



FONDAZIONE GIANDOMENICO ROMAGNOSI
S C U O L A D I G O V E R N O L O C A L E

Note della Fondazione Giandomenico Romagnosi

Nota 2-2021

Accorpamenti comunali e riassetto dei sistemi di governo locale

Flavio Spalla

Febbraio 2021

Fondazione Scuola di Governo Locale Giandomenico Romagnosi

Presidente: Andrea Zatti.

Responsabile Scientifico delle Note: Andrea Zatti.

Nota 2-2021, febbraio 2021.

Autore: Flavio Spalla.

Accorpamenti comunali e riassetto dei sistemi di governo locale.

Accorpamenti comunali e riassetto dei sistemi di governo locale

di Flavio Spalla¹

La prospettiva di un ulteriore aumento di Fusioni di piccoli Comuni italiani, che caratterizza l'inizio del 2021, prelude a possibili tendenze modificative di maggiore portata per i governi locali del Paese. Che le Fusioni costituissero una riforma rilevante, che avrebbe inciso sullo sviluppo istituzionale ed amministrativo delle autonomie locali, è stato prefigurato dalla riforma delle autonomie del 1990 e stimolato dalla legge 56/2014, foriera di risultati significativi. Gli incentivi contenuti in questa norma hanno prodotto un'accelerazione degli interventi locali di Fusione, atti a contenere la spesa pubblica locale e a migliorare l'efficienza comunale nella produzione di servizi.

Nei primi mesi del 2021 le Fusioni ammontano a 138, a cui vanno aggiunte 17 Fusioni per incorporazione. Questi nuovi Comuni hanno sostituito 338 Comuni precedenti, con una diminuzione netta di 200 unità dagli anni novanta ad oggi, concentrata negli ultimi cinque anni. Inoltre, non è cosa di poco conto che, nel contempo, esistano altre 95 proposte di Fusioni. Si tratta di interventi istituzionali "infra-sistemici" che richiamano una riforma "sistemica" di più ampio respiro, che qui cercherò di prospettare.

Anzitutto va sottolineato che l'intercomunalità, sotto la specie della Fusione, diffusasi soltanto recentemente, si è sostanziata in processi di associazionismo comunale di tipo strutturale che sono diventati rilevanti nei rimodellamenti interni ai sistemi di governo locale. Conforta, soprattutto, una variabile centrale in questo mutamento: la cultura amministrativa della collaborazione. Le Fusioni di Comuni non crescerebbero se non fosse in corso una modificazione della cultura amministrativa dall'autonomia comunale intesa come tutela dei propri poteri municipali ad una nuova autonomia

¹ Flavio Spalla è Professore di Governo locale nel Dipartimento di Scienze Politiche e Sociali dell'Università di Pavia.

Questa nota costituisce un'elaborazione della relazione tenuta presso il Convegno "Le forme associative tra Comuni dalla crisi economica all'emergenza sanitaria. Evoluzione, problemi e prospettive", Università di Pavia, Fondazione Romagnosi, Pavia 26 novembre 2020.

concepita come integrazione strutturale fra enti locali, per meglio rispondere alle domande locali. Il *focus* si sposta dal singolo piccolo Comune ad un altro più ampio che mira all'aumento della propria produttività pubblica, a cominciare dall'accento positivo su economie di scala e sulla qualità e quantità di politiche implementate.

È vero che, considerando i dati diacronici delle Fusioni comunali in Italia, il bilancio attuale rimane ancora deludente se comparato con quello dei Paesi europei che hanno varato riforme simili lungo tutta la seconda metà del ventesimo secolo. L'odierna quantità di casi, ancora modesta, continua a relegare l'Italia all'ultimo posto in Europa per tasso di Fusione dei Comuni². Si pensi che tali operazioni sono avvenute in tutti i principali Paesi europei, in alcuni dei quali con effetti di forte diminuzione di Comuni (ad es.: Danimarca da 1.100 Comuni nel 1967 a 98 nel 2021; Svezia da 2.498 nel 1951 a 290; Belgio da 2.670 nel 1950 a 589); in altri Paesi con diminuzione media (Olanda da 1.054 nel 1958 a 358; Austria da 4.039 nel 1961 a 2100; Finlandia da 548 nel 1957 a 311); in altri ancora con diminuzione debole, ma comunque sensibile (Spagna da 9.200 nel 1960 a 8.119; Francia da 37.983 nel 1951 a 35.357).

