Oltre le province
Enti intermedi in Italia e in Europa

a cura di

Silvia Bolgherini e Patrizia Messina

PADOVA UP

Studi & Ricerche
per lo Sviluppo del Territorio

Direttore

Gianni Riccamboni

Comitato Scientifico

Marina Bertoncin
Ilvo Diamanti
Giovanni Luigi Fontana
Roberto Grandinetti
Paolo Gubitta
Daniele Marini
Patrizia Messina

Comitato di Redazione

Mimma De Gasperi
Francesca Moro
Enrico Scek Osman

Segreteria di Redazione

Francesca Moro
padovauniversitypress@unipd.it

Padova University Press
www.padovauniversitypress.it

Oltre le province
Enti intermedi in Italia e in Europa

a cura di

Silvia Bolgherini e Patrizia Messina

Prima edizione 2014, Padova University Press

Titolo originale
Oltre le province
Enti intermedi in Italia e in Europa

© 2014 Padova University Press
Università degli Studi di Padova
via 8 Febbraio 2, Padova
www.padovauniversitypress.it

Progetto grafico Padova University Press
Immagine di copertina: *Nova totius Italiae cum adjecentibus majoribus et minoribo insulis* di Matthäus Seutter (1678-1757), per gentile concessione di Gobierno de España – Ministerio de Educación, Cultura y Deporte – Biblioteca Virtual del Patrimonio Bibliográfico.

ISBN 978-88-97385-96-7

This work is licensed under a Creative Commons Attribution International License (CC BY-NC-ND) (https://creativecommons.org/licenses/)

Indice

Capitolo Primo

Riordino territoriale e sostenibilità istituzionale: gli enti intermedi in sei regioni d'Europa. Un'introduzione p. 17
Silvia Bolgherini e Patrizia Messina

1.1 Il livello locale in mutamento p. 17

1.2 Dalla frammentazione alla sostenibilità istituzionale p. 21

1.3 Riordino e sviluppo del territorio: per una sostenibilità istituzionale degli enti intermedi p. 27

Parte Prima
Dalle province ai nuovi enti intermedi in Italia

Capitolo Secondo

Per una storia dell'ordinamento provinciale in Italia tra XVIII e XX secolo p. 33
Renato D'Amico

2.1 La lezione della storia: l'assetto istituzionale locale e il dualismo socio-economico italiano p. 33

2.2 Gli antecedenti della provincia nell'Italia preunitaria: l'ordinamento locale sabaudo p. 34

2.3 Gli antecedenti della provincia nell'Italia preunitaria: l'ordinamento locale borbonico p. 37

2.4 La provincia dall'unità d'Italia alla caduta del fascismo p. 42

2.5 La provincia all'alba dell'Italia repubblicana p. 46

Capitolo Terzo

La politica di riordino istituzionale in Italia fra centralismo e autonomismo p. 51
Mauro Salvato

3.1 L'obbligo della gestione associata per i piccoli comuni p. 51

3.2 Il riordino delle province e l'istituzione delle città metropolitane p. 57

3.3 La limitazione dell'autonomia delle regioni p. 62

3.4 I limiti della politica di riordino istituzionale p. 64
3.5 Quale modello di Stato? p. 67

Parte Seconda
Vecchi e nuovi enti intermedi in Italia e in Europa

Capitolo Quarto

Dai comuni alle reti urbane: il caso del Veneto p. 73
Patrizia Messina

4.1 Dimensioni dei comuni e reti intercomunali in Veneto p. 73
4.2 Ambiti territoriali di settore e piano di riordino territoriale del Veneto p. 75
4.3 Strumenti di programmazione dello sviluppo territoriale: Ipa e Gal p. 80
4.4 L'area del Veneto centrale: dalla campagna urbanizzata alla città metropolitana? p. 83
4.5 Sulla sostenibilità istituzionale: le evidenze empiriche nel caso del Veneto p. 87

Capitolo Quinto

Il cantiere dell'intercomunalità in Toscana p. 93
Carlo Baccetti

5.1 L'intercomunalità al centro del cambiamento p. 93
5.2 Concertazione istituzionale e riordino territoriale p. 94
5.3 Dal riordino territoriale al riordino degli enti di governo: le unioni di comuni p. 97
5.4 Tra unioni e fusioni di comuni p. 109
5.5 La governance prossima ventura p. 113

Capitolo Sesto

Forme e strumenti della cooperazione inter-istituzionale in Puglia p. 117
Pierfrancesco Fighera e Marilena Labianca

6.1 Esperienze di cooperazione inter-istituzionale in Puglia p. 117

6.2 Riassetti del sistema istituzionale e amministrativo a livello regionale p. 120

6.3 Forme e strumenti di gestione associata nella legislazione regionale pugliese p. 124

6.4 Attività, funzioni e stabilità partenariale delle unioni di comuni in Puglia p. 126

6.5 Sostenibilità istituzionale e innovazione delle unioni pugliesi p. 130

Capitolo Settimo

La Sicilia tra libero consorzio e provincia: un percorso di andata e ritorno p. 135
Marco La Bella

7.1 Quali premesse al processo di riforma dell'assetto istituzionale siciliano p. 135

7.2 La spinta autonomistica dello statuto speciale siciliano e il progetto di assetto istituzionale locale p. 137

7.3 La "nuova" provincia regionale siciliana della Lr 9/1986 e il neocentralismo regionale p. 139

7.4 L'occasione mancata dell'associazionismo intercomunale p. 142

7.5 Verso l'attuazione delle norme statutarie siciliane: soppressione della provincia e istituzione dei liberi consorzi comunali p. 144

7.6 Il governo dell'area vasta in Sicilia tra crisi di legittimazione e riaggregazione istituzionale in una dimensione spaziale ottimale p. 148

Capitolo Ottavo

Governance fra comuni polvere e zone rurali in Germania: gli Ämter del Land Brandeburgo p. 153
Silvia Bolgherini

8.1 Le unioni di comuni in Brandeburgo: gli Ämter p. 153
8.2 Cosa fanno gli Ämter? p. 159
8.3 Dai comuni alle unioni: cooperazione e trasferimenti di funzioni p. 161
8.4 Gli Ämter tra leadership, politica e identità p. 164
8.5 Brandeburgo: verso una maggiore sostenibilità istituzionale p. 168

Capitolo Nono

Governance territoriale e istituzionale in Spagna: le mancomunidades in Andalusia p. 171
Silvia Bolgherini

9.1 Le unioni di comuni in Andalusia: le mancomunidades p. 171
9.2 Cosa fanno le mancomunidades? p. 177
9.3 Enti intermedi (non troppo) autonomi p. 182
9.4 Identità territoriale e partiti politici p. 185
9.5 Andalusia: una governance sostenibile del territorio? p. 187

Capitolo Decimo

Ricapitolando per comparare p. 189
Mario Caciagli

10.1 Limiti e risultati di una comparazione p. 189
10.2 Le vie dell'intercomunalità p. 192
10.3 Unioni, Mancomunidades, Ämter p. 193
10.4 Il destino delle province p. 195
10.5 Perplessità e prospettive p. 197

Riferimenti bibliografici p. 201

Riferimenti normativi p. 217

Lista interviste p. 223

Note sugli autori p. 231

Ringraziamenti

Questo libro espone alcuni dei risultati della ricerca PRIN (2009-2011) – *Nuove forme di governance locale come strumento di sviluppo strategico del territorio. Una ricerca comparata in sei regioni europee* (Andalusia, Brandeburgo, Puglia, Sicilia, Toscana, Veneto).

Si tratta di un volume che raccoglie studi di caso nella prospettiva del riordino territoriale e delle riforme degli enti intermedi di governo locale.

Un libro collettaneo è sempre il risultato di uno sforzo congiunto di tutti coloro che vi partecipano. In questo caso si è trattato di un lavoro portato avanti con un gruppo di colleghi con i quali si sono instaurati non solo una proficua collaborazione scientifica ma anche piacevoli rapporti umani.

Un sentito grazie dunque a tutti loro e anche a tutti coloro che, pur non partecipando nello specifico a questo volume, hanno fatto parte delle unità locali e insieme a noi hanno discusso e dibattuto sui temi del volume durante gli incontri di ricerca svoltisi in questi anni.

Molte delle informazioni raccolte non sarebbero state tali senza la collaborazione degli intervistati da noi interpellati nelle varie regioni. L'accoglienza al Kommunalwissenschaftliches Institut di Potsdam e al Departemento de Ciencia Política y de la Administración di Granada hanno permesso lo svolgimento della ricerca sul campo nelle due regioni straniere. La partecipazione al Centro di competenze della Regione Veneto sul riordino territoriale ha offerto un punto di vista privilegiato nell'analisi di questo caso regionale. La partecipazione di Luciano Vandelli e Luca Lanzalaco in qualità di discussant al panel organizzato su questi temi al convegno della Società Italiana di Scienza Politica tenutosi all'Università di Firenze nel settembre 2013, è stata di grande aiuto per la riflessione e l'approfondimento di vari aspetti teorici e empirici della ricerca. Tutti i materiali e i rapporti di ricerca relativi a questo volume possono esser consultati alla pagina: http://polisdoc.cab.unipd.it/politiche-territoriali/prin-2009/.

Marco Bassetto ha elaborato le cartine del libro. Giorgia Fontana, oltre a coadiuvare parte del lavoro di raccolta ed elaborazione dei dati, ci ha affiancate nel lavoro editoriale con grande pazienza e dedizione.

S.B. e P.M.
Napoli e Padova, febbraio 2014

Capitolo Primo

Riordino territoriale e sostenibilità istituzionale: gli enti intermedi in sei regioni d'Europa. Un'introduzione

Silvia Bolgherini e Patrizia Messina

1.1 Il livello locale in mutamento

I governi locali nel contesto europeo sono chiamati oggi ad affrontare numerose sfide che arrivano dai processi congiunti di globalizzazione dell'economia e di europeizzazione del sistema politico ed economico nella prospettiva multilivello. In questo scenario, il livello di governo più vicino al cittadino resta ancora quello del comune, unità di base di tutta la costruzione politico-amministrativa del sistema europeo. E rimane ancora il soggetto amministrativo di riferimento anche nei casi in cui si verificano quei processi di addensamento dei servizi del terziario avanzato propri dell'economia della conoscenza che caratterizzano le nuove aree metropolitane emergenti. Tuttavia, il comune europeo è per lo più un'unità piccola, talvolta anche molto piccola. In questo contesto economico globale, caratterizzato da una forte intensità dei flussi che attraversano i territori, spesso snaturandoli, il rischio per i comuni, soprattutto i più piccoli, è duplice: da un lato, quello di rimanere ai margini delle principali direttrici di tali flussi (commerciali, informativi, finanziari, migratori), dall'altro, quello di venire attraversati dai flussi stessi venendone travolti, a meno che non riescano a connettersi in rete tra loro per intercettare i flussi in modo funzionale e, in qualche modo, riuscire a "governarli" (Bassetti 2002; Perulli 2000). Si tratta di una sfida a cui tutti i governi locali europei sono chiamati a rispondere, riposizionandosi nello spazio europeo e globale, come ha chiaramente sottolineato in più occasioni anche l'Unione Europea (UE)[1].

[1] A questo riguardo si veda, tra gli altri, il Consiglio d'Europa con il documento del Congress of Local and Regional Authorities (2007).

Una risposta può essere data attraverso riforme funzionali e territoriali che permettano agli enti locali di ricollocarsi in una posizione di maggior forza e di maggior capacità di gestione politico-amministrativa sia all'interno delle architetture istituzionali dei propri paesi sia a livello comunitario. Già a partire dagli anni '50, e poi soprattutto durante il ventennio '60-'80 (Spalla 2006), molti paesi europei – tra cui la Germania, la Danimarca, il Belgio, il Regno Unito – hanno realizzato riforme istituzionali che hanno drasticamente ridotto il numero di comuni. Dai dati della Tab. 1.1 si evidenzia la specificità dei paesi del Mediterraneo nel contesto europeo, paesi che, per ragioni storiche (Bobbio 2002), continuano a presentare una marcata frammentazione amministrativa.

La crisi economica e finanziaria di questi anni, che impone politiche di rigore della spesa pubblica, 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 della spesa. I dati relativi ad alcuni paesi sono a questo proposito molto significativi: in Danimarca nel 2007 il numero dei comuni è passato da 275 agli attuali 98 mentre in Grecia il numero di comuni è stato ridotto nel 2010 agli attuali 325 con una pesantissima riforma di riordino spinta da criteri di riduzione della spesa pubblica. Ma la presenza di un alto numero di comuni, in particolare di quelli sotto i 5.000 abitanti ancora oggi caratterizza molti paesi europei, tra cui l'Italia, e rappresenta un serio problema di sostenibilità istituzionale per il governo del territorio e la qualità dei servizi per i cittadini.

E sono proprio i piccoli comuni gli enti più sollecitati al cambiamento, perché considerati costosi e inefficienti, non in grado di offrire prestazioni e servizi qualitativamente adeguati, anche per mancanza di professionalità e per la loro vulnerabilità finanziaria (Hulst, van Montfort 2007; Messina 2011a). Ma il discorso riguarda tutti i livelli locali, e quindi anche gli enti intermedi, dalle province alle varie forme di associazionismo intercomunale, i cui ruoli e funzioni, vengono oggi riconsiderati.

Tab. 1.1 - *Evoluzione del numero di comuni in alcuni paesi dell'Unione Europea. 1950-2010*[1]

Paese	*Numero di comuni 1950*	*Numero di comuni 1992*	*Evoluzione numero di comuni 1950-1992*	*Numero di comuni 2010*	*Evoluzione numero di comuni 1992-2010*	*Milioni di abitanti 2010*	*Densità comunale 2010 (N comuni / mill abitanti)*
Regno Unito	2.028	484	- 1.544 (-76%)	406	-78 (-16%)	62,5	6,5
Danimarca	1.387	275	-1.122 (-80%)	98	-177 (-64%)	5,5	17,8
Paesi Bassi	1.015	647	-368 (-36%)	430	-217 (-33%)	16,6	25,9
Portogallo	303	305	+2 (+0,7%)	308	+3 (+0,1%)	10,6	29,1
Grecia	5.959	5.922	- 37 (-0,6%)	325	-5.597[2](-94%)	11,3	28,8
Svezia	2.281	286	- 1.995 (-87%)	290	+4 (+1%)	9,3	31,2
Bulgaria	2.178	255	-1.932 (-88%)	264	+9 (+3%)	7,4	35,7
Belgio	2.669	589	- 2.080 (-78%)	589	--	10,8	54,5
Finlandia	547	460	- 87 (-16%)	342	-118 (-26%)	5,4	63,3
Italia	7.781	8.100	+ 319 (+4%)	8.094	-6 (-0,1%)	60,3	134,2
Germania	24.272[3]	8.077[3](16.095)	- 16.195 (-67%)[3]	12.104	-3.991 (-49%)[3]	81,8	146,9
Spagna	9.214	8.082	-1.132 (-12%)	8.116	+34 (+0,4%)	46,5	174,5
Media UE27						*18,5*	*178,7*
Lussemburgo	127	118	-9 (-7%)	105	-13 (-11%)	0,5	210,0
Austria	3.999	2.301	-1.698 (-42%)	2.357	+56 (+2%)	8,4	280,6
Francia	38.814	36.793	- 2.051 (-5%)	36.682	-111 (-0,3%)	64,7	567,0
Rep. Ceca	11.051	6.196	-4.855 (-44%)	6.250	+54 (+0,9%)	10,5	595,2

[1] I paesi sono ordinati in base alla loro densità comunale ossia al numero di comuni per milione di abitanti.
[2] La variazione in Grecia è frutto di due successive riforme varate, rispettivamente, nel 1998 e nel 2010.
[3] Per la Germania i dati del 1950, del 1992 e relativa variazione si riferiscono alla ex Germania Ovest. Per il 1992 tra parentesi il numero di comuni della Germania riunificata con cui è calcolata la variazione con quelli del 2010.

Fonte: Elaborazione propria su dati Eurostat (http://epp.eurostat.ec.europa.eu/tgm/table.do?tab=table&language =en&pcode=tps00001), Dexia (2011, p. 6), Llucià (2011, p.104) e Rodríguez (2006, p.117).

Nel caso dell'Italia, i recenti tentativi di riforme istituzionali, avviati dal governo Monti e continuati con i governi Letta e Renzi, stanno prospettando non solo innovazioni nel campo della cooperazione intercomunale ma anche, contestualmente, il ridimensionamento (abolizione?) delle province e la costituzione delle città metropolitane. Si tratta di riforme che, seppure dettate da ragioni di taglio della spesa, si configurano di fatto come una delle più importanti trasformazioni del governo locale di questo paese. Dal canto loro le regioni stanno attivando piani di riordino territoriale volti a migliorare la gestione dei servizi e la governance del territorio. Tali riassetti dovrebbero essere analizzati congiuntamente ad altri strumenti di *policy* per lo sviluppo del territorio adottati dalle regioni, che spesso prevedono definizioni di ambiti territoriali di programmazione decentrata e di gestione settoriale che coinvolgono i comuni con geometrie variabili e frequenti sovrapposizioni. Senza questa lettura integrata del riordino territoriale si corre infatti il rischio di creare forme di ridondanza tutt'altro che utili, le quali finiscono spesso col vanificare i vantaggi derivanti da una semplificazione dei livelli di governance territoriale. Lo stesso vale anche per la maggior parte dei paesi europei e certamente per i due di cui analizzeremo alcuni casi regionali, ossia Germania e Spagna.

Ecco allora la necessità di uno studio comparato che metta in evidenza proprio questi aspetti, cercando di individuare, a valle delle singole specificità e delle diverse soluzioni intraprese, eventuali tendenze comuni, ma anche modelli operativi e strumenti di governance locale adottati di fronte allo stesso tipo di sfide. Uno sguardo comparato sugli enti intermedi può fornire, in questa prospettiva, spunti di confronto sia per gli studiosi sia per gli amministratori locali e gli operatori del territorio.

Sei sono le regioni, indicate nella mappa in Fig. 1.1, sulle quali si è scelto di indagare in profondità gli aspetti legati alla governance territoriale. Quattro sono regioni italiane, per dare conto delle diverse zone del paese (Nord, Centro, Sud, Isole), rispettivamente Veneto, Toscana, Puglia, Sicilia. Le altre due sono il Land Brandeburgo in Germania e la Comunità autonoma dell'Andalusia in Spagna. Queste rappresentano casi di particolare interesse per la comparazione dal momento che condividono con i casi italiani non solo i problemi relativi alla necessità di riforme territoriali, ma anche caratteristiche strutturali. Prima tra tutte la distribuzione demografica dei comuni, con una forte preminenza dei comuni piccoli e medi e le conseguenti difficoltà che ne scaturiscono in termini di gestione delle politiche e dei servizi. Ma anche la sovrapposizione dei livelli di governo, e quindi l'eccessiva densità istituzionale nella governance del territorio, a cui si è accennato poc'anzi e di cui tratteremo di seguito. Vedremo che nelle regioni straniere, al pari di quelle italiane, le soluzioni politico-amministrative adottate nel corso

del tempo attraverso riforme successive sono arrivate a stridere con le esigenze attuali dei territori e con le pressioni sugli enti locali che provengono sia dall'interno sia dagli ambiti comunitario e globale.

Fig. 1.1 – *Le sei regioni analizzate nella ricerca*

1.2 Dalla frammentazione alla sostenibilità istituzionale

La questione della distribuzione demografica dei comuni sui territori dei paesi e delle regioni analizzate è dirimente per lo studio che vogliamo intraprendere. L'estrema frammentazione che caratterizza il

tessuto comunale in Italia, Germania e Spagna non fa altro che rimarcare i problemi che la letteratura in questo campo (Hulst, van Montfort 2007; Wollmann 2008) ha da tempo evidenziato: ridotte capacità istituzionali dei comuni, difficoltà a svolgere le funzioni a cui sono preposti, difficoltà a gestire il sovraccarico di domande da parte della cittadinanza e a sopperire ai crescenti standard a cui si richiede siano forniti i servizi. Non solo, ma l'eccessiva frammentazione municipale può essere uno dei maggiori ostacoli all'effettivo funzionamento dei governi locali (Swianiewicz 2010, p.1).

Confrontando tra di loro le sei regioni e con i rispettivi contesti nazionali (Tab. 1.2), dal punto di vista dimensionale si può rilevare come i tre paesi abbiano un alto numero di piccoli e piccolissimi comuni: ben il 70,2% dei comuni italiani, il 74,5% di quelli tedeschi e addirittura l'83,8% di quelli spagnoli sono al di sotto dei 5.000 abitanti. Anche le sei regioni considerate hanno una quota di tali comuni che si attesta in media intorno al 50%, confermando così la rilevanza del fenomeno in ciascuno dei casi prescelti.

Da questa prospettiva è allora possibile parlare di scarsa *sostenibilità istituzionale* di gran parte dei comuni di questi tre paesi, in particolare dei comuni polvere, ossia di quei comuni che non superano la soglia dei mille abitanti. Con sostenibilità istituzionale (Pfhal 2005) si intende, mutuando il concetto da Lanzalaco (2009, p. 185), la «capacità che un'istituzione ha di sopravvivere nel tempo senza erodere le risorse a sua disposizione, senza dover ricorrere continuativamente al supporto esterno e svolgendo le funzioni a cui è preposta». Se applichiamo il concetto al tessuto comunale che abbiamo appena presentato è evidente che difficilmente i piccoli comuni, e ancor meno quelli polvere, saranno in grado di fare a meno di un supporto esterno – sia esso nella forma di esternalizzazione dei servizi, o di soluzioni associative intercomunali per gestire in maniera associata funzioni ed erogare servizi, o ancora nella forma di interventi di sussidiarietà da parte delle province di cui fanno parte. E ancor meno saranno in grado di svolgere compiutamente da soli, e dunque in «autonomia organizzativa» (*ibidem*), tutte le funzioni di cui sono incaricati e di cui hanno assegnate le competenze.

Da qui deriva la necessità di riordino, attraverso riforme istituzionali a livello nazionale e regionale, ma anche attraverso la predisposizione di strumenti di governance del territorio che siano funzionali a questo contesto, alle esigenze e alla realtà attuale.

Ecco allora che l'attenzione si concentra inevitabilmente sugli enti intermedi – siano essi quelli tradizionali, cioè le provincie, o quelli "nuovi", cioè le varie forme di cooperazione inter-municipale, che si collocano sempre a un livello intermedio tra comuni e regioni.

Tab. 1.2 – *Distribuzione dei comuni nelle sei regioni per classi di popolazione e confronto dei valori % cumulati con i rispettivi paesi*

N abitanti	*Veneto*		*Toscana*		*Puglia*		*Sicilia*		*Italia*	*Andalusia*		*Brandeburgo*	
	% comuni	*valori % cumulati*	*%*	*valori % cumulati*	*%*	*valori % cumulati*	*%*	*valori % cumulati*	*valori % cumulati*	*%*	*valori % cumulati / Spagna*	*%*	*valori % cumulati / Germania*
< 500	1,7		1,4		1,2		1,0		10,5	12,3	--	3,8	--
500-1.000	5,2	6,9	4,9	6,3	1,2	2,4	6,9	7,9	24,1	12,8	25,1/60,0	31	34,8/36,6
1.000-2.000	13,1	20,0	15,3	21,6	10,1	12,5	13,8	21,8	44,0	15,2	40,3/71,4	18,1	52,9/54,1
2.000-5.000	34,1	**54,1**	25,4	**47,0**	20,5	**33,0**	29,7	**51,5**	***70,2***	25,8	**66,1/*83,8***	17,4	**70,2/*74,5***
5.000-10.000	23,9	78,0	22,6	69,7	24,4	57,4	20,5	72,0	85,0	14,2	80,3/90,6	12,9	83,5/86,1
10.000-20.000	15,7	93,7	17,4	87,1	23,6	81,0	13,8	85,9	93,7	9,2	89,5/95,0	10,3	93,6/93,9
20.000-50.000	5,3	99,0	8,7	95,8	13,2	94,2	10,3	96,1	98,2	6,7	96,2/98,2	5,5	99,0/98,3
50.000-100.000	0,3	99,3	3,1	98,9	4,3	98,5	2,8	98,9	99,4	2,2	98,4/99,2	0,5	99,5/99,3
100.000-200.000	0,2	99,5	0,7	99,6	1,2	99,7	0,3	99,2	99,8	0,9	99,3/99,6	0,5	100,0/99,7
200.000-500.000	0,5	100,0	0,4	100,0	0,3	100,0	0,5	99,7	99,9	0,4	99,7/99,9	--	--
>500.000	--		--		0,0		0,3	100,0	100,0	0,3	100,0/100,0	--	100,0/100,0
Totale	*100,0*		*100,0*		*100,0*		*100,0*			*100,0*		*100,0*	
N totale comuni	581		287		258		390		8.093[1]	771/8.116		419/11.220	

[1] Dal dicembre 2013 si sono avute 33 fusioni di comuni che hanno fatto scendere il N totale di comuni italiani a 8.071.

Fonte: Elaborazione propria. Per l'Italia dati Istat al gennaio 2011 e al giugno 2013, dati Ancitel 2013 (http://www.comuniverso.it/index.cfm?pagina=sindaci%20d%27italia); per la Germania dati dello Statistisches Bundesamt al dicembre 2012 su censimento 2011 (https://www.destatis.de/DE/ZahlenFakten/LaenderRegionen/Regionales/Gemeindeverzeichnis/Administrativ/Aktuell/08GemeindenEinwohnergroessen.html);
per la Spagna dati dell'Istituto Nazionale di Statistica (INE) al gennaio 2012 (http://www.ine.es/jaxi/menu.do?type=pcaxis&path=%2Ft20%2Fe260%2Fa2012%2F&file= pcaxis&N=&L=0).

La necessità di un coordinamento a livello sovracomunale della gestione associata di funzioni e servizi sembra infatti essere, in tutta Europa, un'evidenza ormai riconosciuta e una strategia perseguita in molti paesi (Hulst *et al.* 2009), specialmente, appunto, quelli in cui sono presenti realtà municipali fortemente frammentate. Essa risponde prevalentemente a due principi fondamentali: l'autogoverno locale e la governance razionale (Hulst, van Montfort 2007, p. 8), ma anche a due ordini di necessità: offrire servizi qualitativamente migliori ai cittadini e promuovere sinergie organizzative mediante la condivisione di personale qualificato, ma anche salvaguardare l'identità locale.

Emergono tuttavia in questo ambito alcune questioni che è opportuno evidenziare, anche per comprendere meglio il dibattito in corso, in Italia come altrove, sulle riforme di riordino territoriale.

Da un lato, infatti, punto di partenza delle recenti riforme (per l'Italia si veda il Cap. 3) è stata l'inadeguatezza (istituzionale, economica e di risorse in senso lato) dei livelli locali di governo a fronte della crisi finanziaria. L'attenzione si è dunque focalizzata sulla dimensione del *government* e si è tradotta in tentativi di riforme che mirano a contenere il problema all'interno della logica di azione amministrativa, mantenendo cioè l'impianto tradizionale dei confini amministrativi territoriali e agendo sulla dimensione demografica adeguata degli stessi, nonché sulla relazione del livello di governo locale con i livelli regionale e nazionale. Dall'altro lato, analizzando più a fondo le ragioni della scarsa sostenibilità istituzionale del governo locale, bisogna tener conto che le ragioni di questa "crisi di sistema" vanno ricercate nelle trasformazioni epocali che il processo di globalizzazione ha imposto alle forme di governance più tradizionali, dal momento che in un mondo globalizzato entrano in competizione non più solo le economie e le imprese, ma anche i territori e i sistemi regionali nel loro complesso. In questo nuovo scenario, l'innovazione, indispensabile per aumentare la competitività, non può riguardare (più) solo la dimensione tecnologica e il settore privato delle imprese, ma deve necessariamente estendersi all'intero sistema territoriale entro cui le imprese operano – pena la fuga delle imprese più innovative (e non solo dei cervelli) verso territori più attrattivi e l'impoverimento dei territori divenuti marginali. In questo contesto l'innovazione culturale, istituzionale e organizzativa del governo del territorio costituisce un requisito essenziale per l'innovazione e l'attrattività del sistema regionale e dell'intero "sistema paese". Diventa quindi di fondamentale importanza riservare una specifica attenzione anche all'innovazione istituzionale e organizzativa, oltre che culturale, degli attori strategici dello sviluppo del territorio. Ciò tenendo conto anche del pesante ritardo che l'Italia, e più in generale i paesi del Mediterraneo, devono scontare in questo ambito e che si riflette anche nella loro perdita di competitività a livello

comunitario, come è stato messo in evidenza anche dall'ultimo Rapporto dell'UE sulla competitività delle regioni (Annoni, Dijkstra 2013).

Se questi aspetti vanno tenuti presenti al momento di affrontare questioni di riordino territoriale, è altrettanto necessario superare la logica del confine politico-amministrativo tradizionale se si vogliono tentare riforme che tengano conto delle reali (presenti e future) evoluzioni dei territori.

Al concetto di ente intermedio, inteso, si è detto, come provincia e come unioni di comuni, si affianca allora anche quello di area vasta, che sovente ricorre nel dibattito sugli enti locali e la loro riforma, in Italia e non solo. Il concetto di area vasta va in primo luogo distinto da quello di area omogenea. Se quest'ultima è caratterizzata infatti da omogeneità socio-economica, storico-culturale e orografica, con confini territoriali pressoché definiti ed individuabili come corrispondenti all'ambito di gestione di servizi e funzioni comunali, l'area vasta, pur mantenendo la propria identità territoriale, allarga l'ambito dell'area omogenea mettendo in rete le funzioni. L'area vasta può assumere diverse connotazioni a seconda che si parta da una visione amministrativa (più legata alla dimensione del *government*) o invece da una visione funzionale (più legata alla governance). Nel primo caso prevale una definizione dell'area vasta di tipo statico, a partire da un'architettura istituzionale gerarchico-piramidale, in cui i confini delle aree vaste tendono a coincidere, almeno in Italia, con quelli delle attuali province, e dunque con confini tendenzialmente amministrativi rigidi e stabili nel tempo. Nel secondo caso prevale invece una lettura del territorio di tipo funzionale, effettuata a partire da dati di flusso dinamici (es. di pendolari, di merci, di informazioni, ecc.). In questo caso l'area vasta è quell'area in cui si addensano le funzioni del terziario avanzato proprie dell'area metropolitana e in grado di collegare il locale al globale, e ha quindi confini flessibili e variabili nel tempo, in relazione al variare dei flussi[2]. Si tratta quindi di una rete flessibile tra attori diversi, pubblici ma anche privati, in cui è rilevante la funzionalità e l'efficienza dei servizi offerti sul territorio. La creazione di un'area vasta, insomma, aiuta a affrontare, con strumenti più adeguati e in una prospettiva di lungo periodo, problemi che a una scala inferiore appaiono irrisolvibili (logistica, sanità, trasporti, sicurezza, ecc. e relativi costi).

