite della Ragioneria Generale dello Stato, e sono stati elaborati da chi scrive. Le risposte sono disponibili per 7.989 su 8.036 comuni risultanti al 31 dicembre 2015 (il 99,49% di tutti i comuni italiani).

Nella tabella che segue, al fine di verificare l'ipotesi proposta in precedenza, per ciascuna regione sarà confrontata la percentuale dei comuni aderenti a convenzione con la percentuale dei comuni in unione.

Tabella 32. Confronto tra i dati relativi alla % di adesione dei comuni a convenzioni e la % di adesione dei comuni alle unioni (dati per regione 2015)

regione	% comuni della regione in convenzione	% comuni della regione in unione
Friuli-Venezia Giulia	98,1	100
Valle d'Aosta	91,9	98,65
Umbria	88,0	5,34
Emilia-Romagna	85,9	88,32
Veneto	84,8	16,58
Liguria	83,8	8,94
Lombardia	83,6	14,59
Toscana	82,8	53,41
Trentino-Alto Adige	81,6	2,72
Marche	78,8	52,12
Piemonte	77,4	51
Abruzzo	54,8	21,64
Puglia	53,9	44,96
Lazio	52,4	25,93

Sardegna	51,7	75,60
Campania	50,4	10,91
Molise	50,0	38,24
Calabria	47,4	12,71
Basilicata	46,6	5,34
Sicilia	40,8	43,08
Totale	69,2	

Fonte: Elaborazione propria. Per le convenzioni: su dati MEF (al 31 dicembre 2015). Per le unioni dati Anci e Regioni (2015)

La tabella sopra riportata necessita di una premessa prima di poter essere interpretata. Occorre, infatti, evidenziare come la diffusione delle convenzioni sia piuttosto alta in tutte le regioni. Si è detto in precedenza che la convenzione è uno strumento snello e, pertanto, non c'è da stupirsi se circa il 70% dei comuni in Italia vi faccia ricorso. Per poter parlare di propensione alla cooperazione, quindi, c'è bisogno di considerare percentuali di adesione alle convenzioni piuttosto alte. Per tale motivo, analogamente a quanto fatto per la dotazione di capitale sociale, si può prendere a riferimento il valore medio nazionale (69,2% arrotondata al 70%) e considerare alta la percentuale di adesione sopra tale soglia e bassa la percentuale sotto la media nazionale. A questo punto, abbiamo 11 regioni con valori alti di adesione dei propri comuni alle convenzioni e 9 con percentuali basse. Ad eccezione della Sardegna (dove addirittura la percentuale di adesione alle unioni supera quella alle convenzioni), tutte le regioni con bassa percentuale di adesione dei rispettivi comuni alle convenzioni fanno registrare analoga tendenza anche per quanto riguarda le unioni (ovvero un'adesione inferiore al 50%). Di contro, però, non tutte le regioni con alte percentuali di adesione alle convenzioni mostrano analoga propensione verso le unioni.

Possiamo, dunque, concludere la verifica dell'ipotesi affermando che la scarsa propensione alla cooperazione intercomunale (misurata mediante l'adesione alle convenzioni) è correlata alla mancata scelta di aderire alle unioni; al contempo, però, la propensione alla cooperazione non sempre corrisponde ad analoga propensione verso le unioni di comuni.

Di seguito è riportato un quadro sinottico relativo all'influenza (1) o mancata influenza (0) della propensione alla cooperazione intercomunale degli amministratori locali (misurata attraverso l'adesione a convenzioni) sulla decisione di aderire a unioni di comuni. Assumiamo, a tal fine, che la propensione alla cooperazione intercomunale sia influente quando a fronte di alte percentuali di adesione alle convenzioni (maggiori del 70%)

corrispondono alte percentuali di adesione alle unioni (maggiori del 50%) e, parimenti, quando a basse percentuali di adesione alle convenzioni (minori del 70%) corrispondono basse percentuali di adesione alle unioni (minori del 50%).

Tabella 33. Quadro sinottico. Influenza della propensione alla cooperazione degli amministratori locali sulla costituzione delle unioni di comuni

regione	Influenza propensione alla cooperazione
Abruzzo	1
Basilicata	1
Calabria	1
Campania	1
Emilia-Romagna	1
Friuli Venezia Giulia	1
Lazio	1
Liguria	0
Lombardia	0
Marche	1
Molise	1
Piemonte	1
Puglia	1
Sardegna	0
Sicilia	1
Toscana	1
Trentino-Alto Adige	0
Umbria	0
Valle d'Aosta	1
Veneto	0
Totali casi di influenza	14

Fonte: Elaborazione propria.

Come possiamo vedere dal quadro sopra riportato, in 14 regioni la propensione alla cooperazione degli amministratori locali risulta correlata all'adesione alle unioni. Da un lato, infatti, si hanno regioni (Abruzzo, Puglia, Lazio, Campania, Molise, Calabria, Basilicata e Sicilia) in cui a una scarsa propensione dei comuni alla cooperazione si associa anche una scarsa adesione alle unioni e, dall'altro, regioni (Emilia-Romagna, Friuli Venezia-Giulia,

Marche, Piemonte, Toscana e Valle d'Aosta) in cui i comuni ad una alta propensione alla cooperazione fanno corrispondere alte percentuali di adesione alle unioni.

In conclusione, dunque, seppur in maniera minore rispetto al capitale sociale, anche il fattore legato alla propensione degli amministratori locali verso la cooperazione intercomunale (misurata attraverso la percentuale di adesione dei comuni alle convenzioni) risulta abbastanza esplicativo rispetto al fenomeno osservato. Considerando in maniera combinata capitale sociale e adesione alle convenzioni, dunque, possiamo osservare come gli atteggiamenti degli attori locali possono effettivamente condizionare la decisione di aderire alle unioni e, pertanto, anche la differenza nella diffusione delle unioni nelle regioni italiane.

5. Fattori esplicativi ed effetto: possibili nessi causali

A conclusione di quanto detto finora e prima di passare a una comparazione complessiva, di seguito proponiamo un quadro sinottico unico all'interno del quale sono riportati i risultati circa l'influenza (1) o mancata influenza (0) dei tre fattori esplicativi considerati.

E' da ricordare che si ritiene influente un fattore esplicativo quando a fronte della sua presenza, l'adesione dei comuni alle unioni è superiore al 50% del totale dei comuni della regione o quando a fronte della sua assenza l'adesione è inferiore al 50%.

Visto quanto emerso in precedenza, consideriamo dunque la relazione tra l'adesione alle unioni di comuni (effetto) e, rispettivamente, il passaggio da una normativa nazionale di carattere volontario a una di carattere coercitivo (FE1), una normativa regionale propositiva (FE2) e, infine, un'alta propensione degli amministratori locali (FE3). Per questo ultimo fattore, consideriamo separatamente l'influenza di un alto capitale sociale (FE3a) e l'influenza dell'alta propensione alla cooperazione intercomunale misurata attraverso il numero di convenzioni attive (FE3b). Tale ultima scelta è motivata da due ragioni principali: da una parte, la definizione di un indicatore di sintesi delle due misure potrebbe risultare eccessivamente artificioso, dall'altra – come è stato mostrato in precedenza – si tratta di due fattori che, seppur attinenti entrambi agli orientamenti individuali degli amministratori locali, rivestono eguale interesse di studio. Il capitale sociale, infatti, è oggetto di ricerca sempre più considerato nel campo delle scienze sociali e da più parti accostato al rendimento delle istituzioni. Parimenti, la stipula di convenzioni quale misuratore della propensione alla cooperazione intercomunale riveste particolare interesse perché è solo da due anni che si è in possesso di dati complessivi a livello nazionale sulle stesse convenzioni. Siamo, dunque, in

presenza di dati non ancora adeguatamente approfonditi che si ritiene utile studiare in maniera specifica.

Tabella 34. Quadro sinottico. Correlazione tra i fattori esplicativi considerati e la diffusione delle unioni di comuni nelle singole regioni.

regione	Influenza fattore esplicativo FE1	Influenza fattore esplicativo FE2	Influenza fattore esplicativo FE3a	Influenza fattore esplicativo FE3b
Abruzzo	1	1	1	1
Basilicata	1	1	1	1
Calabria	0	1	1	1
Campania	0	1	1	1
Emilia-Romagna	1	1	1	1
Friuli Venezia Giulia	1	1	1	1
Lazio	0	1	1	1
Liguria	1	1	0	0
Lombardia	0	1	0	0
Marche	1	0	1	1
Molise	0	1	1	1
Piemonte	1	1	1	1
Puglia	0	0	1	1
Sardegna	0	0	1	0
Sicilia	0	0	1	1
Toscana	1	1	1	1
Trentino-Alto Adige	1	1	0	0
Umbria	0	1	1	0
Valle d'Aosta	1	1	1	1
Veneto	0	0	0	0
Totali casi di influenza	10	15	16	14

Fonte: Elaborazione propria

Dunque, riassumendo quando visto nei paragrafi precedenti, il cambiamento della normativa nazionale da volontario a coercitivo è positivamente correlato con l'andamento del numero delle unioni in 10 casi (sulle 20 regioni). Nei restanti dieci casi, il cambiamento della normativa nazionale non ha generato aumento delle unioni di comuni o, addirittura, si è registrata una diminuzione delle stesse. Possiamo dunque affermare – lo ribadiamo – che la

normativa nazionale (FE1) non può essere considerato un fattore causale sufficiente a spiegare la differenza nella diffusione delle unioni di comuni nelle regioni italiane.

Diverso il caso degli altri due fattori esplicativi considerati. Il tipo di approccio della normativa regionale (FE2) (definito propositivo o passivo) risulta essere positivamente correlato con la percentuale di comuni che aderiscono alle unioni 15 volte su 20. La dotazione di capitale sociale (FE3a) lo è invece 16 volte su 20, mentre la percentuale di adesione dei comuni alle convenzioni (FE3b) risulta correlato alla percentuale di adesione dei comuni alle unioni 14 volte su 20.

Ad eccezione del fattore esplicativo legislazione nazionale (FE1), dunque, gli altri tre fattori (FE2, F3a, F3b) sembrano avere un equal peso sulla decisione dei comuni di aderire alle unioni.

Per queste ragioni, considerando il minor impatto del fattore legislazione nazionale e, al contempo, considerando che la normativa nazionale – essendo per l'appunto unica su tutto il territorio – difficilmente (per come si è visto fino a questo momento) potrà colmare la differenza nella diffusione delle unioni nelle singole regioni, di seguito valuteremo se e come gli altri fattori esplicativi considerati possano effettivamente essere legati da un nesso causale con l'effetto osservato, ovvero con la costituzione di Unioni di comuni.

Procederemo, dunque, attraverso la tecnica comparativa della *Qualitative comparative analysis*, nella versione *Crisp-Set* (csQCA) descritta nel capitolo 1, alla comparazione degli effetti prodotti sia dalla presenza/assenza dei singoli fattori considerati, sia dalla presenza/assenza della combinazione degli stessi. L'obiettivo finale rimane quello di comprendere se uno o più tra i fattori individuati possano spiegare perché le unioni di comuni si diffondono in alcuni contesti regionali, mentre stentano a fare presa in altri.

5.1 Una possibile spiegazione a partire dalla Crisp-Set-QCA

È utile ricordare, prima di addentrarsi nella comparazione, che la csQCA opera mediante l'algebra booleana e la conseguente formalizzazione dei nessi causali che si intende verificare attraverso una tavola delle verità, ricorrendo dunque a una logica dicotomica di presenza/assenza del fattore causale⁵⁰ considerato e di presenza/assenza dell'effetto osservato (Ragin 1987). Proprio la definizione di presenza/assenza è una delle maggiori critiche mosse a questo tipo di analisi (Wagemann e Schneider 2007). Infatti, è stato osservato che nello

⁵⁰ Nel lessico della QCA, i fattori esplicativi assumono la denominazione di fattori causali.

stabilire se un fattore considerato è presente o assente il ricercatore potrebbe utilizzare criteri arbitrari. Si è detto che tale critica è condivisibile, ma che allo stesso tempo sta proprio al ricercatore, attraverso una dettagliata motivazione circa le scelte operate, ridurre al minimo tale rischio.

Rispetto al fenomeno osservato, di seguito si procederà a verificare se e quanto un'adesione alle unioni di almeno il 50% dei comuni sul totale dei comuni della regione (effetto) e la presenza/assenza dei fattori causali sono in relazione.

I fattori causali corrispondono alle *working hypothesis* proposte per rispondere alla domanda di ricerca alla base del presente lavoro. Nel concreto essi sono, lo ricordiamo, presenza/assenza di una legislazione regionale propositiva (FE2), presenza/assenza di alto capitale sociale (FE3a) e presenza/assenza di alta propensione alla cooperazione (FE3b).

Per limitare il rischio di essere arbitrario nell'attribuzione della condizione presenza/assenza, è opportuno richiamare quanto già chiarito nei precedenti paragrafi. La scelta di considerare l'adesione di almeno il 50% dei comuni di ciascuna regione alle Unioni quale indicatore della presenza dell'effetto ha due motivazioni. Da una parte è legata agli obiettivi di riduzione dei centri di spesa perseguiti dal legislatore quale alternativa alla riduzione del numero dei comuni (di cui si è ampiamente discusso nel capitolo 2); dall'altra, si basa sui risultati attuali circa l'adesione dei comuni alle unioni (che su scala nazionale si attestano a circa il 32%), risultati ritenuti dallo stesso legislatore non ancora sufficienti rispetto all'obiettivo, tanto da richiedere modifiche all'impianto normativo anche mediante utilizzo di un approccio coercitivo (Bolgherini, Casula e Marotta 2017). Per tali ragioni, ad avviso di chi scrive, l'adesione – in ogni regione – del 50% dei comuni alle unioni può essere considerato un risultato auspicabile nell'ambito della strategia nazionale e non impossibile a giudicare dai risultati già registrati.

Per quanto riguarda il fattore causale legato alla normativa regionale (FE2), nel capitolo 3, a partire da una serie di caratteristiche isolate in ogni legge regionale in materia, sono stati definiti gli elementi che contribuiscono a definire una legge propositiva o passiva. Pertanto, la presenza del fattore qui considerato (una legge regionale propositiva) è basato sul ragionamento motivato in precedenza. Ovvero, più la legge regionale entra nel dettaglio del riordino territoriale, più riesce ad assecondare le peculiarità locali, ivi incluse le preferenze degli amministratori locali e, quindi, può essere considerata propositiva rispetto ai principi generali fissati dalla legge statale.

Il capitale sociale (FE3a) e la propensione alla cooperazione intercomunale (FE3b), invece, sono stati considerati alti se il valore registrato è risultato essere superiore alla media nazionale. Dunque, la presenza di alto capitale sociale è associata a valori superiori alla media nazionale che, secondo il calcolo elaborato da Cartocci e Bordandini (2014), è di 100,1 punti (arrotondato a 100). Al contempo, la presenza di alta propensione alla cooperazione intercomunale è associata a una percentuale di adesione dei comuni alle convenzioni superiore al 70% (arrotondamento della media nazionale pari a 69,2%).

Risulta evidente che tali scelte non sono le uniche possibili e che avverso alle stesse possono essere mosse critiche di arbitrarietà, ma – a partire dalle considerazioni appena fatte – esse risultano le più appropriate ai fini del presente lavoro.

Come spiegato nel capitolo 1, secondo la QCA l'operazione propedeutica all'analisi dei nessi causali è la predisposizione di una tavola delle verità elaborata a partire dalla teoria dell'algebra booleana.

La tavola è costruita a partire dalle variabili (dipendenti e indipendenti, rispettivamente effetto fattori causali) riportate in colonna e i casi (la combinazione della presenza/assenza dei fattori causali) in riga. Pertanto, a differenza di quanto fatto finora, in riga non troveremo le singole regioni, ma le possibili combinazioni dei fattori causali. Questo spiega perché avremo 8 righe (le possibili combinazioni) e non 20 (il totale delle regioni italiane). Ricordiamo, inoltre, che ai fini della csQCA non è importante quante volte la combinazione si presenta, ma semplicemente che essa si presenti.

Per ognuno dei fattori causali considerati (FE2, FE3a, FE3b) sarà riportata una colonna all'interno delle cui celle ne sarà verificata la presenza (S) o assenza (N). Per quanto riguarda l'effetto (variabile dipendente) saranno riportate due colonne, la prima per indicare il numero dei casi regionali in cui si verifica la combinazione, la seconda per indicare il numero dei casi regionali in cui, a fronte di quella combinazione, l'adesione dei comuni alle unioni è maggiore del 50% e, dunque, si manifesta l'effetto considerato.