Considerando l'apice raggiunto nella Repubblica italiana di 8.104 Comuni nel 1994, gli attuali 7.901 segnalano una contrazione istituzionale di 2,5%, a fronte di quella danese di 91%. Se, poi, ci riferiamo allo stesso periodo osservato negli altri Paesi europei (con l'Italia a 7.810 Comuni nel 1951), dobbiamo mestamente registrare che il tasso di Fusione è addirittura negativo. Tuttavia il fenomeno in atto mostra un'interessante inversione della tradizionale tendenza italiana alla proliferazione di enti locali di base, con scissioni comunali che in passato hanno prodotto una forte frammentazione, soprattutto al nord del Paese.

Le norme in vigore promuovono gli accorpamenti comunali operando un riordino istituzionale volontario, dal basso. Proprio in quanto caratterizzato da una dinamica *bottom-up*, tale riordino prende slancio da una cultura autonomistica e democratica, in ossequio al dettato costituzionale: Cost., Art. 5 e Titolo V.

² Un'analisi comparata del fenomeno in Italia e negli altri Paesi europei è in due recenti contributi: F. Spalla, *Fusioni di Comuni: considerazioni teoriche ed evoluzione in Italia e in Europa*, in G. C. Ricciardi – A. Venturi (a cura di), *Unioni e fusioni di Comuni. Elementi teorici e prassi operative*. Vol. II: *La fusione di Comuni come procedimento complesso*, Maggioli Ed., pp. 15-30; F. Spalla, *Settant'anni di Fusioni comunali nei Paesi europei: modelli, processi, esiti (1950-2020)*, in "Quaderni di Scienza Politica", Bologna, Il Mulino, n. 1, pp. 125-146.

Tuttavia, sembra esservi uno iato fra l'interiorizzazione di questi valori e la loro applicazione. Ad esempio, le modalità di consultazione referendaria richiamano, in termini di valori, i citati principi di autonomia locale e di legittimità democratica ma, nel contempo, mostrano l'esistenza di qualche problematicità processuale.

Se, infatti, si adotta il criterio della maggioranza assoluta dei voti separatamente per ogni Comune coinvolto - il criterio più diffuso nelle legislazioni regionali -, può avvenire che pochi voti contrari di un Comune piccolissimo inficino un intero processo di Fusione. Se, al contrario, si impiega il criterio della maggioranza dei voti favorevoli nei Comuni coinvolti, considerati unitamente, l'eventuale maggioranza contraria nei Comuni più piccoli, con pochi votanti, è destinata a soccombere dinanzi ai voti favorevoli espressi soltanto nel Comune capofila. Per non parlare della possibile elusione degli esiti del voto referendario, già avvenuta ad opera di sette Regioni in dodici casi di Fusione, nel nome del principio secondo cui questo tipo di referendum vada ritenuto di natura meramente consultiva.

Comunque, malgrado questi ed altri condizionamenti, il flusso di Fusioni è cresciuto in questi ultimi anni ed ha recuperato, in parte, il ritardo accumulato dal 2000 (anno del Testo Unico degli enti locali, D. Lgs. 267) al 2013, periodo in cui le Fusioni sono rimaste esperimenti sporadici, con 9 casi in totale.

Le Fusioni comunali si collocano all'interno dei sistemi di governo locale a base provinciale, in una prospettiva efficace di contrazione di enti che, tuttavia, non incide sul riordino generale dei sistemi stessi.