Ed è proprio in questo senso che gli enti intermedi assumono rilevanza in quanto enti preposti proprio al governo dell'area vasta. Tali enti, in presenza di certe caratteristiche, possono perciò essere la chiave di volta di un'architettura di governo e governance territoriale funzionale e funzionante.

[2] Il dibattito in corso sulla città e/o area metropolitana con riferimento ad alcune realtà regionali policentriche italiane, come quelle del Veneto e della Toscana, è sintomatico di questa diversa concezione dell'area vasta. Sul caso del Veneto si veda Messina (2013), sul caso toscano Morandi *et al.* (2012).

La domanda di ricerca che attraversa questo lavoro è dunque: possono essere proprio gli enti intermedi il livello di governo istituzionalmente più sostenibile e quindi più adatto ad una buona governance del territorio? E a quali condizioni?

Sappiamo che la sostenibilità istituzionale ha a che fare con l'autonomia organizzativa e finanziaria, con una leadership fortemente legittimata e con spiccate capacità di apprendimento e adattamento (Lanzalaco 2009). Ma anche che essa attiene essenzialmente alla dimensione dinamica e non statica di un'istituzione. Ecco quindi che questo concetto ci consente di affrontare sia il problema di quali caratteristiche debbano avere gli enti intermedi, al pari delle altre istituzioni, per essere sostenibili, sia il tema della riforma e dell'innovazione istituzionale, ossia del riordino territoriale.

I principali aspetti della sostenibilità istituzionale, o meglio le caratteristiche che un ente intermedio deve possedere per essere istituzionalmente sostenibile, possono essere sintetizzate nel Quadro 1.1.

Quadro 1.1 – *Caratteristiche della sostenibilità istituzionale e loro operazionalizzazione*

Integrazione	Coordinamento verticale e orizzontale tra i principali soggetti Stile cooperativo di decision-making
Inclusività	Partnership stabile e rappresentativa Intensità delle relazioni interne Produzione di beni relazionali (capitale sociale)
pro-attività	Capacità di programmare e progettare in modo condiviso
Riflessività	Cultura di auto-valutazione Capacità di apprendimento e innovazione istituzionale

Fonte: Adattamento da Domorenok (2011, p. 23)

L'analisi in profondità dei sei casi regionali metterà in evidenza non solo le caratteristiche peculiari di ciascuna realtà, ma anche le varie soluzioni che i diversi paesi e le diverse regioni hanno messo in campo a livello di enti intermedi per affrontare appunto le questioni legate alla governance del territorio. L'attenzione si è concentrata sia sulle province sia sulla principale forma di cooperazione intermunicipale (le unioni di comuni) a seconda delle specificità di ciascun contesto regionale e del peso relativo di questi enti nella effettiva governance del territorio, ma anche, quando particolarmente rilevanti, su altri strumenti o forme di cooperazione.

Come si è detto, gli enti intermedi, in Italia ma anche negli altri paesi europei, stanno vivendo un periodo di intensa fibrillazione, in un clima di cambiamento, profondo e radicale, avviato in nome della *spending review* ma con risvolti sostanziali e effetti strutturali di enorme portata. Riforme di riordino territoriale e funzionale sono pertanto in discussione in molti paesi, proprio per cercare di affrontare i nodi della governance e della sostenibilità a cui si è fatto riferimento. Di questi processi nel contesto italiano si occupa la parte I del volume. La parte II è invece interamente dedicata allo studio dei singoli casi regionali, italiani e stranieri.

1.3 Riordino e sviluppo del territorio: per una sostenibilità istituzionale degli enti intermedi

Per le ragioni che si sono evidenziate, il riordino territoriale costituisce una delle più importanti riforme istituzionali che meriterebbe di essere colta come un'occasione storica, per ridisegnare la governance territoriale, in Italia come in altri paesi, e che sarebbe quindi opportuno valutare non solo in relazione alla riduzione della spesa pubblica, ma soprattutto in relazione all'innovazione istituzionale e al rilancio dello sviluppo di territori che si sono nel frattempo profondamente trasformati.

Restano certamente ancora alcuni nodi cruciali da sciogliere in questo ambito, a cominciare dalla ripartizione delle funzioni tra livelli di governo (ad esempio tra regione e città metropolitana, ma anche tra provincia e unioni di comuni) per consentire un'efficace governo di area vasta. Ma anche dai criteri di riordino territoriale che le regioni italiane dovranno darsi nella prospettiva dell'eventuale abolizione delle province. Oppure, sia in Italia che all'estero, dagli incentivi da dare ai piccoli comuni per attivare strategie di associazionismo intercomunale con l'obiettivo di interagire con le aree metropolitane in una logica di complementarietà che vada oltre la tradizionale dicotomia città-campagna.

Sciogliere questi nodi consentirebbe di ridisegnare in modo coerente l'architettura istituzionale di un paese, anche nella prospettiva di una governance europea multilivello. Con le loro specificità, dovute anche ai diversi contesti nazionali, i sei casi regionali analizzati e le loro scelte di riassetto istituzionale risultano di particolare interesse per rilevare la capacità dei territori di esprimere le istanze di cambiamento e la capacità delle istituzioni politiche di adeguarsi alle nuove domande.

Riprendendo l'interrogativo di fondo della ricerca – *se e come gli enti intermedi possono essere il livello di governo istituzionalmente più sostenibile e quindi più adatto ad una buona governance del territorio* – si è cercato di individuare quali siano gli elementi ricorrenti, in altre parole

le variabili rilevanti, che caratterizzano la governance territoriale delle regioni studiate e come queste possano legarsi alla dimensione della sostenibilità istituzionale.

Con una serie di ipotesi interpretative abbiamo dunque cercato di andare a leggere con "gli stessi occhiali" gli studi di caso che abbiamo scelto, inquadrando così le loro varietà e le loro diverse declinazioni in cornici comuni. Vediamo dunque quali sono state queste ipotesi.

In primo luogo, data la situazione di alta frammentazione del tessuto municipale riscontrabile nei sei casi, nonché la ampia variabilità delle forme di associazionismo intercomunale in ogni paese, era ragionevole ipotizzare che la governance locale risultasse essere caratterizzata, in tutte e sei le regioni, da due elementi: alta *versatilità* e alta *densità* istituzionale (Lanzalaco 1999; 2008). Non solo infatti è frequente trovare strumenti di cooperazione inter-istituzionale che sono contenitori ampi in cui sia l'intensità della cooperazione sia i fini per i quali sono state create variano molto (*versatilità*), ma si evidenziano anche un'alta sovrapposizione funzionale e un'incongruenza degli ambiti di gestione e di programmazione (*densità*) che, se mal gestite, possono sfociare in inutile e costosa ridondanza di strumenti, iniziative e istituzioni. Di conseguenza, e di converso, era ragionevole aspettarsi che le forme di governance locale che rispondono meglio alle caratteristiche di sostenibilità istituzionale e organizzativa fossero quelli riscontrabili in quei casi dove gli ambiti territoriali dei vari enti intermedi di governo di area vasta coincidono. Abbiamo infatti ipotizzato che proprio in questa direzione – in altre parole in direzione della *integrazione* (si veda ancora il Quadro 1.1) – si debbano orientare i tentativi, nazionali e regionali, di riordino territoriale, anche attraverso l'individuazione di una serie di opportuni incentivi per quei comuni che sono in grado di realizzare forme di associazionismo virtuose, ovvero sostenibili. Le riforme di riordino territoriale dovrebbero quindi, da un lato, creare le condizioni per garantire l'efficacia della gestione associata dei servizi pubblici locali nella prospettiva di una razionalizzazione della spesa pubblica, ma dall'altro garantire anche l'attrattività dei territori attraverso politiche di sviluppo locale multilivello, le quali richiedono capacità progettuale e organizzativa delle reti di partenariato e sostenibilità istituzionale degli ambiti territoriali di riferimento. Gestione dei servizi e programmazione dello sviluppo del territorio devono essere visti, quindi, come strettamente correlati. Senza l'una, anche l'altra dimensione diventa difficilmente sostenibile, soprattutto nel lungo periodo.

In secondo luogo, sempre utilizzando il concetto di sostenibilità istituzionale come cartina di tornasole, era ragionevole pensare che per incrementare la sostenibilità degli enti intermedi – ad esempio la formazione, il consolidamento e soprattutto il mantenimento delle forme di associazione intercomunali – fosse indispensabile la presenza di alcu-

ni elementi cruciali che andavano di volta in volta rilevati e osservati. Vediamoli.

Anzitutto il ruolo della leadership, sia politica sia tecnico-amministrativa, che deve essere «fortemente legittimata» come la stessa definizione di sostenibilità istituzionale esplicita (Lanzalaco 2009, p. 185). Se la leadership politica poteva in certi casi anche essere debole data la sua natura contingente e variabile nel tempo, determinante si riteneva invece essere il ruolo svolto dalla leadership tecnica. In particolare ci si aspettava che un ruolo chiave venisse svolto dalle figure di coordinamento, ad esempio, nel caso delle Unioni di comuni, dal direttore dell'unione. Questa figura può infatti giocare un ruolo trainante nella promozione di strategie di sviluppo locale comuni e configurarsi come una nuova professionalità, centrata sulle competenze del management di rete (Messina *et al.* 2011). I direttori delle unioni dovrebbero essere in grado di coordinare e di tenere insieme la rete dei comuni associati, di raccordarla con gli altri enti e livelli di governo, nonché con le reti di governance pubblico-privato. In altre parole dovrebbero creare la condizione della *inclusività* (sempre Quadro 1.1).

Nella stessa direzione può essere letto l'elemento della *continuità/stabilità della cooperazione* o *del partenariato*. Nel caso in cui i medesimi soggetti interagiscano in sedi istituzionali diverse (unioni di comuni, comunità montane, consorzi, ecc…) ci si aspettava che la maggiore continuità e il coordinamento reciproco aumentassero le probabilità di una certa coerenza di decisioni politiche, sia nell'ambito gestionale sia in quello programmatorio, e la costruzione di reti di capitale sociale e beni relazionali. Questo è infatti un elemento che potrebbe contribuire a garantire sostenibilità organizzativa e istituzionale e, nel lungo periodo, potrebbe anche costituire un'occasione di apprendimento istituzionale e terreno di formazione della classe politica, oltre che della classe amministrativa. L'esperienza e la legittimazione dei vertici politico-amministrativi è in questo senso, ancora una volta, determinante. La continuità del partenariato e della rete di cooperazione possono infatti far capire a quali condizioni questo elemento possa garantire sostenibilità istituzionale, e quindi sviluppo locale, piuttosto che una chiusura di tipo corporativo.

Anche la variabile dell'*identità locale*, articolata nelle dimensioni *localistico/glocale*[3], può essere rilevante, se interpretata alla luce della sostenibilità della governance e dei suoi strumenti. Si è così ipotizzato che, nel caso prevalga la dimensione dell'identità locale in senso di chiusura localistica, questo possa costituire un elemento che impedisce

[3] L'identità *localistica* fa riferimento alla dimensione locale in senso chiuso e campanilistico; quella *glocale*, al contrario, attiene a un tipo di identità che, pur partendo dalla dimensione locale, è in grado di aprirsi al confronto e allo scambio con altri contesti sovralocali e globali. Sul concetto di glocale si veda in particolare Bassetti (2002).

di arrivare a soluzioni efficaci e sostenibili nella costituzione di reti e di cooperazioni sovralocali. Nel caso invece la dimensione dell'identità locale acquisti una valenza glocale, proprio la salvaguardia dell'identità locale stessa – pur da reinterpretare in modo nuovo – può diventare l'elemento di forza verso la costruzione dell'identità sovracomunale, senza per questo negare le identità dei singoli comuni. Inoltre era ragionevole pensare che questo avvenisse soprattutto quando la rappresentanza degli interessi genuinamente territoriali, in senso funzionale, prevaleva sulla rappresentanza di tipo partitico in senso ideologico.

Infine, un ultimo aspetto cruciale individuato è stato quello dei *finanziamenti*, o meglio, della capacità di sopravvivenza del lungo periodo delle forme di governance territoriale, in particolare delle cooperazioni intercomunali, in funzione della disponibilità di finanziamenti esterni. È di importanza decisiva per la sostenibilità istituzionale di queste strutture "a rete" trovare le risorse organizzative e motivazionali che ne garantiscano nel lungo periodo la sostenibilità, poiché è noto che la presenza di finanziamenti regionali, nazionali e/o europei ha fortemente influenzato l'evoluzione delle reti di governance locale, fino a determinarne in alcuni casi la stessa creazione (Cersosimo e Wolleb, 2001; Trigilia 2005). Nella ricerca si è dunque cercato di vedere se e come questo fattore abbia inciso sulla sostenibilità istituzionale degli enti che abbiamo analizzato, partendo dall'ipotesi che la cooperazione non debba avvenire esclusivamente con l'obiettivo di intercettare finanziamenti esterni, dal momento che verrebbe a mancare la volontà politica di "fare rete" e dunque la condizione necessaria per garantire la sostenibilità istituzionale. Anche gli incentivi finanziari andrebbero quindi opportunamente indirizzati dall'attore pubblico, soprattutto in un periodo di crisi finanziaria come quello attuale, per orientare il comportamento degli attori locali e la loro effettiva capacità di cooperare.

La stretta relazione tra la capacità dei comuni a cooperare, attivando reti intercomunali per la gestione associata dei servizi, e la capacità di governo del territorio degli enti intermedi che sono il risultato di questa capacità progettuale e di cooperazione (*proattività*) è un ulteriore aspetto su cui abbiamo concentrato la nostra analisi. Dalla capacità di risposta dei livelli di governo locale, intermedio e regionale, e quindi dalla loro *riflessività*, dipenderanno in futuro non solo la sostenibilità istituzionale degli stessi, ma anche le chances di sviluppo dei rispettivi territori e la legittimazione dell'attore politico nel suo complesso.

I sei casi studio, dunque, pur nella specificità dei diversi contesti regionali, forniranno un campo di analisi in cui cercheremo di individuare evidenze empiriche a suffragio delle ipotesi di ricerca appena esposte.

Parte Prima

Dalle province ai nuovi enti intermedi in Italia

Capitolo Secondo

Per una storia dell'ordinamento provinciale in Italia tra XVIII e XX secolo

Renato D'Amico

2.1 La lezione della storia: l'assetto istituzionale locale e il dualismo socio-economico italiano

Al di là della revisione della spesa pubblica, e del suo corredo di modernizzazione delle pubbliche amministrazioni, il vero *sense maker* dell'odierna vicenda della provincia in Italia – ente di governo della cosiddetta area vasta, posto nell'affollato spazio istituzionale intermedio tra comune e Regione – riguarda il tema dell'equilibrio nei rapporti fra il potere centrale e quelli periferici. Tanto più nel quadro delle spinte neo-centraliste e neo-gerarchiche che accompagnano la gravissima crisi economico-finanziaria di questi ultimi anni. Talché tutta la discussione sul destino di questo ente costituisce la cartina di tornasole di visioni e convinzioni che concernono sia un progetto di sviluppo, alle diverse scale territoriali del paese, sia un'idea di qualità della democrazia.

Per questo la nostra riflessione non può trascurare la dimensione storica, alla ricerca di quelle radici che affondano in un passato plurisecolare. Se ci affidassimo, infatti, alle sole definizioni lessicali, diremmo che la provincia nasce, com'è ampiamente noto, con l'Unità d'Italia, nel 1861. Se però ne consideriamo l'intreccio con i tanti e differenti organismi politico-amministrativi con i quali gli stati del passato hanno governato i rapporti tra centro e periferia, occorre risalire, almeno, a quel secolo XVIII e quell'inizio di secolo XIX allorché, nella monarchia subalpina al Nord della penisola, e nei regni di Napoli e di Sicilia (che nell'Ottocento costituiranno il regno delle Due Sicilie) a Sud, venivano poste le basi della futura amministrazione locale.

È proprio questa doppia radice la chiave di lettura che meglio ci aiuta a comprendere i termini della questione: da un lato, l'assetto dell'Italia settentrionale, contrassegnato da forti istituzioni locali (il comune generatore di capitale sociale) che rivendicano autonomia e autodeterminazione, anche in forma associativa, nei confronti del potere centrale; dall'altro, quello dell'Italia meridionale, contrassegnato, invece, da deboli istituzioni locali (la città demaniale) spesso create e sostenute dal potere centrale in funzione di contrasto al potere del feudalismo baronale ed ecclesiastico a sua volta legato a doppio filo con un'organizzazione economica tutta centrata sull'arretratezza del sistema produttivo agricolo.

Di fronte a questo dualismo l'unificazione amministrativa ha costituito una fusione a freddo, incapace di sciogliere i veri nodi di fondo. La storia della provincia nello Stato unitario ripercorre così quella, carica di ambivalenze e contraddizioni, delle istituzioni amministrative sovra-comunali degli stati pre-unitari: l'ambiguità del loro ruolo e delle loro competenze che le espone ad un continuo oscillare, a seconda del quadro politico nazionale e internazionale, tra una funzione politica di integrazione e coesione delle periferie, ed una di complicità militante al *pactum sceleris* tra il potere centrale e quelli, a volte molteplici e non sempre compatti, di periferia. Sotto l'uniformità formale del disegno sancito dalla scelta unitaria, così, tutti interi permarranno – complice la mancata soluzione della Questione meridionale – quei vizi d'origine che, pronti ad emergere con il loro potenziale condizionante, accompagneranno il concreto funzionamento dell'ordinamento locale sin quasi ai nostri giorni. Ma andiamo con ordine.

2.2 Gli antecedenti della provincia nell'Italia preunitaria: l'ordinamento locale sabaudo

La data è il 1723, anno nel quale le Regie costituzioni danno un assetto disciplinare più organico al ruolo degli *Intendenti delle Province*, alla loro autorità e alle loro incombenze, indicandoli come «agenti del governo nelle province per una serie di rapporti che vanno ben oltre la sfera economica» (Ghisalberti 1963, p. 10). La figura dell'Intendente esisteva in Piemonte da tempi remoti. Ora, però, con l'attribuzione alla dinastia dei Savoia del titolo di Re di Sardegna nel 1720 e l'ingresso nel novero delle monarchie (assolute) europee, la centralizzazione piemontese prova ad assumere un carattere meglio organizzato in forza della dilatazione delle attribuzioni propriamente *politiche* dell'Intendente.

Per tutto il XVIII secolo, la nozione di provincia non è ancora quella di un vero e proprio ente (come è invece il caso del comune), né la sua configurazione spaziale è ancora quella che essa assumerà nel

secolo successivo. Sin da adesso, tuttavia, l'intendente si radica nell'ordinamento amministrativo del regno di Sardegna come l'indispensabile mezzo della centralizzazione burocratico-amministrativa al punto da configurarsi come il «precursore del prefetto moderno» (*ivi*, p. 16).

Quando, dunque, sul finire del Settecento, le truppe napoleoniche irromperanno nell'Italia settentrionale, la rivoluzione degli ordinamenti amministrativi degli antichi stati non troverà il Piemonte del tutto impreparato: prima con la repubblica cisalpina (1796-1799) che inaugura la ripartizione del territorio in *Dipartimenti*, a loro volta suddivisi in *Cantoni* (o distretti) e questi in *Comuni* (o municipalità); poi con l'annessione del Piemonte alla Francia e con la nascita del Regno d'Italia (1805-1814), che inaugura anche nella penisola l'istituto del Prefetto già introdotto in Francia con la legge del 28 piovoso dell'anno VIII (7 febbraio del 1800). Al di là dei perfezionamenti voluti da Napoleone Bonaparte nel disegno accentratore dell'amministrazione civile giacobina – l'organizzazione amministrativa napoleonica mantiene la distinzione tra *Dipartimenti* e *Comuni*, ma pone a capo dei primi il Prefetto come unico titolare della pubblica autorità nell'amministrazione civile locale e responsabile diretto verso il governo dal quale è nominato – il Prefetto dell'800 non differisce molto da quell'intendente che per tutto il Settecento l'amministrazione piemontese aveva condiviso con il modello dell'*Ancien Régime* della Francia pre-rivoluzionaria.

Conclusosi nel 1825 il Congresso di Vienna, nel quadro della ritrovata configurazione geografica del Regno di Sardegna, matura l'opera di riforme inaugurata da Carlo Alberto nel 1831 e destinata a migliorare i rapporti tra autorità centrale e locale. Opera che si conclude con l'editto del 27 novembre 1847, n. 659, sulla nuova organizzazione territoriale dello stato, ora suddiviso in tre livelli: le *Divisioni*, le più estese geograficamente e con più ampia operatività, le *Province*, di estensione intermedia, e i *Comuni*. Alla provincia, in modo particolare, vengono affidate funzioni deliberative e consultive in materia di lavori pubblici e di beneficenza. Ritorna inoltre la figura dell'Intendente generale, dipendente dal Ministero dell'Interno, a capo di ciascuna divisione «con la duplice funzione di ufficiale del Governo e capo dell'amministrazione divisionale» (Calandra 1978, p. 50), al quale sono gerarchicamente sottoposti, con funzioni ausiliarie, gli intendenti delle province. Viene inoltre sancito, sia pure parzialmente, il carattere elettivo e rappresentativo delle cariche negli enti locali (quanto alla provincia, ad esempio, si stabilisce che il consiglio provinciale venga composto da consiglieri scelti dai consigli comunali con provvedimenti sottoposti al parere del Re).

È questo lo scenario amministrativo che fa da sfondo, appena un anno dopo, allo Statuto proclamato da Carlo Alberto nel 1848 che rimarrà ininterrottamente in vigore in Italia per un secolo, sino all'approvazione della Costituzione repubblicana e con il quale il Re-

gno di Sardegna diviene una monarchia costituzionale, sancendo l'evoluzione dello Stato da patrimoniale in liberal-costituzionale (Calandra 1978; Cassese 1983).

Non è ancora quello del 1848, tuttavia, l'ordinamento amministrativo con il quale il Regno di Sardegna si presenta alle soglie dell'unità d'Italia. Occorrerà attendere poco più di dieci anni allorché, nel clima di urgenza a seguito delle prime annessioni al Regno, in base alla legge sui pieni poteri dell'aprile 1859 che delegava il Re (e quindi il governo) ad adottare «tutti gli atti necessari alla difesa della Patria e delle istituzioni», viene emanato il decreto n. 3702 del 1859. Meglio conosciuto come «decreto Rattazzi», si tratta del provvedimento legislativo cardine del sistema amministrativo locale, non soltanto del regno di Sardegna bensì dello stesso regno dell'Italia unita che lo farà proprio nel 1861.

Sul versante comunale e provinciale, il decreto Rattazzi mira innanzitutto a risolvere i numerosi attriti nati dopo la legge del 1848 tra gli organismi di governo dei territori provinciali, ossia divisioni e province: per la loro maggiore estensione geografica e conseguente maggiore ampiezza della operatività, le prime avevano infatti finito per assumere un'importanza ben maggiore rispetto alle province, tanto da assorbirne progressivamente molte delle funzioni. Ebbene, il decreto del 1859 taglia questo nodo gordiano trasformando le precedenti Divisioni in *Province* e le precedenti province in *Circondari*. Questi ultimi, tuttavia, non godono di personalità giuridica ma, insieme ai *Mandamenti*, che ne costituiscono una suddivisione interna, permangono solo come partizioni territoriali del regno. Solo due, dunque, sono adesso gli organismi con personalità giuridica che operano in periferia: le *Province* e i *Comuni*.

Quanto, in particolare, alla provincia – concepita «come una grande associazione di comuni destinata a provvedere alla tutela dei diritti di ciascuno di essi ed alla gestione di interessi morali e materiali che hanno collettivamente tra loro» (Calandra 1978, p. 36) –, essa nasce come amministrazione autonoma in ambito locale col nome di *Deputazione provinciale*, che affianca l'organo rappresentativo elettivo, il *Consiglio provinciale*, con funzioni deliberative. Lo spirito accentratore, tuttavia, si ripropone attraverso l'istituzione del *Governatore* (l'ex «Intendente generale» di divisione), con funzioni di controllo sia politiche sia amministrative: nominato direttamente dal Governo, il Governatore presiede la Deputazione provinciale (organo che esercita sull'operato del comune il controllo di merito), e interviene con proprie proposte al Consiglio provinciale. Relativamente a quest'ultimo, poi, viene stabilito che i suoi membri siano eletti in base a mandato (come per i consiglieri comunali, l'elettorato attivo è esteso non più a una porzione di cittadini in base alla popolazione, bensì a tutti coloro che pagano una determinata imposta). Allo stesso modo di quelli comunali, inoltre, i

consiglieri provinciali durano in carica cinque anni, ma si rinnovano per 1/5 ogni anno, «mantenendo quindi sempre aperta la campagna elettorale, per la quale si attivano i funzionari governativi» (*ibidem*).

Con il nuovo assetto e le nuove regole, la concezione accentratrice e autoritaria del passato regime si propone ora in versione «paternalistica» (*ivi*, p. 37). Ma non solo. Le province, che ancora mantengono la cura delle istituzioni di carità e di beneficenza, vengono alleggerite degli stanziamenti obbligatori e dei carichi stradali, «il che significa, in buona sostanza, essere svuotate delle loro competenze» (*ivi*, pp. 36-37).

Appena un decennio è passato dalla promulgazione di quello statuto albertino il cui modello costituzionale traeva chiara ispirazione dall'ordinamento napoleonico del 1809. Eppure, ad eccezione del tributo lessicale concesso con la figura del Prefetto, poche e confuse se ne riconoscono le tracce. Perché, dunque, la rivoluzione amministrativa locale voluta da Napoleone Bonaparte – che in Francia, negli stessi anni, si mantiene in continuità con il suo passato napoleonico – non è riuscita a radicarsi nel tessuto amministrativo italiano?

La risposta sta probabilmente nel fatto che l'amministrazione locale piemontese prenapoleonica non è mai stata realmente livellata su parametri di rigorosa uniformità politica e gestionale: molti erano i privilegi e le deroghe giustificate in base a particolari situazioni locali, alimentati, peraltro, da quegli ampi margini di discrezionalità di cui godevano gli intendenti. Non soltanto, cioè, l'ordinamento e la vita amministrativa locale piemontese era refrattaria a che radicassero quella razionalità e quell'ordine sistematico che ispiravano l'architettura istituzionale del genio militare napoleonico – innestati, a loro volta, nella tipicità dell'assolutismo dell'*Ancien Régime* francese –, ma ancor meno era presente una coesione politica (in periferia come al centro) dei numerosi stati che componevano il variegato panorama italiano. Così come era accaduto dopo la rivoluzione giacobina dell'esperienza della repubblica cisalpina, dopo la caduta definitiva di Napoleone gli antichi stati si affrettarono a ripristinare nelle rispettive periferie – con l'interessato sostegno delle grandi potenze europee – l'ordine precedente. E sarà con questo ordine (scomposto) che i governi di casa Savoia dovranno fare i conti nei lunghi decenni del processo di unificazione.

2.3 Gli antecedenti della provincia nell'Italia preunitaria: l'ordinamento locale borbonico

L'importanza dell'ordinamento locale al tempo dei Borboni, tra XVIII e XIX secolo, si rivela sin da subito non altro che per il fatto che proprio qui, prima che in Piemonte, compare la «provincia» come il primo dei quattro livelli in cui era suddiviso il regno sul piano ammi-

nistrativo. Per il resto, anche in questa parte meridionale della penisola «l'amministrazione provinciale si è sviluppata seguendo quei criteri e quelle forme più idonee a stringere maggiormente i rapporti tra il centro e la periferia [muovendosi] sulla scia di una plurisecolare tradizione di accentramento le cui origini risalgono ai tempi della conquista normanna» (Ghisalberti 1963, pp. 33-34).

Al di là di queste somiglianze con il Nord, tuttavia, l'esperienza istituzionale locale del Mezzogiorno presenta due caratteristiche dominanti.

La prima è la sussistenza dello strapotere dei Baroni e della Chiesa, unitamente ai tanti residui del feudalesimo sul versante sia dell'organizzazione del territorio (l'arretratezza dell'agricoltura, coniugata con le forti limitazioni imposte anche alla libertà di lavoro per i contadini vassalli dei baroni) sia della diffusione e cogenza di numerosi privilegi del passato. Ad esso si contrappone il potere della corona, messo seriamente in pericolo dai privilegi e dalle giurisdizioni feudali. Un disegno, questo, nel quale il potere centrale non rinuncia ad avvalersi anche del ruolo dei comuni nati e sviluppatisi come città demaniali, ma per questo dotati di ben poca autonomia e di scarsa capacità d'influenza sia sull'uno che sull'altro versante dei poteri.

La seconda caratteristica, coerentemente con la prima, è la fitta congerie di norme e disposizioni d'ogni genere, e di giurisprudenza, sulle amministrazioni locali che crea quel clima aleatorio bastevole a disciplinare con discrezionalità gli equilibri di potere in ambito locale così da garantire nel regno una sufficiente pace sociale. Né grande, nel corso dell'epoca dei Borboni, sembra l'interesse alla semplificazione della sovrabbondanza normativa del tempo.