Tabella 35 Tavola delle verità. Correlazione tra i fattori esplicativi considerati e l'adesione delle Unioni di comuni nelle singole regioni

Variabili indipendenti			Varabile dipendente	
Fattore esplicativo normativa regionale	Fattore esplicativo propensione degli amministratori locali		Effetto	
Presenza di una legislazione regionale propositiva (F2)	Alto capitale sociale (F3a)	Alta propensione alla cooperazione intercomunale (F3b)	Numero di casi regionali in cui si verifica la combinazione	Numero casi in cui l'adesione dei comuni alle unioni si presenta maggiore del 50%
S	S	S	6	5
S	N	N	1	0
S	S	N	0	0
S	N	S	0	0
N	N	N	7	0
N	N	S	1	0
N	S	N	1	1
N	S	S	4	1

Fonte: elaborazione propria

Prima di procedere all'analisi della tavola delle verità sopra riportata, riprendiamo brevemente gli operatori propri dell'algebra booleana e gli aspetti della causalità della csQCA che da questi ultimi derivano.

Nel capitolo 1 è stato evidenziato come l'algebra booleana si basi su tre operatori logici principali: l'addizione, la moltiplicazione e la riduzione (Peters 2001). Seppur con analoga denominazione, i primi due non sono assolutamente assimilabili agli operatori dell'algebra. L'addizione attiene al fatto che è la presenza di una delle tre condizioni a determinare l'effetto finale. L'esempio $A+B+C=Y$ ci dice che i tre fattori causali (A, B e C) sono in una condizione di «equifinalità», vale a dire che tutte e tre le condizioni sono sufficienti per determinare l'effetto (Y), ma nessuna delle tre può essere ritenuta la condizione necessaria. Di conseguenza, anche se non fosse presente una delle condizioni, l'effetto (Y) potrebbe sempre essere raggiunto tramite la presenza di una delle altre due.

La moltiplicazione nell'algebra booleana è di fatto l'equivalente della congiunzione 'e' della logica formale e ci dice che il risultato finale è determinato dalla simultanea presenza di

almeno due fattori. In questo caso, parliamo di «causalità congiunturale». Infatti, nell'esempio $AB+C=Y$ possiamo notare che A e B sono condizioni sufficienti solo se presenti entrambi allo stesso momento.

Nella condizione $AB+aC=Y$, invece, possiamo notare che l'effetto finale (Y) è determinato o dalla presenza simultanea dei fattori A e B o dalla combinazione assenza (indicata dalla lettera minuscola) di A e presenza di C. Il risultato in questo caso, dunque, non dipende dai singoli fattori, ma necessita comunque di una combinazione tra gli stessi. In questo caso, le condizioni (i fattori causali) sono definite *insufficient but necessary part of a condition which is itself unnecessary but sufficient for the result* (INUS) (Goertz 2003, pag. 68; Mackie 1974, pag. 62), vale a dire per l'appunto condizioni che da sole non sono né necessarie né sufficienti.

Oltre all'addizione e alla moltiplicazione, Ragin ha poi individuato un'ulteriore operazione: la riduzione (Ragin 1994, 302-304). In sostanza, «se due enunciati espressi nei termini degli operatori booleani si differenziano solo per una condizione causale ma producono un identico esito, allora quella condizione causale può essere considerata irrilevante e scartata» (Peters 2001, pag. 174).

Proponiamo ora le equazioni derivanti dalla tavola delle verità sopra riportata e riferita al fenomeno oggetto di studio del presente lavoro. Le condizioni considerate corrispondono ai tre fattori causali proposti: legislazione regionale propositiva (FE2), alto capitale sociale (FE3a), alta propensione alla cooperazione intercomunale (FE3b). L'effetto è, invece, rappresentato dalla percentuale di comuni per singola regione che fanno parte di unioni: esso è presente se tale ultima percentuale è almeno del 50%, inesistente se inferiore al 50%. Per facilità di lettura dell'equazione, i tre fattori saranno indicati, rispettivamente con le lettere A, B e C, mentre l'effetto sarà indicato con la lettera Y. La presenza delle condizioni e dell'effetto sarà rappresentata dalle rispettive lettere riportate in maiuscolo; di contro, la loro assenza sarà rappresentata con le lettere riportate in minuscolo.

Come possiamo vedere dalla tavola delle verità, rispetto al fenomeno analizzato si presentano le seguenti equazioni:

- 1) $ABC=Y$
- 2) $Abc=y$
- 3) $abc=y$
- 4) $abC=y$

5) $aBc=Y$

6) $aBC=Y$

Considerando solo i casi in cui l'effetto si verifica (quindi, l'adesione dei comuni alle unioni è superiore al 50%), ovvero le combinazioni 1, 5 e 6, possiamo formulare la seguente equazione:

$$Y=ABC+aBc+aBC$$

Questo significa che l'adesione dei comuni alle unioni è superiore al 50% quando:

- a) sono presenti simultaneamente una legislazione regionale di tipo propositivo, alto capitale sociale e alta propensione alla cooperazione intercomunale;
- b) quando è presente alto capitale sociale;
- c) quando sono presenti simultaneamente alto capitale sociale e alta propensione alla cooperazione intercomunale.

Le considerazioni appena espresse sull'equazione proposta ci porta a semplificare la stessa come segue:

$$Y=ABC+B+BC.$$

5.1.1 Validità dei tre fattori causali

Considerando le equazioni di cui ai precedenti punti 1) e 3), ovvero presenza dell'effetto a fronte della presenza di tutti i fattori causali e assenza dell'effetto a fronte dell'assenza simultanea di tutti i fattori, innanzitutto abbiamo la conferma che i fattori esplicativi considerati, per come elaborati a partire dalla letteratura di riferimento e dalla *expert survey*, risultano effettivamente essere pertinenti rispetto al fenomeno osservato. Infatti, come abbiamo visto, la presenza simultanea di tutti fattori esplicativi è direttamente collegata alla diffusione delle unioni. Nello specifico, tale ultima combinazione si presenta in sei casi (Emilia-Romagna, Friuli Venezia-Giulia, Piemonte, Toscana, Valle d'Aosta e Veneto) e in cinque di essi (fa eccezione il Veneto) si registrano percentuali di adesione dei comuni alle unioni superiori al 50%. Il caso del Veneto rappresenta un'eccezione, ma – come ricordato nel capitolo 1 – secondo la QCA, ai fini della validità del nesso causale, non importa quante volte esso si presenti, ma che si verifichi almeno una volta. In questa circostanza, ad ogni modo, la presenza di un'unica eccezione sembra avvalorare maggiormente lo stesso nesso causale.

Allo stesso modo, l'assenza simultanea di tutti e tre i fattori si presenta in sette casi (Abruzzo, Basilicata, Calabria, Campania, Lazio, Molise e Sicilia) e in altrettanti casi le

percentuali di adesione dei comuni alle unioni sono inferiori al 50%. Ciò non esclude che altri fattori esplicativi possano incidere sul fenomeno, ma sicuramente conferma la validità di quelli proposti. Ulteriori ricerche sull'argomento potranno contribuire ad affinare ulteriormente quanto finora proposto.

5.1.2 Un fattore necessario e due INUS

Facendo ricorso alla riduzione possiamo giungere ad un'ulteriore conclusione. Si è detto poc'anzi che la riduzione è, insieme, all'addizione e alla moltiplicazione dell'algebra booleana, un'ulteriore operazione considerata da Ragin (1994) nell'ambito della QCA. Essa, come ricordato in precedenza, consiste in una operazione che consente di isolare le condizioni (fattori causali) che possono essere considerati rilevanti per l'effetto considerato.

Nel nostro caso, abbiamo visto che le combinazioni che determinano l'effetto sono: $ABC=Y$, $aBc=Y$ e $aBC=Y$.

Dunque, come possiamo vedere i fattori causali presenza di una legislazione regionale propositiva (A) e presenza di alta propensione alla cooperazione intercomunale (C), seppur rilevanti per quanto affermato in precedenza (perché la loro presenza o assenza simultanea condiziona l'effetto), da soli non sono né sufficienti, né necessari. Essi, dunque, rappresentano *insufficient but necessary part of a condition which is itself unnecessary but sufficient for the result* (Goertz 2003, pag. 68; Mackie 1974, pag. 62), ovvero delle c.d. condizioni INUS.

Allo stesso tempo, però, se insieme alle equazioni riportate in precedenza ($ABC=Y$, $aBc=Y$ e $aBC=Y$) consideriamo anche le seguenti: $Abc=y$, $abc=y$ e $abC=y$, possiamo vedere che in tutte le possibili combinazioni verificatesi nel fenomeno osservato, la presenza del fattore 'alto capitale sociale' (B) determina sempre l'effetto (Y), mentre la sua assenza (b) è sempre collegato al non verificarsi dell'effetto (y).

Dunque, a seguito dell'operazione di riduzione, la presenza di alto capitale sociale rappresenta una condizione necessaria (tra quelle considerate) per determinare un'alta percentuale di adesione dei comuni alle unioni (pari almeno al 50%). Di conseguenza, in assenza di alto capitale sociale, registriamo una bassa percentuale di adesione dei comuni alle unioni (inferiore al 50%).

5.1.3 Tipologia dei nessi causali: assenza dell'equifinalità e presenza di legami di causalità congiunturale.

Le considerazioni appena fatte ci portano ad affermare che, tra le variabili indipendenti considerate non esiste la condizione causale di equifinalità, ma le stesse sono legate da nessi causali congiunturali.

Ricordiamo, infatti, che dalle operazioni booleane, Ragin (1987) ha individuato, tra gli aspetti della casualità che caratterizzano la csQCA, l'equifinalità e la causalità congiunturale (oltre alla causalità asimmetrica che qui non sarà presa in considerazione perché non risultante dalle combinazioni).

L'equifinalità, lo ricordiamo, si verifica quando tutte le condizioni considerate sono sufficienti per determinare l'effetto, ma nessuna delle tre può essere ritenuta condizione necessaria.

Mentre le condizioni analizzate sono in una situazione di casualità congiunturale, vale a dire il risultato finale è determinato dalla simultanea presenza degli stessi.

La presenza di due condizioni INUS di cui si è detto in precedenza, vale a dire fattori che da soli non sono né sufficienti né necessari (nel nostro caso i fattori legati alla legislazione regionale propositiva e alla presenza di alta propensione alla cooperazione intercomunale), fa sì che venga meno la condizione di equifinalità tra le tre variabili indipendenti. Infatti, per quello che abbiamo visto e rispetto ai fattori causali considerati, la presenza di una legislazione regionale propositiva o la presenza di un'alta propensione alla cooperazione, senza la presenza di alto capitale sociale, non sono da sole sufficienti a generare alta percentuale di adesione dei comuni alle unioni.

Di contro, le stesse due condizioni (legge regionale propositiva e propensione alla cooperazione) sono in una condizione di causalità congiunturale, vale a dire sono sufficienti solo se associate almeno a un altro fattore. Infatti, come abbiamo potuto vedere mediante l'equazione $Y=ABC+B+BC$, il fattore legislazione regionale propositiva è sufficiente solo se accompagnato da alti valori di capitale sociale e da alta propensione alla cooperazione intercomunale; parimenti, il fattore propensione alla cooperazione intercomunale è sufficiente solo se accompagnato da alti valori di capitale sociale.

6. I fattori esplicativi considerati quale spiegazione della diffusione delle unioni di comuni

Proviamo ora a tirare le somme di quanto emerso nelle pagine precedenti.

La letteratura sul tema della cooperazione intercomunale e una *expert survey* realizzata specificamente per questo lavoro ci hanno permesso di isolare tre fattori potenzialmente esplicativi del fenomeno osservato. In sostanza, il presente lavoro di tesi ha inteso verificare che la legislazione nazionale in materia, quella regionale e gli atteggiamenti degli amministratori locali siano fattori in grado, da una parte di spiegare la diversa diffusione delle unioni di comuni in Italia e, dall'altra, di guidare le future politiche – nazionali e regionali – in tema di cooperazione intercomunale e di riordino territoriale.

Se i primi due fattori considerati non lasciano dubbi circa l'oggetto di analisi, definire come possono essere misurati gli atteggiamenti degli amministratori locali verso le unioni è piuttosto complicato. Abbiamo qui parlato di propensione, intendendo la tendenza verso la cooperazione intercomunale da parte degli amministratori locali e assumendo che comportamenti e atteggiamenti positivi di questi ultimi verso le forme di cooperazione possano costituire un volano per la diffusione delle unioni di comuni. I possibili misuratori di tale fattore possono, naturalmente, essere tanti. In questa sede si è deciso di considerare il capitale sociale misurato in ogni regione e la propensione alla cooperazione tra comuni attraverso strumenti meno vincolanti (dal punto di vista giuridico) e più snelli (dal punto di vista funzionale) ovvero le convenzioni. Per quanto riguarda il capitale sociale, è verosimile assumere che un amministratore locale formatosi nell'ambito di un contesto in cui alto è il suo valore e, dunque, il valore della collaborazione per il raggiungimento di obiettivi collettivi, sia maggiormente propenso a instaurare rapporti di cooperazione duratura con i comuni limitrofi. Per ciò che riguarda le convenzioni, invece, assumiamo che nei comuni dove già si fa ricorso a tale ultima forma di cooperazione, sia più probabile che vengano costituite unioni di comuni.

Essendo difficile calcolare un indicatore unico della propensione a partire dalle due misure proposte, si è deciso di procedere ad un'analisi distinta delle stesse in relazione all'effetto studiato.

Da quanto abbiamo visto nelle pagine precedenti, la legislazione nazionale non risulterebbe decisiva nella spiegazione della diversa diffusione delle unioni di comuni sul territorio italiano e, al contempo, in ottica prescrittiva, a fornire uno stimolo alla stessa diffusione.

Infatti, anche in presenza di cambiamenti di strategia da parte del legislatore nazionale (concretizzati attraverso l'adozione di più leggi successive in materia) gli effetti sulla diffusione delle unioni non sono stati sempre positivi. Se il dato nazionale fa registrare un costante aumento delle unioni di comuni, il focus a livello regionale ci ha mostrato come a fronte di risultati positivi in dieci regioni, in altrettante regioni, al contrario, non si siano registrati aumenti delle unioni o, addirittura, si è stati dinanzi a diminuzioni del numero delle stesse.

Con molta probabilità, soprattutto le resistenze a livello locale, unitamente alla competenza legislativa in materia in capo alle Regioni, hanno fatto sì che, senza un adeguato supporto normativo a livello regionale e senza adeguata consapevolezza e volontà da parte degli amministratori locali in tal senso, neanche il cambio di strategia a livello nazionale sia riuscito a sanare l'asimmetria nella diffusione delle unioni tra le diverse regioni.

Rispetto agli altri due fattori esplicativi considerati, invece, abbiamo visto che in presenza di una legge regionale definibile propositiva in 5 casi (Emilia-Romagna, Friuli Venezia-Giulia, Piemonte, Toscana e Valle d'Aosta) su 7 (fanno eccezione Puglia e Veneto) l'adesione dei comuni alle unioni è alta (superiore al 50% del totale regionale). Allo stesso modo, in assenza di una legge regionale propositiva in 11 casi (Abruzzo, Basilicata, Calabria, Campania, Lazio, Liguria, Lombardia, Molise, Sicilia, Trentino Alto Adige e Umbria) su 13 (fanno eccezione Marche e Sardegna) l'adesione dei comuni alle unioni è bassa (inferiore al 50%).

Una legge regionale propositiva presenta alcuni caratteri riassumibili in esistenza di una programmazione nelle politiche di riordino territoriale, attenzione al tema della cooperazione intercomunale, perseguimento dell'obiettivo della deframmentazione del tessuto comunale ed esistenza di una strategia rivolta alla razionalizzazione della gestione delle funzioni comunali. In questo modo, come si è ampiamente motivato in precedenza, la stessa legge regionale può dirsi "personalizzata" alle esigenze del contesto geografico, sociale, economico e culturale della regione di riferimento creando, in tal modo, le condizioni per una maggiore diffusione del fenomeno della cooperazione tra comuni.