Analogo snellimento istituzionale sembra, dunque, opportuno in riferimento all'assetto degli enti locali di area vasta del Paese. A tal proposito balza all'attenzione lo scenario nazionale dei governi locali, piuttosto ampio e in parte disarticolato: oltre alle 20 Regioni, in parte a Statuto ordinario e in parte a Statuto speciale, abbiamo 80 Province, 14 Città metropolitane, 6 Liberi consorzi comunali in Sicilia, 2 Province autonome in Trentino A. A., 18 Unioni Territoriali Intercomunali (UTI) in Friuli V. G., istituite con soppressione delle Province friulane nel 2014 ed ora di nuovo in procinto di estinzione e trasformazione in una quantità ancora indefinita di Comunità locali.

Si pensi anche al caso ondivago della Sardegna, storicamente con quattro Province, diventate otto nel secondo decennio di questo secolo e rapidamente ridiventate quattro più una con l'avvio della Città metropolitana di Cagliari. Per non dire della tendenza ad una continua frammentazione provinciale dal Regno d'Italia ad oggi.

Non mancano, inoltre, forti disparità sistemiche in termini di quantità di enti di base e di popolazione. La Città metropolitana di Torino ha 312 Comuni, mentre la Provincia di Prato ne ha 7 e quella di Trieste 6. I governi locali più popolati sono la Città metropolitana di Roma (4.333.274 ab.) e quella di Milano (3.280.000 ab.); nel contempo, l'intera Regione Valle d'Aosta ha 125.000 ab. (in 74 Comuni) e la Provincia di Isernia 83.586 ab. (in 52 Comuni).

Pertanto, l'assetto sistemico mostra, inequivocabilmente, forte frammentazione e scarsa omogeneità se non, addirittura, un certo grado di eterogeneità istituzionale.

Considerando l'Art. 132 Cost., in tema di possibilità di fusione e creazione di nuove Regioni, forse le cosiddette "Regioni urbane", già presenti in altri Paesi europei, potrebbero fornire uno spunto per l'individuazione di rinnovate perimetrazioni istituzionali, coerenti ed efficaci in un intervento di riordino e di snellimento istituzionale. Si pensi, per differenti che siano, alle prefigurazioni di "Mi-To" (Milano-Torino), di "Pa-Tre-Ve" (Padova-Treviso-Venezia), di "Lunezia" (Lunigiana-Garfagnana-La Spezia). Ipotesi di questo tipo, abbastanza risalenti, così come quella dei Comprensori alla fine degli anni settanta, avevano il pregio di contenere una visione sistemica anticipatrice che, per contro, sembra essere ancora oggi prematura nella cultura amministrativa del Paese; una visione che, inoltre, sollecita un interrogativo processuale: è opportuno che gli interventi infra-sistemiche di Fusione comunale precedano o seguano un riordino generale dell'assetto sistemico di area vasta?

Appare sensato un indirizzo verso questa seconda prospettiva; tuttavia la sua fattiva realizzazione rimane oggi alquanto improbabile se, per analogia, si ricordi la deludente esperienza dei processi di delimitazione territoriale delle Città metropolitane, che prima della L. 56/2014 sono approdati a soluzioni locali soltanto in quattro dei quattordici casi.

Infatti, furono fatti tentativi autonomi di definizione delle aree in quasi tutte le future Città metropolitane, ma soltanto nei casi di Bologna, Firenze, Genova e Venezia³ si giunse a leggi regionali di perimetrazione delle stesse, avvenute negli anni novanta in seguito alla riforma delle autonomie locali. In tutti gli altri casi passarono invano ulteriori quindici anni, cosicché è lecito ritenere che l'intervento del legislatore nel 2014, consistente nell'equiparazione delle vecchie Province alle nascenti Città metropolitane, sia spiegabile anche alla luce della necessità di non accumulare ulteriori anni di

³ La delimitazione dell'area metropolitana di Genova nel 1991, di Venezia nel 1993, di Bologna nel 1995, di Firenze nel 2000.

ritardo. Nell'occasione, peraltro, è stato applicato un criterio *top-down* dal centro, che ha scavalcato il potere legislativo delle autonomie locali e, nel contempo, ha trascurato quei caratteri morfologici, di omogeneità e di interdipendenza che le principali ricerche scientifiche internazionali hanno segnalato, già da qualche decennio, come centrali per l'individuazione di un'area metropolitana.