Per tutto il Settecento il territorio del regno di Napoli è ripartito in *Province* e *Comuni*, fra i quali stanno i *Distretti*, a loro volta suddivisi in *Circondari*. Solo le prime due, però, dispongono di una vera e propria struttura amministrativa. Nell'architettura centralistica dello stato, fulcro della vita politica, amministrativa e giudiziaria in periferia è la *Regia udienza provinciale*, la cui natura è esclusivamente giurisdizionale: un vero e proprio tribunale il cui compito è quello di esercitare la giustizia e risolvere il contenzioso in un gran numero di materie. La sua presidenza è assegnata al *Preside*, direttamente nominato dal sovrano, la cui professione – fatto curioso ma significativo – non era quella di magistrato bensì quella, preferibilmente, di militare; ufficiale delle forze armate, cioè, e in tale veste a capo delle truppe dislocate nel territorio dell'Udienza provinciale. Ciò non toglie che i suoi poteri si estendessero anche in campo politico-amministrativo, in materia di annona o di vigilanza sull'attività dei funzionari governativi, percettori e tesorieri provinciali, incaricati di raccogliere nelle diverse «università» della zona i contributi dovuti all'erario, sino a quello di impedire le inframmet-

tenze baronali nella nomina degli amministratori locali e nella esazione dei diritti e dei censi contrari alle leggi ed agli usi che derivavano ad essi dalle numerose norme succedutesi nel tempo. Un potere assai delicato, quest'ultimo, tanto da lasciare persino che si pensasse al Preside come al difensore dei diritti dei sudditi contro le pretese feudali (Pannone 1924 in Ghisalberti 1963, p. 23).

Tutto questo fino a quando anche nel regno di Napoli irrompe fragorosamente prima la rivoluzione giacobina, con la breve esperienza (appena pochi mesi) della Repubblica Partenopea del 1799, e poi la decennale dominazione murattiana, tra il 1806 e il 1815. Entrambi avvenimenti, questi, che contribuiscono a interrompere bruscamente i faticosi tentativi di riorganizzazione delle amministrazioni locali ai quali stavano lavorando i ministri borbonici, ispirate, sia pure con alcune differenze, alle intendenze provinciali della monarchia piemontese.

Come era accaduto altrove, anche nel regno di Napoli grande fu l'impatto dell'esperienza napoleonica in ambito locale; in particolare per via della creazione – assoluta novità in chiave moderna – dei *Consigli generali di provincia*, primo passo verso una forma di rappresentanza politica in periferia.

Questo accadeva a Napoli. In Sicilia, invece, dove Ferdinando I di Borbone si era rifugiato partito in fretta e furia da Gaeta nel 1806, veniva promulgata, richiesta a gran voce dalla nobiltà siciliana e sostenuta dagli interessi economici inglesi nell'isola, la Costituzione del 1812. Esperienza effimera, tuttavia. Alla caduta di Napoleone, infatti, seguì il ritorno a Napoli dei Borbone, ora sotto la forma del regno delle Due Sicilie. Iniziava l'epoca della Restaurazione.

Fu proprio questa unificazione dei due regni di Napoli e Sicilia che costituì il grimaldello per il ritorno ad un regime oppressivo tanto quanto quello passato. Emblematico il caso della Sicilia che ne fu la prima vittima: conseguenza della unificazione fu la soppressione di quel Parlamento siciliano (e con esso della Costituzione del 1812) che rappresentava un'istituzione plurisecolare dell'isola (sin dal lontanissimo 1130) a garanzia del potere di autogoverno delle sue élite aristocratiche ed ecclesiastiche in piena continuità con i principi del feudalesimo (Buttà 1977). La protesta di quelle élite non tardò ad arrivare, innescando la miccia di quei moti insurrezionali del 1820 che si risolsero, però, con un nulla di fatto.

Tantissimo è stato scritto, e non a torto, sulla Costituzione siciliana del 1812, maturata nel quadro dei molteplici tentativi di rinnovamento delle istituzioni che investirono l'intera Europa tra fine XVIII e i primi decenni del XIX secolo, frutto, per lo più, dell'elaborazione filosofica e ideologica dell'illuminismo; tentativi ai quali non poco contribuì anche la cultura politica inglese – la Sicilia come «laboratorio politico» ad opera del cosiddetto «partito inglese» (Giarrizzo 1989) – alla ricerca

di una via riformista e moderata in grado di produrre nuovi equilibri sociali senza però distruggere gli stati dalle loro fondamenta (Sciacca 1966; Romeo 1950; Renda 1963). Fatto sta, comunque, che quella Costituzione costituì un passaggio decisivo nell'evoluzione del sistema amministrativo locale: rispetto alla precedente distinzione della Sicilia nei tre grandi «valli» risalenti alla dominazione araba – Val di Mazara, Val Demone e Val di Noto – il territorio dell'isola viene ora suddiviso in *Distretti* (o «comarche»), 23 in tutto, ciascuno con un proprio capoluogo. Le innumerevoli controversie sorte tra queste città capoluogo e le molte altre città che aspiravano ad assumere questo ruolo (cui erano connessi taluni privilegi in campo politico ed economico) ne resero difficile la piena applicazione. La strada era però ormai tracciata, e lungo quella direttrice si muoverà il regno delle Due Sicilie, prima, con la legge 12 dicembre 1816 (riferita alla parte continentale del regno), poi con il regio decreto dell'11 ottobre 1817 (destinato alla Sicilia) che introduce decisive novità nell'ordinamento di province e comuni.

In particolare, la riforma amministrativa prevede la ripartizione della Sicilia in 7 *Intendenze* (a loro volta articolate nei 23 distretti), al cui controllo tutti i comuni, e anche tutta la vita locale, sono subordinati. Si tratta, per intendersi di 7 delle attuali 9 province siciliane (a quel tempo Ragusa e Siracusa erano unite in una sola provincia, così come lo erano Enna e Caltanissetta).

La coincidenza di Intendenza e Provincia non deve però trarre in inganno. Nel primo caso (intendenza) il termine definisce l'organo di governo del territorio provinciale, organo periferico dello Stato, con a capo l'Intendente di nomina regia. Nel secondo caso (provincia) il termine si riferisce al territorio stesso in base ai suoi confini amministrativi, per il quale è previsto il Consiglio provinciale quale organo di rappresentanza territoriale, ma in posizione gerarchicamente sottoordinata rispetto all'Intendente. A loro volta le singole intendenze sono articolate in Distretti (sedi di sotto-intendenza) il cui organo di rappresentanza è costituito dal Consiglio distrettuale.

In questa architettura amministrativa periferica «uniforme, strutturata gerarchicamente, con compiti di forte controllo e sorveglianza sui corpi locali» (Pezzino 1988, p. 26) sono presenti, però, anche i germi di quel bipolarismo istituzionale nel quale è destinato a naufragare il tentativo di tenere in equilibrio, in periferia, regole formali e poteri sostanziali. È certamente vero, infatti, che l'apparato statale periferico è saldamente nelle mani dell'unica figura dell'Intendente nella quale si concentra la responsabilità del nuovo rapporto centro-periferia; altrettanto vero, però, è che, tramite i Consigli provinciali e distrettuali, si realizza un raccordo tra le varie realtà locali, non più isolate nel rapporto diretto col centro ma raccordate a livello intermedio dalla figura dell'intendente. Ed è in questo collegamento – spesso mediato da quel

ceto forense da tempo affiancato alla nobiltà (Lupo 1988) – che le istituzioni municipali possono trovare gli strumenti per realizzare e gestire un ruolo di direzione del territorio di competenza, e i gruppi dirigenti provinciali un potenziale spazio aperto di intervento (Benigno, Torrisi 1995).

Sappiamo che dietro la razionalizzazione dell'organizzazione amministrativa (Landi 1977) – anche nella previsione di un sia pur generico potere di controllo del Consiglio provinciale nei confronti dell'attività dell'Intendente – la riforma borbonica prova a disinnescare la miccia di quei fermenti autonomistici e di quella frattura fra aristocrazia e dinastia alimentati, entrambi, dal preesistente sistema di privilegi nobiliari e disgregazioni feudali. La modernità della nuova forma di accentramento inaugurata dai Borboni, attraverso una sorta di burocratizzazione della «monarchia amministrativa» (Galasso 1972) sta proprio nel tentativo di spingere i gruppi di potere locale a divenire parte dei nuovi apparati istituzionali, provando così a spostare i conflitti al loro interno dove sarebbe stata più facile la loro regolazione. La modestia dei risultati mostra però quanto vera fosse l'intuizione dei costituzionalisti inglesi del tempo – e, prima ancora, di riformatori come Tanucci e, soprattutto, Caracciolo (Romeo 1950) – circa la necessità di una riforma agraria come premessa e condizione indispensabile per un sistema istituzionale pienamente in grado di debellare la radicata cultura feudale. Innestata su questa cultura, anzi, la riforma del 1816-1817 pone le basi di quella sorta di sovrapposizione tra provincia e Prefettura che costituirà, particolarmente in Sicilia, il *leit motiv* per tutto il corso dell'800 e del '900 sino ai primi anni della Repubblica.

Gli anni che seguirono furono particolarmente convulsi. La politica riformista inaugurata da Ferdinando II sin dal 1830 faticò non poco a essere implementata. La stessa Costituzione, ispirata al modello francese promulgata nel gennaio del 1848, sull'onda della Rivoluzione indipendentista siciliana di quell'anno, fece la stessa fine di quella del 1812: sospesa nei fatti già nel 1849. Seguì un ritorno al vecchio accentramento ispirato a una decisa intolleranza nei confronti delle istanze liberali. Né l'ascesa al trono, nel 1859, di Francesco II riuscì a scongiurare «la fine di un regno» (De Cesare 1909).

L'unificazione politica dell'Italia, sotto la guida del regno di Sardegna, era già cominciata e di lì a poco avrebbe riguardato anche la parte meridionale della penisola. Nella imminenza della sua caduta, il regno delle due Sicilie era articolato su quattro distinti livelli amministrativi: le *Province*, suddivise in *Distretti*, a loro volta suddivisi in *Circondari* e, infine, questi in *Comuni*. Negli anni '40 dell'XIX secolo le province del regno erano in tutto 22, delle quali 15 nella «Sicilia citeriore» (ex regno di Napoli) e 7 nella «Sicilia ulteriore» (ex regno di Sicilia).

2.4 La provincia dall'unità d'Italia alla caduta del fascismo

L'abbondante letteratura di cui ormai disponiamo a proposito dell'evoluzione del sistema amministrativo locale a partire dall'unità d'Italia esime dal ricostruirne qui i dettagli. È sufficiente solo ricordare che la legge sull'ordinamento comunale e provinciale n. 2248 del 1865 – che inaugura la vita delle neonate province italiane – altro non fa che riproporre, con scarsissime modifiche, quanto era contenuto nei decreti del 1859 e del 1861, ivi compreso il fatto di porre il *Prefetto* – nuovo titolo attribuito al Governatore già dal 1861 – a capo della *Deputazione provinciale*, a sua volta costituita da dieci membri eletti dal Consiglio provinciale, ma con ampi e decisivi poteri anche sulla vita e l'attività dei comuni. Al Prefetto viene così definitivamente riconosciuta quella doppia funzione che costituirà il principale vulnus e tema di interminabile discussione circa il ruolo politico dell'«ente intermedio» nei rapporti tra centro e periferia in Italia tra XIX e XX secolo (Calandra 1978, p. 50).

Una linea politica maturata sotto la pressione dell'urgenza, si traduce, così, in uno stabile disegno organizzativo (una rigida catena gerarchica di autorità politico-amministrative che procedeva a senso unico dal centro alla periferia) destinato a fondare i caratteri del sistema amministrativo, non meno che a influenzare taluni importanti aspetti della futura struttura del sistema politico italiano. In questa vicenda, però, il tema dell'urgenza non basta a giustificare il fatto che si sia persa l'occasione per fondare la neonata provincia italiana su un impianto di poteri e competenze chiaro e ben distinto rispetto all'ente locale per eccellenza, il comune, e adeguato a rispondere ai bisogni della periferie. Sin da subito, invece, sono prevalse quelle ambiguità, incertezze e compromessi che ne costituiranno altrettanti vizi d'origine, finendo anche per farne sempre più l'«anello debole» della filiera istituzionale. Innestata nel tronco delle istituzioni, diverse e variamente definite ma tutte a carattere egemonico, che l'hanno storicamente preceduta nel governo intermedio tra comune e Stato, la provincia che nasce in Italia con l'Unità vede sacrificato il suo profilo amministrativo in favore di quello politico.

Che, poi, sulla formula organizzativa adottata nella scelta accentratrice abbia influito l'esperienza bonapartista, non c'è dubbio; tanto più nella versione perfezionata da Napoleone III da tirannide rivoluzionaria in «strumento di ordine e sicurezza» (Ragionieri 1967, p. 78). Così come altrettanto certamente ha pesato la Questione meridionale, almeno nella versione ribellistica e antistatalista di quei primi anni del neonato stato unitario (Salvemini 1925; Croce 1928). E tuttavia, né l'una né l'altra possono essere del tutto separate dalla linea di continuità che le lega al passato delle singole realtà locali. Quando, anzi – il riferimento è soprattutto alle riforme bonapartiste – in alcune esperienze

storiche a cavallo tra Settecento e Ottocento si è provato a recidere quella linea, tutti i residui del passato sono tornati a riemergere con forza. Ancora una volta, dunque, il punto della questione non è tanto quello della scelta accentratrice, del tutto spiegabile su base storica sin dal tempo delle monarchie assolute, bensì quella di un disegno politico nel quale l'accentramento si coniuga con il modello di sviluppo economico del nuovo stato unitario, unitamente alla ristrettezza del ceto politico risorgimentale e alla sua base di classe (Rotelli 1981, 1978).

Non sappiamo quanto chiara fosse per i protagonisti del tempo quella connessione. Resta il fatto, però, che la scelta accentratrice si è rivelata come formidabile strumento nel campo politico amministrativo di un modello di sviluppo che implica lo squilibrio territoriale (cioè il sottosviluppo delle regioni meridionali), cui è funzionale l'assenza di robuste autonomie locali in grado «di orientare la politica e l'economia locali in senso conforme agli interessi delle rispettive popolazioni» (Rotelli 1978, p. 973).

Ma se così stanno le cose, è più che lecito provare a rovesciare la prospettiva dalla quale leggere la dinamica accentramento-decentramento: non quanto la centralizzazione sia servita a livellare le istituzioni in periferia, bensì quanto e come, al contrario, l'articolazione dei poteri (frammentati e deboli) in periferia abbia inciso sul modo di dispiegarsi e di evolvere della scelta centralizzatrice.

Per tutte queste ragioni, allora, il giudizio sulla legge comunale e provinciale del 1865 non può esaurirsi nella sola ideale continuità con i provvedimenti del 1859 e del 1861, bensì ne deve soprattutto riconoscere il carattere di «pilastro», oltre che sul piano giuridico come «vero e proprio codice di diritto pubblico» (Ghisalberti 1963, p. 224), soprattutto sul piano politico ed economico degli equilibri tra centro e periferia e degli spazi di autodeterminazione riconosciuti al potere locale. D'ora in avanti tutta la storia della provincia italiana sarà un tutt'uno con quella del Prefetto, dipanandosi, nel bene e nel male, nell'intreccio di rispetto delle norme e di percezione-riconoscimento di un ruolo politico. Con l'inevitabile conseguenza di fare del Prefetto il vero protagonista della scena, impegnato, come i suoi predecessori, «a costruire la base consensuale del potere attraverso un'infinita serie di compromessi inseguendo il tortuoso dispiegarsi dei particolarismi locali» (Porro 1973 in Calandra 1978, p. 61); al punto da vedersi persino snaturate le funzioni e lui stesso trasformato in uno strumento illiberale (Ghisalberti 1963, p. 232).

Anche dopo il 1865, così, il potere prefettizio nel governo della periferia del regno attraverserà indenne gli interventi legislativi successivi così come i dibattiti e le proposte che ad essi si accompagneranno nel corso di tutto il secolo XIX e oltre: dai tanti progetti o semplici «finte sull'autonomia locale» (Calandra 1978, p. 131) che, a partire dal 1876

con l'avvento della sinistra di Depretis al governo, furono accuratamente insabbiati «nel generale clima di trasformismo e di dissoluzione dei partiti tradizionali» (Ragionieri 1967, p. 163), alla nuova legge comunale e provinciale del 1888, durante il governo Crispi (confluita nel Testo unico del 1889), fino alla legge n. 346 del 1896 (confluita nel nuovo Testo unico della legge comunale e provinciale del 1898). Vero è che le nuove norme sanciscono il progressivo carattere elettivo dei Sindaci (da parte dei Consigli comunali) – prima limitato ai soli comuni con oltre diecimila abitanti e poi esteso a tutti – unitamente al progressivo allargamento del diritto di voto a tutti i cittadini non analfabeti. Sul versante opposto, però, già la legge del 1888 aveva posto in pratica nelle mani del Prefetto la neo-istituita *Giunta provinciale amministrativa* (pur essendo parzialmente elettiva), cui affidava il controllo di merito sugli atti dei comuni e delle province.

Al giro di boa del secolo, tocca al governo Giolitti (1904-1914) affrontare il tema dei rapporti tra centro e periferia. Giolitti si dichiarava favorevole al decentramento come «unico ordinamento logico per un paese, come l'Italia, di regioni così diverse per clima e per condizioni economiche e sociali, e consigliato al fine politico di diminuire le ingerenze parlamentari, e dalla necessità di avere un'amministrazione meno costosa e più conforme ai bisogni delle popolazioni» (Giolitti 1952, p. 223). Dopo un primo tentativo mal riuscito – con la legge n. 34 del 1904 – Giolitti fa approvare dal Parlamento la legge n. 640 del 1913, le cui norme costituiranno il nucleo del nuovo Testo unico delle leggi comunali e provinciali del 1915. A parte l'ulteriore allargamento del diritto di voto, la sua importanza si segnala soprattutto per un aspetto: il rinnovamento integrale del Consiglio comunale (e di conseguenza del Sindaco e della Giunta) alla scadenza naturale, ogni quattro anni. Analogamente viene disciplinato il Consiglio provinciale (e di conseguenza il Presidente della provincia e la sua Giunta). Nulla però cambia a proposito del ruolo del Prefetto come capo di fatto dell'organo di controllo sull'attività degli enti locali.

Come sappiamo, in questi primi decenni del secolo XX, l'opera di Giolitti si esplica principalmente sul terreno del *welfare* e della nazionalizzazione di alcuni servizi. Il che ne rivela anche l'abilità e l'intelligenza politica nel provare ad affrontare il tema del decentramento non più, come diremmo oggi, «dall'alto» bensì «dal basso»: rafforzare i poteri locali in termini di competenze e di servizi erogati così da arricchire di contenuti le rivendicazioni autonomistiche e rafforzarne il potere contrattuale nei confronti del centro. L'esito è l'emersione della contraddizione tra crescenti poteri «di fatto» e limitati poteri «di diritto». Una contraddizione, questa, che intercetta – non a caso – l'affermarsi sulla scena politica dei primi partiti di massa, quello socialista (1891) e quello popolare (1919) forti, entrambi, del loro patrimonio culturale e

ideologico che riconosceva nei Comuni il campo più adatto della loro attività.

Come è noto, profondo e articolato è stato il dibattito in questi anni a cavallo tra XIX e XX secolo sia ad opera dei socialisti che dei cattolici. Il quadro nel quale si muovevano i primi era prevalentemente quello della critica che le correnti democratiche volgevano allo Stato accentratore e borghese, uscito dalla unificazione nazionale, alimentato dal mito della Comune di Parigi vista come primo esempio di potere operaio nella storia della umanità. L'avversione del mondo cattolico per lo Stato liberale, ispirata sul piano ideologico al motivo del profondo contrasto tra liberalismo e cattolicesimo, si alimentava invece anche della classica distinzione fra «paese legale» e «paese reale». Fatto sta che l'avvento del fascismo pone nuovamente fine al discorso, rafforzando con i suoi limitati ma significativi prodotti normativi i caratteri autoritari e accentrati del sistema.

Prima in forma parziale, con la legge n. 237 del 1926, poi in forma generale con la legge n. 957 del 1927, viene stabilita per i comuni la nomina governativa dei *Podestà* (Sindaci), coadiuvati dalla *Consulta municipale*, superando così l'«elettoralismo democraticista». Nel 1928, poi, una legge introduce una modifica analoga nelle province: Consiglio provinciale e Deputazione provinciale scompaiono accorpati nell'unico organo chiamato *Rettorato provinciale*, costituito da un numero variabile di «rettori» in base alla popolazione della provincia; le competenze della Deputazione provinciale e del suo Presidente vengono accentrate in un organo monocratico, il *Preside* (di antica memoria nel regno di Napoli), di nomina regia. Nel 1939, infine, si imporrà agli enti locali di chiamarsi «ausiliari» anziché «autarchici» perché l'autarchia evoca l'autonomia e perché il «bastare a se stesso» può essere solo dello Stato (Calandra 1978, p. 286). Nel frattempo, si era proceduto alla statalizzazione dei Segretari comunali, nominati ora dai Prefetti, ai quali, come «occhio del governo», devono fornire informazioni sull'andamento dei comuni, e alla soppressione dei Circondari, che prima erano state circoscrizioni sub-provinciali sedi di tribunali e sotto-prefetture.

Nel corso del ventennio fascista nulla intacca dunque il potere del Prefetto fissato al tempo dell'unità d'Italia. Era nato, allora, come interprete del decentramento burocratico – «unica forma di decentramento compatibile con l'accentramento politico ed amministrativo» (Ragionieri 1967, p. 104) – e tale rimarrà per tutto il tempo. Percepito a quel tempo come appartenente a una classe politica di ottimati, il suo ruolo era anche quello di italianizzare l'amministrazione. Tale era infatti il senso di quella «osmosi tra politica e amministrazione» che sarebbe durata con regolarità sino agli anni '90 del XIX secolo (Cassese 1977): accadeva che prefetti venissero nominati senatori e che deputati

ed anche ex-ministri abbandonassero il loro mandato per essere inviati a governare in provincia.

C'è però un'incrinatura in questo assetto: mentre per le grandi città il personale prefettizio proveniva da elementi di spicco delle forze politiche moderate, per le minori province meridionali il maggior numero dei prefetti proveniva dal personale burocratico delle province sarde; personale di non eccelse capacità di governo, ma politicamente fedele al nuovo ordine statale. «Sono essi come del resto nelle altre regioni d'Italia, i gradi minori della burocrazia di prefettura che faranno sorgere e daranno l'esca maggiore alla polemica sul piemontesismo. Essi considerano la loro destinazione un esilio, cui sottrarsi prima possibile, e gli amministrati un popolo coloniale» (Ragionieri 1967, p. 110). Comune tanto agli uni quanto agli altri era però l'alto senso della funzione come rappresentanti dello Stato; un tratto, questo, «che discende da quell'alto concetto di sé, dalla piena consapevolezza del fatto che tanta concentrazione di poteri non poteva andare disgiunta da una concentrazione delle responsabilità» (*ivi*, p. 121). Un'omogeneità di poteri e di senso della funzione, dunque, che tuttavia contraddiceva con la stridente diversità di provenienza e di sede assegnata, che crea una sorta di paradosso istituzionale. Da dove passava, allora, il limite dell'azione del Prefetto fra tutelare o soffocare la vita politica locale? Basta ricordare i "malfamati" prefetti della Sinistra, mandati di provincia in provincia a sbaragliare gli avversari moderati, o i prefetti giolittiani, «scioglitori di amministrazioni comunali dirette da forze non governative e grandi manipolatori di elezioni sicure» (*ibidem*).

2.5 La provincia all'alba dell'Italia repubblicana

Nel generale clima di rottura con l'esperienza del ventennio fascista, era naturale che il tema delle autonomie locali fosse tra i caposaldi dell'impianto costituzionale della nuova Italia repubblicana. L'incertezza e il carattere compromissorio delle soluzioni adottate dai costituenti nulla però riuscirono a risolvere del coacervo di ambiguità di ruolo e funzioni – il più delle volte frutto di "ritaglio" rispetto a quelle di stato e comuni – che avevano accompagnato gli organi deputati a reggere le sorti della provincia sin dal XVIII secolo.

Molte voci si sono levate per evidenziare i limiti della Carta costituzionale. Prima di tutto, certo, a proposito delle Regioni (Giannini 1963; Berti 1979; Rotelli 1973 e 1978; D'Amico 1982), ma non meno a proposito anche delle province che, ad esempio secondo Ugo La Malfa, «non avrebbero avuto più uno spazio autonomo con l'avvento delle maggiori entità nazionali, potendosi le stesse prospettare, semmai tutt'al più, come organismi strumentali nel quadro delle stesse

regioni» (Vignocchi, Ghetti 1980, p. 8). Ciononostante, l'Assemblea costituente mantenne fermo il punto, ritenendo che taluni servizi – in particolare, igiene, sanità, viabilità – sarebbero stati meglio resi alla collettività se esplicati direttamente dall'ente provinciale. Di più. La provincia, ritenuta dal costituente insopprimibile, vide valorizzate le sue funzioni tanto da essere posta in una posizione di fatto sovra ordinata rispetto ai comuni (art. 128 Cost.).

Tab. 2.1 – *Evoluzione delle province italiane. 1861-2013*

Anno	*N*	*Province istituite*	*Note*
1861	59		
1866	68	Belluno, Mantova, Padova, Rovigo, Treviso, Venezia, Verona, Vicenza e Udine	Annessioni del Veneto e del mantovano
1870	69	Roma	Annessione di Roma
1920	70	Trento	Annessione della Venezia Tridentina e della Venezia Giulia
1921	70		La provincia di Terre di lavoro diventa «Caserta»
1923	73	Spezia, Trieste, dello Ionio	La provincia di Porto Maurizio diventa «Imperia»
1924	76	Fiume, Pola, Zara	
1927	93	Aosta, Vercelli, Varese, Savona, Bolzano, Gorizia, Pistoia, Pescara, Rieti, Terni, Viterbo, Frosinone, Brindisi, Matera, Ragusa, Castrogiovanni, Nuoro	Castrogiovanni diventa «Enna» e Girgenti «Agrigento»
1930	93		Spezia diventa «La Spezia», mentre Fiume diventa «Carnaro»
1934	94	Littoria	
1935	95	Asti	
1939	95		Aquila degli Abruzzi diventa «L'Aquila»
1940	95		La provincia del Friuli diventa «Udine»
1941	98	Zara, Spalato e Cattaro	
1945	96	Lubiana	Littoria diventa «Latina», Aosta diventa «Valle d'Aosta»

1947	91		L'Italia perde la Dalmazia e le province dell'Istria e del Carnaro, e parte delle province di Trieste e Gorizia
1951	91		La provincia dello Ionio diventa «Taranto»
1954	92	Trieste	
1968	93	Pordenone	
1970	94	Isernia	
1974	95	Oristano	
1992	103	Verbano-Cusio-Ossola, Biella, Lecco, Lodi, Rimini, Prato, Crotone, Vibo Valentia	Forlì diventa «Forlì-Cesena»
2001	107	Olbia-Tempio, Ogliastra, Medio Campidano e Carbonia-Iglesias	
2004	110	Monza e Brianza, Fermo Barletta-Andria-Trani	
2009	110		Massa-Carrara ridiventa «Massa e Carrara»
2012	110		DL 95/2012 sul riordino delle province

Fonte: Elaborazione propria.

A proposito della scelta operata nel 1945 dalla Consulta siciliana, ancora aperta rimane però una domanda: fermo restando che il rimprovero mosso all'esperienza prefettizia (del periodo fascista non meno che di quello dell'Italia liberale) può servire a spiegare le ragioni della abolizione della provincia, perché i consultori non hanno voluto fermarsi a questa sola parte *destruens* dell'articolato normativo e hanno invece deciso di affrontare la questione dell'«ente intermedio» e, soprattutto, di scegliere, per questo, proprio la formula del Libero consorzio di comuni? L'indizio principale si ricava proprio da quella che appare a prima vista come una stranezza della discussione avvenuta in seno alla Consulta siciliana nel corso del 1945: la maggior parte del dibattito è dominato dal tema dell'assetto economico siciliano e della sua grave arretratezza (Ars 1975-1976). Tutt'altro che strano, questo fatto rivela bene la consapevolezza dei padri dello Statuto siciliano a proposito del circuito funzionale che legava il modello economico e sociale, da un lato, alla formula istituzionale per il governo della periferia, dall'altro. Che il ruolo politico del Prefetto fosse quello di mantenere l'ordine sociale è fuor di dubbio. Solo che in esso si specchiava l'ordine economico, dei rapporti tra ceti sociali in un'economia ancora impregnata di feudalesimo, e per il quale esiziale poteva rivelarsi l'autonomia delle

istituzioni locali e la loro possibilità di associarsi in un unico soggetto. Nessuna sorpresa, allora, se la scelta della Consulta cade sul Libero consorzio di comuni. Anche se non da parte di tutti, sin da quel lontano 1945 le idee erano molto chiare: non abbandonare i comuni alla loro antica fragilità bensì dare a essi la possibilità, attraverso l'associazionismo, di configurarsi come soggetto unico e interlocutore autorevole nei confronti di quella Regione la cui specialità poteva fare presagire – così come poi accadrà – un'ulteriore e più insidiosa forma di accentramento accanto a quello tradizionale statale.

Capitolo Terzo

La politica di riordino istituzionale in Italia fra centralismo e autonomismo

Mauro Salvato

3.1 L'obbligo della gestione associata per i piccoli comuni

Le trasformazioni dell'assetto istituzionale dello Stato italiano, dall'Unità ad oggi, hanno oscillato fra spinte centralistiche e spinte autonomistiche. Le riforme istituzionali sono state fatte spesso secondo una logica incrementale, aggiungendo o cambiando singoli livelli del sistema, sulla base di esigenze contingenti, senza una valutazione della coerenza d'insieme del sistema istituzionale (Gardini 2011). Dopo la stagione delle riforme in senso autonomistico degli anni '70 e '90, negli ultimi anni, sulla spinta delle politiche di rigore finanziario imposte dall'Unione Europea e dai mercati finanziari, sono state introdotte trasformazioni istituzionali ispirate ad una logica di centralizzazione (Mangiameli 2013). Ciò che desta forte perplessità è che tali trasformazioni, anche molto rilevanti sotto il profilo costituzionale, siano state introdotte sulla spinta di provvedimenti urgenti di riduzione e razionalizzazione della spesa (Piperata 2012).

Gli interventi di riordino istituzionale degli ultimi anni, a partire dal 2010, si articolano su tre direttrici: l'obbligo della gestione associata per i piccoli comuni; il riordino delle province e la costituzione delle città metropolitane; la reintroduzione di controlli sulla spesa delle regioni. Vediamoli nel dettaglio.