Anche la propensione degli amministratori locali verso le unioni di comuni, ulteriore fattore esplicativo considerato, sembrerebbe incidere sull'adesione dei comuni alle unioni. Considerando separatamente i due misuratori di cui si è detto in precedenza, abbiamo visto che nelle regioni in cui si registrano alti valori di capitale sociale abbiamo che in 7 casi

(Emilia-Romagna, Friuli Venezia-Giulia, Marche, Piemonte, Sardegna, Toscana e Valle d'Aosta) su 11 (fanno eccezione Liguria, Lombardia, Trentino Alto Adige e Veneto) si registra un'alta percentuale di adesione dei comuni alle unioni. Parallelamente, nei 9 casi in cui il valore del capitale sociale risulta basso (Abruzzo, Basilicata, Calabria, Campania, Lazio, Molise, Puglia, Sicilia e Umbria), bassa è anche la percentuale di adesione alle unioni.

Per quanto riguarda l'adesione dei comuni alle convenzioni, negli 11 casi in cui l'adesione a queste ultime è alta (Emilia-Romagna, Friuli Venezia-Giulia, Liguria, Lombardia, Marche, Piemonte, Toscana, Trentino Alto Adige, Umbria, Valle d'Aosta e Veneto), 6 volte si registrano anche alti valori percentuali di adesione alle unioni (fanno eccezione Liguria, Lombardia, Trentino Alto Adige, Umbria e Veneto). Allo stesso modo, nei 9 casi in cui l'adesione dei comuni alle convenzioni è bassa (Abruzzo, Basilicata, Calabria, Campania, Lazio, Molise, Puglia, Sardegna e Sicilia), 8 casi presentano anche basse percentuali di adesione dei comuni alle unioni (fa eccezione la Sardegna).

Tali fattori, però, considerati singolarmente, non sembrano in grado di spiegare la differenza nella diffusione delle unioni di comuni nelle diverse regioni italiane. Per questa ragione si è deciso di ricorrere alla tecnica comparativa della *Crisp-Set-QCA* che, attraverso l'algebra booleana, consente di comparare la combinazione dei fattori causali, mettendoli in relazione con l'effetto studiato⁵¹.

Da ciò è emerso che l'unico fattore necessario, tra quelli considerati, è il capitale sociale. Dunque, risulterebbe che per avere alta adesione alle unioni di comuni occorrerebbe avere un contesto caratterizzato da alti valori di capitale sociale ($Y=B$)

Al contrario, non sono né necessari né sufficienti da soli gli altri due fattori causali, ovvero la presenza di una legge regionale propositiva e la presenza di un'alta propensione alla cooperazione. Quest'ultima è sufficiente solo se accompagnata, nella stessa regione, ad alti valori di capitale sociale ($Y=ABC+BC$). Tale situazione sembrerebbe disegnare una sorta di rafforzamento della propensione al *networking*, confermando che – ai fini della diffusione delle unioni di comuni – gli atteggiamenti favorevoli degli amministratori locali risulterebbero essere un fattore decisivo.

Infine, la presenza di una legge regionale “propositiva”, che pur produce effetti positivi come abbiamo avuto modo di vedere, riesce a incentivare la costituzione di unioni solo se è

⁵¹ Abbiamo già ricordato in precedenza che nel lessico della QCA i fattori causali corrispondono ai fattori esplicativi.

presente, nello stesso contesto regionale, una propensione verso le stesse da parte degli amministratori locali.

Intervenire sulla propensione degli amministratori locali, però, risulta essere un'impresa ardua, soprattutto nel breve periodo. Al contrario, ben più semplice è redigere una legge regionale che, partendo dai valori di capitale sociale (quale indicatore di una generale propensione alla collaborazione) e dalla diffusione delle convenzioni (quale indicatore della disponibilità degli amministratori locali a ricorrere alla cooperazione intercomunale), riesca a incidere sulla diffusione delle unioni di comuni.

Nelle ultime pagine del presente lavoro, anche in virtù dell'ottica prescrittiva ampiamente motivata in apertura, cercheremo di comprendere per l'appunto come sia possibile agire a livello regionale per raggiungere l'obiettivo della diffusione delle unioni di comuni. L'attenzione sarà dedicata a quegli elementi di una legge regionale in materia di cooperazione intercomunale che possano incidere sulla decisione dei comuni di aderire alle unioni, anche attraverso interventi indiretti mirati a stimolare la cooperazione e la condivisione di esperienze tra gli amministratori comunali. In questo ultimo caso, dunque, in qualche modo si cercherà di incidere anche sul fattore "propensione".

La pretesa, naturalmente, non è quella di scrivere una legge regionale tipo, posto che – come più volte spiegato – ogni contesto regionale ha le sue peculiarità. Né tantomeno si forniranno modelli regionali virtuosi di riferimento. Molto semplicemente si cercherà di evidenziare in presenza di quali variabili indipendenti si è in grado di condizionare una variabile dipendente.

CAPITOLO 5 - ALCUNE CONSIDERAZIONI PER UNA LEGGE REGIONALE SULLE UNIONI DI COMUNI

Obiettivo del presente capitolo è fornire possibili indicazioni per la redazione di una legge regionale che si ponga l'obiettivo di incentivare le unioni di comuni.

Con questo non si intende dimostrare che tale strumento di cooperazione intercomunale sia la soluzione ai problemi che affliggono i comuni, in particolar modo quelli legati al sottodimensionamento demografico di cui si è diffusamente parlato nel corso del presente lavoro. E' però innegabile che le unioni di comuni siano state individuate dal legislatore nazionale quale *second best* - rispetto alle fusioni, che però risultano scarsamente utilizzate - nella strategia di riordino territoriale in corso in Italia a partire dal 1990 (Bolgherini 2015, Casula e Marotta 2015).

Ne è un chiaro esempio la decisione di scegliere le unioni quale forma associativa principale nell'ambito della normativa di gestione associata obbligatoria delle funzioni fondamentali dei comuni, avviata dal legislatore nazionale a partire dal 2010. Ricordiamo, infatti, che i comuni di piccole dimensioni (inferiori ai 5.000 abitanti o 3.000 se appartenenti o appartenuti a Comunità montana) sono, al momento, obbligati alla gestione delle funzioni loro demandate attraverso unioni di comuni (le convenzioni, altro strumento di cooperazione individuato dalla legge, sono considerate solo un'alternativa alle stesse unioni). Un ulteriore esempio è dato dalla progressiva soppressione delle Comunità montane (che seppur destinate ai soli comuni ricadenti in territorio montano, rappresentavano una forma di cooperazione molto simile) e la conseguente sostituzione delle stesse, in alcune regioni, proprio con le unioni. Per di più, date le resistenze che si rilevano da parte degli amministratori locali a politiche *top-down* incentrate sulla soppressione e l'accorpamento dei piccoli comuni, le unioni sembrano poter rappresentare il giusto compromesso tra la necessità di riordino (perseguita dallo Stato) e la volontà di mantenere autonomia e identità (da parte dei comuni).

Dotate del rango di ente locale, le unioni rispondono bene all'obiettivo di far fronte ai problemi legati alle economie di scala e di riduzione dei centri di spesa; inoltre, presentano una struttura che consente una programmazione di lungo periodo (visto il carattere duraturo e non "a scadenza" delle stesse) e un dialogo costante tra le rappresentanze comunali, incluse le

minoranze consiliari (considerata la presenza di organi espressione dei singoli comuni facenti parte).

L'unione di comuni, dunque, rappresenta – al momento – la più stabile e organica (Bolgherini 2015, Vandelli 2014) tra le forme di cooperazione intercomunale ed è per questo, al di là dei giudizi sulla sua utilità nell'ambito delle politiche di deframmentazione comunale⁵², che risulta interessante studiarne le caratteristiche che possano contribuire a favorirne la diffusione uniforme sul territorio nazionale.

I dati a disposizione, infatti, mostrano che, nonostante gli sforzi del legislatore nazionale – anche attraverso più adattamenti della normativa in materia ai risultati derivanti dall'implementazione della stessa – le unioni di comuni sono uno strumento particolarmente utilizzato in alcune regioni (con percentuali di adesioni dei comuni alle stesse superiori al 50%), ma stentano a fare presa in altre.

Oltre alle resistenze dei singoli amministratori locali, anche la competenza legislativa in materia assegnata dalla Costituzione alle Regioni può determinare il maggiore/minore ricorso dei rispettivi comuni alle unioni.

Se difficile, soprattutto nel breve periodo, è agire sulla propensione degli amministratori locali, ben più semplice (perlomeno dal punto di vista procedurale) è agire a livello legislativo regionale, mediante la predisposizione di una legge in materia che possa servire allo scopo.

A partire da queste considerazioni, appare utile e particolarmente interessante dal punto di vista delle ricadute applicative, evidenziare quali siano state le caratteristiche e i fattori che in alcune regioni hanno determinato una forte adesione dei comuni alle unioni e che, di conseguenza, potrebbero essere replicate negli altri contesti regionali dove invece l'adesione alle stesse unioni, come abbiamo visto, stenta a decollare.

Naturalmente, come si è avuto modo di sottolineare a più riprese, ogni regione presenta caratteristiche economiche, geografiche, sociali e culturali differenti. Anche lo stesso tessuto dei comuni si caratterizza per differenze, sia dal punto di vista orografico che demografico. Per queste ragioni non è pensabile l'obiettivo di predisporre una legge regionale tipo, contenente indicazioni che possano produrre gli stessi effetti in tutti i contesti. Ed è questa, con molta probabilità, la difficoltà nel produrre risultati omogenei su tutto il territorio incontrata sinora dalle strategie pensate a livello centrale. Infatti, non tenendo conto

⁵² Vale a dire, quelle legate a ridurre gli effetti dell'eccessiva presenza di comuni di ridotte dimensioni demografiche.

dell'eterogeneità dei contesti di applicazione, risulta difficile arrivare a risultati ugualmente positivi in tutte le regioni: nel nostro caso una diffusione abbastanza omogenea delle unioni nelle varie regioni italiane.

Il presente capitolo, dunque, si propone di concretizzare la finalità prescrittiva della ricerca qui presentata che, lungi da voler negare l'avalutatività che deve caratterizzare tutti i lavori scientifici, si inserisce a pieno titolo nell'approccio, per l'appunto prescrittivo, che caratterizza la disciplina dell'analisi delle politiche pubbliche, seguendo il solco già scavato dalle teorie del pragmatismo e del realismo classico.

1. Elementi essenziali delle leggi regionali in materia di unioni di comuni

L'analisi delle 20 leggi regionali in materia di unioni di comuni (o disciplinanti più genericamente la cooperazione intercomunale) ci ha portato a isolare quattro macro-ambiti che caratterizzano le stesse. Essi possono essere così definiti: riordino territoriale, cooperazione intercomunale, deframmentazione comunale e gestione delle funzioni demandate ai comuni.

Abbiamo visto come alcune leggi regionali presentano una programmazione del riordino territoriale, tale da poter essere letta come reale interesse del legislatore al perseguimento dello stesso. Nelle leggi regionali è stata, infatti, riscontrata la previsione di ambiti territoriali ottimali già definiti o, quantomeno, la previsione degli elementi utili alla loro definizione. Questa caratteristica, a ben vedere, può essere considerata come un indicatore della reale volontà del legislatore regionale di voler procedere a un riordino territoriale ponderato e costruito a partire dalle "esigenze" e dalle peculiarità del contesto territoriale di riferimento.

Una ulteriore caratteristica riscontrabile in alcune leggi regionali è l'attenzione dedicata al tema della cooperazione intercomunale, potenzialmente interpretabile quale interesse allo stesso. Nelle regioni le cui leggi presentano tale caratteristica, il legislatore ha dimostrato un reale interesse agli strumenti dell'associazionismo intercomunale, riscontrabile nell'adeguamento della legislazione regionale alla normativa nazionale (in particolare, alle recenti novità legate alla gestione associata obbligatoria delle funzioni fondamentali dei comuni).

Il perseguimento dell'obiettivo della deframmentazione comunale è un'ulteriore caratteristica di alcune leggi regionali. In questo caso possiamo ipotizzare una reale volontà del legislatore regionale di puntare all'aumento delle dimensioni demografiche dei comuni. In

questi contesti è stata riscontrata la tendenza della legge regionale a prevedere limiti demografici minimi per le unioni di comuni (o, comunque, per gli ambiti territoriali ottimali) superiori alla popolazione media dei comuni della regione. Posto che, in molte circostanze i progetti di fusione scaturiscono da precedenti esperienze associative tra i medesimi comuni (Casula 2016), obbligare gli stessi a rispettare soglie demografiche superiori alla media regionale significa, potenzialmente, garantirsi futuri comuni che riducano, se costituiti, la frammentazione del tessuto comunale.

Da ultimo, è stato riscontrato il perseguimento di una strategia tendente alla razionalizzazione della gestione delle funzioni demandate ai comuni, intesa quale interesse al miglioramento qualitativo e quantitativo delle stesse. In tal senso, vengono favorite (con incentivi economici, ma non solo) non indistintamente tutte le forme di cooperazione, ma solo quelle considerate “virtuose”. Nelle regioni che perseguono questa strategia di razionalizzazione, sono riscontrabili leggi che disciplinano dettagliatamente gli incentivi alle forme di cooperazione intercomunale. Si tratta non solo della previsione di contributi (ormai diffusi in quasi tutte le leggi regionali in materia), ma di specifici criteri da rispettare per accedere agli stessi (e/o a successive maggiorazioni).

L’incisività delle caratteristiche appena delineate rispetto alla diffusione delle unioni di comuni è stata evidenziata già nel capitolo 3. Abbiamo infatti visto che, tendenzialmente, la presenza di queste quattro caratteristiche è quasi sempre associata a percentuali di adesione dei comuni alle unioni superiori al 50%; di contro, la loro assenza è collegata a percentuali di adesione inferiori al 50%.

Più nel dettaglio, la presenza di una programmazione del riordino territoriale - e, nello specifico la previsione di ambiti territoriali ottimali o la definizione di elementi utili alla loro definizione - è presente in 5 casi regionali dei 7 in cui la percentuale di adesione dei comuni alle unioni è superiore al 50%.

Stessa situazione per quanto attiene all’attenzione nei confronti della cooperazione intercomunale. Anche in questo caso, l’adeguamento della normativa regionale agli effetti della gestione associata obbligatoria delle funzioni fondamentali dei comuni (introdotta con legge nazionale) 5 volte su 7 è collegata con percentuali di adesione alle unioni superiori al 50%.

4 volte su 7, la presenza di soglie demografiche minime superiori alla media dei singoli comuni, considerata quale perseguimento dell'obiettivo della deframmentazione comunale, è collegata a percentuali di adesione superiori al 50%.

In ultimo, una disciplina dettagliata degli incentivi (anche con la previsione di premialità per le esperienze di cooperazione considerate "virtuose"), quindi il perseguimento di una strategia legata alla razionalizzazione della gestione delle funzioni comunali, è collegata 6 volte su 7 con percentuali di adesione superiori al 50%.

Considerando i casi in cui la presenza delle caratteristiche è collegata a percentuali di adesione dei comuni alle unioni superiori al 50% e quelli in cui l'assenza delle medesime caratteristiche è collegata a percentuali di adesione inferiori al 50%, possiamo notare che la caratteristica maggiormente "incisiva" nel determinare l'adesione o meno alle unioni di comuni risulta essere l'attenzione alla cooperazione intercomunale. Infatti, se l'adeguamento della legge regionale agli effetti della gestione associata obbligatoria delle funzioni fondamentali era associata 5 volte su 7 a percentuali di adesione alle unioni superiori al 50%, il mancato adeguamento è associato 9 volte su 12 a percentuali di adesione inferiori al 50%.

Già solo questa analisi dei dati ci porta a osservare che laddove la legge regionale ha mostrato attenzione al tema della cooperazione intercomunale, le unioni di comuni hanno avuto maggiore possibilità di diffondersi. Dunque, anche se da sola questa caratteristica potrebbe non bastare, investire su una legge regionale potrebbe comunque restituire effetti positivi in tal senso.

Fatta questa premessa sull'esistente, vale a dire su quello che è lo stato attuale della legislazione regionale in materia di unioni, nei prossimi paragrafi – a partire da quanto complessivamente emerso dallo studio condotto - si cercherà di proporre alcune possibili strategie da seguire per incentivare la costituzioni di unioni di comuni. Nel paragrafo 2 sarà tracciata una possibile strategia generale che riguarderà non solo l'assetto giuridico regionale, ma anche il complesso delle iniziative possibili nel medio lungo periodo per il perseguimento dello scopo. Nel paragrafo 3, invece, pensando al breve periodo e seguendo l'obiettivo del presente lavoro, ovvero l'individuazione di elementi utili alla redazione di una legge regionale in tema di cooperazione intercomunale, l'attenzione sarà concentrata proprio sulle caratteristiche principali che il legislatore regionale dovrebbe inserire in un testo di legge tendente a incentivare la costituzione di unioni.