L'esperienza italiana mostra, pertanto, che il riordino dei governi locali è tanto più complesso e problematico quanto più è ampio il territorio di riferimento e quanto più sono numerose le istituzioni politico-territoriali interessate, stante comunque un grado elevato di autonomia normativa e procedurale locale. Per converso, tale riordino risulta molto più agevole per dimensioni istituzionali modeste, come nei casi di Fusione tra due piccoli Comuni. Già la Fusione di tre o più Comuni appare - dati recenti alla mano - più problematica di quella fra due.

Una cosa è operare dal basso per creare nuovi Comuni, accorrandoli; un'altra è pervenire a decisioni di riordino istituzionale in riferimento a dimensioni più ampie, quelle dei sistemi di governo locale. Non ci sono riusciti i *decision makers* locali coinvolti nell'istituzionalizzazione delle Città metropolitane, così come non ci sono riusciti altri attori sia nei processi di estinzione delle Province, sia in quelli di nascita dei Comprensori. La complessità stessa della dimensione sistemica imbriglia questi processi e ostacola soluzioni agili e brillanti.

Questi pochi riferimenti sono bastevoli per denotare alcune delle difficoltà nelle quali si muovono i processi di riordino istituzionale locale, più agevoli nella dimensione infra-sistemica, più viscosi e critici in quella sistemica. Inoltre, l'esperienza storica italiana mostra chiaramente che, in mancanza di un nuovo disegno generale dei governi di area vasta, congegnato sui tre criteri citati, si sviluppa una tendenza verso la frammentazione istituzionale. Ciò è avvenuto per lungo tempo con le Province, costituite in 69 unità nel Regno d'Italia e giunte a 110 nel 2010; così come per i Comuni, da 7.310 nel 1951 ai citati 8.104 nel 1994.

Di qui la considerazione che il principio costituzionale di autonomia è stato spesso coniugato localmente con la volontà di rivendicare poteri locali separati da altri poteri locali, in un'*escalation* - ora terminata - che ha condotto verso la creazione di enti territoriali sempre più piccoli.

I sistemi di governo locale abbisognano, allora, di un impulso normativo che li indirizzi verso assetti caratterizzati da maggiore efficienza, efficacia ed economicità. E tale impulso può prendere mosse da una norma generale

rivolta ad individuare sia - per così dire - il “fabbisogno istituzionale” di ciascun governo locale, sia un certo “grado di omogeneità” tra governi locali. Per manchevoli ed incerte che fossero, le proposte delle Regioni urbane, dei Comprensori e delle UTI friulane stavano nel solco di questa prospettiva, mentre molte delle attuali Province e Città metropolitane (a base provinciale) ricalcano il vecchio modello dell’ente “artificiale”, scarsamente omogeneo e con basso livello di flussi di interdipendenze interni.

Unitamente alle Fusioni volontarie, questo *framework* può diventare un’ipotesi accreditata per un futuro riordino territoriale, nel rispetto delle autonomie locali, pur sempre coinvolte in processi decisionali *multilevel* e, a loro volta, artefici di forme corrette di inclusione sociale con l’attivazione di attente procedure democratiche.

La realizzazione dell’intercomunalità, nella sua formula strutturale, possiede finalmente una certa inerzia nel nostro Paese, sospinta da una rinnovata cultura amministrativa che prende le distanze dal localismo politico e dal municipalismo sociale. A fianco degli accorpamenti comunali stenta ad affermarsi una visione riformistica più ampia, che riguarda la conformazione dei governi locali di area vasta del Paese e, parallelamente, conduce ad una deframmentazione sistemica analoga a quella infra-sistemica prodotta dalle Fusioni comunali: una riforma cruciale che necessita di riflessioni lungimiranti, in un lavoro coordinato fra Stato ed autonomie locali.