Il legislatore, introducendo l'obbligatorietà della gestione associata delle funzioni comunali prima con la L.122/2010 e poi con la L.148/2011, persegue l'obiettivo di ovviare al limite dimensionale dei piccoli comuni, ai fini gestionali, ma nello stesso tempo preservandone l'esistenza e l'identità. La gestione associata è pensata come uno strumento dei comuni per ridurre la spesa e ottimizzare la gestione senza

intaccare il livello dei servizi ai cittadini. L'aggregazione deve essere fatta a costo zero, senza indennità aggiuntive per gli amministratori e senza aumento del costo del personale, ovvero utilizzando il personale comunale.

Se attuata, sarà la più grande riforma degli enti locali dall'Unità d'Italia, una vera e propria rivoluzione del governo locale, anche se avrà un diverso impatto nelle varie regioni per la diversa incidenza relativa dei piccoli comuni.

L'obbligo di gestione associata riguarda oltre il 70% dei comuni italiani e coinvolge in modo diverso le varie parti d'Italia, che comprendono comuni molto differenziati per dimensione demografica. Si va dal Piemonte con circa 4,5 milioni di abitanti e 1.206 comuni, 1.071 dei quali, in buona parte montani, al di sotto dei 5.000 abitanti (89%), alla Puglia con circa 4 milioni di abitanti e 258 comuni, dei quali 84 sotto i 5.000 abitanti (33%), alle aree di montagna che hanno quasi tutti i comuni al di sotto dei 3.000 abitanti (Tab. 3.1).

Tutti i comuni d'Italia – dal più grande (Roma, con 2.761.477 abitanti) al più piccolo (Pedesina, in provincia di Sondrio, con 34 abitanti) – devono svolgere le stesse funzioni, poiché non esiste un ordinamento differenziato per comuni piccoli, medi e grandi (Vandelli 2013), salvo che per le dieci città metropolitane in via di costituzione.

La L.135/2012 dispone per i piccoli comuni al di sotto dei 5.000 abitanti (3.000 nelle aree montane) l'obbligo di gestione associata di tre delle funzioni fondamentali di loro competenza entro la fine del 2012 e delle altre sei funzioni entro la fine del 2013, mediante convenzioni, unioni o fusioni di comuni, salvo ulteriori proroghe[1]. Tali funzioni comprendono in sintesi: l'amministrazione, la gestione finanziaria-contabile e il controllo; i servizi pubblici di ambito comunale; il catasto; la pianificazione urbanistica ed edilizia; la protezione civile; la raccolta, lo smaltimento e il recupero dei rifiuti urbani; i servizi sociali; l'edilizia e i servizi scolastici; la polizia municipale e la polizia amministrativa locale[2].

Fra le funzioni fondamentali rientrano anche i servizi demografici, che però non devono obbligatoriamente essere gestiti in forma associata, ma possono esserlo. Invece, sono da gestire obbligatoriamente in forma associata le funzioni il cui esercizio comporta l'uso di tecnologie di informazione e comunicazione.

[1] La legge di stabilità 2014 prevede lo slittamento dei termini, fissando l'obbligo di gestione associata di altre tre funzioni fondamentali entro il 30/06/2014 e delle restanti entro il 31/12/2014.

[2] Il Ddl Delrio (di cui parleremo dopo) nella versione definitiva, prevede anche le seguenti attività, che possono essere svolte dalle unioni di comuni in forma associata: le funzioni di responsabile anticorruzione, le funzioni di responsabile per la trasparenza, le funzioni dell'organo di revisione, le funzioni di competenza dell'organo interno di valutazione.

Tab. 3.1 – *Popolazione, numero di comuni e incidenza dei piccoli comuni (<5.000 abitanti) per regione. 2013*

Regione	*Popolazione*	*N. comuni totale*	*N. comuni ≤ 5 mila ab*	*% comuni ≤5mila ab*	*N. medio abitanti per comune*	*N. medio ab. per comune ≤5mila ab.*
Valle d'Aosta	127.844	74	73	98,7	1.728	1.276
Piemonte	4.374.052	1.206	1.071	88,8	3.627	1.234
Liguria	1.565.127	235	183	77,9	6.660	1.369
Lombardia	9.794.525	1.544	1.086	70,3	6.344	1.985
Trentino-Alto Adige	1.039.934	333	299	89,8	3.123	1.551
Veneto	4.881.756	581	313	53,9	8.402	2.570
Friuli-Venezia Giulia	1.221.860	218	155	71,1	5.605	1.858
Emilia-Romagna	4.377.487	348	156	44,8	12.579	2.661
Toscana	3.692.828	287	134	46,7	12.867	2.432
Umbria	886.239	92	59	64,1	9.633	2.147
Marche	1.545.155	239	172	72,0	6.465	1.998
Lazio	5.557.276	378	253	66,9	14.702	1.841
Abruzzo	1.312.507	305	250	82,0	4.303	1.453
Molise	313.341	136	125	91,9	2.304	1.254
Campania	5.769.750	551	331	60,1	10.471	2.067
Puglia	4.050.803	258	84	32,6	15.701	2.598
Basilicata	576.194	131	99	75,6	4.398	1.963
Calabria	1.958.238	409	327	80,0	4.788	2.049
Sicilia	4.999.932	390	200	51,3	12.820	2.449
Sardegna	1.640.379	377	313	83,0	4.351	1.688
Totale	59.685.227	8.092	*5.683*	*70,2*	7.376	*1.823*

Fonte: Dati Istat al 1 gennaio 2013.

È evidente che i piccoli comuni non sono in grado di gestire tutte le funzioni citate in precedenza e che questo costituisce una fonte di ineguaglianza delle opportunità per i cittadini residenti e per le imprese ivi localizzate, che peraltro si spostano sul territorio molto più di un tempo, avendo modo di rilevare direttamente le disparità, ad esempio, dei livelli e delle tariffe dei servizi e delle aliquote tributarie fra comune e comune.

Per ovviare alla frammentazione dei comuni – fenomeno diffuso in tutta Europa e ancora fortemente presente in Italia (si veda ancora la Tab. 3.1 ma anche la Tab. 1.1 nel Cap. 1) – il legislatore già nel 1990 aveva introdotto, con la L. 142, la possibilità per i piccoli comuni di gestire le funzioni e i servizi in forma associata mediante convenzione, consorzio, comunità montana o unione di comuni. Le convenzioni sono le forme più utilizzate dai comuni, perché più leggere e meno vincolanti. Per le unioni di comuni inizialmente era previsto che, dopo dieci anni, dovessero trasformarsi in fusioni (si veda anche il Cap. 5). Questa formula ebbe scarso successo, perché i piccoli comuni non hanno manifestato assolutamente l'intenzione di fondersi: dal 1990 al 2013 vi sono state solo 9 fusioni in tutta Italia, che hanno coinvolto 24 comuni, con una popolazione complessiva di circa 40.000 abitanti. La L. 265/1999 ha rimosso questo vincolo, nel senso che l'unione può rimanere tale anche a tempo indeterminato, senza sfociare necessariamente nella fusione. Da quel momento il numero delle unioni di comuni costituite su base volontaria è andato rapidamente crescendo (Baldini *et al.* 2009; Xilo, Ravaioli 2009). Nel 2013 erano presenti circa 370 unioni in tutta Italia (Anci 2013), ma in questa fase il loro numero sta crescendo in relazione all'obbligo di gestione associata di tutte le funzioni fondamentali da parte dei piccoli comuni, che in taluni casi approda alla costituzione di nuove unioni.

L'esperienza di questi 20 anni insegna che l'esito positivo della gestione associata non può essere dato per scontato. Infatti, in numerosi casi le unioni sono state costituite solo per prendere i contributi finanziari, senza una vera condivisione delle scelte di gestione associata, dichiarate solo sulla carta. Quando i contributi sono venuti meno queste unioni si sono sciolte, o numerosi comuni ne sono usciti, perché sono aumentati i costi di struttura senza un significativo miglioramento dei servizi ai cittadini. Per contro, le unioni hanno avuto successo quando, per iniziativa di qualche leader locale, si è fatto strada un diverso modo di governare, basato sulla condivisione delle scelte gestionali, sull'equa e solidale ripartizione dei costi e dei benefici, facendo sì che il valore prodotto in termini di servizi superasse i costi sostenuti per associare la gestione, anche se raramente le unioni hanno realizzato risparmi; nei casi migliori hanno utilizzato meglio le risorse disponibili.

La gestione associata volontaria è stata, quindi, un'esperienza a luci ed ombre (Salvato 2009).

Per quanto riguarda le fusioni di comuni, la L. 148/2011 introduce un incentivo finanziario alla fusione fra i comuni del 20% dei trasferimenti erariali del 2010, nei limiti dello stanziamento di bilancio, che in tempi di pesanti tagli alla finanza locale può costituire una boccata di ossigeno per i piccoli comuni[3]. A questo si aggiungono gli eventuali incentivi delle regioni. Queste politiche di incentivazione, oltre all'obbligo di gestione associata, stanno inducendo numerosi amministratori a riconsiderare l'ipotesi della fusione, che infatti sembra aver ripreso un certo slancio[4], pur presentando rilevanti elementi di complessità politica e istituzionale. I principali scogli della fusione sono il timore di perdere la propria identità territoriale, le disparità delle aliquote tributarie[5], dei servizi offerti e delle relative tariffe, del livello di indebitamento dei comuni che intendono fondersi. Inoltre, la fusione viene disposta con legge regionale, mediante un iter lungo e complesso, che impone di sentire le popolazioni interessate mediante referendum consultivo. La proposta di fusione comporta, quindi, un elevato rischio politico, che gli amministratori locali devono assumersi di fronte ai cittadini.

L'unione di comuni, invece, non richiede la consultazione popolare, ma la deliberazione dei consigli comunali. In realtà, la gestione associata di tutte le funzioni comunali fondamentali comporta di fatto una «fusione» sotto il profilo gestionale, pur mantenendo ciascun comune i propri rappresentanti politici e il proprio bilancio, che confluisce nel bilancio consolidato dell'unione.

Qualsiasi formula istituzionale si scelga, comunque, per i piccoli comuni nulla sarà come prima. In tutti i casi la gestione delle funzioni fondamentali non sarà più sotto il controllo diretto ed esclusivo del singolo sindaco e dei singoli assessori comunali. La gestione associata dovrà essere pensata come una rete e non come una sovrastruttura burocratica, come è stato in numerosi casi in passato. Agli organi eletti dai cittadini spetterà la funzione di indirizzo e controllo, alla forma associata la gestione delle funzioni e dei servizi comunali, come previsto molti anni or sono già dalla L. 142/1990. Questa distinzione dei ruoli di governo e di gestione è poco diffusa nei piccoli comuni, in cui tendono a prevalere i rapporti

[3] A tale proposito va detto che, se le fusioni saranno molte, lo stanziamento previsto dovrà essere ripartito fra tutte e quindi rischia di essere inferiore del 20%.

[4] Dal dicembre 2013 sono stati istituiti 16 nuovi comuni – 7 in Toscana, 4 in Emilia-Romagna, 2 nelle Marche, 1 in Friuli Venezia-Giulia, 1 in Campania, 1 in Veneto – nati dalla fusione di 37 comuni preesistenti, per una popolazione di circa 150.000 abitanti. Numerose proposte di fusione sono in corso in altre regioni italiane (http://www.tuttitalia.it/variazioni-amministrative/nuovi-comuni-2014/).

[5] A questo proposito, la L. 56 del 7 aprile 2014, che ha convertito il Ddl Delrio (presentato dal governo Letta) prevede la possibilità che i comuni risultanti da una fusione, ove istituiscano municipi (ossia territori corrispondenti ai comuni precedenti alla fusione intesi come sedi decentrate), possano mantenere tributi e tariffe differenziati per ciascuno dei territori degli enti preesistenti alla fusione non oltre l'ultimo esercizio finanziario del primo mandato amministrativo del nuovo comune.

informali e la dipendenza diretta del personale dagli amministratori che spesso svolgono anch'essi ruoli operativi.

In questo quadro, le regioni sono chiamate a definire gli ambiti territoriali adeguati per l'esercizio associato delle funzioni e dei servizi da parte dei comuni. È evidente infatti che l'obbligo della gestione associata per i comuni sotto i 5.000 abitanti non può produrre di per sé l'attesa razionalizzazione gestionale, se non viene inquadrato in aree geografiche omogenee sotto il profilo socio-economico e storico-culturale, comprendenti più comuni che gravitano su un centro di dimensioni maggiori. I piccoli comuni, infatti, possono essere confinanti con comuni altrettanto piccoli (come in montagna) e quindi anch'essi obbligati alla gestione associata, oppure confinare con comuni di dimensioni maggiori, non obbligati, che spesso non si vogliono associare con i piccoli comuni, visti come «parenti poveri», sottodotati di risorse e di servizi. Non è detto, quindi, che l'aggregazione casuale di piccoli comuni produca di per sé maggiore efficienza gestionale, perché l'unione di più debolezze non fa necessariamente una forza.

Dipenderà dai piani regionali di riordino territoriale, previsti dalla normativa nazionale, la possibilità di guidare il processo associativo dei comuni verso la costituzione di unioni corrispondenti ad ambiti territoriali adeguati e omogenei. In caso contrario tenderà a prevalere la gestione associata mediante convenzioni, formula che consente ai comuni di gestire le funzioni «a geometria variabile» e di non legarsi più di tanto fra loro, nell'illusione di poter mantenere il controllo della spesa e del personale, ma ottenendo di fatto una complicazione del quadro istituzionale e gestionale, anziché una sua semplificazione per renderlo sostenibile, cioè governabile.

La L. 148/2011 (conversione del Dl 138/2011) dispone, però, che se entro tre anni i comuni convenzionati non dimostreranno di avere realizzato «significativi livelli di efficienza ed efficacia», le convenzioni dovranno essere trasformate in unioni di comuni. La L. 56/2014 – approvata nell'aprile 2014 e presentata nell'agosto precedente da Graziano Delrio, già ministro per gli Affari regionali del governo Letta e poi sottosegretario alla presidenza nel governo Renzi – rafforza questo orientamento, disponendo che a decorrere dalla scadenza del quinto anno dalla data di entrata in vigore della legge, i comuni obbligati non potranno più stipulare nuove convenzioni per l'esercizio delle funzioni fondamentali, ma debbano ricorrere esclusivamente alla costituzione di unioni. Inoltre, il citato disegno di legge promuove l'aggregazione dei comuni in unioni e fusioni di dimensioni sufficientemente ampie, disponendo che solo i presidenti di unioni di comuni sopra i 10.000 e i sindaci di comuni sopra i 15.000 abitanti possano essere rappresentati nel consiglio provinciale o nel consiglio metropolitano, cioè possano partecipare alle decisioni inerenti la programmazione e la promozione dello sviluppo del territorio.

3.2 Il riordino delle province e l'istituzione delle città metropolitane

3.2.1 Le province

Prima di giungere ai recenti interventi di riordino delle province, è utile richiamare brevemente alla memoria le vicende istituzionali che denotano la «capacità di sopravvivenza» di questo ente locale, nonché livello istituzionale, lungo tutta la storia dello stato italiano (Spalla, Dossena 2009).

All'Unità d'Italia, nel 1861, le province erano 59, dopo la prima guerra mondiale diventarono 76 (comprese 3 province istriane), alla nascita della Repubblica erano 91, nel 2011 erano 110 (si veda la Tab. 2.1 nel Cap. 2).

Come esposto nel dettaglio nel Cap. 2, la provincia risale alla prima metà dell'800, quando il Regno di Sardegna venne suddiviso in province, circondari, mandamenti e comuni. Il sistema si ispirava al modello prefettizio di origine francese. In questo modello, le province, insieme con le Prefetture, avevano un ruolo di controllo del territorio da parte dello Stato centrale. Con le riforme del governo Crispi del 1888-1889 e successivamente con il testo unico delle leggi comunali e provinciali del 1915 e del 1934, la provincia arriva ad essere riconosciuta – al pari del comune – ente territoriale a fini generali rappresentativo della comunità di riferimento.

Nell'Assemblea Costituente in un primo momento prevalse l'idea di abolire le province intese come enti autonomi a fini generali e si propose di trasformarle in circoscrizioni amministrative di decentramento statale e regionale. In un secondo momento, tuttavia, diversi costituenti misero in discussione questo orientamento, sottolineando che se proprio si voleva evitare la moltiplicazione dei livelli di governo sarebbe stato più logico non istituire le regioni, ente da costituire ex-novo e, viceversa, mantenere le province, ormai storicamente affermatesi sul territorio italiano. Alla fine, anche per evitare uno scontro all'ultimo voto sulla scelta tra regioni e province, si trovò un compromesso: furono mantenute le province e create le regioni (Civitarese Matteucci 2011).

Nel 1970, in occasione dell'istituzione delle regioni a statuto ordinario, è riemersa la questione dell'abolizione delle province, ritenute da parte di alcuni un doppione delle regioni per cui sarebbe stato coerente, assieme alla concreta costituzione dell'ente regionale, procedere alla soppressione di un ente, come la provincia, divenuto oramai inutile. Anche in quell'occasione però la provincia riuscì a sopravvivere, sostanzialmente perché lo Stato, i partiti e la classe politica al governo, individuarono nello spazio provinciale sia il luogo del decentramento dei propri servizi principali (prefetture, questure, provveditorati agli studi,

intendenza di finanza, uffici delle entrate, motorizzazione civile ecc..), quanto lo spazio territoriale nel quale storicamente sono organizzati gli interessi economici (camere di commercio, associazioni di categoria, organizzazioni sindacali), i partiti e i collegi/circoscrizioni elettorali (Baccetti 2008). Se le province sono state mantenute nel tempo, forse lo si deve soprattutto al ruolo dei partiti, che non volevano perdere uno spazio congeniale alla propria vita interna ed esterna, rilevante sia nella ricerca di posti di sottogoverno tipici della politica locale italiana (basti pensare agli enti e alle nomine di carattere provinciale per enti e aziende), quanto nell'organizzazione della vita stessa del partito, nella scelta delle candidature e nel rapporto con l'elettorato. Ci si potrebbe a buon diritto chiedere se non siano stati proprio i partiti «a salvare le province» nel recente passato e in parte al giorno d'oggi (Deffenu, Pala 2012).

Nel 1990, la L. 142 stabilisce in maniera chiara che le province, alla pari dei comuni, sono enti territoriali a fini generali dotati di funzioni amministrative proprie e delegate. Nel 1997 le leggi Bassanini rafforzano le competenze della provincia, quale ente intermedio. Nel 2001, la riforma del Titolo V della Costituzione rafforza le autonomie locali e fra queste la provincia, confermata ente di rango costituzionale.

In questi ultimi anni, sull'onda della pressione per la riduzione dei costi della politica, nel quadro generale della riduzione della spesa pubblica, è riemersa la questione delle province, con interventi che vanno ad incidere sull'assetto delle funzioni, sul sistema elettivo e sugli organi della provincia, sulle circoscrizioni territoriali, fino alla proposta di abolizione *tout-court* dell'ente provincia. In proposito, fra l'estate 2011 e la fine 2012 sono stati emanati quattro decreti, uno dal governo Berlusconi e tre dal governo Monti, e nell'estate 2013 sono stati presentati dal governo Letta due disegni di legge, uno costituzionale e uno ordinario, ripresi poi dal governo Renzi.

Il percorso dell'abolizione viene messo quasi subito da parte sia dal governo Berlusconi che dal governo Monti, nonostante le ampie maggioranze parlamentari di cui questi due governi potevano godere. Ciò perché si tratta di una soluzione politicamente molto impegnativa (come si sa una legge costituzionale prevede la doppia lettura da parte delle Camere e la maggioranza qualificata dei due terzi, se si vuole evitare il referendum abrogativo) nonché osteggiata esplicitamente, o implicitamente, da alcuni partner della coalizione. Quindi si è intrapresa la strada del riordino delle province mediante interventi con decreto legge, peraltro sollevando dubbi di costituzionalità (Veronesi 2012).

Il governo Monti, con il Dl 188/2012, aveva tentato di ridisegnare le circoscrizioni provinciali, fissando parametri minimi di popolazione e di superficie: 350.000 abitanti e 2.500 kmq. Le province delle regioni a statuto ordinario avrebbero dovuto scendere così da 86 a 51, comprese le città metropolitane, più un'altra decina avrebbero dovuto

essere soppresse dalle regioni a statuto speciale (che hanno competenza in materia). Inoltre, il ridisegno delle circoscrizioni provinciali avrebbe dovuto avere ricadute indirette sull'amministrazione decentrata dello Stato e sulle Camere di Commercio, per le quali sarebbero stati emanati provvedimenti ad hoc. Il decreto non è stato convertito in legge a causa delle dimissioni del governo Monti avvenute nel dicembre 2012.

I tentativi di riforma istituzionale degli ultimi governi italiani (Berlusconi, Monti, Letta) hanno portato alla riduzione delle funzioni delle province – definite enti territoriali di area vasta – alle quali residuano competenze in materia di: pianificazione territoriale e ambientale di coordinamento, tutela e valorizzazione dell'ambiente; pianificazione dei servizi di trasporto pubblico, autorizzazione e controllo del trasporto privato; costruzione e gestione della viabilità provinciale; programmazione provinciale della rete scolastica e gestione dell'edilizia delle scuole superiori; raccolta ed elaborazione di dati, assistenza tecnico-amministrativa agli enti locali; controllo dei fenomeni discriminatori in ambito occupazionale e promozione delle pari opportunità; cura dello sviluppo strategico del territorio e gestione di servizi in forma associata in base alle specificità del territorio medesimo.

Le funzioni amministrative conferite alle province con legge dello Stato sono trasferite ai comuni singoli e associati, nel rispetto del principio di sussidiarietà. Sono trasferite ai comuni e alle unioni di comuni, con legge regionale, anche le funzioni rientranti nelle materie di competenza delle regioni, salva diversa attribuzione per specifiche e motivate esigenze di sussidiarietà.

Inoltre le province sono state trasformate da enti elettivi di primo livello a enti di secondo livello, costituiti da rappresentanti dei comuni. Il Dl 201/2011 del governo Monti (il cosiddetto *Salva Italia*) all'art. 23, comma 15 prevedeva che il consiglio provinciale fosse formato da sindaci e che il presidente della provincia fosse eletto fra i sindaci. Di conseguenza sono state abolite le elezioni provinciali e commissariate le province in cui era scaduto il mandato amministrativo. Questo decreto è stato impugnato da numerose regioni davanti alla Corte Costituzionale, che con la sentenza n. 220 del luglio 2013 ha cassato le norme relative al riordino delle province per violazione dell'art. 77 Cost., perché questo avrebbe dovuto essere disposto con legge ordinaria e non con decreto legge, atto destinato a fronteggiare casi straordinari di necessità e urgenza e quindi non utilizzabile per realizzare una riforma organica e di sistema quale quella prevista dalle norme censurate.

Qualche settimana dopo la sentenza della Corte il governo Letta ha presentato alla Camera dei Deputati il Ddl costituzionale n. 1543 che prevede l'abolizione delle province. Lo stesso giorno il governo Letta ha presentato anche il disegno di legge ordinaria Delrio (n. 1542) che prevede che le province siano dotate dei seguenti organi: l'assem-

blea provinciale, costituita da tutti i sindaci; il consiglio provinciale, costituito da sindaci e consiglieri comunali eletti per due anni, in base alla popolazione provinciale; il presidente, eletto per quattro anni fra i sindaci, con il sistema del voto ponderato in base alla popolazione residente. Tutti gli incarichi (presidente della provincia, consigliere provinciale e componente dell'assemblea dei sindaci) saranno esercitati a titolo gratuito.

Nel marzo 2014, il governo Renzi ha presentato a sua volta un disegno di legge costituzionale per l'abolizione delle province, che giace in Parlamento in attesa di intraprendere l'iter lungo e complesso di modifica costituzionale, mentre nel frattempo ha portato a termine l'iter di approvazione del Ddl Delrio.

3.2.2 Le città metropolitane

La L. 135/2012 del governo Monti ha previsto, inoltre, la costituzione di dieci città metropolitane a partire dall'1 gennaio 2014, in luogo delle omonime province di Torino, Genova, Milano, Venezia, Bologna, Firenze, Roma, Napoli, Bari, Reggio Calabria[6].

Il territorio della città metropolitana coincide con quello della provincia attualmente esistente, alla quale si sostituisce e subentra nei rapporti giuridici. Il Dl 95/2012 già prevedeva che i comuni rientranti nelle attuali province potessero decidere di aderire alla città metropolitana o, se confinanti, chiedere il passaggio ad altra provincia. Alla città metropolitana non possono essere accorpate altre province. Possono aderire alla città metropolitana i singoli comuni contermini a deliberarlo, in base a quanto previsto dall'art. 133 Cost. per la variazione delle circoscrizioni provinciali.

La città metropolitana è costituita, come la provincia, come ente di secondo livello. La L. 56/2014 prevede che essa abbia i seguenti organi: il sindaco metropolitano, che è di diritto il sindaco del comune capoluogo, in futuro lo statuto ne potrà prevedere l'elezione a suffragio universale, a certe condizioni; il consiglio metropolitano, organo elettivo di secondo grado che dura in carica 5 anni, composto dal sindaco metropolitano e da un numero di consiglieri variabile in base alla popolazione, vero organo di governo della città metropolitana, con funzioni di indirizzo e controllo, approvazione di regolamenti, piani, programmi, bilanci e con potere di proposta dello statuto; la conferenza metropolitana, costituita da tutti i sindaci dei comuni compresi nel territorio metropolitano, che approva lo statuto a maggioranza assoluta con il sistema del voto ponderato ed ha potere consultivo per l'approvazione dei bilanci ed altri poteri propositivi e consultivi attribuiti dallo statuto.

[6] A queste se ne aggiungono altre cinque delle regioni a statuto speciale: Palermo, Catania, Messina, Cagliari e Trieste.

Tutti gli incarichi (sindaco metropolitano, consigliere metropolitano, componente della conferenza metropolitana) saranno svolti a titolo gratuito.

La L. 56/2014, rispetto alla L.135/2012, accentua il peso del comune capoluogo, dei medi comuni e delle aggregazioni di comuni di una certa consistenza e, per questa via, promuove l'aggregazione fra i comuni, anche per bilanciare il peso del comune capoluogo.

Le città metropolitane, oltre alle funzioni delle province, hanno competenze qualificanti di regolazione, programmazione e coordinamento di area vasta come: l'adozione annuale del piano strategico del territorio metropolitano; la pianificazione territoriale generale e delle reti infrastrutturali; la strutturazione di sistemi coordinati di gestione dei servizi pubblici di ambito metropolitano; la mobilità e la viabilità; la promozione e il coordinamento dello sviluppo economico e sociale; la promozione e il coordinamento dei sistemi di informatizzazione e di digitalizzazione. Inoltre, d'intesa con i comuni interessati la città metropolitana può esercitare le funzioni di predisposizione dei documenti di gara, di stazione appaltante, di monitoraggio dei contratti di servizio e di organizzazione di concorsi e procedure selettive. Nel complesso, la città metropolitana ha poteri pervasivi e vincolanti nei confronti dei comuni e delle unioni di comuni compresi nel proprio territorio di competenza, anche in relazione all'esercizio di funzioni delegate o assegnate dalle regioni.

Le città metropolitane andranno a regime da gennaio 2015, dopo un periodo di transizione di sei mesi, in cui coesisteranno con le province di cui erediteranno risorse, personale, patrimonio e tutti i rapporti giuridici.

In sostanza, le province perdono funzioni e risorse, mentre le città metropolitane ne acquisiscono di ben più consistenti, anche perché rientrano fra le priorità dell'Unione Europea, che con la Strategia Europa 2020 punta proprio su di esse nella cosiddetta Agenda Urbana per rilanciare lo sviluppo sostenibile, destinandovi contributi ad hoc, pari al 5% del Fesr su base nazionale, che per l'Italia ammonterebbe a circa 20 miliardi di euro.

D'altro canto, però, vi è il rischio che nella città metropolitana le decisioni siano centralizzate in capo al sindaco del comune capoluogo, anche se la legge lascia aperta la possibilità dell'elezione diretta – a partire dal 2017 – sempre che sia stata emanata la necessaria legge elettorale ed articolato il capoluogo in comuni autonomi. Questo dipenderà dallo statuto che verrà approvato e dal sistema di governance che i comuni costituenti la città metropolitane si daranno.

3.3 La limitazione dell'autonomia delle regioni

Come è noto le regioni a statuto ordinario, benché previste dalla Costituzione, sono state costituite solo nel 1970, cioè sono rimaste lettera morta per ben 22 anni. L'avvio dell'istituto regionale è stato un processo faticoso e contrastato dallo Stato centrale, che in una prima fase ha visto il trasferimento di competenze alle regioni, con i decreti delegati del 1972, in modo parziale e disorganico, senza il contestuale trasferimento di risorse. Solo con il Dpr 616/1977 si ha il trasferimento organico delle funzioni e la definizione delle competenze amministrative di regioni, province e comuni. Nel 1997 le leggi Bassanini trasferiscono alle regioni ulteriori importanti competenze. La stagione delle riforme degli anni '90 si chiude con l'approvazione nel 2001 della riforma del Titolo V della Costituzione – approvata appunto con la legge costituzionale n. 3/2001 e successivamente sottoposta a referendum confermativo – che costituisce la modifica più rilevante della forma di Stato dal 1948. La riforma del Titolo V della Costituzione ripensa dalla radice il regionalismo italiano (Onida 2011; Vandelli 2011; Deffenu, Pala 2012). Tre sono i principali elementi di rottura della riforma.

In primo luogo l'inversione del rapporto tra competenze statali e regionali: l'art. 117 elenca le competenze esclusive e concorrenti dello Stato, per cui tutto ciò che non è espressamente attribuito alle competenze statali deve ritenersi competenza residuale delle regioni. In secondo luogo il venir meno, almeno stando alla lettera della Costituzione, di poteri statali in grado di limitare l'autonomia riconosciuta alle regioni e alle autonomie locali: si pensi all'abrogazione del limite – posto a carico delle regioni – dell'interesse nazionale. Infine il ripensamento di diversi istituti al fine di porre lo Stato e le regioni su un piano di parità formale come ad esempio il regime di impugnazione delle leggi davanti alla Corte costituzionale sia per le leggi statali che per le leggi regionali.