2. Tre elementi per una possibile strategia tesa a promuovere le Unioni di comuni

Nel capitolo 4 abbiamo visto come sia, principalmente, la mentalità degli amministratori locali a fare la differenza rispetto alle unioni di comuni. Se, come abbiamo più volte ripetuto, nel breve periodo è difficile incidere su tale fattore, obiettivo di una legge regionale che si propone di diffondere le unioni di comuni dovrebbe essere proprio quello di investire sulla cultura alla cooperazione degli amministratori locali.

Da questo punto di vista, però, è necessario un *preliminare studio circa le condizioni di partenza sulle quali la legge regionale dovrà intervenire*.

In un contesto regionale in cui si presentano già alti i valori di capitale sociale e, dunque, in cui i valori della collaborazione a fini collettivi sono già presenti, la legge regionale potrà puntare direttamente sulla promozione delle forme di cooperazione intercomunale, iniziando dalle forme più snelle e meno vincolanti (quali, ad esempio, le convenzioni). Nelle regioni in cui anche queste ultime sono diffuse, si potrà puntare direttamente all'incentivazione delle unioni di comuni.

Si può, in sostanza, affermare che *occorre procedere per gradi*, consapevoli di quali siano i limiti del contesto regionale di riferimento.

Dove anche i valori della *civiness* non sono particolarmente alti e, dunque, il concetto di collaborazione e cooperazione risultano di difficile applicabilità, occorre procedere ad un'opera, per così dire, di *animazione territoriale*. Vale a dire un'attività, ad opera della Regione, di sensibilizzazione presso (quasi tutti) i singoli comuni, rispetto ai vantaggi della cooperazione. In tal senso, occorre evidenziare che un importante momento di contatto tra gli amministratori locali, in primis i sindaci, può essere rappresentato dal Consiglio delle Autonomie Locali (CAL), previsto obbligatoriamente dalla Costituzione in ogni Regione. Si tratta di un organismo che raggruppa i rappresentanti degli enti locali della regione, con funzioni consultive sulle tematiche che riguardano gli stessi enti e di coordinamento del complessivo sistema delle autonomie locali (Vandelli 2014, De Vergottini 2013). Anche se formalmente costituite in tutte le Regioni, non sempre le attività dei CAL risultano essere effettive. In questo caso, la Regione (in specie la Giunta regionale) dovrebbe assumersi l'onere di promuovere e sollecitare l'azione dello stesso CAL con un conseguente ruolo propositivo anche nei processi legislativi.

Ulteriori momenti di confronto, soprattutto a seguito delle recenti novità introdotte dalla c.d. legge Delrio, sono costituite dalle Assemblee delle Città Metropolitane e delle Province

(Lippi et. al 2016). La l. n. 56/2014, infatti, ha introdotto (trasformando i precedenti nel caso della Provincia) la presenza di organi assembleari c.d. elettivi di secondo grado, vale a dire composti da rappresentanti dei comuni ricadenti nel territorio di riferimento eletti direttamente dai Consigli comunali tra i loro componenti. In quest'ultimo caso, la Regione potrebbe valorizzare il ruolo di tali Assemblee chiamandole ad esprimersi, in maniera sempre più crescente, soprattutto nelle materie di loro interesse. In questo modo, si incentiverebbe un ruolo di *lobbying* (e, quindi, di cooperazione per il raggiungimento di fini condivisi) degli stessi amministratori locali.

Non è da sottovalutare il ruolo di collegamento tra più comuni che potrebbero svolgere i segretari comunali, dirigenti a stretto contatto con i sindaci che, in molte circostanze, proprio a causa delle ridotte disponibilità economiche dei comuni, svolgono i loro compiti in più enti simultaneamente. In questo caso, con molta probabilità, la Regione potrebbe investire in attività formative a questi ultimi dedicate, anche al fine di stimolare momenti di confronto tra gli stessi.

3. Quali elementi per una legge regionale che punta a favorire la diffusione delle unioni di comuni

Per quanto attiene agli elementi che, all'interno di una legge regionale, potrebbero essere utili per la diffusione delle unioni di comuni, possono essere riprese le caratteristiche già riscontrate in quelle Regioni che hanno fatto registrare alti tassi di diffusione delle unioni, sommandole al fine di amplificarne gli effetti. Va da sé, per quanto già affermato più volte in precedenza, che la presenza simultanea di tutte le caratteristiche non comporta necessariamente e automaticamente la proliferazione delle stesse unioni di comuni o l'aumento delle percentuali di adesione dei comuni a queste ultime. Semplicemente, come si è avuto modo di constatare, esiste una forte correlazione tra la presenza di tali caratteristiche e un'alta adesione dei comuni alle unioni.

Ci sono, dunque, quattro elementi principali di cui il legislatore regionale dovrebbe prevedere l'inserimento in una legge regionale che intende favorire la diffusione delle unioni.

Preliminarmente, dunque, occorre *definire ambiti territoriali ottimali* al fine di stabilire quale dimensione (demografica e geografica) dovrebbe assumere una futura unione di comuni. In questo modo, si eviterà di assistere alla costituzione di enti che si troverebbero nella difficoltà di far fronte alla gestione delle funzioni loro demandate (per vastità territoriale

o demografica) o nell'impossibilità di produrre gli effetti dell'economia di scala che si intende perseguire (si tratterebbe, in questo caso, di unioni troppo piccole). Nel corso del secondo capitolo, a partire dai dati relativi alle unioni attualmente costituite, sono stati ipotizzati due indici c.d. di omogeneità, vale a dire indicatori in grado di restituire quanto due o più comuni possono essere considerati omogenei dal punto di vista spazio-temporale (distanze spaziali e di percorrenza), ma anche rispetto a precedenti esperienze di cooperazione in vari settori di *policy*. Dunque, situazioni in cui si presume che gli stessi comuni possano essere caratterizzati da maggiore affinità e, dunque, l'esperienza cooperativa possa essere maggiormente positiva rispetto agli scopi perseguiti. Si tratta, naturalmente, di possibili misure, sicuramente perfettibili e passibili di critiche, ma che al contempo possono costituire un utile punto di partenza.

In secondo luogo, *la normativa regionale non può essere non aggiornata rispetto alle previsioni in materia disposte dal legislatore nazionale*. Il rischio è di creare un disallineamento in grado di generare confusione e incertezza tra gli operatori locali (gli amministratori), i quali potrebbero optare per non agire o, in ogni caso, non sarebbero adeguatamente motivati a farlo.

Il legislatore regionale, inoltre, dovrebbe *tenere in considerazione l'obiettivo di lungo termine, che resta quello della riduzione del numero dei comuni*. Un obiettivo, quest'ultimo, perseguibile (al momento) esclusivamente attraverso le procedure di fusione. In tal senso, oltre a rendere più semplici i processi, occorre tenere in considerazione – come si è detto in precedenza – che nella gran parte dei casi le fusioni derivano da precedenti esperienze di cooperazione. Per questo motivo, nel prevedere i limiti demografici minimi degli ambiti territoriali ottimali o delle stesse unioni, la legge regionale dovrebbe tenere in considerazione la popolazione media dei rispettivi comuni, stabilendo vincoli demografici ad essa superiori.

In ultimo, è da tenere in considerazione l'aspetto legato agli *incentivi economici*. Da una parte i comuni si sentono maggiormente motivati a intraprendere un percorso di unione sapendo che, a fronte di iniziative rivolte al perseguimento di risultati positivi in termini di efficientamento dell'azione amministrativa, saranno premiati attraverso incentivi ulteriori o, comunque, maggiori rispetto agli altri comuni. Dall'altro lato, la Regione riuscirebbe nell'intento di consentire la "sopravvivenza" solo alle forme cooperative effettivamente rispondenti agli scopi di razionalizzazione territoriale, evitando – di conseguenza – di distribuire risorse che non porteranno ai risultati voluti.

In conclusione, dunque, siamo dinanzi a elementi di non difficile inserimento all'interno di una legge regionale e che, a seguito di una loro presenza, hanno fatto registrare risultati positivi rispetto alla diffusione delle unioni di comuni.

Si tratta di elementi che non garantiscono una “formula magica”, ma che – dalla ricerca condotta – hanno evidenziato correlazione positiva con i risultati legati all’adesione dei comuni alle unioni.

Una possibile strategia da seguire ad opera del legislatore regionale che, in ogni caso, deve seguire a un preliminare studio del territorio, dal punto di vista geografico, sociale, economico, culturale e, anche, relativo alle esperienze di cooperazione tra comuni già esistenti anche in altri settori di *policy*. Solo attraverso una profonda conoscenza del contesto e mediante adeguata motivazione a perseguire l’obiettivo della cooperazione intercomunale tramite le unioni di comuni, potrebbero essere raggiunti i risultati auspicati anche a livello nazionale e, soprattutto, senza particolari differenze tra le regioni italiane.

CONCLUSIONI

Obiettivo del presente lavoro era comprendere per quali ragioni le unioni di comuni, lo strumento «forte» della cooperazione intercomunale in Italia (Bolgherini 2015), risultano essere particolarmente diffuse in alcune regioni, ma stentano a decollare in altre. In buona sostanza, si è inteso comprendere quali sono i fattori in presenza dei quali il ricorso alle unioni risulta maggiormente diffuso.

L'analisi del caso italiano, infatti, ci ha mostrato che la frammentazione del tessuto comunale è un problema i cui tentativi di risoluzione sono presenti ormai da quasi tre decenni nell'agenda politica governativa. In Italia, infatti, siamo in presenza di numerosi comuni di ridotte dimensioni demografiche. Circa il 70% degli enti comunali è caratterizzato da una popolazione inferiore ai 5.000 abitanti; il 24% addirittura sotto i 1.000 abitanti.

I dati relativi alla gestione economico-finanziaria dei comuni ci hanno mostrato come sotto una determinata soglia demografica gli stessi vadano incontro ai problemi legati al concetto di diseconomia di scala. In buona sostanza, come si è visto, a fronte di un pacchetto di servizi particolarmente povero, i costi sostenuti sono decisamente alti (Iommi 2013). Concretamente, il bacino di utenza verso il quale vengono erogati i servizi non riesce a coprire i costi relativi allo stesso.

Dunque, da questo punto di vista, al fine di garantire ai cittadini servizi quantitativamente e qualitativamente adeguati, la soluzione ottimale sarebbe rappresentata da comuni con una popolazione sicuramente superiore alla media attualmente caratterizzante il contesto italiano (7.500 abitanti per comune).

Con questo obiettivo, a partire dal 1990, i governi che si sono succeduti alla guida del Paese hanno cercato di trovare adeguate soluzioni al problema. L'analisi dell'evoluzione della legislazione in materia di riordino territoriale e di riduzione della frammentazione comunale ci ha portati a individuare tre fasi, caratterizzanti altrettante strategie governative. Con l'emanazione della l. n. 142/1990, per la prima volta nella storia dell'Italia repubblicana, la questione dei confini comunali e, conseguentemente, della dimensione demografica dei comuni, entra nell'ordinamento giuridico italiano. In questo caso, il *policy maker*, deciso a porre un rimedio al problema, ha puntato verso le fusioni tra comuni. Per evitare le resistenze da parte degli amministratori locali, però, lo stesso *policy maker* non è intervenuto imponendo direttamente l'accorpamento forzoso dei comuni, ma ha introdotto la figura delle unioni di

comuni quale momento di cooperazione propedeutico alla fusione stessa. Infatti, dopo dieci anni dalla costituzione, le stesse unioni avrebbero dovuto essere trasformate in fusioni.

Come hanno mostrato i dati relativi a unioni e fusioni, i risultati auspicati non sono stati raggiunti e, per questo motivo, nel 1999 un'altra legge (la n. 265/1999) ha svincolato l'unione da tutti i vincoli previsti, rendendola uno strumento maggiormente appetibile per i comuni e senza alcun obbligo successivo di fusione. In questa fase prevalse, dunque, un approccio volontario, che puntava più sulla cooperazione intercomunale che sull'accorpamento dei comuni. Questi ultimi erano lasciati liberi di decidere se avviare o meno esperienze di cooperazione, di scegliere gli eventuali partner e se, successivamente, procedere o meno alla fusione.

Anche in questo caso, però, i risultati sperati non sono arrivati. Seppur il ricorso alla cooperazione è risultato essere maggiormente frequente rispetto alla fase precedente, non sono stati raggiunti adeguati effetti circa la riduzione dei centri di spesa, il conseguente risparmio di risorse pubbliche a livello locale e lo stesso efficientamento nella gestione di funzioni e servizi. La strategia governativa, a questo punto, è mutata ancora e si è passati ad un approccio maggiormente coercitivo. Infatti, pur puntando ancora sugli strumenti della cooperazione intercomunale più che sull'accorpamento forzoso, a partire dal 2010 i comuni con popolazione inferiore ai 5.000 abitanti (3.000 se appartenenti o appartenuti a comunità montana) sono obbligati a gestire tutte le funzioni fondamentali loro demandate⁵³ in forma associata e attraverso unioni di comuni (in alternativa, è possibile optare per le convenzioni). Tale strategia è ancora in corso ed è stata confermata, da ultimo, dalla legge Delrio.

Dunque, come si è visto nel secondo capitolo, l'obiettivo principale delle strategie di riordino territoriale adottate in Italia risulta essere l'accorpamento dei comuni per il tramite delle fusioni, ma gli amministratori locali si sono dimostrati restii in tal senso non consentendo il raggiungimento degli obiettivi perseguiti. Tra le ragioni di queste resistenze sono stati evidenziati, tra gli altri possibili, gli effetti della c.d. identità locale e della volontà della classe politica e dirigente locale di preservare le rispettive arene di potere. Nel primo caso, abbiamo visto come – anche in letteratura - venga preso nella dovuta considerazione il ruolo di quel sentimento che inquadra i confini amministrativi nell'ambito di un senso di appartenenza da difendere avverso eventuali ingerenze esterne (Elia 2002). Nel secondo caso, si tratta di poteri locali acquisiti dalla classe politica e dirigente (il c.d. notabilato locale

⁵³ Puntualmente individuate dal d.l. 95/2012 c.d. sulla *Spending Review*.

secondo Balzani 2012) che si concretizzano mediante un “blocco di potere” ad opera di attori desiderosi di mantenere invariata la propria influenza (per ragioni materiali o semplicemente per una questione di “immagine”) sulle rispettive arene locali e per i quali i cambiamenti di confini rappresenterebbero una sfida non facilmente prevedibile.

A questo punto, dunque, il legislatore italiano si è trovato costretto a perseguire una sorta di piano B, ovvero quello della cooperazione intercomunale, che - seppur non preveda mutamenti definitivi dei confini amministrativi - comporta comunque un correttivo della geografia comunale. In particolar modo, attraverso gli strumenti della cooperazione, vengono raggiunti i risultati relativi all’incremento della popolazione servita, nell’ambito dell’erogazione di funzioni e servizi. Dunque, in questo modo, gli effetti della frammentazione e, in particolare quelli legati alle diseconomie di scala, vengono mitigati. A questo punto, le unioni di comuni – in virtù della loro conformazione giuridica strutturalmente più organica e duratura rispetto a altre forme di cooperazione– diventano lo strumento sul quale puntare nell’ambito della strategia di riordino.

I risultati ottenuti, però, non sono uniformi su tutto il territorio nazionale. Infatti, a fronte di alcune regioni che fanno registrare numeri consistenti, sia relativamente al numero di unioni costituite che di comuni aderenti, altre presentano dati decisamente meno esaltanti. A tal proposito, abbiamo visto che le percentuali di adesione dei comuni alle unioni rispetto al totale regionale sia superiore al 50% in Emilia-Romagna, Friuli Venezia-Giulia, Marche, Piemonte, Sardegna, Toscana e Valle d’Aosta. Addirittura, nel caso friulano e valdostano tali percentuali arrivano al 100% o quasi. Nelle restanti regioni, però, l’adesione è inferiore al 50%.

Quali sono le ragioni di questa differenza? Quali sono i fattori per i quali in alcune regioni le unioni risultano essere una realtà diffusa, mentre in altre decisamente no?

L’analisi della letteratura in materia e una *expert survey* somministrata a esperti sul tema hanno consentito di isolare tre potenziali fattori esplicativi: la legislazione nazionale, la legislazione regionale e la propensione degli amministratori locali. A partire da essi, sono state avanzate alcune ipotesi successivamente verificate nel corso del quarto capitolo.