Nella seconda metà degli anni 2000 riprende quota il dibattito sul federalismo declinato in chiave fiscale. Nel 2009 è stata approvata la legge n. 42 sul federalismo fiscale municipale, a cui sono seguiti i decreti attuativi in materia di federalismo demaniale; fabbisogni standard e autonomia tributaria di degli enti locali. A questi decreti avrebbero dovuto seguirne altri, già approvati in via preliminare dal Consiglio dei Ministri, in materia di: autonomia tributaria di Regioni e Province; costi e dei fabbisogni standard nel settore sanitario; sanzioni e premi per Regioni, Province e Comuni; perequazione e rimozione degli squilibri mediante un fondo per lo sviluppo e la coesione; armonizzazione dei sistemi contabili.

In realtà, il governo Berlusconi, pur avendo nel ministro delle Riforme istituzionali Calderoli della Lega Nord il principale fautore della riforma, ha realizzato solo in parte il disegno federalista.

Sull'onda di alcuni scandali che hanno coinvolto numerose regioni tra il 2011 e il 2012, il governo Monti aveva proposto un disegno di legge costituzionale che modifica nuovamente il Titolo V, reintroducendo l'interesse nazionale come forma di limitazione dell'autonomia regionale e riducendo le materie a competenza concorrente fra Stato e regione, riportandole sotto la competenza esclusiva dello Stato, anche allo scopo di ridurre il contenzioso di fronte alla Corte Costituzionale. Mentre nell'immediato, con il Dl 174/2012, il governo Monti ha reintrodotto il controllo della Corte dei Conti sulla spesa delle regioni, limitandone l'autonomia[7]. Nel contempo, ha disposto anche alcune misure volte a favorire l'assunzione di responsabilità da parte delle regioni, come ad esempio: il controllo della copertura finanziaria delle deliberazioni, la salvaguardia degli equilibri di bilancio, il rispetto del patto di stabilità interno, la sostenibilità dell'indebitamento e l'assenza di irregolarità, suscettibili di pregiudicare, anche con riguardo ai futuri assetti economici dei conti, la sana gestione finanziaria degli enti. Sempre con lo stesso decreto l'esecutivo Monti ha disposto la riduzione delle indennità e l'abolizione di numerosi privilegi dei consiglieri e degli amministratori regionali, la riduzione dei contributi e l'obbligo di rendicontazione da parte dei gruppi politici regionali, insieme all'istituzione di un sistema informativo sul finanziamento dell'attività dei gruppi politici.

Sulla stessa linea si sta muovendo il governo Renzi, che nel marzo 2014 ha presentato un disegno di legge costituzionale. Esso prevede l'istituzione del Senato delle Autonomie e il superamento del bicameralismo paritario, nonché la riforma del Titolo V della Costituzione.

Il progetto di revisione del Titolo V, nelle dichiarazioni del governo, è volto a definire un "sistema di governo multilivello più ordinato e meno conflittuale, in grado di bilanciare interessi nazionali, regionali e locali e di assicurare politiche di programmazione territoriale coordinate con le più ampie scelte strategiche adottate a livello nazionale. Ferma restando l'abolizione delle Province, che viene confermata, il progetto di revisione costituzionale prevede il superamento dell'attuale frammentazione del riparto delle competenze legislative tra Stato e Regioni – la cui rigidità ha contributo ad alimentare un rilevante contenzioso costituzionale – in favore di un decentramento legislativo più razionale e funzionale allo sviluppo economico e sociale del Paese".

In questa prospettiva, si prevedono: l'eliminazione delle competenze legislative concorrenti e la conseguente ridefinizione delle competenze esclusive dello Stato e di quelle residuali delle regioni; l'introduzione di una "clausola di supremazia", in base alla quale la legge statale, su

[7] Nelle prima formulazione era previsto l'obbligo di autorizzazione preventiva della Corte dei Conti sugli atti di spesa, norma poi cassata in fase di conversione del decreto, ma comunque rivelatrice dell'intento di centralizzare il controllo preventivo della spesa.

proposta del governo, può intervenire su materie o funzioni che non sono di competenza legislativa esclusiva dello Stato, se lo richiede la tutela dell'unità giuridica o economica della Repubblica o lo rende necessario la realizzazione di programmi o di riforme economico sociali di interesse nazionale; l'introduzione della possibilità per lo Stato di delegare, anche temporaneamente, alle regioni la funzione legislativa nelle materie di propria competenza esclusiva, salvo alcune eccezioni, e la contestuale abolizione dell'art. 116 della Costituzione, che attualmente prevede la possibilità di accordare alle regioni a statuto ordinario un grado variabile di autonomia funzionale; infine il riordino dei criteri di riparto della potestà regolamentare.

In sostanza, con questo impianto sembra che si abbandoni nettamente la prospettiva federalista e si torni a un sistema di decentramento legislativo ed amministrativo alle autonomie locali nel quadro di uno Stato unitario.

3.4 I limiti della politica di riordino istituzionale

Gli interventi di riordino istituzionale sopra descritti sono essenzialmente motivati dall'imperativo urgente di riduzione della spesa e impongono tempi stretti, senza dare la possibilità agli attori istituzionali e politici di confrontarsi sui cambiamenti necessari ed opportuni del modello istituzionale.

È indubbio che vi siano ampi margini di miglioramento dell'efficacia e dell'efficienza nell'utilizzo delle risorse pubbliche, perché si spende troppo e male, ma soprattutto non si valutano i risultati. Inoltre, le risorse pubbliche sono distribuite in modo squilibrato fra i livelli istituzionali e fra i territori.

D'altro canto, gli interventi di riordino si ispirano ad una logica centralistica, ma ciò che più preoccupa è che il centro regolatore dimostra di conoscere poco e male la periferia e, quindi, il possibile impatto di una regolazione basata su criteri di mero contenimento della spesa.

La politica degli standard uniformi e dei tagli lineari, infatti, è inefficace, inefficiente ed iniqua, non favorisce la responsabilizzazione e la condivisione del disegno di riordino; molto probabilmente indurrà comportamenti opportunistici e consentirà di conseguire solo in minima parte i risparmi attesi.

Nel riordino istituzionale in atto manca un disegno coerente dell'architettura dello Stato (Gardini 2011). Si interviene sui singoli enti e livelli, senza considerare le interdipendenze sistemiche. Si individuano soglie demografiche uguali per tutti, ignorando la diversità degli enti locali nei vari contesti territoriali e regionali. Non si tiene conto delle esperienze e delle buone pratiche in atto.

Le funzioni fondamentali dei comuni vengono ridefinite in modo improvvisato e disorganico, mediante una legge di spesa, modificando il quadro di riferimento delle sei funzioni ex L. 42/2009, collegate alle voci di bilancio, sulle quali gli amministratori si erano abituati a ragionare e a confrontarsi. Vengono rese obbligatorie le gestioni associate fra i piccoli comuni, dando per scontato che si creeranno risparmi, senza analizzare le esperienze pregresse di gestione associata, che nel migliore dei casi sono riuscite a migliorare la qualità e l'efficienza dei servizi, ma non a creare risparmi, se non marginali. D'altro canto, va detto che i piccoli comuni non sono la principale fonte degli sprechi, mentre sono fonte dell'ineguaglianza dei cittadini, perché non sono in grado di offrire ai loro cittadini i servizi che può offrire un comune più grande e strutturato. La recente normativa insegue il mito dell'ambito ottimale di gestione, quando invece bisogna individuare ambiti adeguati ai contesti specifici, sotto i diversi profili della sostenibilità economica, sociale, istituzionale della gestione associata, nel quadro dei vincoli della finanza pubblica.

Le province vengono trasformate in enti di secondo grado con funzioni di programmazione e coordinamento e limitate funzioni di gestione, mantenendo in vita un contenitore semivuoto che costa più di quanto produce (in questo caso non vale il criterio di efficienza applicato a i piccoli comuni). Tutto ciò perché non ci sono stati, né da parte del governo Berlusconi né del governo Monti, la determinazione e la competenza per abolire le province o per ridefinirne il ruolo nell'ambito di un disegno istituzionale coerente, secondo un percorso costituzionalmente corretto. Sono state ridisegnate le circoscrizioni provinciali, senza chiarire i criteri di individuazione dell'area vasta. I criteri di popolazione e superficie, infatti, sono troppo riduttivi per definire l'area vasta, in quanto non tengono conto delle dimensioni chiave dello sviluppo, quali l'economia, le infrastrutture, la mobilità, i servizi, cioè non consentono di cogliere la complessità e la specificità del territorio.

I governi Letta, prima, e Renzi, poi, hanno proposto un disegno di legge costituzionale che richiede una solida maggioranza in grado di reggere l'iter lungo e complesso di revisione della Costituzione. Nel frattempo hanno continuato a perseguire lo svuotamento di funzioni delle province e la trasformazione delle stesse in enti di secondo grado, correndo il rischio di una nuova bocciatura da parte delle Corte costituzionale.

Da tutti i governi che si sono succeduti negli ultimi anni la città metropolitana viene fatta coincidere con le province preesistenti senza considerarne la conformazione urbana, senza distinguere fra città e area metropolitana, senza tenere conto delle profonde differenze fra le dieci città metropolitane, per dimensioni demografiche, estensione territoriale e conformazione urbana, e infine senza consentire la possibilità di

aggregazione di più province appartenenti alla medesima area metropolitana, come nel caso di Venezia, Padova e Treviso o di Firenze, Prato e Pistoia. La governance metropolitana vede il ruolo preminente del comune capoluogo, suscitando non poche resistenze nei comuni che dovrebbero farne parte, che in alcuni casi hanno optato per il passaggio alla provincia confinante.

Un'altra differenza che non è stata colta dal centro è quella fra le regioni che hanno attuato negli anni una politica di delega di funzioni nei confronti delle province, configurandole come ente intermedio di programmazione e decentramento regionale, e le regioni che invece che hanno mantenuto accentrata la gestione delle funzioni amministrative, in una logica di centralismo regionale. Nel secondo caso le province, nel migliore dei casi, si sono ritagliate autonomamente un ruolo di coordinamento e di riferimento dei piccoli comuni, oppure si sono limitate a gestire le funzioni proprie, talora inventandosi funzioni non previste, finché le finanze lo hanno consentito. È evidente che il riordino avrà un impatto diverso a seconda dei ruoli che le province sono venute assumendo nei diversi contesti regionali.

In ogni caso, una politica di riordino, come minimo approssimativa ed incerta, ha indotto le province a rispolverare, dopo anni di oblio, l'identità provinciale e ad intraprendere una dura lotta per la sopravvivenza. Alcune regioni hanno cercato di governare il processo di riordino definendo linee guida, altre hanno deciso di non intervenire e di lasciare decidere al governo, nello stesso tempo protestando contro le decisioni imposte dal centro. Nel complesso si è discusso molto poco dell'articolazione del territorio regionale in aree vaste, dell'allocazione delle funzioni di programmazione e gestione ai vari livelli. Meno ancora ci si è confrontati sul ruolo di promozione dello sviluppo socio-economico locale e sulle relazioni che l'ente intermedio (non necessariamente la provincia) dovrebbe avere rispetto agli altri livelli istituzionali e alle forme associative intercomunali. Infatti, solo nel quadro di un ridisegno coerente dell'assetto istituzionale avrebbe avuto senso ridisegnare o abolire le circoscrizioni provinciali.

In questo quadro, da ultimo, si rimettono in discussione il ruolo e l'autonomia delle regioni, sull'onda degli scandali emersi in alcune di esse, senza fare differenza fra regioni virtuose e responsabili, e quelle che non lo sono. Ma soprattutto riproponendo il centralismo come scorciatoia per ridurre la spesa, invece di accrescere l'autonomia e la responsabilità delle regioni nel quadro di un coerente disegno federalistico, che richiede un centro con una forte capacità di regolazione, basata sulla conoscenza delle realtà locali, e non il mero esercizio della funzione di controllo amministrativo e contabile.

In conclusione, questa politica ha suscitato resistenze tali da ritardare il processo di riordino delle province; ha indotto comportamenti

elusivi da parte dei comuni, che consentiranno di conseguire solo in minima parte i risparmi attesi; ha provocato la dura reazione delle regioni contro i controlli preventivi di spesa e la limitazione della loro autonomia. La politica di riordino istituzionale si è risolta sostanzialmente in un disegno frammentario ed incompiuto, sia a causa dei localismi e degli interessi particolari che vi sono opposti, ma anche della scarsa coerenza con cui è stata perseguita. In questo quadro va ovviamente sospeso il giudizio sul governo Renzi, che sta avviando la riforma istituzionale nel momento in cui si scrive.

3.5 Quale modello di Stato?

In sostanza in Italia non si è mai fatta una scelta chiara fra il modello centralizzato dello stato francese e il modello federale tedesco, per citare i due modelli a noi più vicini per storia e tradizione amministrativa. L'amministrazione dello Stato si ispira al modello francese, che individua nell'asse Stato-provincia la forma di controllo del territorio. A questo fanno da contraltare le autonomie comunali, che nel modello centralistico sono viste come fonte di eterogeneità da normalizzare e di sprechi da tagliare. In questa prospettiva la regione viene vista come ente intermedio fra Stato ed enti locali, la cui autonomia trova un limite nella necessità di preservare l'interesse nazionale, nel quadro di una organizzazione gerarchica dei livelli istituzionali. Nel modello tedesco, invece, la regione (*Land*) è una struttura forte, dotata di autonomia e responsabilità, in uno Stato federale basato su due assi: l'asse Stato federale-regioni autonome; l'asse regione-enti locali, singoli e associati. Sull'assetto istituzionale degli enti locali (livelli funzionali e forme associative) è la regione a decidere.

Per non farci mancare nulla, in Italia abbiamo sovrapposto il modello delle autonomie regionali al modello centralizzato ereditato dallo Stato piemontese (che lo aveva mutuato dalla Francia). Le regioni sono state aggiunte le province, senza ridefinire in modo chiaro il ruolo di queste ultime, oscillando fra la provincia come ente politico a fini generali, sostanzialmente posto su un piano parallelo rispetto al comune, con competenze amministrative proprie e delegate, e la provincia come ente intermedio (non necessariamente elettivo) fra regione e comuni, con funzioni di programmazione e gestione di funzioni di area vasta, a prescindere da una chiara definizione di area vasta e di area metropolitana.

D'altro canto, alle province sono state affiancate svariate forme associative intercomunali, volontarie e obbligatorie, per la gestione sia di servizi di prossimità (comunali), sia di servizi pubblici locali che richiedono scale gestionali più ampie e differenziate (trasporti, rifiuti, acqua, energia).

La politica di riordino istituzionale avrebbe potuto e dovuto optare per uno dei due modelli, perché tutti questi livelli inevitabilmente si sovrappongono e configgono fra loro, e soprattutto costano troppo. La scelta dovrebbe essere fatta pensando al fatto che lo sviluppo economico-sociale può essere governato solo su vasta scala, andando oltre i confini amministrativi, che molto spesso costituiscono un limite allo sviluppo.

Governare lo sviluppo significa essenzialmente gestire, attraverso politiche integrate, le interdipendenze fra le dimensioni che caratterizzano la dinamica di sviluppo di un territorio: economiche, infrastrutturali e della mobilità, socio-demografiche, culturali, ambientali. Si tratta di governare i flussi di persone, merci, capitali, informazioni, che attraversano ed utilizzano i territori, sapendo creare infrastrutture e opportunità che consentano di connettere i cittadini, le imprese e le capacità di un certo territorio con il mondo globale, cioè di governare l'interconnessione tra i luoghi densi di storia, identità, capacità e i flussi che percorrono in tempo reale il mondo globale (Messina, Salvato 2010).

A questo scopo, a nostro avviso, sarebbero sufficienti tre livelli di governo elettivi a fini generali – lo Stato, la regione, il comune – definendo chiaramente le competenze e le interdipendenze fra di essi, il grado di autonomia e di responsabilità, le forme di controllo e di sanzione (sui risultati, non solo sugli atti). Il tessuto connettivo fra questi tre livelli fondamentali dovrebbe essere costituito da forme associative fra gli stessi, permanenti o temporanee, variabili a seconda del problema da affrontare e delle funzioni da gestire, tenendo conto delle caratteristiche specifiche dei contesti territoriali.

In questo disegno, non serve un ente intermedio a fini generali dai confini rigidi, come le attuali province, le cui estensioni, non possono essere considerate *tout-court* aree vaste, perché non rispecchiano più da tempo le dinamiche di sviluppo del territorio, ma soprattutto non rispondono alle esigenze di integrazione e di flessibilità delle politiche per lo sviluppo.

L'area vasta non è un'entità statica, che può essere rinchiusa entro confini amministrativi, ma una geometria variabile di funzioni, che va definita in relazione alle politiche che si intendono perseguire (Messina, Salvato 2007). Analogamente, non ha senso far coincidere la città metropolitana con le attuali province, che sono molto diverse fra loro per conformazione urbana ed estensione territoriale e per il ruolo svolto dalla città capoluogo. Ha senso pensare, invece, l'area metropolitana come una rete di governance, che veda la cooperazione fra regione, Città e comuni che gravitano su di essa – dove la sfera di gravitazione dipende dalla funzione – con il compito di promuovere l'integrazione delle funzioni metropolitane e di favorirne il governo strategico, per lo sviluppo del sistema dei servizi e delle infrastrutture su scala metropolitana,

con particolare riferimento alle reti telematiche, alle infrastrutture per la mobilità, alle piattaforme logistiche, all'alta formazione, alla ricerca e all'innovazione, alla valorizzazione del patrimonio artistico e culturale, alla tutela ambientale.

Su un altro piano, bisogna individuare ambiti di gestione adeguati alle funzioni, che possono variare da una scala minima a scale più ampie e differenziate, a seconda delle esigenze gestionali delle funzioni stesse. L'essenziale è individuare il minimo comun denominatore, cioè l'ambito minimo in cui possa essere esercitato efficacemente il ruolo di indirizzo e controllo della gestione, che spetta *in primis* al comune in quanto riferimento della comunità locale. Il singolo piccolo comune non può farcela da solo, mentre può avere maggiore voce in capitolo se si fonde con altri piccoli comuni o se si unisce ad altri comuni in forme associative polifunzionali, quali sono le unioni dei comuni, o se si fonde con altri piccoli comuni, sulla base di aree omogenee di dimensioni adeguate per la gestione dei servizi di prossimità. Dove per area omogenea si intende un bacino geografico, caratterizzato da un tessuto socio-economico tendenzialmente omogeneo e da comuni tradizioni storico-culturali, che gravita su un centro di dimensioni maggiori, da cui solitamente prende il nome, che costituisce il punto di riferimento dei cittadini, i quali si spostano sul territorio molto più di un tempo per lavoro, scuola, servizi, acquisti, tempo libero, senza guardare ai confini amministrativi fra un comune e l'altro.

In questo quadro, la competenza sugli enti locali deve essere attribuita alla regione – come già accade per le regioni a Statuto speciale – che è chiamata ad individuare gli ambiti territoriali omogenei che abbiano dimensioni adeguate a questo scopo, anche sulla base delle proposte dei comuni, rispettando le tradizioni e le identità territoriali. D'altro canto, la regione deve ricondurre, per quanto possibile, le zonizzazioni settoriali a tali ambiti, o a multipli e sottomultipli degli stessi, nella consapevolezza che non esiste un unico ambito ottimale relativo a tutte le funzioni e i servizi.

Infine, l'ambito territoriale individuato a fini gestionali, se sufficientemente ampio, potrà assumere anche finalità di promozione dello sviluppo locale e di proposta nel quadro della programmazione regionale, in una prospettiva intersettoriale *place based*, come indicato dai recenti documenti di programmazione comunitaria (Barca 2011).

Questo disegno istituzionale si imperniererebbe sul ruolo forte della regione nel quadro di un Stato federale che guarda all'Unione Europea, la quale peraltro individua sempre più nel territorio e nelle città metropolitane proprio gli interlocutori primari per lo sviluppo.

Parte Seconda

Vecchi e nuovi enti intermedi in Italia e in Europa

Capitolo Quarto

Dai comuni alle reti urbane: il caso del Veneto

Patrizia Messina

4.1 Dimensioni dei comuni e reti intercomunali in Veneto

Al 31 ottobre 2013 si contavano nel Veneto 26 unioni di comuni, comprendenti 99 comuni associati, per una popolazione di 474.606 abitanti (il 9,3% della popolazione regionale) e una superfice pari al 10,6% del territorio regionale, mentre le comunità montane (che, come previsto dalla normativa regionale, la Lr 28 settembre 2012 n. 40, si trasformeranno in unioni di comuni montani), sono 19 e riguardano 171 comuni, interessando una popolazione pari al 14,1% della popolazione regionale e una superficie pari al 36,3% del territorio regionale[1].

Le unioni sono presenti in prevalenza nelle province di Padova, Vicenza e Verona. Le convenzioni sono diffuse in tutta la Regione, spesso in abbinamento con altre forme associative. Belluno si distingue dalle altre province per essere un territorio completamente associato in comunità montane: ne sono presenti 9, corrispondenti ai 69 comuni della provincia, coinvolgendo quindi tutta la superficie provinciale e la popolazione residente. Treviso si differenzia invece perché è l'unica provincia che non ha presentato unioni di comuni, ma prevalentemente consorzi e/o convenzioni. L'unica unione di comuni presente (Cimadolmo-Ormelle San Polo di Piave) è infatti di recentissima costituzione. Questo probabilmente perché la provincia di Treviso, a differenza delle altre in Veneto, ha svolto una funzione di sostegno dei piccoli comuni (Jori 2009), attuando un modo di regolazione più centrato sull'attore politico istituzionale, oltre che sulla comunità locale.

Ma per cogliere più a fondo le dinamiche di associazionismo intercomunale del Veneto è opportuno partire da una conoscenza delle caratteristiche dimensionali dei comuni. Data la distribuzione regionale

[1] Dati Anci reperibili sul sito www.comuniverso.it.

(si veda la Tab. 1.1 nel Cap. 1), si rileva una maggiore presenza di piccoli comuni sotto i 5.000 abitanti nelle province di Belluno (88,4%) e di Rovigo (80%), ma anche nella Bassa Padovana e nel Basso Vicentino. Come è stato rilevato dalle ricerche sul tema (Messina 2009; Salvato 2009), il Veneto registra un notevole sviluppo delle forme di gestione associata per numero di enti coinvolti e di funzioni associate. Le forme dell'associazionismo in questa regione sono state fin ora il frutto di uno sviluppo spontaneo, di scelte volontarie dei comuni, a geometria variabile, spesso motivate solo dall'intento di ottenere risorse aggiuntive ai magri bilanci comunali. La rete intercomunale, infatti, interessa oggi il 73% dei comuni veneti, partecipanti a una o più forme associative (in quest'ultimo caso per la gestione di servizi diversi): una caratteristica che è destinata a creare inevitabili problemi di sostenibilità istituzionale.

In seguito alla recente normativa (L. 135/2012) che obbliga i comuni sotto i 5.000 abitanti ad associarsi (si veda il Cap. 3), in prevalenza si è fatto ricorso alla convenzione fra 2-3 comuni (Tab. 4.1), perché meno impegnativa e di ambito funzionale limitato. La convenzione è infatti la forma privilegiata dai piccoli comuni per assolvere all'obbligo di gestione associata (47% dei comuni veneti). I consorzi sono invece un numero limitato (9), anche se coinvolgono un numero rilevante di comuni. In genere hanno svolto in modo soddisfacente le funzioni loro delegate, per questo sono stati mantenuti dalla Regione, anche dopo il divieto di costituirne di nuovi. Le comunità montane (Cm) (19) oltre a svolgere le funzioni proprie di tutela delle aree montane, in molti casi sono destinatarie di deleghe da parte dei comuni. I comuni, eccetto in alcuni casi, spesso non sono soddisfatti della gestione associata della Cm e in alcuni casi hanno costituito forme associate "endo-comunitarie" in particolar modo nella forma di unioni. Le unioni di comuni sono tendenzialmente piccole (in media 2-3 comuni), fatta eccezione per alcune grandi unioni come la Federazione dei comuni del Camposampierese (11 comuni) e l'unione di Padova Nord-Ovest (6 comuni), che costituiscono esempi di buone pratiche di gestione associata, mentre le fusioni dei comuni sono al momento ancora solo due, anche se sono in corso studi di fattibilità per la costituzione di nuove.

Nel complesso, il risultato è un tessuto associativo disorganico, costituito da forme di gestione associata tendenzialmente piccole, fatta eccezione per le Cm e i consorzi.

Il piano di riordino territoriale proposto dalla Regione parte dall'analisi di questi elementi, correlati a un'analisi degli ambiti di settore riconosciuti dalla normativa regionale, al fine di giungere a una razionalizzazione e a una semplificazione amministrativa. Di conseguenza il numero e la geografia delle forme associative sono destinati a subire una profonda trasformazione.

Tab. 4.1 – *Forme di gestione associata in Veneto per comuni coinvolti, funzioni delegate e numero di abitanti*

Forme di gestione associata	*N gestioni associate*	*N comuni coinvolti*	*N funzioni delegate*	*N abitanti compresi*
Convenzioni[1]	119	213	132	n.d.
Consorzi	9	109	15	n.d.
Comunità montane	19	171	99	732.922
Unioni di comuni	26	99	274	474.606
Totale	173	592[2]	520	1.207.528

[1] Dato lordo comprendente l'adesione dei comuni a più forme associative.

[2] Dati riferiti a forme associative finanziate dalla Regione Veneto. Il totale dei comuni coinvolti è superiore al totale dei comuni della regione (581) perché alcuni comuni appartengono a più forme associate.

Fonte: Regione Veneto (2013b). Dati al 31 ottobre 2013.

4.2 Ambiti territoriali di settore e piano di riordino territoriale del Veneto

L'analisi viene estesa, a questo punto, agli ambiti territoriali ottimali (Ato) individuati attraverso la gestione di servizi pubblici locali, riconosciuti con legge regionale e che coprono l'intero territorio regionale, quali: i distretti di polizia locale, i distretti di protezione civile, i distretti socio-sanitari, i bacini di raccolta dei rifiuti e gli ambiti dei servizi idrici integrati. La Tab. 4.2 mette in evidenza l'articolazione di queste zonizzazioni in relazione alla numerosità media dei comuni coinvolti e al numero di abitanti.

Tab. 4.2 – *Ambiti di settore riconosciuti dalla normativa regionale*

Ambiti territoriali[1]	*N ambiti territoriali*	*N medio comuni*	*N medio abitanti*
Distretti di polizia locale	83	7,0	59.492
Distretti di protezione civile e anti-incendio	57	10,2	86.629
Distretti socio-sanitari	54	11,0	93.167
Bacini di raccolta dei rifiuti	24	24,2	205.744
Ambiti servizi idrici integrati	8	72,6	617.232

[1] Le zonizzazioni sono riferite ad alcune delle funzioni fondamentali dei comuni previste dal DL 95/2012. Sono presenti 22 Asl suddivise in Distretti socio-sanitari, che gestiscono anche funzioni assistenziali delegate dai comuni e 31 Aree di polizia locale, suddivise operativamente in Distretti di polizia locale, costituiti su base volontaria.

Fonte: Regione Veneto – Direzione Enti locali, Persone Giuridiche e Controllo Atti (2013b).

Come si può evincere da questi dati, tanto gli ambiti dei servizi idrici integrati, quanto i bacini di raccolta dei rifiuti fanno riferimento a un numero di abitanti elevato e vanno riferiti pertanto ad ambiti territoriali di area vasta. Al contrario, i distretti di protezione civile e i distretti socio-sanitari, ma anche i distretti di polizia locale, fanno riferimento ad un bacino di area omogenea, mediamente più contenuti, riconducibili agli ex-comprensori[2].

La zonizzazione di questi Ato[3] evidenzia la scarsa sovrapponibilità degli ambiti di area omogenea tra loro, soprattutto nell'area del Veneto centrale e, quindi, la frequente appartenenza dello stesso comune a zonizzazioni differenti, con evidenti problemi di sovrapposizione, maggiori costi di coordinamento e conseguente spreco di risorse impiegate, facendo rilevare un evidente problema di scarsa sostenibilità istituzionale.

Questi elementi, letti nel loro complesso, come sottolineato dalla stessa Regione Veneto, fanno emergere la necessità di «razionalizzare i livelli di governance in un'ottica di semplificazione e di ricomposizione secondo una logica plurifunzionale tale da consentire una maggiore efficacia decisionale con conseguente ricaduta nell'efficiente gestione dei servizi a tutto vantaggio dei cittadini» (Regione Veneto 2013b, p.17).

Alla luce di questi elementi, la Regione Veneto, attraverso la Lr 18/2012, ha varato un piano di riordino territoriale che individua gli *ambiti territoriali adeguati ed omogenei* per lo svolgimento in forma obbligatoriamente associata da parte dei comuni, delle funzioni fondamentali. Soprattutto, il piano di riordino individua 4 diversi tipi di ambito territoriale che si distinguono, oltre che per estensione territoriale, anche per funzioni conferite e per livelli di governance, come evidenzia la Tab. 4.3. Il piano di riordino intende offrire infatti una serie di opportunità per una nuova generazione di progetti di associazionismo comunale, soprattutto per i piccoli comuni che sono maggiormente colpiti dall'impatto della crisi economica e della carenza di risorse pubbliche, cogliendo questa occasione per ridisegnare la governance complessiva della regione.

Per la definizione "a regime" degli ambiti territoriali adeguati sono previste due fasi. Dal 2014 e per il primo triennio, partendo dall'individuazione del livello dimensionale minimo di "adeguatezza funzionale", si individueranno: un *ambito funzionale minimale* (ossia un livello dimensionale minimo di adeguatezza funzionale, che i comuni o le loro forme associative devono raggiungere, basato sui livelli demografici

[2] La Lr 80/1975 ripartiva il territorio regionale in 52 comprensori, alcuni dei quali interprovinciali, individuando gli ambiti territoriali entro cui promuovere e sviluppare in cooperazione con gli enti locali. I comprensori non sono mai decollati, ma costituiscono un'esperienza ancora oggi significativa per l'individuazione di 52 aree omogenee.
[3] Per la cartografia degli Ato si rimanda a Regione Veneto (2013a).

previsti per ciascuna area omogenea individuata dalla normativa[4]); un *ambito gestionale* (riferimento per le politiche di settore, in particolare: il distretto socio-sanitario, il distretto di polizia locale, il distretto di protezione civile); un *ambito di programmazione* (quello delle unità locali socio-sanitarie (Ulss) e delle Intese programmatiche di area (Ipa); un *ambito di area vasta* (quello provinciale, della città metropolitana, degli Ato/consigli di bacino).

Tab. 4.3 – *Ambiti territoriali adeguati e omogenei (Lr 18/2012, Art. 8)*

Ambito territoriale adeguato e omogeneo	Funzioni	Livello dimensionale	Governance e forme associate
Funzionale minimale	Funzioni fondamentali	La dimensione della forma associativa è riferita ai valori demografici dell'area omogenea (art. 8, c.3, lett. d, Lr 18/2012)	-Unione di comuni -Unione montana -Convenzione -Consorzio monofunzionale
Gestionale	-Funzioni non fondamentali dei comuni -Funzioni fondamentali dei comuni -Funzioni conferite da leggi regionali -Funzioni derivanti da leggi statali	Dimensioni associative funzionali alle politiche di settore: -Distretti sociosanitari, -Distretti di polizia locale, -Distretti di protezione civile	-Unione di comuni -Unione montana -Convenzione -Consorzio monofunzionale
Di programmazione	Funzioni di programmazione	-Area Ulss -Ipa	-Soggetto responsabile dell'Ipa -Conferenza dei Sindaci
Area Vasta	-Funzioni di area vasta (rifiuti, idrico, ecc.) -Funzioni delle Province -Funzioni della Città metropolitana	-Provincia -Area città metropolitana	-Provincia -Città metropolitana -Ato Consigli di Bacino (R.s.u.)

Fonte: Regione del Veneto (2013b).

[4] Le aree omogenee individuate sono: area montana (almeno 5.000 abitanti), area ad elevata urbanizzazione (almeno 20.000), area del Basso Veneto (almeno 8.000), area del Veneto centrale (almeno 10.000).

Dopo il primo triennio, anche in seguito ad ulteriori aggiornamenti del Piano, l'obiettivo da raggiungere sarà quello di ridurre i livelli di governance, fissando l'ambito di programmazione, in particolare quello corrispondente alle Ulss, come ambito prioritario al quale anche gli ambiti di settore dovranno conformarsi.

I principi base che consentono di individuare la dimensione degli ambiti adeguati e della forma associativa sono: la semplificazione dei livelli di governo ai soli 4 ambiti suddetti; la modularità della zonizzazione (ossia l'ambito più grande deve contenere gli ambiti minori); la sua flessibilità (per cui, all'interno dell'ambito territoriale omogeneo lo sviluppo delle forme associative potrà realizzarsi in modo differente, nel rispetto dei limiti demografici e dei parametri fissati dal piano di riordino); l'integrazione tra ambiti di programmazione e ambiti di gestione (per cui, nell'ambito territoriale deputato alla programmazione decentrata, devono essere ricompresi gli ambiti dei soggetti preposti alla gestione dei servizi e delle funzioni in forma associata).

Secondo i vincoli posti dalla normativa nazionale, risulterebbe obbligato ad associarsi il 47,7% dei comuni veneti, mentre la popolazione regionale coinvolta sarebbe (solo) il 13,5%. Tuttavia, come mette in luce la stessa Regione Veneto (2013b), la novità di maggior rilievo del piano di riordino regionale è data proprio dall'aver introdotto il concetto di "dimensione territoriale adeguata e omogenea", distinguendo, e al tempo stesso collegando, il livello di gestione dei servizi da quello di programmazione dello sviluppo locale, con una portata di rinnovamento complessivo della geografia politica e amministrativa in esso contenuta. Se infatti obiettivo del legislatore nazionale è, in prima istanza: «il coordinamento della finanza pubblica e il contenimento delle spese per l'esercizio delle funzioni fondamentali dei comuni» (Regione Veneto 2013b, p. 3), per la Regione Veneto questa riforma costituisce invece anche un'occasione importante per «incentivare e *guidare un percorso*, concertato e condiviso con gli enti locali, volto alla promozione delle gestioni comunali associate» (*ibidem*) (corsivo mio), con l'obiettivo primario di dare vita a un riordino territoriale non imposto dall'alto, ma condiviso con i comuni stessi, oltre naturalmente a realizzare risparmi di spesa e, quindi, a ridurre la pressione fiscale locale. Obiettivo della riforma è infatti quello di incentivare le unioni di comuni che siano in grado di raggiungere una dimensione coincidente con quella degli ambiti territoriali adeguati ed omogenei in cui gestione dei servizi e programmazione dello sviluppo locale combacino in un unico ambito territoriale.

Il piano di riordino territoriale intende costituire quindi un punto di svolta per il modo di regolazione del Veneto avviando, da un lato, un ripensamento del quadro istituzionale delle autonomie locali, attraverso l'individuazione di una dimensione territoriale adeguata e omogenea

e, dall'altro, guidando un processo di concertazione del quale possano essere parte attiva, non solo i comuni obbligati (con meno di 5.000 abitanti), ma tutti i comuni del Veneto (quindi anche le città capoluogo), in relazione alle proposte di aggregazione dei comuni stessi.

Per il modo di regolazione del Veneto, tradizionalmente segnato da uno stile amministrativo non interventista e da un modo di regolazione tipicamente localistico (Messina 2012), questa trasformazione, se riuscirà ad essere effettivamente implementata, costituirà senz'altro una vera e propria rivoluzione del modo di regolazione: da un modo di regolazione non guidato, a un modo di regolazione guidato e coordinato dal livello di governo regionale. Per questa ragione il percorso di riforma è particolarmente interessante e va seguito in tutte le sue implicazioni e i suoi possibili sviluppi. Vista la portata dei cambiamenti introdotti, si è consapevoli che i tempi di attuazione non potranno essere brevi e che sarà perciò opportuno un monitoraggio costante dell'implementazione della *policy*, oltre ad una forte volontà politica che persegua questo obiettivo con costanza e determinazione nel tempo. In questa prospettiva, la Regione ha deciso di investire, opportunamente, da un lato, sulla formazione di nuove figure professionali[5], chiamate a svolgere, in questo ambito, un lavoro di "manager di rete", più che di tipo amministrativo in senso tradizionale e, dall'altro, su forme specifiche di incentivo alla costituzione di unioni di comuni che rispondano ai criteri degli ambiti territoriali adeguati ed omogenei.

Da un primo monitoraggio compiuto in questo contesto, anche tramite interviste (si veda Lista delle interviste), tra il 2012 e il 2013, si è potuta riscontrare una serie di evidenze empiriche utili per analizzare questo processo di trasformazione.

In primo luogo si è riscontrato che, alla fine del 2012, la maggioranza delle amministrazioni locali venete aveva adempiuto all'obbligo della gestione associata di tre funzioni fondamentali mediante la stipula, ove possibile, di "convenzioni a geometria variabile" con partner diversi per funzioni diverse, nell'illusione di continuare a gestire in proprio tutte le funzioni: ciò che, di fatto, sta impedendo di continuare a farlo è l'oggettiva mancanza di risorse. Anche se la convenzione viene considerata dalla Regione una forma transitoria funzionale al passaggio graduale verso un assetto territoriale che privilegia le unioni di comuni e le fusioni, possiamo concludere, pertanto, che ciò che impedisce la continuazione di una gestione individuale e localistica dei servizi è di fatto, in prima istanza, la mancanza di risorse economiche e che molta strada c'è ancora da fare sul piano culturale per accompagnare il cam-

[5] A questo riguardo va rilevato tuttavia che l'investimento nella formazione della PA locale non risulta essere una politica regionale perseguita con chiara determinazione della Regione Veneto, visto che il POR FSE 2014-2020 non prevede significativi finanziamenti per questo ambito di intervento. Si veda a questo riguardo Messina (2014).

biamento di prassi amministrative consolidate. In secondo luogo, si è riscontrato che gli amministratori che non possono scegliere i partner per motivi geografici (es. comuni delle valli di montagna, comuni ai confini della provincia), hanno fatto di necessità virtù e si sono adattati, chi più chi meno, all'idea di governare insieme, attraverso convenzioni polifunzionali o unione dei comuni. In terzo luogo, si è riscontrato che gli amministratori che percepiscono la gestione associata, o la fusione, come un'opportunità e come un cambiamento ineludibile sono ancora in realtà una minoranza, spesso disorientata dal cambiamento continuo della normativa e dai continui tagli della finanza locale, che sta tentando di cambiare il proprio modo di governare puntando alla costituzione di nuove unioni dei comuni, e in qualche caso provando a intraprende la strada della fusione, anche tra comuni non obbligati, alla luce anche degli incentivi regionali.

Ma per avere un quadro più completo dell'impatto effettivo che il piano regionale di riordino territoriale intende apportare alla governance territoriale è necessario allargare l'analisi anche agli strumenti di programmazione e pianificazione territoriale multilivello che incidono sul territorio. Questo proprio perché l'ambizione del piano di riordino è quello di costituire un'occasione per ripensare globalmente la governance territoriale, non solo dal punto di vista delle gestione dei servizi associati, ma anche da quello delle politiche di sviluppo locale.

4.3 Strumenti di programmazione dello sviluppo territoriale: Ipa e Gal

Per completare il quadro delle zonizzazioni del territorio regionale con riferimento alle politiche di sviluppo locale, diventa importante focalizzare a questo punto l'attenzione sui due principali strumenti di programmazione dello sviluppo territoriale: le Ipa e i Gal.

L'*Intesa Programmatica d'Area* (Ipa) rappresenta il principale strumento attraverso cui la Regione Veneto offre ai territori la possibilità di definire una propria strategia di sviluppo, condivisa tra gli attori istituzionali, economici e sociali di riferimento, coerentemente con la stessa programmazione regionale. L'istituto dell'Ipa si propone di tracciare una linea di continuità con l'esperienza della programmazione negoziata in Veneto, ponendosi come una declinazione *sui generis* del Patto Territoriale, volto a promuovere tale modello anche in altre realtà sub-regionali dotate di un elevato grado di omogeneità dal punto di vista socio-economico e delle necessità di intervento (Bassetto 2011; Messina 2012, pp. 283-287). L'Ipa non è quindi un istituto amministrativo, ma ha carattere prettamente politico: un tavolo permanente di concertazione fra attori locali, e tra questi e i livelli di governo superio-

ri, per delineare strategie di sviluppo del territorio condivise e coerenti con la programmazione regionale, nazionale ed europea. Attualmente (agosto 2013), sono attive sul territorio regionale 25 Ipa, 16 delle quali sono composte dal nucleo di soggetti già promotori dei patti territoriali e/o da altre iniziative che ne hanno ampliato il partenariato originario, mentre ulteriori nove Ipa fanno riferimento a nuove iniziative nate a partire dal 2007. Le aree ancora oggi non coperte dalle Ipa sono principalmente quelle delle città capoluogo, come Venezia, Padova e Verona e di (pochi) altri comuni limitrofi. Beneficiari dei contributi sono stati gli enti locali, in prevalenza i comuni, che hanno realizzato opere e infrastrutture pubbliche nell'ambito dello sviluppo locale, con particolare riferimento al turismo, alla promozione di prodotti tipici locali, alla valorizzazione dei beni culturali e delle risorse paesaggistiche, alla riqualificazione urbana. Dal punto di vista gestionale, poiché le Ipa sono solo un tavolo tecnico e non un ente gestore, risultano essere più funzionali quelle che coincidono per estensione territoriale con unioni di comuni, come nel caso del Camposampierese, oppure con i Gal nelle aree rurali, come per esempio nei casi dell'Ipa Prealpi Bellunesi o della Venezia orientale VeGal.

I *Gruppi di Azione Locale* (Gal) sono stati attivati in relazione all'iniziativa comunitaria Leader per lo sviluppo rurale, progettano e attivano gli interventi ritenuti prioritari nelle singole aree, in sintonia con gli obiettivi individuati dal Programma di Sviluppo Rurale del Veneto (Psr Leader 2007-2013), promuovendo progetti di sviluppo rurale ideati e condivisi a livello locale, al fine di rivitalizzare il territorio, creare occupazione e migliorare le condizioni generali di vita delle aree rurali. I 14 Gal attivati per il periodo di programmazione 2007-2013 hanno coinvolto un'elevata quota di territorio regionale (fino al 71%) e 378 comuni (su 581), interessando aree rurali con notevoli fragilità. In particolare, sono stati inclusi tutti i comuni classificati dalla Regione come aree rurali con problemi complessivi di sviluppo, il 93% dei comuni ricadenti nelle aree rurali intermedie e il 48% dei comuni classificati come aree ad agricoltura specializzata[6]. Ai Gal vanno inoltre aggiunti i *Progetti Integrati per le Aree Rurali* (Pia-R), per l'area della campagna urbanizzata del Vento centrale. I Pia-R sono infatti forme di partenariato pubblico-privato che elaborano, promuovono e danno attuazione a specifiche strategie di sviluppo rurale che si applicano esclusivamente alle aree non interessate dall'attuazione dei Gal. Essi sono localizzati essenzialmente nell'area della campagna urbanizzata del Veneto centrale. Risultano perciò essere escluse dalle politiche di sviluppo rurale solo le città capoluogo di Venezia, Padova, Vicenza e Verona e alcu-

[6] Tra questi ultimi vanno evidenziati i casi dei due Gal della Venezia Orientale e dell'Antico Dogado che si trovano nel territorio della Provincia di Venezia, la quale dovrebbe trasformarsi ora in città metropolitana.

ne parti delle relative cinture urbane. A differenza delle Ipa, i Gal si costituiscono come enti gestori. Nella composizione del partenariato dei Gal veneti (440 soci) si registra una maggioranza di enti pubblici (56%), che per la maggior parte (174) è costituita da comuni e loro associazioni (19 Cm e una unione di comuni). La valutazione intermedia del Psr 2007-2013 (Agriconsulting 2012) ha messo in evidenza come le progettualità sostenute in questo ambito, quando sono state realizzate con l'appoggio delle reti delle Ipa, hanno dimostrato una più alta capacità di integrazione tematica e intersettoriale, in particolare con riferimento alle misure dedicate alla valorizzazione e qualità del paesaggio, al recupero, riqualificazione e valorizzazione del patrimonio storico-architettonico, all'incentivazione e allo sviluppo delle imprese e dei servizi. Tale tendenza si è verificata anche nelle aree di attuazione dei Pia-R, quando essi coincidevano con l'area di unioni di comuni e/o di Ipa. Per converso, è stato segnalato un impatto negativo prodotto dalla coincidenza/sovrapposizione territoriale dei Gal e delle Ipa, nel momento in cui i due strumenti hanno sollecitato diverse proposte progettuali su temi simili dallo stesso bacino di soggetti locali. I casi di perfetta o sostanziale coincidenza dei Gal e Pia-R con le rispettive Ipa mostrano quindi interessanti punti di forza nella capacità di integrazione intersettoriale della progettualità, ma anche casi di ridondanza progettuale, tutt'altro che strategica, quando manca la capacità (o la volontà) di coordinamento dei diversi tavoli.

La costruzione dei nuovi partenariati locali, quindi, dovrebbe tener conto della sovrapposizione dei diversi ambiti di gestione e di programmazione esistenti nel territorio regionale e aumentarne l'efficacia. La valorizzazione e il consolidamento dei legami esistenti tra i diversi soggetti coinvolti nella progettazione dello sviluppo locale può costituire una reale opportunità di razionalizzazione delle risorse e di ottimizzazione dell'intervento sostenuto dai diversi fondi regionali ed europei.

Ciò che fa la differenza, a questo punto, è però la capacità dei territori di perseguire, attraverso le progettualità presentate, obiettivi di sviluppo locale in senso strategico davvero condivisi e in grado di catalizzare le risorse disponibili con un approccio plurifondo[7], che sia al tempo stesso effettivamente condiviso e sostenuto, tanto dal livello regionale di governo, quanto da quello nazionale. Questo richiede tuttavia un cambiamento significativo del modo di regolazione regionale, con l'adozione di un approccio integrato e intersettoriale delle politiche

[7] L'approccio plurifondo è legato all'approccio *place based* (Barca 2009), fatto proprio dalla nuova programmazione europea 2014-2020, che mette al centro dell'attenzione gli obiettivi di sviluppo territoriale, promuovendo il superamento dell'approccio settoriale delle politiche di sviluppo e offrendo la possibilità di concentrare sui medesimi obiettivi strategici finanziamenti provenienti da Fondi Strutturali diversi. Sulle difficoltà della Regione Veneto di adottare di fatto un approccio plurifondo si rimanda a Messina (2014).

di sviluppo locale, a cominciare dai criteri adottati per la lettura del territorio, in senso strategico, già nei documenti di programmazione regionali, che costituiscono un riferimento per i documenti e le politiche di sviluppo locali.

4.4 L'area del Veneto centrale: dalla campagna urbanizzata alla città metropolitana?

Per comprendere la radicalità del cambiamento di approccio richiesto dalle politiche integrate di sviluppo locale, diventa importante focalizzare a questo punto l'attenzione sui documenti di programmazione regionali, che classificano il territorio in funzione delle politiche di sviluppo locale variamente inteso (rurale, urbano, dei distretti industriali, ecc.) e che, nello stesso tempo, fanno tutti riferimento al territorio della "città diffusa" del Veneto centrale. È qui che si evidenzia infatti in tutta la sua complessità il fenomeno della campagna urbanizzata e industrializzata che costituisce oggi uno dei più rilevanti effetti prodotti dal modo di sviluppo della economia periferica (Bagnasco 1977) di questa regione della Terza Italia, segnata dal modo di regolazione non guidato tipico del Veneto bianco (Messina 2012) e dall'assenza di una pianificazione territoriale dello sviluppo.

Soffermeremo quindi l'attenzione sulla classificazione delle aree rurali e delle aree urbane e metropolitane, per mettere in luce le principali contraddizioni emergenti che riguardano soprattutto l'area del Veneto centrale che, va ricordato, ha costituito il contesto di riferimento di distretti industriali del modello veneto: un modello che richiede oggi di essere fortemente ripensato per traghettare il Veneto manifatturiero verso un'economia globale della conoscenza (Rullani 2006).

In relazione alla programmazione comunitaria per lo sviluppo rurale PRS 2007-2013, la Regione Veneto ha adottato una classificazione delle aree rurali, che sostanzialmente copre quasi l'intero territorio regionale, con esclusione delle 5 città capoluogo del Veneto centrale. Da questa classificazione, la parte più consistente della regione (70%) risulta essere classificata come area intermedia di campagna urbanizzata e industrializzata. A questo riguardo va evidenziato che la stessa area del Veneto centrale presenta ancora oggi una serie di carenze di servizi di base e infrastrutturali che impediscono di classificarla come area urbana a pieno titolo, pur essendo di fatto una realtà territoriale fortemente antropizzata e densamente popolata, segnata da forti flussi pendolari casa-lavoro di carattere metropolitano, da una forte espansione dell'urbanizzazione diffusa e costituendo, al tempo stesso, una delle aree manifatturiere più importanti d'Europa (circa un'impresa ogni nove abitanti). Per queste ragioni l'area del Veneto centrale, pur

presentando ancora significativi elementi di ruralità, andrebbe considerata in maniera diversa, in relazione a una serie di altre variabili dello sviluppo del territorio di tipo urbano-metropolitano che la classificazione regionale delle aree rurali non consente di rilevare in modo adeguato rispetto alle esigenze del contesto e alle sue trasformazioni anche recenti e, soprattutto, di un suo sviluppo evolutivo in senso strategico: da area rurale-urbanizzata ad area metropolitana. In questa prospettiva la componente rurale presente sul territorio potrebbe essere adeguatamente valorizzata e salvaguardata, anche dal punto di vista paesaggistico, superando la tradizionale dicotomia città/campagna grazie ad un approccio integrato delle politiche di sviluppo territoriale.

Gli studi sull'area metropolitana del Veneto centrale, nota anche come città diffusa, o "arcipelago metropolitano" (Indovina 1990; 2009), sono d'altra parte ampiamente noti e richiamati anche dai documenti di programmazione per lo sviluppo territoriale regionale, come il piano Territoriale Regionale di Coordinamento del 1992, rinnovato nel 2007 e recentemente nel 2013, che individua due principali sistemi metropolitani: uno veronese a struttura monocentrica, l'altro nell'area del Veneto centrale a struttura policentrica, a cui si collega l'area della Pedemontana ad "aggregazione dispersa", che presenta relazioni di tipo metropolitano. L'area del Veneto centrale compresa tra le province di Venezia, Padova e Treviso e Vicenza ha infatti tutte le caratteristiche proprie di un'area ad alta densità metropolitana, ovvero di un territorio legato a una o più città centrali da rapporti di «interdipendenza funzionale» e di «elevata integrazione economica e sociale» (Fregolent 2013), che tuttavia presenta una forte frammentazione dal punto di vista politico-amministrativo, essendo suddivisa in quattro province e oltre 200 comuni, con evidenti difficoltà di governo dell'area vasta.

In questo contesto, quindi, la riforma di riordino territoriale, a partire a partire dal ridimensionamento (abolizione?) delle province e dei loro confini amministrativi, diventa di importanza strategica decisiva per potenziare il processo di metropolizzazione come strategia di sviluppo, promosso dalle prossime politiche europee: una strategia che punta sul potenziamento di quelle funzioni metropolitane, riconosciute anche nel nuovo Statuto regionale (art. 14), necessarie per attrarre quelle risorse proprie di un'economia della conoscenza e del terziario avanzato, che costituiscono una condizione fondamentale per collegare i territori con le reti globali. Si tratta di un'area metropolitana di fatto che per dimensioni demografiche (2,6 milioni di abitanti) supererebbe il caso della città metropolitana di Torino e sarebbe del tutto simile alle aree metropolitane di Toronto e Barcellona, che produce un Pil di circa 40 milioni di dollari annui, come Londra e Stoccolma, ma che necessita di un progetto politico condiviso di governo di area vasta che sia in grado di traghettare il Veneto manifatturiero nell'era dell'economia

globale e del terziario avanzato (Ocse 2010).

La Fig. 4.1, costruita sulla base dei flussi pendolari, mostra ancora meglio la rilevanza delle relazioni intercomunali che collegano in modo sistematico l'area di Padova-Venezia-Treviso con la Pedemontana che si estende fino alla provincia di Vicenza, e la sostanziale distanza da queste dinamiche di aree della stessa provincia di Venezia, come la Venezia Orientale e l'area meridionale, che sono infatti classificate come aree rurali (con i relativi Gal) dalla stessa programmazione regionale. Ci troviamo quindi in presenza di un caso esemplare in cui l'area metropolitana *de facto* non coincide per nulla con la città metropolitana *de jure*, poiché i confini amministrativi della provincia di Venezia risultano essere del tutto inappropriati.

Fig. 4.1 – *Relazioni intercomunali con più di 200 spostamenti giornalieri in Veneto. 2001*

Fonte: Elaborazione Regione Veneto – Direzione Sistema Statistico Regionale e Trastec scpa, 2007.

I dati raccolti mostrano, tuttavia, anche un'evidente incongruenza con le politiche di sviluppo locale in atto sul territorio regionale, tra aree rurali e area metropolitana, incapaci di dialogare tra loro. Ma, soprattutto, consentono di evidenziare una palese difficoltà culturale della classe politica locale, dei piccoli comuni dell'area del Veneto centrale, a percepirsi come rappresentante di un territorio in corso di metropolizzazione, piuttosto che (ancora) di periferia[8].

[8] Durante l'acceso dibattito sulla possibilità di estendere l'area metropolitana al Veneto centrale, nell'autunno 2012, non è stato infrequente imbattersi nelle dichiarazioni di sindaci dei comuni interessati, come quello di Camposampiero che, impreparato ad affrontare il tema, si difendeva dichiarandosi "sindaco di campagna" (Int 2).

L'intenso dibattito svoltosi, in seguito alla riforma introdotta dal governo Monti (si veda il Cap. 3), tra ottobre e dicembre 2012 e presente sui principali quotidiani, ha visto infatti le posizioni più disparate tra chi, in nome della difesa di una non meglio definita identità locale, si opponeva all'accorpamento delle province per difendere in realtà rendite di posizione politiche legate al vecchio assetto istituzionale e ai relativi collegi elettorali (centro-destra e Lega) e chi vedeva invece in questa riforma un'opportunità da cogliere per un rilancio del governo del territorio (centro-sinistra). Il confronto è stato segnato soprattutto dalla sostanziale debolezza della classe politica regionale nel gestire questo importante processo, con l'assenza sostanziale della giunta regionale e il tentativo del consiglio regionale di giungere a una mediazione con le istanze espresse dal territorio.

Dopo una prima ipotesi di minima di accorpamento delle province di Padova con Rovigo e di Treviso con Belluno, meramente aritmetica, scartata per l'opposizione "dal basso" di molti comuni interessati, di fronte all'evidente difficoltà della Regione Veneto di pronunciarsi in merito, i giochi sono stati riaperti quando il comune di Padova e alcuni comuni della sua cintura urbana e dell'area termale Euganea hanno espresso la volontà di passare alla città metropolitana di Venezia.

La crisi del governo Monti nel dicembre 2012 ha sostanzialmente congelato ogni cosa, rimandando il problema al 2013 e al successivo governo Letta.

Questo dibattito ha fatto riemergere però anche un'antica frattura, mai risolta, tra città e campagna, una frattura che storicamente ha caratterizzato, da sempre, il radicamento della subcultura politica bianca nel Veneto: mentre infatti la roccaforte della subcultura bianca è stata l'area della campagna (ora urbanizzata e industrializzata) del Veneto centrale, le città capoluogo della stessa area sono state invece un presidio delle forze progressiste (Diamanti, Riccamboni 1992). Come le ricerche comparate sui modi di regolazione dello sviluppo locale nei casi delle due subculture politiche bianca e rossa hanno messo in luce (Messina 2012), il modo di sviluppo "non guidato" della piccola e media impresa del Veneto è stato sostenuto da un modo di regolazione centrato sulla regolazione comunitaria locale che ha dato vita a un modello istituzionale aggregativo caratterizzato da localismi forti e da una regionalità debole, come sommatoria dei sistemi locali, ma funzionale al mantenimento degli equilibri locali. Il ceto politico che governa la Regione Veneto è sempre stato espressione di questa realtà territoriale della provincia e della sua cultura di regolazione, segnata da uno stile amministrativo non interventista e dal prevalere di politiche distributive. Al contrario, le città capoluogo di Venezia e Padova, se da un lato costituiscono le realtà territoriali più terziarizzate della regione, espressione di un modo di sviluppo che richiede di essere "guidato" con

un progetto strategico innovativo e condiviso, dall'altra sono governate dal centro-sinistra, portatore di una diversa cultura di governo, più interventista e interessato a raccogliere la nuova domanda politica di regolazione che arriva dal territorio, raccordandola con i cambiamenti introdotti dalle politiche europee.

La resistenza della Regione Veneto alla costituzione della città metropolitana di Venezia, specie se allargata all'area metropolitana di Padova e Treviso, nonostante il potenziamento delle funzioni metropolitane sia previsto anche dall'art. 14 del nuovo Statuto regionale, è spiegabile pertanto, più probabilmente, con una evidente diffidenza nei confronti di un cambiamento di equilibri che, in un'epoca di tagli della spesa in cui non è più possibile attuare politiche distributive, finirebbe con lo spostare inevitabilmente il baricentro dello sviluppo (e della politica) dalla provincia della campagna urbanizzata, alle città capoluogo di Padova e Venezia, con la conseguente trasformazione del modo di regolazione prevalente, più aperto alla pianificazione strategica del territorio e a nuove politiche regolative, che trova impreparata la classe politica al governo, erede della subcultura bianca, ancora espressione della periferia. Ma a queste ragioni, tuttavia ne va aggiunta probabilmente anche un'altra di rilevante importanza, che rafforza la diffidenza verso questo cambiamento, dal momento che non sono stati ancora opportunamente chiariti i criteri di ripartizione delle funzioni tra città metropolitana e Regione: una città metropolitana che, nell'ipotesi della Pa-Tre-Ve, verrebbe a contare oltre due milioni e mezzo di abitanti, in una regione che ne conta in tutto meno di cinque milioni, e che con le nuove politiche europee sarebbe destinataria di circa un miliardo di euro di finanziamenti, contro i circa 500 milioni di fondi Fesr destinati alla Regione. In questo scenario è evidente che nulla sarebbe più come prima.

4.5 Sulla sostenibilità istituzionale: le evidenze empiriche nel caso del Veneto

Facendo tesoro di alcune evidenze empiriche ricavate dal caso studio del Veneto, possiamo concludere la nostra analisi evidenziando una serie di elementi che ci aiuta a comprovare o meno le ipotesi avanzate nel Cap. 1 in tema di sostenibilità istituzionale degli enti intermedi, correlati alla riforma di riordino territoriale regionale.

In primo luogo, nel caso Veneto la governance locale risulta essere caratterizzata da molteplici elementi di sovrapposizione funzionale e incongruenza degli ambiti di gestione e di programmazione ed è a partire da questo scenario che si inserisce la riforma regionale del piano di riordino territoriale. In questo contesto, l'obiettivo che questa riforma

si ripromette di perseguire è duplice: da un lato, creare le condizioni per garantire l'efficacia della gestione associata dei servizi pubblici locali nella prospettiva di una razionalizzazione della spesa pubblica, ma dall'altro anche quello di garantire l'attrattività dei territori attraverso politiche di sviluppo locale, le quali richiedono capacità progettuale e organizzativa delle reti di partenariato e sostenibilità istituzionale degli ambiti territoriali di riferimento. Gestione dei servizi e programmazione dello sviluppo devono essere visti, quindi, come strettamente correlati. Senza l'una, anche l'altra dimensione diventa difficilmente sostenibile, soprattutto nel lungo periodo.

Nel caso del Veneto, le forme di governance locale che rispondono meglio alle caratteristiche di sostenibilità istituzionale e organizzativa sono riscontrabili in quelle unioni di comuni e quei Gal i cui ambiti territoriali coincidono con l'ambito delle rispettive Ipa, poiché presentano tutte le caratteristiche sintetizzate nella Tab. 1.3 del Cap. 1. Ed è in questa direzione che si sta orientando infatti l'implementazione del piano di riordino territoriale regionale, anche attraverso l'individuazione di una serie di opportuni incentivi per quei comuni che sono in grado di realizzare forme di associazionismo virtuose, ovvero coerenti con la definizione di ambiti territoriali adeguati ed omogenei.