Influenza della normativa statale

In particolare, per quanto attiene al primo fattore (la legislazione nazionale) si è inteso verificare se il passaggio da un approccio “volontario” ad uno “coercitivo” (sostanzialmente il passaggio dalla seconda alla terza delle fasi individuate) abbia prodotto un aumento nel

numero delle unioni e se sia, in qualche modo, in grado di spiegare la differenza nella diffusione del fenomeno. L'analisi dei dati a disposizione ha mostrato, a livello nazionale, un generale aumento delle unioni costituite nella terza fase (caratterizzata da approccio coercitivo) rispetto alla seconda (caratterizzata, invece, da approccio volontario). Il dettaglio sulle regioni, però, mostra – ancor una volta – risultati altalenanti. A fronte di dieci regioni in cui il passaggio da una fase all'altra ha determinato un aumento delle unioni, altrettante regioni non hanno – invece – fatto registrare variazioni in tal senso o, addirittura, si è assistito ad una diminuzione delle unioni sul rispettivo territorio.

In definitiva, si è concluso che il cambio di approccio della normativa nazionale non è in grado di incidere uniformemente sulla diffusione delle unioni nelle regioni italiane. Inoltre, posto che la legge dispiega uniformemente i suoi effetti su tutto il territorio nazionale, non è questo fattore che può spiegare la differenza di ricorso alle stesse unioni nelle regioni italiane.

Influenza della normativa regionale

Il secondo fattore esplicativo preso in considerazione è la legislazione regionale. L'assetto istituzionale italiano prevede, infatti, che la competenza legislativa in materia di enti locali (ivi incluso il riordino territoriale) spetti ai governi regionali nell'ambito dei principi generali fissati dalla legge statale. Dunque, per comprendere se la legislazione regionale è in grado di influenzare la costituzione delle unioni di comuni, sono state analizzate le 20 leggi regionali vigenti al 2015 e disciplinanti le unioni di comuni o, più in generale, la cooperazione intercomunale. In esse sono stati isolati quattro ambiti di intervento: riordino territoriale, cooperazione intercomunale, deframmentazione del tessuto comunale, gestione delle funzioni comunali. A partire da questi ambiti, è stato verificato se la legge analizzata presentasse o meno: un reale interesse al riordino territoriale, un'attenzione al tema della cooperazione intercomunale, il perseguimento dell'obiettivo della deframmentazione, il perseguimento di una strategia di razionalizzazione nella gestione delle funzioni fondamentali da parte dei comuni. Per far ciò, sono stati presi in considerazione alcuni indicatori: la presenza nella legge della previsione di ambiti territoriali ottimali e/o la definizione di elementi utili alla loro predisposizione, per quanto attiene al riordino territoriale; l'adeguamento della legge agli effetti della gestione associata obbligatoria disposta dalla legge statale, per verificare l'attenzione al tema della cooperazione intercomunale; la definizione di un limite demografico minimo per le unioni o per gli ambiti territoriali ottimali superiore alla popolazione media dei

comuni della regione, per quanto riguarda il perseguimento della deframmentazione comunale; la presenza nella legge di una disciplina dettagliata degli incentivi (inclusi eventuali criteri di premialità) alla cooperazione intercomunale, per quanto attiene alla strategia di razionalizzazione della gestione delle funzioni fondamentali.

Così facendo, alcune leggi regionali (quelle caratterizzate dalla presenza di almeno tre delle quattro caratteristiche individuate) sono state definite aventi approccio “propositivo”; le altre (quelle caratterizzate dalla presenza di due o meno tra le caratteristiche proposte) sono state definite aventi approccio “passivo”.

Nel primo caso, siamo dinanzi a una legge che può dirsi “personalizzata” alle esigenze del contesto geografico, sociale, economico e culturale della regione di riferimento. Nel secondo caso, al contrario, possiamo assumere che la legge regionale non abbia tenuto in considerazione il contesto territoriale di riferimento.

A partire da ciò, la ricerca ha inteso verificare l’ipotesi secondo cui una legge regionale caratterizzata da approccio “propositivo” sia in grado di stimolare una maggiore adesione dei comuni alle unioni rispetto a una legge “passiva”.

I dati analizzati hanno mostrato una correlazione tra tipologia della legge regionale e percentuale di adesione dei comuni alle unioni.

In particolare, se consideriamo i casi in cui a fronte di approccio “propositivo” la percentuale di adesione dei comuni alle unioni è superiore al 50% e quando a fronte di approccio “passivo” la percentuale di adesione è inferiore al 50%, risulta che in 15 casi su 20 la tipologia della legge regionale è correlata alla decisione di aderire alle unioni stesse.

Influenza del ruolo degli attori locali

Il terzo fattore esplicativo considerato è stata la propensione degli amministratori locali nei confronti delle unioni. In questo caso si è inteso verificare se siano gli atteggiamenti degli amministratori locali a condizionare l’adesione dei rispettivi comuni alle unioni. Il riferimento, in questo caso, va – come abbiamo visto - alla tendenza degli stessi amministratori verso le unioni sia essa dettata da ragioni politiche (ad esempio, condivisione di esperienze con amministratori dello stesso colore politico) o pratiche (ad esempio, ricorso alla cooperazione quale strumento per raggiungere maggiori *performances* amministrative). Assumiamo in questo caso, che comportamenti e atteggiamenti positivi degli stessi amministratori locali, possano costituire un volàno per la costituzione di unioni di comuni.

Quali misure della propensione la scelta è ricaduta sul capitale sociale misurato in ogni regione e sulla disponibilità degli amministratori locali ad avviare esperienze di cooperazione intercomunale, attraverso strumenti meno vincolanti (dal punto di vista giuridico) e più snelli (dal punto di vista funzionale). Per questo secondo indicatore si è deciso di prendere in considerazione il numero delle convenzioni costituite sul territorio regionale.

Risulta evidente che sarebbe stato possibile seguire la strada di un'indagine a campione, su un numero limitato e selezionato di amministratori locali da intervistare, ma si è preferito ricorrere a indicatori disponibili, uniformemente, su tutto il territorio nazionale quali, per l'appunto, quelli appena menzionati.

A partire da questi ultimi, la prima ipotesi che è stata sottoposta a verifica è quella secondo la quale nelle regioni in cui è alto il valore di capitale sociale si registrerebbe una maggiore adesione dei comuni alle unioni. Come risulta dall'ampia letteratura sul tema, il capitale sociale identifica la propensione a reti di relazioni che, lasciando da parte gli interessi dei singoli, contribuiscano a perseguire obiettivi collettivi. La presenza di capitale sociale è comunemente associata a condizioni favorevoli per lo sviluppo economico. In definitiva, il capitale sociale rappresenta una dotazione di fiducia nelle relazioni (collaborazione), che determina effetti anche nelle istituzioni (quindi anche nei comuni). Pertanto, ritornando all'argomento oggetto di analisi nel presente studio, possiamo considerare il ricorso al capitale sociale quale misuratore della propensione alla collaborazione.

La seconda ipotesi che abbiamo preso in considerazione per quanto riguarda il fattore esplicativo legato alla propensione degli amministratori locali verso le unioni di comuni è, invece, riferita a una generica tendenza verso la cooperazione intercomunale. Abbiamo assunto, infatti, che nei comuni dove già si fa ricorso alla cooperazione sia più probabile che vengano costituite unioni. In questo caso, posta la distinzione tra la forma giuridica delle unioni e quella delle convenzioni, è stato evidenziato che la prima rappresenta una forma "forte" di cooperazione, mentre la seconda è considerata una forma "debole". Da questo punto di vista, dunque, possiamo assumere che un eventuale atteggiamento restio degli amministratori verso le unioni di comuni non sia necessariamente da attribuire alla scarsa propensione alla cooperazione, ma probabilmente anche alle caratteristiche giuridiche di tale forma, tale da risultare eccessivamente vincolante o gravosa dal punto di vista amministrativo. Per questo motivo, per misurare la propensione alla cooperazione intercomunale è risultato maggiormente ragionevole analizzare la percentuale di adesione dei comuni alle convenzioni

che, al contrario, sono – come si è detto – una forma particolarmente snella e poco vincolante di cooperazione.

Dunque, l'ipotesi verificata è stata quella secondo la quale nelle regioni in cui già è diffuso il ricorso alla cooperazione (sotto forma di convenzioni), si registrerebbe una maggiore adesione dei comuni alle unioni.

Relativamente alla prima ipotesi abbiamo visto che tutte le regioni che presentano una adesione dei comuni alle unioni superiore al 50%, presentano un valore di capitale sociale maggiore di 100 (che nel corso del capitolo dedicato è stato assunto a valore di riferimento). Non tutte le regioni con alti indici di capitale sociale (superiori a 100 punti), però, fanno registrare alte percentuali di adesione dei rispettivi comuni alle unioni. Emblematico, in tal senso, è il caso del Trentino Alto Adige, primo nella classifica relativa al capitale sociale e ultimo come percentuale di adesione alle unioni. Considerando, simultaneamente, i casi nei quali a fronte di alti valori di capitale sociale si registrano alte percentuali di adesione alle unioni e quelli nei quali a fronte di bassi valori di capitale sociale si registrano basse percentuali di adesione, abbiamo che in 16 casi su 20 il capitale sociale presenta una correlazione con la percentuale di adesione dei comuni alle unioni.

Per quanto attiene alla seconda ipotesi, quella legata al rapporto tra adesioni alle convenzioni e adesioni alle unioni, abbiamo visto che ad eccezione della Sardegna, tutte le regioni con bassa percentuale di adesione dei rispettivi comuni alle convenzioni, fanno registrare analoga tendenza anche per quanto riguarda le unioni. Di contro, però, non tutte le regioni con alte percentuali di adesione alle convenzioni mostrano analoga propensione verso le unioni. In questo caso, risulta che in 14 regioni la propensione alla cooperazione da parte degli amministratori locali (misurata attraverso il ricorso alle convenzioni) risulta correlata all'adesione alle unioni.

L'analisi dei dati circa i nessi tra i fattori esplicativi proposti e il fenomeno osservato (la diffusione delle unioni di comuni), ci ha mostrato che ad eccezione della legislazione nazionale, gli altri due fattori considerati sembrano avere un egual peso sulla decisione dei comuni di aderire alle unioni.

Possibili spiegazioni multicausali

Escludendo, dunque, la legislazione nazionale, attraverso la tecnica comparativa della *Crisp-Set-QCA* si è proceduto alla comparazione degli effetti prodotti dalla presenza/assenza

della combinazione degli altri fattori considerati con la presenza/assenza dell'effetto analizzato.

Considerando solo i casi in cui l'effetto si è verificato (quando l'adesione dei comuni alle unioni è superiore al 50%), siamo arrivati alla seguente equazione:

$Y=ABC+aBc+aBC$ (dove Y è l'effetto osservato, A è la presenza di una legge regionale propositiva, B la presenza di alti valori di capitale sociale e C la presenza di alta percentuale di adesione dei comuni alle convezioni; le varianti minuscole delle stesse lettere identificano l'assenza dei medesimi fattori).

Questo significa che l'adesione dei comuni alle unioni è superiore al 50% quando: sono presenti simultaneamente una legislazione regionale di tipo propositivo, un alto capitale sociale e un'alta propensione alla cooperazione intercomunale; quando è presente un alto capitale sociale; infine, quando sono presenti simultaneamente alto capitale sociale e alta propensione alla cooperazione intercomunale.

Questo tipo di analisi ci porta, dunque, a concludere che, innanzitutto, i fattori causali⁵⁴ considerati risultano effettivamente essere pertinenti rispetto al fenomeno osservato.

La presenza di una legislazione regionale propositiva e la presenza di alta propensione alla cooperazione intercomunale, seppur rilevanti per quanto affermato in precedenza (perché la loro presenza o assenza simultanea condiziona l'effetto), da soli – però - non sono né sufficienti né necessari. La letteratura sulla comparazione definisce questa tipologia di fattori *insufficient but necessary part of a condition which is itself unnecessary but sufficient for the result* (Goertz 2003, Mackie 1974), ovvero delle c.d. condizioni INUS.

Allo stesso tempo, però, abbiamo visto che la presenza del fattore “alto capitale sociale” determina l'effetto, mentre la sua assenza determina il mancato effetto. Dunque, in definitiva, tale fattore rappresenta una condizione necessaria (tra quelle considerate) per determinare una alta percentuale di adesione dei comuni alle unioni (superiore al 50%).

⁵⁴ La locuzione fattori causali, come già ricordato nel capitolo 1, fa riferimento alla denominazione attribuita nell'ambito della Qualitative Comparative Analysis alle variabili indipendenti. Seppur maggiormente corretto utilizzare 'fattori esplicativi', si è deciso – per evitare confusione - di far ricorso alla locuzione adottata nel lessico della tecnica comparativa utilizzata nel presente lavoro.

Alcuni spunti di riflessione

«*It's the civiness, stupid!*» verrebbe da dire, anche se la conclusione di questa complessa analisi non può, naturalmente, essere così perentoria e, al contempo riduttiva. Certo è, come abbiamo visto, che il complesso degli atteggiamenti posti in essere dagli amministratori locali (la propensione) risultano essere fortemente correlati con le percentuali di adesione dei comuni alle unioni. Dunque, il fattore culturale, quello legato ai comportamenti dei singoli (in questo caso degli attori che nel processo intervengono) è quello sul quale prestare maggiore attenzione nell'ambito delle strategie tendenti a incentivare il ricorso alle unioni di comuni quale risposta ai problemi connessi alla frammentazione comunale.

È stato, però, osservato come, nel breve periodo, è difficile incidere su tale fattore. Stimolare la cultura alla cooperazione degli amministratori è un obiettivo difficilmente perseguibile in tempi limitati. Importanti, a questo punto, sono le possibili attività di “animazione territoriale”, soprattutto ad opera della Regione, ovvero una serie di azioni propedeutiche all'emanazione di una legge regionale sul riordino territoriale e la cooperazione intercomunale. A tal proposito è stato evidenziato come i possibili strumenti in tal senso non manchino. Importante potrebbe, ad esempio, essere il ruolo dei Consigli Locali delle Autonomie (CAL) disciplinati dalla Costituzione e obbligatori in tutte le regioni proprio al fine di coordinare il complesso delle autonomie territoriali, con un ruolo propositivo e consultivo nei confronti dello stesso legislatore regionale.

Oltre al tentativo di colmare il più possibile la mancanza di propensione alla cooperazione, e dopo un'attenta analisi del territorio, anche alcune caratteristiche della legge regionale possono contribuire a stimolare ulteriormente l'adesione dei comuni alle unioni.

Preliminarmente, la definizione di ambiti territoriali ottimali al fine di stabilire la dimensione (demografica e geografica) che dovrebbero assumere le stesse unioni. Dimensioni ricavate a partire dalla realtà territoriale di riferimento, anche in modo da evitare la costituzione di enti che si troverebbero nella difficoltà di far fronte alla gestione delle funzioni loro demandate (per vastità territoriale o demografica) o nell'impossibilità di produrre gli effetti dell'economia di scala che si intende perseguire (si tratterebbe, in questo caso, di unioni troppo piccole). Gli indici di omogeneità geografica e quello legato alle precedenti esperienze di cooperazione (proposti nel capitolo 3) sono solo alcune delle possibilità per poter procedere alla definizione dei c.d. ambiti ottimali. Seppur perfettibili e suscettibili di

modifiche e integrazioni, tali indicatori originali possono rappresentare un utile punto di partenza.

Inoltre, è di fondamentale importanza l'allineamento tra la normativa regionale e quella nazionale. Seppur, infatti, la competenza in materia di riordino territoriale sia riservata dalla Costituzione alla legislazione regionale, eventuali ulteriori previsioni della legge statale non recepita da quella regionale, alimenterebbero il rischio di confusione e incertezza tra gli operatori locali (gli amministratori), i quali potrebbero optare per non agire o, in ogni caso, non sarebbero adeguatamente motivati a farlo.

In ultimo, un ulteriore aspetto in grado di incidere sulla decisione di costituire unioni è rappresentato dalla previsione di incentivi economici, anche premiali, verso le stesse unioni di comuni. Infatti, nei contesti regionali in cui è presente una disciplina puntuale degli incentivi e/o, al contempo, è prevista la presenza di incentivi ulteriori o maggiori per le forme di cooperazione che rispettano determinati requisiti, l'adesione dei comuni alle unioni è maggiore. Questo suggerisce che una legge regionale intenzionata a stimolare la costituzioni di unioni non può non considerare anche gli incentivi economici.