Dall'analisi effettuata sul campo[9] sono emerse come rilevanti le seguenti variabili.

Leadership: come ipotizzato, il ruolo dei tecnici si sta rivelando cruciale e significativamente più rilevante rispetto a quello politico sia per l'attivazione sia per il management delle reti di governance messe in atto con la riforma istituzionale. Come si è detto, infatti, il manager di rete deve essere in grado, da un lato, di tenere insieme la rete dei comuni associati in unione (soprattutto se volontaria), per esempio organizzando il lavoro di squadra dei comuni associati, fornendo dati e metodologie utili per valutare le performances e per rigenerare le motivazioni dello stare insieme raccordando, nel caso del Veneto, il livello dell'unione di comuni con il livello regionale di governo. Ma dall'altro, anche di coordinare le reti di governance pubblico-privato, proprie dei tavoli delle Ipa e dei Gal. Sulla formazione di questa nuova figura professionale, ritenuta centrale per dare forza alla riforma, la Regione Veneto ha deciso infatti di investire in modo significativo, in collaborazione con l'Università di Padova[10].

Partenariato stabile e interconnesso: secondo le nostre ipotesi, nel caso in cui l'ambito di gestione dei servizi coincide con l'ambito di programmazione dello sviluppo, i medesimi soggetti interagiscono in sedi

[9] Per un'analisi approfondita dei casi studio sul Veneto si veda Bassetto *et al.* (2013).
[10] Si veda a questo riguardo, in particolare, il Master in *Governo delle reti di sviluppo locale* dell'Università di Padova, realizzato in convenzione con la Regione Veneto, Direzione Enti Locali e Direzione Programmazione.

istituzionali diverse (unione di comuni, Cm, Gal, Pia-R, Ipa) garantendo una migliore stabilità della partnership e, quindi, una maggiore sostenibilità istituzionale. Il caso del Veneto conferma questa ipotesi, mettendo in luce come i casi di maggior successo siano proprio quelli in cui il livello di gestione dei servizi, costituito dall'unione dei comuni, e quello della programmazione dello sviluppo, costituito dalla Ipa, coincidono in un unico ambito territoriale (es. Camposampierese), coinvolgendo la medesima rete di attori. La stessa cosa accade nei casi di coincidenza dei Gal (ente gestore) con le Ipa (es. Prealpi Bellunesi e VeGal). In questi casi la persistenza e interconnessione della rete di partnership nei diversi livelli, costituisce un punto di forza del territorio sia per la capacità di produrre progetti di sviluppo condivisi e di qualità, sia per la capacità di relazionarsi con il livello regionale di governo, e tramite esso, con il livello europeo.

Identità locale e rappresentanza politica: confermando le nostre ipotesi iniziali, la ricerca ha messo in luce che, quando prevale la dimensione dell'identità locale in senso localistico, come per esempio in alcuni contesti montani, ma anche di pianura, questo costituisce spesso un elemento che impedisce di arrivare a soluzioni efficaci (es. economie di scala, maggiore efficacia nella gestione dei servizi, ecc.); quando invece la dimensione dell'identità locale acquista una valenza glocale, come accade in alcune realtà come quella del Camposampierese e del coordinamento delle Ipa del Veneto centrale, allora siamo in presenza di una inedita capacità della rete di attori locali di reinterpretare in modo innovativo, non solo l'identità dell'area intercomunale, ma anche i bisogni e, quindi, le domande politiche del territorio, mettendo in atto una nuova forma di rappresentanza politica degli interessi. Come la ricerca ha permesso di rilevare, ciò accade soprattutto quando la rappresentanza funzionale degli interessi territoriali prevale sulla rappresentanza di tipo partitico in senso ideologico. Ciò si è verificato in modo esplicito nel corso del dibattito sull'area metropolitana del Veneto centrale, tra ottobre e dicembre 2012, in cui le direttive di partito, al livello regionale, di PdL e Lega Nord, erano fortemente negative e basate su argomentazioni di tipo localistico, in contrasto con quelle espresse dai territori comunali del Veneto centrale, più aperti verso il cambiamento. Lo scontro politico che è emerso in relazione a quale dovesse essere il progetto di sviluppo territoriale per l'area del Veneto centrale ha permesso di mettere in luce, infatti, una rilevante differenza tra il livello regionale di rappresentanza politica, preoccupato di far valere la disciplina e gli interessi di partito, e quello dei territori, bisognosi di dare voce invece alla necessità di svincolarsi da questa logica, per far prevalere una visione strategica dello sviluppo del territorio, anche se ciò richiede una discontinuità con il modo di regolazione tradizionale. Per questa ragione possiamo sostenere che il processo di costituzione dell'area metropo-

litana del Veneto centrale costituirà senz'altro una questione cruciale, tanto per le *chances* di sviluppo della regione, quanto per l'innovazione istituzionale e il successo del piano di riordino territoriale.

Finanziamenti esterni: la presenza dei finanziamenti regionali e/o europei ha fortemente influenzato l'evoluzione delle reti di governance locale anche nel caso del Veneto. Anche in questa regione infatti, in diversi casi, la stessa creazione di unioni di comuni, di Ipa o di Gal è stata finalizzata in prima istanza all'accesso ai finanziamenti pubblici. Questo può costituire, di fatto, un elemento di notevole criticità che mina dalle fondamenta la capacità di sopravvivenza del lungo periodo, una volta esauriti i finanziamenti, mettendo a forte rischio la sostenibilità istituzionale delle nuove strutture-rete. Si pone infatti il problema del mantenimento di queste reti, nel momento in cui dovessero cessare le vecchie linee di finanziamento, soprattutto europee, e nascerne delle altre: il ritardo e l'incertezza nella programmazione regionale dei fondi europei è destinato infatti a creare una serie di difficoltà nella capacità progettuale delle reti di attori locali.

Proprio con riferimento alla nuova programmazione europea, che prevede un ingente finanziamento per le città metropolitane, questo rischio è ora quanto mai presente nel caso della costituzione della città metropolitana di Venezia. Il rischio infatti è che, visto il forte ritardo con cui l'Italia sta rispondendo a questa istanza europea, la costituzione della città metropolitana venga decisa a livello nazionale in tutta fretta, a partire dall'ente provinciale e dai sui confini amministrativi, senza tenere conto dei processi reali di metropolizzazione del territorio in senso funzionale, facendo prevalere così la logica amministrativa su quella del *management* delle reti di governance delle funzioni metropolitane di cui il territorio ha effettivamente bisogno. Questa normativa nazionale confermata dalla L. 56/2014 (Delrio)[11] male si adatta infatti alla necessità di governare un territorio policentrico come quello del Veneto centrale, e la Regione sarà chiamata comunque a farvi fronte.

Questo dato tuttavia, permette di focalizzare un ulteriore elemento rilevante per la nostra ricerca, a partire dal caso Veneto, costituito dai *vincoli normativi esterni*: da un lato le continue variazioni delle norme nazionali relative all'assetto e al funzionamento delle diverse forme di governance locale e, dall'altro, la necessità di raccordarsi in modo efficace alle politiche europee, hanno infatti fortemente inciso sulla sostenibilità istituzionale delle stesse innovazioni istituzionali e sono un importante fattore che va adeguatamente considerato nel contesto del cambiamento complessivo. Nel caso Veneto, i territori auspicano, a questo riguardo, una maggiore capacità di coordinamento regionale e, quindi, un cambiamento del modo di regolazione, con un maggior

[11] Sulle novità introdotte in questo ambito dalla Legge Delrio (L. 56/2014) si rimanda al Cap. 3.

peso riconosciuto all'attore politico regionale nella governance per lo sviluppo del territorio in senso strategico.

In questa prospettiva, l'eliminazione del livello di governo provinciale e dei vincoli costituiti dai relativi confini amministrativi, risalenti al periodo napoleonico e oggi del tutto inadeguati, è di fatto una condizione necessaria per poter ridisegnare la geografia politica e amministrativa dell'intera regione con un approccio più funzionale al governo dello sviluppo del territorio. Questo vale sia per la costituzione dei nuovi ambiti territoriali adeguati ed omogenei sia, soprattutto, per la costituzione della nuova città metropolitana.

Capitolo Quinto

Il cantiere dell'intercomunalità in Toscana

Carlo Baccetti

5.1 L'intercomunalità al centro del cambiamento

La nuova governance territoriale che si sta delineando in Toscana ruota intorno al riassetto dell'intercomunalità ed ha al centro la nascita e il consolidamento delle unioni di comuni.

Le unioni sono state fortemente rilanciate dalla Lr 68/2011 approvata a fine 2011, come forma istituzionale di governo degli ambiti territoriali omogenei. Con quella legge la Regione raccolse sollecitazioni prescrittive del governo Berlusconi, poi ribadite dal governo Monti, che obbligavano, entro la fine del 2013, i comuni con meno di 1.000 abitanti ad associarsi per gestire in modo unitario tutte le funzioni; e avevano reso obbligatoria la gestione associata delle «funzioni fondamentali» per i comuni con meno di 5.000 abitanti (si veda il Cap. 3). Ma di certo la Regione non si è mossa soltanto per allinearsi alla legislazione nazionale.

Il processo di riassetto territoriale che ha dato centralità alle unioni di comuni ha infatti alle spalle, una consolidata esperienza di associazionismo sovracomunale, dettato da scelte della classe politica al governo nei comuni e in Regione. Non è un caso se le unioni che sono nate o stanno nascendo coinvolgono anche numerosi comuni «non obbligati», cioè con dimensioni demografiche superiori ai 5.000 abitanti. Il coinvolgimento nel processo associativo di tali comuni dà un obiettivo rilievo funzionale alle unioni quale attore di governo di livello intermedio, al centro del disegno che prevede la soppressione della provincia. Appare molto probabile che le unioni divengano il punto di snodo e di raccordo principale dell'asse comuni-Regione, che si profila come la linea di assestamento della nuova governance interistituzionale

substatale[1]. In Toscana, inoltre, le unioni potrebbero affermarsi come il necessario strumento di governo di livello intermedio sul territorio della grande Area metropolitana che, semmai nascerà, ingloberebbe tre province della Toscana centro-settentrionale (Firenze, Prato, Pistoia)[2].

La riforma della governance territoriale procede comunque lungo altri percorsi, che vanno oltre le unioni. Segnali molto recenti ma già di una certa consistenza, inducono a ipotizzare che nel riassetto istituzionale toscano potrebbero assumere un certo peso le fusioni di comuni, come superamento, o come naturale evoluzione, delle stesse unioni.

Gli interrogativi che si pongono nel momento in cui le unioni vengono costituite riguardano, da un lato, la loro effettiva funzionalità: permetteranno di realizzare consistenti economie di scala? Le politiche e i servizi forniti saranno meno costosi e migliori di quelli forniti in precedenza? E dall'altro, il ruolo politico di questo nuovo livello di governo nella governance regionale. Come si inseriranno e quale peso avranno nel collaudato sistema di concertazione istituzionale che caratterizza la Toscana? Riusciranno ad integrare le politiche dei singoli comuni e ad armonizzare su tutto il territorio di riferimento il governo dei beni pubblici? In quanto enti di secondo livello, saranno in grado di esprimere una leadership politica legittimata e capace di un impatto forte sul sistema politico regionale?

5.2 Concertazione istituzionale e riordino territoriale

Nel 1970 la Regione Toscana nacque all'insegna della «Regione aperta»: verso «gli enti locali, i sindacati, il movimento cooperativo e tutte le altre formazioni sociali», visti come «centri essenziali» per promuovere «la partecipazione dei cittadini» (art. 71 del primo Statuto). La «Regione aperta» sceglieva la «concertazione», istituzionale e sociale, come metodo di governo (Baccetti 2005). Alla scelta politica concertativa, sia di concertazione istituzionale che economica e sociale, il go-

[1] La L. 56/2014 Delrio (si veda il Cap. 3), approvata definitivamente nell'aprile 2014, disegna infatti una Repubblica delle autonomie «fondata su due soli livelli territoriali di diretta rappresentanza delle rispettive comunità: le Regioni e i comuni». In questo ridisegno, ci sarà posto poi per un organo di secondo livello per governare le aree vaste metropolitane e per una «pluralità di forme organizzate» non elettive e molto flessibili e articolate che eserciteranno le funzioni «attualmente spettanti alle province». Così nella *Relazione di accompagnamento* allo Schema di disegno di legge, secondo il quale i sindaci e i presidenti delle unioni di comuni saranno il nerbo della classe politica del governo locale, chiamati a governare non solo l'amministrazione comunale in senso proprio, ma anche «l'intera organizzazione territoriale di area vasta».

[2] Stando almeno alla proposta di accorpamento e di riordino presentata al governo dalla Regione Toscana nel novembre 2012 e poi rimasta congelata e decaduta per le dimissioni del governo Monti e per lo scioglimento delle Camere. Sulla lunga, incompiuta storia dell'area metropolitana fiorentina si veda Profeti (2010).

verno regionale ha sempre continuato a ispirarsi. La fedeltà allo spirito concertativo si è certamente giovata sia della compattezza e della stabilità che ha caratterizzato il sistema politico regionale fino ad oggi, senza soluzioni di continuità, sia dell'omogeneità di colore politico tra enti locali e Regione. In virtù di questa omogeneità politica, che rimanda a sua volta alla forza e alla lunga durata dei legami subculturali (Trigilia 1981; Baccetti 1988; Caciagli 1988, 1993), il governo regionale ha individuato una sua peculiare vocazione nel cercare di consolidare la comunità politica toscana ed ha operato per costruire legami cooperativi efficaci tra i comuni, che di quella comunità erano i migliori rappresentanti istituzionali.

Il sistema della concertazione regionale si è appoggiato su due strumenti che vogliono configurare un modello di interazione fra le istituzioni e con gli attori sociali «paritetico, non gerarchico o centralistico»: un *Tavolo di concertazione generale*, che qui non ci interessa, e un *Tavolo istituzionale di concertazione* (regolato con la Dgr 954/2002, da cui è tratta la citazione precedente, e disciplinato nel 2006). A questo tavolo istituzionale, che fissa la cornice politica della governance territoriale, farà espressamente riferimento anche la Lr 68/2011 istitutiva delle unioni di comuni.

Il tavolo istituzionale di concertazione è una sede di confronto e di collaborazione permanente ed è istituito presso la presidenza della giunta regionale. La concertazione riguarda i provvedimenti (leggi, regolamenti, atti della programmazione…) di competenza del consiglio regionale o della giunta ma può riguardare anche altre questioni di rilievo politico e istituzionale e di interesse comune; ed ha come obiettivo specifico il coinvolgimento degli enti locali sugli atti regionali che intervengono in ambiti di loro competenza o che ne condizionano le funzioni.

Indubbiamente, nell'esperienza della Toscana questo tavolo di concertazione appare come lo strumento centrale e politicamente più rilevante della cooperazione istituzionale tra Regione ed enti locali; una cooperazione nella quale resta preminente il ruolo delle associazioni di rappresentanza degli enti locali (Anci, Upi e Uncem) mentre il Consiglio delle autonomie locali (Cal) agisce come organismo di raccordo delle associazioni rappresentative degli enti locali stessi nei confronti della Regione. Si deve osservare che il consolidamento di un organo politico di governance interistituzionale qual è il Tavolo, ha messo in ombra proprio il Cal, che pure in Toscana era stato istituito già dal 1998, prima cioè che la riforma costituzionale del 2001 lo rendesse obbligatorio per tutte le Regioni. In effetti, il ruolo del Cal non è stato, finora, molto incisivo: non solo esso ha espresso di regola parere «integralmente favorevole» sulla gran parte dei provvedimenti regionali ma la sua voce è stata poco rilevante anche là dove ha avanzato rilievi

specifici, che solo in minima parte sono stati accolti. Ciò accade perché, di solito, «quando le questioni arrivano davanti al Cal gli accordi sono già stati siglati al tavolo di concertazione istituzionale» (Int 20).

La concertazione interistituzionale come scelta strategica del governo regionale rappresenta lo sfondo politico che ha alimentato la cooperazione intercomunale.

Insieme alla promozione di forme associative dei comuni, la Regione ha sempre mostrato una forte propensione al riordino territoriale, con la ricerca degli ambiti territoriali ottimali per la gestione dei servizi e l'intervento a sostegno dello sviluppo economico. La Toscana è stata tra le prime regioni in Italia a cercare di individuare gli ambiti territoriali più adeguati «per l'attività sia di programmazione che di erogazione dei servizi pubblici locali» (Iommi 2012a, p. 57). Già con la Lr 31/1972 erano state istituite le comunità montane, introdotte, come è noto, da una legge dello Stato nel dicembre 1971. Con il trasferimento delle competenze amministrative dallo Stato alle Regioni (L. 382/1975) e ai comuni (Dpr 616/1977) che cominciava lentamente ad avviarsi, gli amministratori regionali si posero il problema di istituzionalizzare la collaborazione tra comuni anche nelle aree non montane e di dare razionalità ed efficienza al sistema delle autonomie, con una gestione stabile, unitaria ed integrata dei servizi e delle funzioni relative al territorio.

La Lr 37/1979 istituì 32 associazioni intercomunali, quali «ambiti territoriali adeguati all'organizzazione e alla gestione coordinata dei servizi e delle funzioni esercitate dalle Amministrazioni locali». Lo scopo era di promuovere l'esercizio associato delle funzioni proprie dei comuni e di quelle ad essi delegate dalla Regione stessa, soprattutto guardando alle difficoltà finanziarie e gestionali dei comuni più piccoli. Vero è che, in pratica, alle associazioni non venivano dati effettivi strumenti e incentivi che potessero rendere appetibili per i comuni parziali cessioni di sovranità verso l'organo di governo collegiale. Non c'erano risorse economiche, o meglio era previsto soltanto un finanziamento regionale, in misura fissa, alle costituende associazioni che ne facevano richiesta, per le prime spese di avviamento degli organi istituzionali di governo e, successivamente, un fondo per le spese di funzionamento degli stessi organi (Irpet 2005, p. 15).

Le associazioni intercomunali furono sciolte nel 1991, dopo il varo della legge quadro 142/1990 che introduceva una nuova disciplina dell'associazionismo dei comuni e rilanciava in capo alle Province il ruolo di ente di governo di area vasta. Ma la delimitazione territoriale delle associazioni intercomunali ha segnato un passaggio importante nella vicenda politico-istituzionale della Regione Toscana perché quella prima individuazione di ambiti relativamente omogenei sotto il profilo socio-economico ha rappresentato il riferimento per successive zoniz-

zazioni. Nei confini dei bacini territoriali individuati nel 1979 sono stati disegnati e collocati, con pochi cambiamenti, sia «gli ambiti di programmazione dei servizi socio-sanitari (34 zone sovracomunali), utilizzati con alcune modifiche anche per la programmazione dell'offerta scolastica e dei servizi connessi», sia le aree di riferimento «per la programmazione di interventi a favore dello sviluppo economico e dell'occupazione (42 Sistemi economici locali di natura sovracomunale)» (Iommi 2013, p. 20).

5.3 Dal riordino territoriale al riordino degli enti di governo: le unioni di comuni

Dagli anni Duemila cresce l'impegno della Regione per individuare la dimensione territoriale ottimale per le istituzioni pubbliche locali, in un contesto di sussidiarietà istituzionale. Autonomia, decentramento, adeguatezza e cooperazione interistituzionale vengono declinati recependo gli orientamenti introdotti nel 2001 con la riforma del titolo V della Costituzione. Un passaggio importante è stato l'approvazione della Lr 40/2001 che ha affiancato e sostenuto l'associazionismo dei comuni con un progetto di riorganizzazione complessiva del territorio regionale. La Regione ha individuato e precisato gli ambiti di intervento nei quali gli enti locali associati potevano attivare progetti comuni di gestione di servizi e funzioni. Con la Lr 40/2001 e con successivi provvedimenti normativi e legislativi è stato messo a punto il cosiddetto Sistema toscano delle autonomie, fondato sull'individuazione dei livelli ottimali, vale a dire di ambiti territoriali all'interno dei quali l'aggregazione dei comuni risultasse ottimale per l'esercizio associato delle funzioni e per l'erogazione dei servizi.

Il Programma di riordino territoriale deliberato dal consiglio regionale nel dicembre 2003 fissava gli obiettivi programmatici delle politiche associative e le regole principali per l'incentivazione delle gestioni associate. Il riordino territoriale diviene insomma il punto di partenza per il riordino della governance locale.

Però quel sistema prevedeva ancora la volontarietà delle forme associative; i comuni restavano titolari della scelta di costituire o meno un esercizio associato e di definirne forma giuridica (consorzio, convenzione, unione) e confini. Le gestioni associate venivano incentivate mediante un sistema di contributi che favorivano la costituzione di forme associative stabili, in particolare con le LLrr 35/2007 e 37/2008. Quest'ultima prevedeva tra l'altro, contestualmente alla semplificazione degli enti locali, anche una revisione e riduzione numerica delle comunità montane, nella direzione sollecitata dal governo nazionale, e la loro trasformazione in unioni di comuni. Nacquero infatti, sulla

scia di quella legge regionale, le prime sei unioni di comuni toscane, per trasformazione di comunità montane. Le unioni potevano essere incentivate a condizione che avessero una durata decennale e che esercitassero effettivamente funzioni e servizi di rilievo in almeno uno dei seguenti ambiti omogenei: corpo unico di polizia municipale; governo del territorio; progettazione e procedure di affidamento dei servizi pubblici; servizi e attività educative; personale e altri servizi generali di amministrazione; sportello unico delle attività produttive.

Il decreto legislativo 78/2010, come è noto (si veda ancora il Cap. 3), ha segnato il passaggio dalla volontarietà all'obbligatorietà dell'esercizio associato delle funzioni fondamentali degli enti locali: il governo ha reso obbligatorio ed esclusivo l'esercizio in forma associata di tali funzioni fondamentali, «attraverso convenzione o unione», per i comuni con popolazione inferiore a 5.000 abitanti. In via provvisoria le sei funzioni fondamentali dei comuni erano state parzialmente individuate dalla legge delega sul federalismo fiscale (L. 42/2009): funzioni generali di amministrazione, di gestione e di controllo; polizia locale; istruzione pubblica; viabilità e trasporti; gestione del territorio e dell'ambiente; settore sociale. L'elenco completo e definitivo del contenuto delle funzioni fondamentali (passate da sei a dieci), valide per tutti i comuni italiani, è stato poi formulato dal Dl 95/2012 convertito dalla L. 135/2012.

Inoltre, il governo ha imposto alle Regioni di individuare con propria legge la dimensione territoriale ottimale ed omogenea per lo svolgimento delle funzioni fondamentali comunali «secondo i principi di economicità, di efficienza e di riduzione delle spese»; e di stabilire, nei confronti dei comuni che presentavano una dimensione territoriale inferiore a quella ottimale, un termine entro cui avviare obbligatoriamente l'esercizio in forma associata.

La Regione Toscana ha accolto le sollecitazioni del governo, procedendo a una risistemazione dell'ampia normativa regionale già prodotta in materia ed ha approvato, il 27 dicembre 2011, la Lr 68/2011 che ha per scopo di imporre ai comuni l'esercizio associato delle funzioni fondamentali e di definire gli strumenti di cooperazione finanziaria tra gli stessi. Il legislatore regionale ha identificato la dimensione territoriale adeguata per l'esercizio delle funzioni comunali disegnando per le dieci province toscane 37 ambiti territoriali «di dimensione adeguata per l'esercizio delle funzioni fondamentali» (Iommi 2013, p. 21) entro cui costituire le aggregazioni comunali. Nei 37 ambiti sono compresi non solo i comuni che per ragioni dimensionali sono obbligati all'esercizio associato ma anche comuni non obbligati; e questo, si presume, per cercare di preservare, accanto all'obiettivo dominante dell'accorpamento a fini di risparmio economico, le esigenze di omogeneità socioeconomica, socioculturale ed orografica degli ambiti, con ciò dando

solidità ai processi di unità dell'amministrazione.

Il governo regionale ha premesso all'articolato della legge 68 un ampio *Preambolo* in cui affermava sì di muoversi sulla scia delle disposizioni nazionali ma di voler cogliere l'occasione per avviare una «riforma complessiva dell'ordinamento locale» della Toscana, tenendo insieme il duplice obiettivo strutturale di ridurne i costi di funzionamento e di accrescerne l'efficienza. La Regione ha anche ribadito che la riforma dell'ordinamento dovrà continuare a coniugare la ricerca di una governance razionale ed efficiente con la valorizzazione dell'autogoverno locale, muovendosi nel solco della tradizione concertativa.

La Lr 68/2011 distingue tra «unioni di comuni a disciplina ordinaria», ovvero le unioni costituite da comuni non obbligati alla gestione associata perché superiori ai 3/5.000 abitanti; e «unioni a disciplina differenziata», ovvero le unioni obbligatoriamente previste per i comuni piccoli o piccolissimi, con popolazione non superiore ai 5.000 abitanti. I comuni toscani con meno di 5.000 abitanti sono 135. Quelli obbligati a passare all'esercizio associato delle funzioni sono in totale 106 (87 con meno di 3.000/5.000 abitanti e 19 con meno di 1.000). Nel complesso, gli ambiti territoriali individuati per l'esercizio associato coinvolgono 204 dei 287 comuni presenti in Toscana (Falcone 2013c, pp. 6-7). Le 13 comunità montane ancora esistenti vengono soppresse e obbligate a trasformarsi in unioni di comuni. La Regione ha espressamente indirizzato i comuni a scegliere di associarsi tramite le unioni, riservando a esse incentivi e finanziamenti che in precedenza venivano erogati anche per altre forme di gestione associata non istituzionalizzata e stabile (come le convenzioni)[3]. Le unioni, si dice nel *Preambolo*, sono destinate a svolgere un ruolo di grande rilievo per tutti i comuni di dimensioni più ridotte; devono perciò poter operare con continuità, essere dotate di organi di governo «che siano in grado di costruire un indirizzo politico amministrativo unitario». Ciò è, in effetti, tanto più vero dal momento che già le prime unioni costituite hanno coinvolto anche comuni di dimensioni demografiche abbastanza rilevanti (oltre i 30-40 mila abitanti) e questo indubbiamente le predispone a ricoprire un ruolo politico, oltre che funzionale, forse più rilevante del previsto nella governance territoriale regionale. La leg-

[3] La scelta della Regione Toscana di puntare sulle unioni con incentivi economici esclusivi si era già concretizzata con la Lr 65/2010 (la legge finanziaria), anticipando il legislatore nazionale. Questa legge riservava ai comuni che attivavano gestioni associate tramite unioni incentivi che invece non andavano più alle gestioni associate tramite convenzione (Falcone 2013b). Si deve ricordare, comunque, che ancora alla fine del 2013 non erano pochi (29, pari al 27% di tutti i comuni obbligati) i comuni che, obbligati all'esercizio associato, erano rimasti fuori dalle unioni e continuavano a esercitare funzioni in forma associata tramite convenzioni. Senza contare i 14 comuni che risultavano ancora inadempienti all'obbligo della gestione associata (Falcone 2013a, pp. 15-16).

ge regionale richiama poi il contenuto delle sei funzioni fondamentali attribuite ai comuni dalla normativa statale e indica l'articolazione dei finanziamenti (Quadro 5.1).

La 68/2011 prevede inoltre che le unioni siano guidate da un consiglio, quale organo di indirizzo e di controllo politico amministrativo, composto da un numero variabile (in relazione al numero di comuni) di consiglieri ripartiti in modo paritario tra maggioranza e opposizione. Nella composizione del consiglio prevale dunque il principio di rappresentanza delle minoranze rispetto alla necessità di limitare il numero dei membri. Fanno parte del consiglio anche i sindaci dei comuni associati. Tutti i sindaci compongono inoltre la giunta che è, insieme al Presidente, l'organo esecutivo di governo dell'unione. Il Presidente rappresenta l'unione e sovrintende al funzionamento degli uffici e dei servizi e all'esecuzione degli atti; è eletto dalla giunta a rotazione tra i sindaci, salvo che lo statuto preveda l'elezione da parte del consiglio.

La 68/2011 e la connessa obbligatorietà della gestione associata col corredo dei contributi finanziari hanno impresso un'accelerazione notevole alla formazione delle unioni. In cinque anni, tra l'ottobre 2008 e l'ottobre 2013, le unioni di comuni sono passate in Toscana da 5 a 26, con un incremento particolarmente accentuato dopo il 2010 quando ancora le unioni erano soltanto otto (Falcone 2013a, p. 7). La maggior parte delle unioni attuali (18) derivano dalla trasformazione delle comunità montane mentre otto sono di nuova costituzione o hanno alle spalle esperienze associative diverse[4].

A fine 2013 le 26 unioni raggruppano 157 comuni (pari al 55% del totale) dove vivono 967.007 abitanti, il 26% della popolazione toscana. Come si può vedere dalla Tab. 5.1, il quadro è molto variegato: dalle tre unioni composte da due soli comuni, che si prefigurano come prevedibile passaggio intermedio verso la fusione, a unioni di 13 o 14 comuni. Anche le dimensioni demografiche sono molto differenziate: dagli 11.464 abitanti dell'unione dei tre comuni delle Colline metallifere, agli oltre 170.000 abitanti dell'unione di comuni Circondario Empolese Valdelsa.

[4] Inoltre, sono in atto processi costitutivi di altre tre unioni: l'unione dei comuni del Valdarno (che riunisce quattro comuni del Valdarno inferiore pisano, per un totale di oltre 65.000 abitanti) è in avanzato stato di costituzione e diverrà operativa nel corso del 2014. Anche l'unione dei comuni Città della Piana fiorentina, che coinvolge quattro comuni della cintura metropolitana di Firenze per oltre 125.000 abitanti è in dirittura d'arrivo. Da notare che nessuno degli otto comuni di queste due prossime unioni è obbligato alla gestione associata. Il terzo processo costitutivo riguarda tre piccoli comuni dell'Isola d'Elba che daranno vita all'unione dei comuni dell'Elba Occidentale (per un totale di circa 9.000 abitanti) (Falcone 2013b, p. 5).