Dunque, in definitiva, se la propensione degli amministratori locali risulta essere un fattore decisivo sulla decisione dei comuni di aderire a una unione, è pur vero che i dati analizzati ci hanno permesso di constatare che una legge regionale elaborata secondo un'analisi della realtà territoriale e delle esigenze del territorio, potrebbe produrre analoghi effetti sulla diffusione delle unioni di comuni.

RIFERIMENTI BIBLIOGRAFICI

- Allum P. (1991), *Democrazia reale. Stato e società civile nell'Europa occidentale*, Padova, Liviana.
- Almeida Cerreda M. (2015), *Un nuevo instrumento para el redimensionamiento de la planta municipal española: el convenio de fusion entre ayuntamientos*, in «Istituzioni del Federalismo», n. 2, pag. 331-356.
- Almeida Cerreda M. (2012), *La cooperación entre Municipios: una posible alternativa a la reordenación de la planta local en España*, in «Istituzioni del federalismo», XXXIII (3), pag. 599-638.
- Allegretti U. (2016), *Presente e futuro delle autonomie regionali in Italia e in Europa*, in «Le Regioni», n. 1, pag. 11-46.
- Almond G.A. e Powell G.B. (1970), *Politica comparata*, Bologna, il Mulino.
- Alt J.E. (1971), *Some Social and Political Correlates of Country Borough Expenditure*, in «British Journal of Political Science», n. 1, pag. 49-62.
- ANCI (2015), *Indagine conoscitiva sulla gestione associata delle funzioni e dei servizi comunali*, Relazione presentata il 3 novembre 2015 alla Commissione Affari Costituzionali della Camera dei Deputati.
- Anderson J.E. (1984), *Public policy analysis: an introduction*, Boston, Houghton Mifflin.
- Askim J., Klausen E., Vabo S.I., Bjurstrøm K. (2016), *What Causes Municipal Amalgamation Reform? Rational Explanations Meet Western European Experiences, 2004–13*, in Bouckaert G., Kuhlmann S. (a cura di), *Local Public Sector Reforms in Times of Crisis, National Trajectories and International Comparisons*, Basingstoke, Palgrave Macmillan.
- Akrivopoulou C., Dimitropoulos G., Koutnatzis S. G. (2012), *The 'Kallikratis Program'. The Influence of International and European Policies on the Reforms of Greek Local Government*, in «Istituzioni del Federalismo», n. 3/2012, pag. 653-693.

- Bachrach P., Baratz M.S. (1963), *Decision and Nondecision: An Analytical Framework*, in «American Political Science Review», n. 57(3), pag. 632-642.
- Bachrach P., Baratz M.S. (1962), *Two Faces of Power*, in «American Political Science Review», n. 56(4), pag. 947-952.
- Baldi B. (2006), *Regioni e federalismo: l'Italia e l'Europa*, Bologna, Clueb.
- Baldini G., Mosca L., Dallara C., Bolgherini S. (2008), *Governo locale e unioni di comuni: tre esperienze emiliano-romagnole nel contesto italiano ed europeo*, Bologna, Fondazione Cattaneo.
- Balzani R. (2012), *Renitenti e resistenti. Com'è difficile riformare gli enti locali*, in «il Mulino», n. 6.
- Bartole S., Mastragostino F. (1999), *Le Regioni*, Bologna, Il Mulino.
- Batley R., Stoker J. (a cura di) (1991), *Local government in Europe: trends and developments*, New York, St. Martin's Press.
- Bauman Z. (1998), *On Glocalization: or Globalization for some, localization for some others*, in «Thesis Eleven», n. 54(1), pag. 37-49.
- Belligni S. (2003), *Cinque idee di politica*, Bologna, il Mulino.
- Bemelmans-Vidéc M. L., Rist R. C., Vedung E. O. (2003) (a cura di), *Carrots sticks and sermons. Policy instruments and their evaluation*, New Brunswick, Transaction.
- Benney M., Hughes E. (1956), *Of Sociology and the interview*, in «American Journal of Sociology», n. 72, pag. 137-142.
- Bennett R.G. (1993), *Local Government in the New Europe*, Londra, Belhaven.
- Bettoni G. (2004), *Dalla geografia alla Geopolitica*, Franco Angeli, Milano.
- Bianco A. (2000), *L'Unione tra i Municipi diventa più flessibile*, in «Anci Rivista», n. 4, pag. 49-50.

- Blom-Hansen J., Munk Christiansen P., Fimreite A.L., Selle P. (2012), *Reform Strategies Matter: Explaining the Perplexing Results of Regional Government Reforms in Norway and Denmark*, in «Local Government Studies», 38(1), pag. 71-90.
- Bobbio L. (2005), *Governance multilivello e democrazia*, in «Rivista delle politiche sociali», n. 2, pag. 51-62.
- Bobbio L. (2004), *Istituzioni e trasformazioni territoriali: quale tipo di governo*, in F. Indovina (a cura di), *Il territorio derivato*, Milano, F. Angeli, pag. 109-119.
- Bobbio L. (2003), *Come cambiano le forme di governo locale in Europa*, in A. Brasca e M. Morisi (a cura di), *Democrazia e governo locale. Il ruolo delle assemblee elettive*, Bologna, Il Mulino, pag. 219-248.
- Bobbio L. (2002), *I governi locali nelle democrazie contemporanee*, Bari, Laterza.
- Bobbio L. (1997), *I processi decisionali nei comuni italiani*, in «Stato e mercato», n. 49, pag. 39-66.
- Bobbio L. (1996), *La democrazia non abita a Gordio. Studio sui processi decisionali politico-amministrativi*, Milano, Franco Angeli.
- Boccalatte S. (2010), *Prefazione*, in Castronovo G. (2010), *L'accorpamento dei piccoli Comuni*, Rubbettino, Soveria Mannelli.
- Bolgherini S. (2016b), *Crisis-driven Reforms and Local Discretion. An Assessment of Italy and Spain*, in «Rivista Italiana di Politiche Pubbliche», n. 46(1), pag. 71-91.
- Bolgherini S. (2015), *Navigando a vista. Governi locali in Europa tra crisi e riforme*, Bologna, Il Mulino.
- Bolgherini S. (2014), *Can Austerity Lead to Recentralisation? Italian Local Government during the Economic Crisis*, in «South European Society & Politics», n. 19(1), pag. 193-214.
- Bolgherini S. (2014b), *Governance fra comuni polvere e zone rurali in Germania: gli Amter del Land Brandeburgo*, in Bolgherini S., Messina P. (a cura di), *Oltre le Province. Enti intermedi in Italia e in Europa*, Padova, Padova University Press.

- Bolgherini S. (2009), *Unioni di Comuni: tre casi in Emilia-Romagna*, in «Amministrare», n. 39(1), pag. 5-34.
- Bolgherini S., Casula M, Marotta M. (2017), *Municipal resistance to functional rescaling in Italy*, in «International Journal of Public Sector Management», in corso di pubblicazione.
- Bolgherini S. e Dallara C. (a cura di) (2016), *La retorica della razionalizzazione. Il settore pubblico italiano negli anni dell'austerità*, Bologna, Istituto Cattaneo
- Bolgherini S., Lippi A., Maset S. (2016), *In mezzo al guado. La governance subregionale tra 'vecchie' province e 'nuove' aree vaste*, in «Rivista Italiana di Politiche Pubbliche», n. 11(3), pag. 341-372.
- Bolgherini S., Messina P. (a cura di) (2014), *Oltre le Province. Enti intermedi in Italia e in Europa*, Padova, Padova University Press.
- Bordandini P., Cartocci R. (2014), *Quante Italie? Il ritorno al tradizionale cleavage tra Nord e Sud del Paese*, in «CAMBIO», n. 8, pp. 47 - 66
- Boudon R. (1984), *Il posto del disordine. Critica delle teorie del mutamento sociale*, Bologna, il Mulino.
- Brace P. (1993), *State Government and economic performance*, Baltimore, John Hopkins University Press.
- Brenner N. (2009), *Open questions on state rescaling*, Cambridge Journal of Regions, Economy and Society, Vol. 2, n. 1, pag. 123-139.
- Brewer G. D. (1974), *The policy sciences emerge: to nurture and structure a discipline*, in «Policy Sciences», n. 5, pag 239-244.
- Briggs C. L. (1986), *Learning how to ask: a sociolinguistic appraisal of the role of the interview in social science research*, Cambridge, Cambridge University Press.
- Brugué Q. e Gomà R. (a cura di) (1998), *Gobiernos locales y políticas públicas*, Barcellona, Ariel.

- Brunner R. D. (1984), *Integrating knowledge and action*, in «Policy Sciences», n. 17, pag. 3-11.
- Bulmer M. (1982), *The uses of social research*, Londra, Wiley.
- Burroni L., Crouch C., Keune M. (2005), *Governance caleidoscopica, debolezza istituzionale e sviluppo locale*, in «Stato e mercato», n. 75, pag. 423-453.
- Caciagli M., Bolgherini S. (2008), *La politica comparata. Strategie e ricerche*, Firenze, Le Lettere.
- Camerlengo Q. (2016), *Stato, Regioni ed enti locali come 'istituzioni parimenti repubblicane'. Dai 'livelli di governo' agli 'anelli istituzionali'*, in «Le Regioni», 1, pag. 47-98,
- Campi A., De Luca S. (a cura di) (2014), *Il realismo politico. Figure, concetti, prospettive di ricerca*, Soveria Mannelli, Rubbettino.
- Campi A. e De Luca S. (2014), *Introduzione*, in Campi A. e De Luca S. (a cura di), *Il realismo politico. Figure, concetti, prospettive di ricerca*, Soveria Mannelli, Rubbettino, pag. 5 - 14.
- Capano, G. e Giuliani, M. (1996), *Dizionario di politiche pubbliche*, Roma, Nis.
- Caplan N., Stabaugh R. Y. (1975), *The uses of social science knowledge in policy decision at the national level*, Ann Arbor, Insitute for Social Research.
- Carati A. (2013), *Realismo e teoria delle relazioni internazionali: dalle origini prescrittive al metodo scientifico*, intervento presentato al XXVII convegno della Società Italiana di Scienza Politica, Firenze.
- Cartocci R. (2007), *Mappe del tesoro. Atlante del capitale sociale in Italia*, Bologna, Il Mulino.
- Castellin L. G. (2015), *Il coraggio del realismo: Hans J. Morgenthau e Reinhold Niebuhr*, in «Rivista di Politica», n. 1, pag. 29-45.

- Castells M. (2010), *The Rise of the network society: the information age, economy society, and culture*, Chichester, Wiley-Blackwell.
- Castronovo G. (2010), *L'accorpamento dei piccoli comuni*, Soveria Mannelli, Rubbettino.
- Casula M. (2015), *Fusioni di comuni e governo del territorio. Una lettura politologica*, paper XXIX Convegno SISP, Università della Calabria, 10-12 settembre 2015.
- Casula M., Marotta M. (2016a), *Gestione associata, esperienze di fusioni e fattore dimensionale in una prospettiva intersettoriale: enti locali, sanità e giustizia a confronto*, Bologna, CNR IRSIG
- Casula M., Marotta M. (2016b), *La policy di riordino degli enti locali in Italia (1990-2015)*, in Bolgherini S., Dallara C. (a cura di) *La retorica della razionalizzazione. Il settore pubblico italiano negli anni dell'austerità*, Bologna, Istituto Cattaneo.
- Catanzaro R., Ramella F., Piselli F., Trigilia C. (2002), *Comuni nuovi. Il cambiamento nei governi locali*, Bologna, Il Mulino.
- Cepiku D., Mussari R., Giordano F. (2015), *Local Governments Managing Austerity: Approaches, Determinants And Impact*, in «Public Administration», Vol. 94, No. 1, 2016 (223–243).
- Chavallier J.J. (1979), *Storia del pensiero politico*, ed. ita. (1981), Bologna, il Mulino.
- Christensen T. (2012), *Post-NPM and changing public governance*, in «Meiji Journal of Political Science and Economics», Vol.1, pag. 1-11.
- Cicourel A. V. (1964), *Method and measurement in sociology*, New York, The Free Press.
- Cicourel A. V. (1974), *Cognitive sociology: language and meaning in social interaction*, New York, The Free Press.
- Citroni G., Giannelli N., Lippi A., Profeti S. (2008), *Adapting public-private governance to the local context. The case of water and sanitation services in Italy*, in «Public management review», n. 5(10), pag. 619-640.

- Citroni G, Lippi A., Profeti S. (2012), *Remapping the State: Inter-Municipal Cooperation through Corporatisation and Public-Private Governance Structures*, in «Local Government Studies», n. 39, pag. 208-234.
- Clark T. N. (1996), *Small is innovative: local government innovation strategies in the United States and other Countries*, in N. Ben-Elia (a cura di) (1996), *Strategic Change and Organizational reorientation in local government. A cross-national perspective*, London, Macmillan.
- Cole M. e Boyne G. (1995), *So you think you know what local government is?*, in «Local Government studies», n. 2, pag. 191-202.
- Coleman J. (1972), *Methods of policy research*, Morristown, General Learning Press.
- Collier P., Dollar D. (2002), *Gobalizzazione, crescita economica e povertà. Rapporto della Banca Mondiale*, Bologna, il Mulino.
- Corneli V. (2014), *Francia: il nuovo modello di decentramento e la riforma dell'azione pubblica*, in forumcostituzionale.it, 9 marzo 2014.
- Corte dei Conti (2015), *Audizione "La gestione associata delle funzioni e dei servizi comunali"*, Commissione Affari Costituzionali Camera dei Deputati, 1 dicembre 2015.
- Cotta M. (1989), *Il contributo dei 'policy studies' alla scienza politica contemporanea*, in Panebianco A. (a cura di), *L'analisi della politica. Tradizioni di ricerca, modelli, teorie*, Bologna, Il Mulino, pag. 517 – 544.
- Council of Europe (1988), *Allocation of powers to local and regional levels of government in the member State of the Council of Europe*, Strasburgo, Council of local and regional authorities of Europe.
- Cruz e Silva P. (2012), *La riforma del potere locale in Portogallo*, in «Istituzioni del Federalismo», 23(3), pag. 639-651.
- Dahrendorf R. (1963), *Soziale Klassen und Klassenkonflikt in der industriellen Gesellschaft*, trad. ita. *Classi e conflitto di classe nella società industriale*, Bari, Laterza.

- D'Amico R., Piraino A., a cura di (2014), *Il Governo Locale in Sicilia. Materiali per la riforma*, Milano, Franco Angeli.
- De Angelis, M. e Pellegrini, M. (2005), *L'unione di comuni: dal disegno del legislatore nazionale alle politiche regionali*, in Forum sull'associazionismo comunale. Atti del convegno (Ancona, 23-24 settembre 2005).
- De Leon P. (1988), *Advice and Consent. The development of the policy sciences*, New York, Russell Sage.
- De Leon P. (1981), *The policy sciences: the discipline and the profession*, in «Policy Sciences», n. 13, pag. 1-7.
- De Luca R. (2013), *Le liste non partitiche e lo smisurato ampliamento dell'offerta nelle elezioni comunali*, in Diamanti I, Ceccarini L. (a cura di), *Sondaggi ed elezioni. Le regole del gioco e della comunicazione*, SISE, Firenze
- Del Gesso, Carla (2014), *La visione sistemica dell'azienda sanitaria pubblica. Tendenze evolutive dell'organizzazione, della gestione e della rilevazione nel sistema di tutela della salute*, Milano, Franco Angeli.
- Della Porta D. (1999), *La politica locale*, Bologna, il Mulino.
- De Mauro T. (2014), *Storia linguistica dell'Italia Repubblicana. Dal 1946 ai giorni nostri*, Bari, Laterza.
- DeMeur G., Rihoux B. (2002), *L'analyse quali-quantitative comparée*, Louvain-La-Neuve, Bruylant Academia.
- Dente B. (2008), *Le forme associative per il governo della metropoli: esperienze e proposte*, in AA.VV., *La Finanza locale in Italia. Rapporto 2007*, Milano, Franco Angeli.
- Dente B. (2001a), *Riforme (e controriforme amministrative)*, in «Il Mulino», n. 6, pp. 1050-1059.
- Dente B. (2001b), *Gli assetti istituzionali, i ruoli e gli attori dei processi decisionali di trasformazione territoriale*, in «Territorio», n. 16, pag. 10-19.

- Dente B. (2000), *Il governo delle aree metropolitane. Note per un progetto di ricerca*, in «Territorio», n. 13, pag. 134-138.
- Dente B. (1997), *Sub National Governments in the Long Italian Transition*, in «Western European Politics», n. 20(1), pag. 176-193.
- Dente B. (a cura di) (1997), *Governare con il federalismo*, Torino, Fondazione Giovanni Agnelli.
- Dente B. (1989), *Il Governo Locale*, in Freddi G. (a cura di), *Scienza dell'amministrazione e politiche pubbliche*, Bari, Carocci.
- Dente B. (1985), *Governare la frammentazione. Stato, Regioni ed enti locali in Italia*, Bologna, il Mulino.
- Denters B. e Rose L. E. (a cura di) (2005), *Comparing local governance. Trends and Developments*, Houndmills, Palgrave Mcmillan.
- De Tocqueville A. (1992), *La democrazia in America*, Rizzoli, Milano.
- De Vergottini G. (2013), *Diritto costituzionale comparato*, Padova, Cedam.
- De Vincenti C., Montebugnoli A. (1997), *L'economia delle relazioni*, Bari, Laterza.
- Di Cosimo G. (2012), *La razionalizzazione alla prova: il caso delle Comunità montane*, in «Le Regioni» 5-6/2012, pp. 913-920.
- Diez Sastre S. (2010), *Planta local y régimen municipal*, in Velasco Caballero F. (a cura di), *Gobiernos locales en Estados federales y descentralizados: Alemania, Italia y Reino Unido*, Barcellona, Institut d'Estudis Autònoms, pag. 547-575.
- Di Giulio M., Profeti S. (2016), *Eppur si muove? Il riordino territoriale oltre la crisi*, in «Rivista Italiana di Politiche Pubbliche», n. 11(3), pag. 311-340.
- D'Ignazio G., Moschella G. (2003), *Specialità ed asimmetrie nell'ordinamento regionale*, in Gambino S. (coordinato da) (2003), *Diritto Regionale e degli Enti Locali*, Milano, Giuffrè.

- Dollery B. (2009), *Local Government Amalgamation*, in *Working Paper Series*, Centre for Local Government, University of New England.
- Donà A. (2010), *Introduzione alle politiche pubbliche*, Bari, Laterza.
- Dror Y. (1971), *Design for policy sciences*, Elsevier, New York.
- Dror Y. (1965), *Public policy-making re-examined*, San Francisco, Chandler.
- Dunn W. N. (1981), *Public Policy Analysis. An Introduction*, Englewood Cliffs, Prentice-Hall.
- Dye T. (1972), *Understanding public policy*, Prentice Hall, Englewood Cliffs.
- Dye T. (1966), *Politics, economics and the public. Policy outcomes in the American States*, Chicago, Rand McNally.
- Easton D. (1971), *Significato attuale del comportamentismo*, in Charlesworth J., *Teorie e metodi in Scienza Politica*, Bologna, Il Mulino.
- Elia G. F. (2002), *Viaggio intorno al campanile. Indagine sui localismi municipali*, Napoli, Liguori editore.
- Emanuele V., Paparo A. (2011), *Comunali 2011, il voto ai partiti a confronto con il 2010: boom delle civiche, flop di Pdl e Idv*, in www.cise.luiss.it
- Ferraresi F. (1971), *Studi sul potere locale*, Milano, Giuffrè.
- Ferreira J., Teles F. (2015), *Intermunicipal Cooperation In Portugal. Drivers, Diagnose And Intensity. One Country Different Speeds?*, working paper presentato alla 65^a conferenza annual della Political Studies Association, Sheffield, 30th March – 1st April, 2015.
- Ferri A., Tortorella W. (2016), *I Comuni italiani 2016*, Roma, IFEL-fondazione Anci.
- Fideli R. (1998), *La comparazione*, Milano, Franco Angeli.
- Fideli R., Marradi A., (1996), *Intervista*, in *Enciclopedia delle Scienze Sociali*, vol. V, Roma, Istituto della Enciclopedia Italiana, pag. 71-82.

- Filippini R., Maglieri A. (2008), *Le forme associative tra enti locali nella recente legislazione regionale: verso la creazione di differenti modelli ordinamentali*, in «Istituzioni del Federalismo», n. 3/4, pag. 341-375.
- Fimreite A.L., Christensen P. e Lægreid T. (2013), *Joined-Up Government: Reform, Challenges, Experiences and Accountability Relations*, Stein Rokkan Centre for Social Studies, working paper n. 6.
- Flinders M. (2012), *Defending politics: why democracy matters in the 21st Century*, Oxford, Oxford University Press.
- Formiconi D. (2016), *Anci: cooperazione tra Comuni, Italia e Francia a confronto*, in «Quotidiano Enti Locali e PA», in «Il Sole 24 Ore», 7 giugno 2016.
- Formiconi, D. (2010), *Politiche mirate*, in «Anci Rivista», n. 9, pp. 20.
- Fortunato G. (1981), *Scritti politici*, Bari, De Donato.
- Fraschini, A. e Osculati, F. (2006), *La teoria economica dell'associazionismo tra enti locali*, Working paper 71, Dipartimento di Politiche Pubbliche e Scelte collettive, Università del Piemonte Orientale.
- Frey J. H. (1970), *Survey research by telephon*, Londra, Sage.
- Fried R.C. (1976), *Party and Policies in West Germany Cities*, in «American political science review», n. 70, pag. 11-24.
- Fukuyama F. (1995), *Trust: The Social Virtues and the Creation of Prosperity*, New York, Free Press.
- Galli C. (a cura di) (2001), *Manuale di Storia del pensiero politico*, Bologna, il Mulino.
- Gambino S. (2015), *Nell'attesa (forse vana) della 'Carta delle autonomie' il legislatore statale (dai decreti 'salva Italia' alla legge n. 56/2014) e la Corte costituzionale (sent. 50/2015) riscrivono la 'geografia ordinamentale della Repubblica'*, in «Astrid Rassegna», n. 8.
- Gambino S. (a cura di) (2009), *Diritto Regionale e degli Enti Locali*, Milano, Giuffré.

- Gambino S. (coordinato da) (2003), *Diritto Regionale e degli Enti Locali*, Milano, Giuffrè.
- Garson D. G. (1981), *From policy sciences to policy analysis: a quarter century of progress?*, in «Policy studies journal», 9(4), pag. 535-544.
- Giammarco P., Rota F.S., Casalegno C. (2015), *La sfida dell'intangibile. Strumenti, tecniche, trend per una gestione consapevole nelle organizzazioni e nei territori*, Milano, Franco Angeli.
- Giannini M. S. (1979), *Rapporto sui principali problemi della Amministrazione dello Stato*, in Atti della Camera dei Deputati.
- Giannini M. S. (1967) (a cura di), *I Comuni*, Vicenza, Neri Pozza.
- Goertz G. (2003), *The Substantive Importance of Necessary Condition Hypotheses*, in Goertz, Gary Starr H. (a cura di), *Necessary Conditions. Theory, Methodology and Applications*, Lanham, Rowman & Littlefield Publishers, pag. 65-94
- Goldsmith M.J. (1999), Local politics in Europe, in Balme R., Faure A., Mabileau A. (a cura di), *La nouvelles politiques locales*, Parigi, l'Harmattan.
- Goldsmith M. (1991), *Il governo locale: teoria e pratica*, in «Rivista trimestrale di Scienza dell'Amministrazione», n. 4, pag. 17-41.
- Goldsmith M., Page E. (1987), *Central and local government relations: a comparative analysis of West European unitary states*, Londra, SAGE.
- Goode W., Hatt P. K. (1962), *Metodologia della ricerca sociale*, Bologna, Il Mulino.
- Gordon I., Lewis J. e Young K. (1977), *Perspective on policy analysis*, in «Public Administration Bulletin», n. 15, pag. 26-35.
- Gramsci A., *Quaderni dal carcere*, edizione critica dell'Istituto Gramsci, a cura di Gerratana V. (1975), Einaudi, Torino, pag. 1117.
- Groppi T. (2001), *Federalismo e Costituzione. La revisione costituzionale negli Stati federali*, Milano, Giuffrè.

- Guerra M. (2010), *Intervento alla X conferenza Anci piccoli comuni*, 23 e 24 settembre 2010, Riccione.
- Hall P. A. (1986), *Governing the economy: the politics of state intervention in Britain and France*, Cambridge, Polity Press.
- Hanes N., Wikström M. (2010), *Amalgamation Impacts On Local Growth: Are Voluntary Municipal Amalgamations More Efficient Than Compulsory Amalgamations?*, in «CJRS Online», Vol. 33 (1), pag. 57-70.
- Hesse J.J., Sharpe L.J. (1991), *Local Government in International Perspective: some comparative observations*, Hesse J.J. (a cura), *Local Government and urban affairs in international perspective*, Baden, Nomos Verlagsgesellschaft, pag. 603-621.
- Hood C. (1991), *A public management for all seasons?*, in «Public administration», n. 69(1), pag. 3-19.
- Hoppe R. (1999), *Policy analysis, science and politics: from 'speaking truth to power' to 'making sense together'*, in «Science and Public Policy », 26 (3), pag. 201-210
- Howlett M., Ramesh M. (2003), *Come studiare le politiche pubbliche*, Bologna, Il Mulino.
- Hulst R., Van Montfort A. (a cura di) (2007), *Inter-Municipal Cooperation in Europe*, Dordrecht, Springer.
- Hume D. (2016), *Libertà e moderazione. Scritti politici*, trad. ita. Pupo S. (a cura di), Soveria Mannelli, Rubbettino.
- Jeffery C. (2000), *Sub-national mobilization and European integration: Does it make any difference?*, in «Journal of Common Market Studies», n. 38(1), pag. 1-23.
- Jenkins W. I. (1978), *Policy Analysis: a political and organizational perspective*, London, Martin Robertson.
- Keating M. (1998), *The New Regionalism in Western Europe. Territorial Restructuring and Political Change*, Edward Elgar, Cheltenham.

- Keynes J. M. (1973), *The general Theory of employment, interest and moneys*, Londra, Macmillan, trad. Ita. *Teoria generale dell'occupazione, dell'interesse e della moneta*, (1986) Torino, Utet.
- Kickert W. J., Randma-Liiv T., Savi R. (2015), Politics of fiscal consolidation in Europe: a comparative analysis. In «International Review of Administrative Sciences», 81(3), pag. 562-584.
- Kissinger H. (2015), *Ordine mondiale*, Milano, Mondadori.
- Kissinger H. (2004), *L'arte della diplomazia*, Milano, Sperling & Kupfer.
- Knox P., Agnew J., (1994), *Geografia Economica, Vol.I*, Franco Angeli, Milano.
- Kuhlmann S., Bouckaert G. (2016), *Local Public Sector Reforms in Times of Crisis: National Trajectories and International Comparisons*, Londra, Palgrave.
- IdF (2012), *Dall'Unione alla fusione dei Comuni*, Quaderno 23(1).
- IdF (2012), *La razionalizzazione del Sistema locale in Italia e in Europa*, 23(3), pag. 503-763.
- IFEL (2015), *La finanza comunale in sintesi. Rapporto 2015*, Roma, Anci.
- Imbeni, R. (1988), *Il naufragio dei comuni*, in La Repubblica, 20 ottobre 1988, p. 10.
- Iommi S. (2014), *Costi della politica: più il comune è piccolo, più aumentano*, <http://lavoce.info>.
- Iommi S., (2013), *Dimensioni dei governi locali, offerta di servizi pubblici e benessere dei cittadini*, IRPET, Firenze.
- Lamfalussy A. (2000), *Crisi finanziarie e nei mercati emergenti*, Torino, ISEDI.
- La Spina A., Espa E. (2011), *Analisi e valutazione delle politiche pubbliche*, Bologna, Il Mulino.
- Lasswell H. D. (1971), *A Pre-view of policy sciences*, New York, Elsevier.
- Lasswell H.D. (1968), *The future of the comparative method*, in «Comparative politics», n. 1, pag. 3-18.

- Lasswell H.D. (1936), *Politics Who Gets What, When and How*, New York, Whittlesey House.
- Leonardi F. (2012), *Henry Kissinger e il senso (impossibile) della storia. Dalla filosofia alla politica*, in «Rivista di Politica», n. 4, pag. 5-19.
- Lerner D. and Lasswell H. (1951), *The policy sciences: recent developments in scope and method*, Stanford, Stanford University Press.
- Lijphart A. (1975), *The comparable-case strategy in comparative research*, in «Comparative politics», n. 8, pag. 158-177.
- Lindblom C. H. (1977), *Politics and Markets*, New York, Free Press.
- Lindblom C. H. (1959), *The science of muddling through*, in «Public Administration Review», n. 19, pag. 79-88.
- Lippi A. (2011), *Gli Enti locali*, in Capano G., Gualmini E., *Le pubbliche amministrazioni in Italia*, pag. 179-210, Bologna, Il Mulino.
- Lippi A. (2008), *La valutazione delle politiche pubbliche. Dai contesti d'uso al problema degli impatti*, Working paper n.3, Dipartimento di Studi Sociali e Politici, Università degli Studi di Milano.
- Lowi T. J. (1972), *Four systems of policy, politics, and choice*, in «Public Administration Review», n. 32, pag. 298-310.
- Lowi T. J. (1971), *Parallels of Policy and Politics. The Political Theory in American History*, trad. ita. *La teoria politica nella storia americana*, in Lowi T. J. (1999), *La scienza delle politiche*, Bologna, Il Mulino, pag. 59-95.
- Loughlin J. (2001) (a cura di), *Subnational Democracy in the European Union: Challenges and Opportunities*, Oxford, OUP Oxford.
- Louvin R. (2012), *Fusioni comunali e gestione associata: diversità di percorsi tra Italia e Svizzera*, in www.issirfa.cnr.it//6836,908.html

- McGarvey N. (2012), *Inter-Municipal Cooperation: The United Kingdom Case*, in «Istituzioni del Federalismo», 23(3), pag. 523-548.
- Mackie J. (1974), *The Cement of the Universe*, Oxford, Oxford University Press.
- Magnaghi A., Fanfani D. (a cura di) (2009), *Patto Città Campagna. Un progetto di bioregione urbana per la Toscana centrale*, Firenze, Alinea.
- Manent P. (2012), *La democrazia come regime e come religione*, in «Rivista di Politica», n. 1, pag. 5-15.
- Manozzi S. e Visco Comandini V. (1990), *Le funzioni del governo locale in Italia. Verifica dell'effettività*, Milano, Giuffré.
- May P. (2003). *Amalgamation and Virtual Local Government*, in Dollery B.E., Marshall N.A., Worthington A.C. (a cura di), *Reshaping Australian Local Government: Finance, Governance and Reform*, Sydney, UNSW Press, pag. 79-98.
- Mayer L. C. (1989), *Redefining comparative politics*, Londra, Sage.
- Marchetti G. (2012), *Il sistema di governo regionale integrato*, Milano, Giuffré.
- Marks G., Hooghe L., Kermit B. (1996), *European Integration from the 1980s: State-Centric v. Multi-level Governance*, in «Journal of Common Market Studies», n. 34(3), pag. 341-378.
- Marotta M. (2015a). *Quante Unioni, quali Unioni. Studio sulle Unioni di Comuni in Italia*, Paper presentato al XXIX convegno della Società Italiana di Scienza Politica, 10-12 settembre 2015, Università della Calabria.
- Marotta M. (2015b), *L'associazionismo obbligatorio delle funzioni dei piccoli Comuni calabresi*, in «Amministrare», n. 1, pag. 151-162.
- Marradi A. (1980), *Concetti e metodi per le scienze sociali*, Firenze, Giuntina.
- Mead L.M.(1985), *Policy Studies and Political Science*, in «Policy studies review», n. 5, pag. 319-335.
- Mény I. e Thoenig M. (1989), *Politiques publiques*, Parigi, PUF.

- Mela A., Belloni M.C., Davico L. (2000), *Sociologia e progettazione del territorio*, Roma, Carocci.
- Melideo N. (2015), *Criticità e buone pratiche nelle gestioni associate nelle Unioni di Comuni*, intervento al Seminario di studio «Gestione associata, esperienze di fusioni e fattore dimensionale: uno sguardo intersettoriale», Bologna 13 e 14 aprile 2015.
- Merriam C. E. (1925), *New aspects of politics*, Chicago, The University of Chicago Press.
- Messina P. (2016), *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, pag. 231-260.
- Messina P. (2015), *Forme di gestione associata tra Comuni nel Veneto*, in Agostini F. (a cura di), *Il Veneto nel secondo Novecento. Politica e istituzioni*, Milano, F. Angeli, pag. 380-382.
- Messina P. (2012), *L'associazionismo intercomunale come forma di governo delle reti e strumento di sviluppo strategico del territorio*, in «Argomenti», n. 36, pag. 53-73.
- Messina P. (a cura di) (2009), *L'Associazionismo intercomunale. Politiche e interventi delle Regioni italiane. Il caso del Veneto*, Padova, Cleup, pag. 1-269.
- Mill J.S. (1882), *A system of logic, ratiocinative and inductive, being a connected view of the principles of evidence, and the methods of scientific investigation*, New York, Harper & Brothers.
- Ministero dell'Interno (2015), *Fusioni: Quali vantaggi?*, www.interno.gov.it.
- Ministero dell'Economia e delle Finanze (2007), *Libro verde sulla spesa pubblica. Spendere meglio: alcune prime indicazioni*, www.mef.gov.it
- Moccia F. D., Coppola E. (a cura di) (2005), *Campania. Ambienti insediativi e sistemi locali di sviluppo*, Napoli, Liguori editore.
- Morlino L. (2005), *Introduzione alla ricerca comparata*, Bologna, Il Mulino.

- Munck G. L. (2001), *The Regime Question: Theory Building in Democracy Studies*, in «World Politics», n. 54(1), pag. 119-144.
- Munns J.M. (1975), *The environment, Politics, and policy literature: a critique and reformation*, in «Western political quarterly», n. 28, pag. 646-667.
- Norton A. (1994), *International handbook of local and regional government. A comparative analysis of advanced deocracies*, Aldershot, Edward Elgar.
- OECD, (2006), *The efficiency of sub-central spending, Meeting of OECD Network on Fiscal Relations Across Levels of Government*, [http:// www.oecd.org](http://www.oecd.org).
- Osti G. (2000), *Sociologia del territorio*, Bologna, Il Mulino.
- Page E.C., Goldsmith M.J. (a cura di) (1987), *Central and local government relations: a comparative analysis of west european unitary states*, Londra, Sage.
- Palazzi F. (2012), *Transizione e prospettive del governo locale: verso la soppressione delle Comunità montane*, in «Astrid Rassegna», n. 3.
- Panebianco A. (2014), *Realismo politico e scienze sociali*, in Campi A. e De Luca S. (a cura di), *Il realismo politico. Figure, concetti, prospettive di ricerca*, Soveria Mannelli, Rubbettino, pag. 34 - 48.
- Panebianco A. (1989), *Le scienze sociali e i limiti dell'illuminismo applicato*, in Panebianco A. (a cura di), *L'analisi della politica. Tradizioni di ricerca, modelli, teorie*, Bologna, Il Mulino, pag. 563 - 596.
- Pasquino G. (2008), *Prima lezione di scienza politica*, Bari, Laterza.
- Pasquino G. (1989), *La scienza politica applicate: l'ingegneria politica*, in Panebianco A. (a cura di), *L'analisi della politica. Tradizioni di ricerca, modelli, teorie*, Bologna, Il Mulino, pag. 547 - 562.
- Pavolini E, Taroni F. (2016), *Un difficile equilibrio: comuni e regioni fra politiche sanitarie e socio-sanitarie*, in Bolgherini S, Dallara C. (a cura di), *La retorica della razionalizzazione. Il settore pubblico italiano negli anni dell'austerità*, Bologna, Il Mulino.

- Pawson R. (2002), *Una prospettiva realista. Politiche basate sull'evidenza empirica*, in «Sociologia e ricerca sociale», n. 68-69, pag. 11-58.
- Peters B.G. (2015), *Pursuing Horizontal Management. The Politics of Public Sector Coordination*, University Press of Kansas.
- Peters B.G. (2001), *Politica comparata. Teoria e metodi*, Bologna, Il Mulino.
- Peters B.G., Doughtie J.C., McCulloch M. K. (1977), *Types of democratic systems and types of public policy*, in «Comparative politics», n.9, pag. 327-355.
- Pichierri A. (2007), *I sistemi socio-economici locali*, in Regini M. (a cura di), *La sociologia economica contemporanea*, Roma, Edizioni Laterza.
- Pitrone M. C. (1984), *Il sondaggio*, Milano, Franco Angeli.
- Pollice F. (2005), *Il ruolo dell'identità territoriale nei processi di sviluppo locale*, in «Bollettino Nazionale Geografico», X(1), pag.75-92.
- Pollitt C. (2003). *Joined-up government: a survey*, in «Political studies review», n. 1(1), pag. 34-49.
- Portinaro P.P. (2014), *Sul realismo politico: una sinossi*, in Campi A. e De Luca S. (a cura di), *Il realismo politico. Figure, concetti, prospettive di ricerca*, Soveria Mannelli, Rubbettino, pag. 15 - 34.
- Portinaro P.P. (1999), *Il realismo politico*, Roma, Laterza.
- Pototschnig, U. (1985), *Le forme associative tra i comuni: una riforma senza obiettivi*, in «Le Regioni», n. 5, pp. 680-685.
- Pototschnig, U. (1975), *Per una nuova legislazione comunale e provinciale*, in «Le Regioni», pp. 1085-1107.
- Pototschnig U. (1962), *I pubblici servizi: elementi e disciplina*, Padova, CEDAM.
- Pototschnig U. (1959), *I pubblici servizi: problemi preliminari*, Padova, CEDAM.
- Profeti S. (2010), *Il potere locale tra politica e politiche. Il mosaico della governance nell'area vasta fiorentina*, Soveria Mannelli, Rubbettino.

- Quade E. S. (1982), *Analysis for public decision*, New York, North-Holland.
- Ragin C. C. (2000), *Fuzzy-Set Social Science*, Chicago/ Londra, The University of Chicago Press.
- Ragin C. C. (1994), *Constructing Social Research: The Unity and Diversity of Method*, Londra, Sage.
- Ragin C. C. (1991), *Introduction: Cases of "What is a case?"*, in Ragin C.C., Becker H. S. (a cura di), *What is a Case? Exploring the Foundations of Social Inquiry*, Cambridge, Cambridge University Press, pag. 1-17.
- Ragin C. C. (1987), *The Comparative Method*, Berkeley, The University of Berkeley Press.
- Rakoff S. H., Schaefer G. F. (1970), *Politics, policy, and political science: theoretical alternatives*, in «Politics and society», n. 1, pag. 51-77.
- Ramella F. (2013), *Sociologia dell'innovazione economica*, Bologna, Il Mulino.
- Randma-Liiv T., Kickert W. (2016), *The Impact of the Fiscal Crisis on Public Administration Reforms: Comparison of 14 European Countries*, in «Journal of Comparative Policy Analysis: Research and Practice», pag. 1-18.
- Ranny A. (a cura di) (1968), *Political science and public policy*, Chicago, Markham Publishing Company.
- Reed T. H. (1933), *Report of the Committee on Policy of the American Political Science Association for the Year 1933*, in «The American Political Science Review», 28(1), pag. 124-133.
- Regonini G. (2001), *Capire le politiche pubbliche*, Bologna, il Mulino.
- Rose R., Guy Peters B. (1978), *Can Government Go Bankrupt?*, New York, Basic Books.
- Rotelli E. (2009), *Comuni capaci di politiche pubbliche, cioè autonomia*, in «Amministrare», n. 1, pp. 145-164.
- Rotelli E. (1984a), *Riforma istituzionale e sistema politico*, Roma, Lavoro.

- Rotelli E. (1984b), *L'area metropolitana nella riforma del governo locale*, in *Il problema delle aree metropolitane in Italia*, pag. 144-151, Milano, Franco Angeli.
- Rotelli E. (1967), *L'avvento della Regione in Italia*, Milano, Giuffrè.
- Rossi S. (1998), *La politica economica italiana 1968-2003*, Bari, Laterza.
- Ruggeri A., Salazar C., (2012), *Il Governo Monti e la riscrittura del Titolo V: "controriforma" o manovra gattopardesca?*, in «Consulta online», 23 ottobre 2012.
- Sabatini F. (2005), *Un atlante del capitale sociale italiano*, AICCON Working Paper No. 12, Università di Bologna, Facoltà di Economia.
- Salerno G. M. (2015), *La sentenza n. 50 del 2015: argomentazioni efficientistiche o neo-centralismo repubblicano di impronta statalistica?*, in «federalismi.it», 8 aprile 2015.
- Sartori G. (1991), *Metodo della comparazione e politica comparata*, in Sartori G. e Morlino L. (a cura di), *La comparazione nelle scienze sociali*, Bologna, il Mulino.
- Sartori G. (1979), *La politica. Logica e metodo in scienze sociali*, Milano, SugarCo.
- Sartori G. (1971), *La politica comparata; premessa e problemi*, in «Rivista italiana di Scienza Politica», n. 1, pag. 7-66.
- Schneider, C. Q., Grofman B. (2006), *It Might Look Like a Regression ... But It's Not! An Intuitive Approach to the Presentation of QCA and fs/QCA Results*, Paper presentato alla conferenza su «Comparative Politics: Empirical Applications of Methodological Innovations», Sophia University, Tokyo (Giappone), 15 – 17 luglio 2006.
- Sciolla L. (1994), *Identità personale e collettiva*, enciclopedia delle scienze sociali Treccani.it
- Sellitz C., Jahoda M. (a cura di) (1963), *Research methods in social relations*, New York, Holt & Rinehart.
- Segatori R. (1992), *Istituzioni e potere locale*, Milano, Franco Angeli.
- Sergio L. (2014), *Autonomie locali: l'Unione di comuni come leva del cambiamento organizzativo*, in www.altalex.com.
- Shardkansky I. (1968), *Spending in the American States*, Chicago, Rand-McNally.

- Smith A.D. (1991), *National identity*, Harmondsworth.
- Soguel N., Ladner A. (2015), *Managing the crises – how did local governments react to the financial crisis in 2008 and what explains the differences? The case of Swiss municipalities*, in «International Review of Administrative Sciences», Vol. 81(4), pag. 752–772.
- Sola G. (2005), *I paradigmi della scienza politica*, Bologna, il Mulino.
- Sola G. (1996), *Storia della scienza politica*, Roma, Carocci.
- Spadaro A. (2015), *La sentenza Cost. n. 50/2015. Una novità rilevante: talvolta la democrazia è un optional*, in «Rivista Associazione Italiana Costituzionalisti», n. 2, edizione on-line.
- Spalla F. (2006), *L'accorpamento dei Comuni in Europa e la controtendenza italiana*, in «Amministrare», XXXVI (1/2), pag. 121-131
- Steinmetz Jenkins D. (2015), *Teologia politica contro ragione politica: Raymond Aron, Hans J. Morgenthau e il concetto del politico*, in «Rivista di Politica», n. 1, pag. 47-61.
- Suchman E. A. (1967), *Evaluative Research: Principles and Practice in Public Service and Social Action Programs*, New York, Russell Sage Foundation.
- Swianiewicz P. (2002), *Consolidation or Fragmentation? The Size of Local Governments, Central and Eastern Europe*, Budapest, OSI/LGI.
- Swianiewicz P. (a cura di) (2010), *Territorial Consolidation Reforms in Europe*, Budapest, OSI/LGI.
- Swyngedouw E. (2004), *Globalisation or 'glocalisation'? Networks, territories and rescaling*, in «Cambridge review of international affairs», n. 17(1), pag. 25-48.
- Teles F. (2016), *Local Governance and Inter-municipal Cooperation*, New York, Palgrave MacMillan.
- Toonen T.A.J. (1990), *The unitary State as a System of co-governance: the case of Netherlands*, in «Public Administration Review», n. 68, pag. 281-296.

- Torgerson D. (1995), *Policy Analysis and public life: The Restoration of Phronesis?*, in Farr J., Dryzek J.S., Leonard S.T. (a cura di), *Political Science in History*, Cambridge, Cambridge University Press, pag. 225-252.
- Trigilia, Carlo (2009), *Sociologia economica II. Temi e percorsi contemporanei*, Bologna, Il Mulino.
- Trigilia, Carlo (2002), *Sociologia economica I. Profilo storico*, Bologna, Il Mulino.
- Trovati, G. (2015), *Piccoli Comuni, obblighi di associazione verso lo stop*, in «Quotidiano Enti Locali e PA», 30 ottobre 2015.
- Valentini C. (2016), *Comuni piccoli: sono da accorpate. Il Pd vuol fondere questi enti sotto i 5 mila abitanti*, in Italia Oggi del 29/01/2016.
- Vandelli L. (2015a), *Il sistema delle autonomie locali*, Bologna, il Mulino.
- Vandelli L. (2015b), *La legge “Delrio” all'esame della Corte: ma non meritava una motivazione più accurata?*, in «Quaderni Costituzionali», 2, pag. 393-396.
- Vandelli L. (2014), *Il Governo locale*, Bologna, il Mulino.
- Vandelli, L. (1997), *Dalle aree metropolitane ai Comuni minori: riordino territoriale e forme di collaborazione*, in «Le Regioni», n. 5, pp. 831-841.
- Vandelli L. (1990), *Poteri locali*, Bologna, Il Mulino.
- Vandelli, L. (2013), *Il sistema delle autonomie locali*, Bologna, Il Mulino.
- Velasco Caballero F. (a cura di) (2002), *Gobiernos locales en Estados federales y descentralizados: Alemania, Italia y Reino Unido*, Barcellona, Institut d'Estudis Autonòmics.
- Ventura S. (a cura di) (2008), *Da stato unitario a stato federale: territorializzazione della politica, devoluzione e adattamento istituzionale in Europa*, Bologna, Il Mulino.
- Verba S. (1969), *The uses of survey research in the study of comparative politics: issues and strategies*, in Rokkan S. (a cura di), *Comparative survey analysis*, Parigi, Mouton.

- Vesperini, G. (2010), *La legge sulle autonomie locali venti anni dopo*, in «Rivista Trimestrale Diritto Pubblico», n. 4, pag. 953-980.
- Vesperini G. (2004), *Gli enti locali*, Bari, Laterza.
- Viceconte N. (2011), *La Corte chiarisce sulle Comunità Montane*, in «Rivista dell'Associazione italiana dei costituzionalisti», n. 2.
- Villani A. (1969), *Il potere locale. Regioni, Province e Comuni in Italia*, Milano, Franco Angeli.
- Viroli M. (2013), *1513. Machiavelli, il carcere, Il Principe*, Bari, Laterza.
- Wagemann C. (2009), 'Qualitative Comparative Analysis'. *Una terza via fra studio di caso e approccio statistico?*, in Quaderni di Scienza Politica, n. 16(3), pag. 511-522.
- Wagemann C. (2007), *QCA e 'Fuzzy Set Analysis'. Che cosa è e che cosa non è*, in «Rivista italiana di scienza politica», XXXVII(3), pag. 385-410.
- Wagemann C., Schneider C. Q. (2007), *Standards of Good Practice in Qualitative Comparative Analysis (QCA) and Fuzzy Sets*, in
<http://www.compass.org/wpseries/WagemannSchneider2007.pdf>
- Weiss C. H. (1977), *Using social research in policy making*, Lexington, Healt.
- Weiss C.H. (1998), *Evaluation. Second Edition*, Upper Saddle River, Prentice-Hall.
- Wildavsky A. (1979), *Speaking truth to power. The art and craft of policy analysis*, Londra, Macmillan, (seconda edizione 1987).
- Wildavsky A. (1988), *The New Politics of the Budgetary Process*, Glenview, Scott.
- Woelk J. (2012), *La cooperazione inter-municipale in Germania: alla ricerca di un equilibrio fra autonomia ed efficienza*, in «Istituzioni del Federalismo», 23(2), pag. 549-581.
- Wollman H. e Goldsmith M. (1992), *Urban politics & policy. A comparative approach*, Oxford, Blachwell.

- Wollmann H. (2004), *The two waves of territorial reforms of local government in Germany*, in Meligrana J. (a cura di), *ReDrawing Local Government Boundaries. An International Study of Politics, Procedures and Decisions*, Vancouver, University of British Columbia Press, pag. 106-129.
- Yoder J. A. (2003), *Decentralisation and Regionalisation after Communism: Administrative and Territorial Reform in Poland and the Czech Republic*, in «Europe-Asia Studies», Vol. 55, n.2, pag. 263-286.