Quadro 5.1 – *Principali contenuti relativi alle unioni di comuni della legge regionale 68/2011*

Finanziamenti in favore delle unioni di comuni			
Fondo di anticipazione per temporanee esigenze di bilancio delle unioni (art. 45)	*Fondo regionale per la montagna (art. 87)*	*Fondo di anticipazione per spese progettuali (art. 93)*	*Misure finanziarie di premialità per le unioni di comuni. (artt. 89-92)*
Il fondo prevede una concessione massima di finanziamenti fino a 2.000.000 euro da utilizzarsi per far fronte a temporanee difficoltà finanziarie delle unioni di comuni. L'importo massimo del finanziamento per singola unione di comuni non può superare i 500.000 euro. Le unioni di comuni sono tenute alla restituzione del finanziamento entro 36 mesi dalla data di erogazione senza alcun onere per interessi.	Il fondo è concesso a: a) unioni costituite per trasformazione di comunità montane; b) unioni costituite ex novo con il 30% del proprio territorio, classificato come montano, o con il 30% della popolazione residente in territorio classificato come montano; c) comuni classificati come montani che non fanno parte di unioni di comuni	Il fondo ha una dotazione pari a 1.000.000 di euro da utilizzare per finanziare le unioni di comuni di cui fanno parte comuni montani al fine di sostenere: - Progetti inerenti la realizzazione di opere da localizzare in territorio montano; - Studi finalizzati allo sviluppo dei territori montani. La concessione alle unioni di comuni richiedenti è regolata da una graduatoria delle condizioni di disagio dei comuni facenti parte l'unione. L'importo massimo, per ente e intervento, è pari a 200.000 euro. Le unioni di comuni ammesse a fruire delle anticipazioni sono tenute alla restituzione delle risorse percepite, senza onere d'interessi, entro 36 mesi dalla data di erogazione del finanziamento.	La Regione prevede l'adozione di misure finanziarie di premio per le unioni di comuni. Le unioni di comuni a disciplina ordinaria accedono ai contributi per premialità a condizione che: a) raggiungano una dimensione demografica complessiva di almeno 10.000 abitanti, ovvero siano costituite da almeno cinque comuni o da tutti i comuni di un ambito dimensione territoriale adeguata; b) siano costituite negli ambiti di dimensione territoriale adeguata; c) esercitino le funzioni fondamentali previste dalla normativa.

Le sei funzioni fondamentali attribuite ai comuni					
a) funzioni generali di amministrazione	b) funzioni di polizia locale	c) funzioni di istruzione pubblica	d) funzioni nel campo della viabilità e dei trasporti	e) funzioni riguardo la gestione del territorio e dell'ambiente	f) funzioni del settore sociale
Contenuto delle funzioni fondamentali					
1) gestione del personale 2) controllo di gestione 3) gestione economica e finanziaria 4) gestione delle entrate tributarie e dei servizi fiscali 5) gestione dei beni demaniali e patrimoniali dell'ente 6) ufficio tecnico, progettazione lavori pubblici e espropri 7) tenuta dei registri di stato civile, di popolazione e servizi anagrafici 8) servizio statistico	1) struttura unica di polizia municipale 2) polizia commerciale, amministrativa e tributaria, inerente i settori e i tributi di competenza comunale	1) servizi di nidi d'infanzia 2) organizzazione e gestione dei servizi scolastici, fino all'istruzione secondaria di primo grado	1) costruzione, classificazione e gestione delle strade comunali 2) regolazione della circolazione stradale urbana e rurale e dell'uso delle aree di competenza comunale	1) pianificazione urbanistica e regolamentazione di ambito comunale 2) valutazione impatto ambientale di competenza comunale, vincolo idrogeologico, funzioni comunali in materia paesaggistica; catasto dei boschi percorsi dal fuoco 3) classificazione, pianificazione, vigilanza e controllo sulle emissioni acustiche 4) funzioni comunali di protezione civile 5) verde pubblico	1) erogazione prestazioni e servizi sociali, progettazione e realizzazione della rete dei servizi sociali 2) funzioni e compiti amministrativi concernenti i servizi sociali

Tab. 5.1 – *Le 26 unioni di comuni toscane (agosto 2013)*

Unione di comuni	*Provincia*	*Ambito(LR 68/ 2011)**	*Comuni*	*N comuni*	*Totale abitanti***
Pratomagno	AR	2	Castelfranco di Sopra (3.075), Castiglion Fibocchi (2.244), Loro Ciuffenna (5.879), Pian di Sco (6.324)	4	17.522
Montani del Casentino	AR	1	Castel Focognano (3.323), Castel San Niccolò (2.806), Chitignano (974), Chiusi della Verna (2.099), Montemignaio (614),Ortignano Raggiolo (876), Poppi (6.379), Stia (2.952), Talla (1.166)	9	18.383
Montana Valtiberina toscana	AR	5	Anghiari (5.858), Badia Tedalda (1.145), Caprese Michelangelo (1.602), Monterchi (1.864), Sansepolcro (16.365), Sestino (1.463)	6	25.550
Tre Colli	AR	2	Bucine (10.150), Laterina (3.593), Pergine Valdarno (3.255)	3	16.998
Cavriglia - San Giovanni Valdarno	AR	2	Cavriglia (9.432) San Giovanni Valdarno (17.171)	2	26.603
Chianti Fiorentino	FI	6	Barberino Val d'Elsa (4.278), Tavarnelle Val di Pesa (7.692), San Casciano in Val di Pesa (17.171)	3	29.141
Circondario empolese	FI	7	Capraia e Limite (7.162), Castelfiorentino (17.937), Cerreto Guidi (10.501), Certaldo (16.328), Empoli (47.549), Fucecchio (23.340), Gambassi Terme (4.912), Montaione (3.779), Montelupo Fiorentino (13.537), Montespertoli (13.412), Vinci (14.523)	11	172.980
Fiesole -Vaglia	FI	10	Fiesole (14.264), Vaglia (5.134)	2	19.398

Valdarno Valdisieve	FI	8	Londa (1.877), Pelago (7.634), Pontassieve (20.811), Reggello (16.089), Rignano sull'Arno 8.669), Rufina (7.471), San Godenzo (1.268)	7	63.819
Montana del Mugello	FI	9	Barberino di Mugello (10.853) , Borgo San Lorenzo (18.049), Dicomano (5.676), Firenzuola (4.908), Marradi (3.295), Palazzuolo sul Senio (1.199), San Piero a Sieve (4.239), Scarperia (7.794), Vicchio (8.234)	9	64.247
Figline - Incisa Valdarno	FI	10/2	Figline Valdarno (16.987) Incisa in Val d'Arno (6.259)	2	23.246
Montani Amiata grossetana	GR	11	Arcidosso (4.384), Castel del Piano (4.691), Castell'Azzara (1.640), Cinigiano (2.767), Roccalbegna (1.152), Santa Fiora (2.809), Seggiano (992), Semproniano (1.193)	8	19.628
Montani Colline del Fiora	GR	14	Manciano (7.626), Pitigliano (3.971), Sorano (3.671)	3	15.268
Montana Colline Metallifere	GR	15	Massa Marittima (8.820), Monterotondo Marittimo (1.394), Montieri (1.250)	3	11.464
Garfagnana	LU	23	Camporgiano (2.317), Careggine (605), Castiglione di Garfagnana (1.896), Fosciandora (633), Gallicano (3.949), Giuncugnano (493), Minucciano (2.307), Molazzana (1.154), Piazza al Serchio (2.494), Pieve Fosciana (2.436), San Romano in Garfagnana (1.488), Sillano (733), Vergemoli (336), Villa Collemandina (1.398)	14	29.363
Media Valle del Serchio	LU	21	Barga (10.307), Borgo a Mozzano (7.381), Coreglia Antelminelli (5.296), Fabbriche di Vallico (505)	4	23.489

Versilia	LU	20	Camaiore (32.289), Seravezza (13.440), Stazzema (3.376), Massarosa (22.933), Forte dei Marmi (7.760)	5	79.798
Montana Lunigiana	MS	24	Aulla (11.129), Bagnone (1.957), Casola in Lunigiana (1.055), Comano (771), Filattiera (2.391), Fivizzano (8.591), Fosdinovo (4.971), Licciana Nardi (4.991), Mulazzo (2.647), Podenzana (2.184),Tresana (2.097), Villafranca in Lunigiana (4.850), Zeri (1.226)	13	48.860
Montana Alta Val di Cecina	PI	25	Montecatini Val di Cecina (1.859), Monteverdi Marittimo (763), Pomarance (6.112)	3	8.734
Colli Marittimi Pisani	PI	28	Casale Marittimo (1.072), Castellina Marittima (2.046), Guardistallo (1.293), Montescudaio (1.901), Riparbella (1.649)	5	7.961
Valdera	PI	29	Buti (5.810), Bientina (7.495), Calcinaia (11.396), Capannoli (6.030), Casciana Terme (3.702), Chianni (1.531), Lajatico (1.385), Lari (8.718), Palaia (4.609), Peccioli (4.991), Ponsacco (15.455), Pontedera (28.198), Santa Maria a Monte (12.682), Terricciola (4.476)	14	116.478
Val di Bisenzio	PO	30	Cantagallo (3.073), Vaiano (9.945), Vernio (6.111)	3	19.129
Montani Appennino Pistoiese	PT	31	Abetone (692), Cutigliano (1.587), Piteglio (1.837), Sambuca Pistoiese (1.587), San Marcello Pistoiese (6.871)	5	12.753
Amiata Val d'Orcia	SI	33	Abbadia San Salvatore (6.777), Castiglione d'Orcia (2.483), Piancastagnaio (4.176), Radicofani (1.169), San Quirico d'Orcia (2.769)	5	17.374

Val di Merse	SI	37	Chiusdino (1.991), Monticiano (1.580), Radicondoli (974), Murlo (2.408), Sovicille (9.712)	5	16.665
Valdichiana Senese	SI	36	Cetona (2.935), Chianciano Terme (7.483) Chiusi (8.866) Montepulciano (14.506), San Casciano dei Bagni (1.698), Sarteano (4.861), Sinalunga (12.922), Torrita di Siena (7.501), Trequanda (1.383)	9	62.155
Totale 26 unioni di comuni				*157*	*967.007*

* La numerazione si riferisce all'elenco dei 37 Ambiti originariamente previsti dalle LR 68/2011. La delimitazione degli ambiti è stata modificata nel corso del 2012 e del 2013 da varie deliberazioni della Giunta e da due nuove leggi regionali. Qui si fa riferimento alla suddivisione degli Ambiti in vigore al dicembre 2013.

** Al 31.XII.2009.

Nota: Lo sfondo retinato indica le unioni nate *ex novo* e non per trasformazione di comunità montane.

Fonte: Elaborazione propria da Anci Toscana (http://www.ancitoscana.it/concertazione/progetto-unioni/le-unioni-in-toscana.html).

Le informazioni più interessanti, in un quadro istituzionale ancora in via di definizione, riguardano il dettaglio delle funzioni fondamentali di cui i comuni hanno scelto di spogliarsi in prima battuta e intorno alle quali si sta strutturando l'attività delle unioni. I dati a disposizione ci dicono che la funzione regina trasferita è senza dubbio la protezione civile (in 20 casi), funzione che peraltro nella gran parte dei casi era gestita già in forma associata. Seguono, a distanza, la Polizia municipale (14 casi), il catasto (11) e l'ufficio statistica (10). Ancora più distanziati servizi quali l'istruzione (6), il settore sociale (5) e i rifiuti (2). Nient'altro. Nessuna gestione esercitata in unione riguarda al momento funzioni fondamentali quali l'Amministrazione generale, i servizi pubblici locali e la pianificazione territoriale (Falcone 2013a, p. 13). Le funzioni fondamentali prevalentemente associate nelle unioni toscane restano sostanzialmente le stesse di quelle gestite in forma associata tramite convenzione. Anche tra le funzioni convenzionate, da parte dei comuni obbligati che hanno scelto questa forma associativa invece che l'unione, troviamo infatti al primo posto la protezione civile, seguita a distanza dal catasto, dal settore sociale e dalla polizia municipale (ivi, p. 19).

In fase di avvio, insomma, i comuni hanno scelto di non spogliarsi delle gestioni più complesse, più costose ma anche politicamente più

qualificanti, ed hanno trasferito alla gestione associata tramite unione funzioni fondamentali «di incerta definizione, quali catasto e protezione civile» (*ibidem*). La *ratio* inizialmente seguita dagli amministratori comunali unionisti pare essere stata soltanto quella di adempiere agli obblighi per mettersi in condizione di incassare gli incentivi regionali previsti. La nascita delle unioni non è stata accompagnata insomma da un salto di qualità in termini di cooperazione strategica. Le unioni si presentano più come enti amministrativi plurifunzionali, istituiti per necessità e per opportunità, che come soggetti politici di governo del territorio volti a ridefinire identità e obiettivi dei nuovi ambiti unitari sovracomunali.

5.3.1 La nuova governance alla prova: l'unione dei comuni dell'Empolese-Valdelsa

Nello spirito costituente delle unioni c'è molta emergenzialità e le ambizioni di rinnovare la governance restano, se ci sono, in secondo piano, forse in attesa di tempi migliori. Questo è ciò che si vede, ad esempio, osservando i primi passi mossi dall'unione più grande della Regione, l'Unione dei comuni Circondario Empolese Valdelsa, nata nel novembre del 2012 per trasformazione di un preesistente circondario regionale[5]. Anche in questa unione, che pure ha alle spalle una lunga storia di cooperazione intercomunale, una forte coesione territoriale e una consolidata capacità di governo politico a livello di area (Fluvi 2009), la gestione associata si è inizialmente concretizzata, intorno a tre sole funzioni[6]: *a)* le politiche sociali, *b)* la polizia municipale e *c)* la protezione civile. Nessuna delle tre è stata un'innovazione dell'unione[7]. La gestione centralizzata della polizia municipale – che prevede un comandante per tutta l'area e vari «comandanti di stazione» – era già stata avviata dal circondario che aveva messo a punto un regolamento unico di polizia. Anche la protezione civile già da tempo veniva gestita dal

[5] Con i suoi 172.980 abitanti e una superficie di 753,54 Kmq, la nuova unione dei comuni Circondario Empolese Valdelsa risulta, dal punto di vista demografico, la più grande tra le 371 unioni esistenti in Italia (e l'ottava per estensione territoriale). Il circondario regionale era un ente locale di secondo livello, previsto dallo statuto della Regione, quale circoscrizione territoriale omogenea di decentramento amministrativo, che esercitava funzioni e competenze trasferite dalla provincia e dai singoli comuni che entravano a farne parte.

[6] Si veda la conferenza stampa di presentazione dell'unione sul quotidiano on-line *gonews.it*, 7 novembre 2012.

[7] L'unione dei comuni è subentrata al circondario, altresì, nella gestione anche di alcune funzioni e servizi il cui esercizio era disciplinato da apposite convenzioni con i singoli comuni: *a)* servizi di assistenza sociale e di integrazione di stranieri, apolidi e nomadi servizi di protezione civile; *b)* formazione del personale dipendente dei comuni; *c)* procedimenti per la concessione dei contributi per l'abbattimento delle barriere architettoniche; *d)* sistema informativo territoriale (Int 21).

circondario in maniera associata per tutti i comuni. Mentre la scelta di includere in partenza le politiche sociali è dipesa soprattutto dal fatto che nell'area era stata attivata da alcuni anni la «Società della salute» e l'esperienza di questo ente «dal punto di vista della programmazione anche se non della gestione diretta dei servizi, ha costituito un punto fermo da cui iniziare a progettare l'accorpamento» (Int 21).

Gli amministratori dell'unione sono consapevoli di questa partenza a scartamento ridotto, la giustificano con la necessità di rispettare i tempi stretti previsti dalla legge e si ripromettono di rafforzare rapidamente la struttura e il ruolo guida dell'unione[8].

Rispetto alle precedenti gestioni associate, con l'unione cambia, o dovrebbe cambiare, la strumentazione. Il punto cruciale sta nell'operatività, nell'effettività del trasferimento di «sovranità» e poteri dai comuni all'unione. In questo senso, fra le tre gestioni, il terreno politicamente significativo e potenzialmente più innovativo è quello delle politiche sociali, per la complessità della rete organizzativa che era necessario innovare e attivare e per la ricaduta sui cittadini che i servizi sociali comportano. Il passaggio del settore sociale all'unione si è articolato in tre fasi:

1) Un'analisi preliminare per individuare quali servizi dovevano passare subito alla gestione diretta dell'unione. Sono state individuate tre priorità: *a)* le politiche abitative; *b)* le politiche per l'immigrazione (sportello immigrati, mediazione linguistica e culturale); *c)* le politiche socio-assistenziali, per le quali si è confermato il modello di gestione associata comuni-Asl, già attivo nel Circondario.

2) La seconda fase è stata «di tipo sintetico», ovvero finalizzata a dare un quadro delle risorse, umane e materiali impiegate nei diversi comuni, per individuare quelle che dovranno passare in capo all'unione. Questa «è stata la fase più faticosa, non solo perché abbiamo dovuto mettere insieme i dati di undici comuni; faticosa soprattutto nella definizione delle risorse umane. Con persone, ad esempio, che nei singoli comuni svolgevano una pluralità di mansioni, oppure si occupavano di cose appartenenti ad ambiti diversi» (Int 21).

3) La terza fase, quella attuale, riguarda la messa a punto del modello organizzativo vero e proprio. La questione centrale ruota attorno ai temi della centralizzazione dei servizi in capo all'unione e, contemporaneamente, della distribuzione e dell'accessibilità sul territorio di

[8] Un interlocutore ha dichiarato (Int 22): «Oltre queste tre, stiamo lavorando alla gestione unificata di altre due funzioni: il servizio contabile e gli affari generali. La nascita dell'unione è stata un atto politico forte, ma in un certo senso abbiamo iniziato a costruire la casa partendo dal tetto invece che dalle fondamenta. Adesso dobbiamo concentrarci sulla messa a punto di tutta l'impalcatura istituzionale e operativa che possa sostenere il progetto unione. Dobbiamo mettere in rete le risorse dei comuni, unificare le procedure amministrative, integrare i servizi informatici. I prossimi mesi dovranno servire a questo, a costruire l'impalcatura».

tali servizi. Il modello prevede di centralizzare la struttura direttiva e le attività di *back office* e di creare una rete di sportelli di *front office* attiva presso i singoli comuni. Il *back office* è articolato in due settori: servizi socio-assistenziali; politiche per l'immigrazione e politiche abitative. Il *front office* è costituito da: *a)* uno «sportello sociale» in ciascun comune, con il ruolo di presidio territoriale, di coordinamento tra diversi soggetti (servizio sociale professionale, altri servizi del comune, assessorato, associazionismo), di promozione dell'integrazione tra le diverse componenti del servizio e dell'unitarietà degli interventi, di osservatorio di bisogni e risorse; *b)* gli «sportelli immigrati», di livello zonale, aperti nei tre maggiori comuni dell'unione, da collegarsi in rete sull'intero territorio dell'unione; *c)* gli Uffici relazioni con il pubblico (URP) dei comuni, con un ruolo aggiuntivo/integrativo nella funzione di accesso alle prestazioni sociali «leggere»[9].

Per concludere sul caso che abbiamo preso ad esempio. La valutazione degli operatori che hanno messo in moto le prime gestioni associate fa emergere due punti nodali del processo amministrativo, come peraltro evidenziato anche in altre ricerche (Baldini *et al.* 2009). Il primo riguarda la reazione del personale dei comuni al cambiamento in atto. La funzionalità e l'efficacia delle politiche gestite in capo all'unione molto dipenderanno dalla capacità di suscitare aspettative positive nei dipendenti, di coinvolgerli nella discussione e nel confronto sui problemi ma anche sulle opportunità. Da una parte, in negativo, ci sono le incertezze e i disagi, a cominciare dal cambiamento obbligato, per alcuni, della sede di lavoro, ma anche la concorrenza e la reciproca diffidenza che può instaurarsi tra le unità di personale che restano nei comuni e quelle che passano all'unione. Dall'altra, in positivo, ci sono le occasioni di riqualificazione e avanzamento professionale e di carriera che il passaggio agli uffici del nuovo ente può rappresentare. Il riflesso che l'unione avrà sull'organizzazione del lavoro è notevole, i comuni stanno smontando pezzi della macchina organizzativa, trasferendo all'unione personale e risorse e, al tempo stesso ricollocando il personale e le risorse che restano di loro competenza. «Si tratta di destrutturare un certo modo di concepire la macchina amministrativa e di ricostruire il tutto» (INT 21).

Il secondo punto riguarda l'obiettivo principale della riforma, ovvero la riduzione del costi delle politiche locali. E qui, dall'interno, non ci si fanno troppe illusioni. Tutti sembrano essere consapevoli che, comunque, il trasferimento di strutture e funzioni che hanno un impatto rilevante sulla cittadinanza – come nel nostro caso i servizi sociali, dove l'obiettivo primario dovrebbe essere, «la qualità dei servizi stessi» – difficilmente potrà produrre un risparmio immediato in termini di costi.

[9] Si veda il capitolo «Programma funzione sociale» della *Relazione previsionale e programmatica* allegata al bilancio di previsione 2013 dell'unione.

Un abbattimento dei costi, e dei tempi, anche significativo, invece, potrebbe essere conseguito accentrando in capo all'unione altre funzioni ed attività, su cui però non ci si è ancora mossi, ad esempio accentrando gli acquisti dei materiali che servono a far funzionare la macchina amministrativa; la gestione delle assicurazioni; le strutture e le procedure per la redazione e la firma dei contratti (Int 21). Oppure unificando i regolamenti comunali (Int 23).

5.4 Tra unioni e fusioni di comuni

L'analisi del caso Empolese Valdelsa conferma che le unioni non hanno segnato, di per sé, un salto di qualità nel governo del territorio. E neppure un salto di quantità, ovvero una effettiva riduzione della spesa pubblica locale. Allo stato, sembrano essere un contenitore nuovo che ospita gli stessi contenuti; si fatica a far decollare una struttura organizzativa unica, specie per quanto riguarda il punto cruciale dell'organigramma del personale, «l'individuazione della dirigenza e delle figure apicali uniche di riferimento; anche perché ciò comporta una ripesatura, non certo indolore, delle attuali posizioni organizzative di ciascun comune aderente» (Falcone 2013a, p. 24). Il problema non è solo la diversa struttura del personale, che comporta una rilevante cessione di sovranità da parte degli apparati di ciascun comune e una selezione meritocratica al loro interno; le unioni deluderanno le aspettative, a partire da quelle di una riduzione dei costi d'amministrazione, se non saranno rapidamente attrezzate con gli strumenti indispensabili per l'effettivo sviluppo della gestione associata, come, ad esempio, la Centrale unica di committenza, che comporta la predisposizione di un Ufficio unico per le gare e una programmazione e una pianificazione unitaria degli acquisti (ivi, p. 25).

Siamo di fronte a un bivio: per essere efficaci strumenti di governo le unioni devono accrescere le loro competenze e gli ambiti di intervento, mettere in comune sempre più la struttura amministrativa e le funzioni. Ma più funzioni si condividono più cresce la complessità della struttura unificata e quindi si moltiplicano le difficoltà gestionali. È noto che, oltre un certo livello, i costi di coordinamento possono superare le economie di scala. Inoltre, con la complessità della struttura istituzionale crescono anche i problemi politici. Perché non si complicano solo le procedure ma anche i processi decisionali. Una problematicità e una criticità, questa, che deriva, è facile osservare, dal fatto che mentre rimangono in piedi gli enti democratici di base e quindi la responsabilità diretta di ciascun sindaco verso gli elettori del proprio comune, il luogo decisionale vero si sposta a un livello superiore, in un ente associativo di secondo grado dove le decisioni che i sindaci prendono

devono essere condivise e mediate.

E allora, se con le unioni i risparmi sul costo dei servizi sono tutt'altro che certi, se c'è il rischio di indebolire la legittimazione democratica delle decisioni politiche e di rendere, contemporaneamente, più farraginoso e lento il processo decisionale, perché non incoraggiare direttamente anche le fusioni (e le incorporazioni) di comuni? In effetti, a leggere il *Preambolo* della Lr 68/2011 si può pensare che il legislatore regionale interpreti le unioni proprio come un primo passo verso il traguardo auspicato della fusione[10]. Questa legge prevede il percorso di fusione, lo promuove, lo facilita nel caso la fusione coinvolga tutti i comuni di una preesistente unione, e lo incoraggia con argomenti efficaci, ovvero con generosi contributi finanziari (250.000 euro per ogni comune coinvolto nella fusione per cinque anni a partire dall'anno successivo all'elezione del nuovo consiglio comunale unificato; ma con possibilità di ottenere contributi maggiori)[11]. La legge indica il percorso da seguire per arrivare alla fusione, attraverso consultazioni referendarie (che devono avere la maggioranza dei favorevoli in ciascuno dei comuni interessati) e processi partecipativi che coinvolgano la cittadinanza. Se l'esito del referendum è favorevole la fusione viene decretata da una legge regionale. Di più. Nell'immediato futuro la giunta regionale si assume il compito di promuovere le intese nate dalle volontà dei comuni, ma dal 2016 si riserva il diritto di presentare essa stessa proposte di legge di fusione anche in assenza dell'intesa preventiva tra comuni (art. 62).

Il percorso auspicato, dall'unione alla fusione, ripropone un ritorno allo spirito originario delle unioni che vennero concepite nella legislazione italiana già dalla L. 142/1990 come strumenti «esclusivamente finalizzati alla creazione delle condizioni necessarie a procedere, successivamente, alla fusione dei comuni» (Baldi, Xilo 2012, p. 141). Come è noto, la fusione era prevista come punto d'arrivo obbligatorio dopo dieci anni di vita dell'unione, pena lo scioglimento dell'unione stessa, ma quel percorso di semplificazione istituzionale si rivelò velleitario: quasi nessun comune volle incamminarsi sul sentiero che portava al suo stesso superamento. Nella fase che potremmo definire delle fusioni "storiche" cioè quelle fino a prima della politica di riordino[12] (1990-

[10] Il testo recita: «Si favoriscono processi aggregativi, anche attraverso l'incentivazione alle istituzioni delle stesse unioni, che possono portare nel tempo a fusioni. È stabilito perciò il principio che la Regione promuove i processi di fusione, in particolare dei comuni tenuti all'esercizio obbligatorio di funzioni fondamentali».

[11] I finanziamenti regionali vanno ad aggiungersi a quelli, altrettanto generosi, dello Stato, che variano a seconda della popolazione del comune ma sono comunque pari al 20% dei trasferimenti erariali di cui i comuni hanno usufruito nel 2010. Inoltre, i comuni fusi sono esentati per tre anni dal patto di stabilità interno.

[12] Questo perché i procedimenti di fusione avviati nel 2012-2013 hanno portato alla costituzione dei nuovi comuni solo a partire dal dicembre 2013/gennaio 2014. Per gli aggiornamenti della situazione si veda http://www.tuttitalia.it/variazioni-amministra-

2013) si sono avuti in Italia solo 9 casi di fusione. Delle "nuove" 16 fusioni, favorite dal clima di riordino e dagli incentivi messi a disposizioni dalle regioni e dallo Stato (si veda anche il Cap. 3), ben sette si sono avute in Toscana; dato rilevante anche perché la regione non si contraddistingue certo per una grande frammentazione: solo il 47% dei comuni toscani sta sotto la soglia del 5.000 abitanti, contro la media nazionale del 70,2% (si veda la Tab. 1.2 nel capitolo introduttivo).

Insomma, questo è il quadro. Non sono solo le unioni di comuni ad aver avuto in Toscana uno sviluppo forse unico nel panorama nazionale, ma anche le fusioni. A fine 2013 i processi di fusione avevano interessato un numero significativo di comuni toscani: 57 (su 286), per un totale di 21 ipotesi di fusione; e la discussione ha coinvolto anche numerosi comuni non montani e comuni con popolazione superiore a 3-5mila abitanti. Tra maggio 2012 e ottobre 2013 sono state sottoposte a referendum consultivo 15 proposte di fusione; negli altri sei casi la discussione sull'ipotesi di fusione si è fermata, ad oggi, ad uno stadio precedente il referendum[13]. Nella gran parte dei casi (12 su 15) la proposta di fusione riguardava due comuni; in un caso tre e in altri due casi erano coinvolti ben tredici (Casentino) e otto (Isola d'Elba) comuni. In sette casi su 15 l'esito del referendum è stato favorevole ovvero si è espressa a favore della fusione la maggioranza assoluta dei votanti (la normativa regionale non prevede *quorum*) in entrambi i comuni coinvolti. Negli altri otto casi l'esito è stato negativo perché in almeno uno dei comuni coinvolti la maggioranza dei votanti era contraria alla fusione.

Hanno fatto da battistrada in direzione della fusione due comuni del Valdarno fiorentino, Figline e Incisa – il primo con popolazione di circa 17.000 abitanti, il secondo di circa 6.000 – che sono andati a referendum nel maggio 2012 (70,5% di voti favorevoli) e che si sono fusi. In precedenza, esito negativo aveva avuto invece, nel maggio 2012, un referendum consultivo sull'ipotesi di una maxi-fusione tra 13 piccoli comuni del Casentino (in provincia di Arezzo): i contrari alla fusione hanno prevalso con il 56,4%. Anche gli elettori degli otto comuni dell'Isola d'Elba hanno bocciato a grande maggioranza, nel referendum dell'aprile 2013, l'ipotesi del comune unico, sostenuta da un pur agguerrito comitato di cittadini. Qui la mancata adesione si spiega con le ragioni dell'appartenenza politica ovvero con l'incapacità o la non volontà dei sindaci di trovare un accordo; ma anche con i timori degli

tive/nuovi-comuni-2014/.

[13] Si tratta delle ipotesi di fusione tra i comuni di Gaiole in Chianti-Radda in Chianti (Si); Giuncugnano-Sillano (Lu); Cantagallo-Vaiano-Vernio (Po); Arcidosso-Castel del Piano (Gr); Capolona-Subbiano (Ar); Abetone-Cutigliano-Piteglio-San Marcello Pistoiese (Pt). Quest'ultima proposta di fusione è stata elaborata da alcuni consiglieri regionali, come previsto dalla normativa, oltre ad essere sostenuta da un comitato di cittadini.

abitanti dei sette comuni più piccoli di essere fagocitati dal comune capoluogo dell'isola, Portoferraio, ben più grande di tutti gli altri – l'unico dove abbia prevalso il sì alla fusione (Orsini 2012).

Nella Tab. 5.2 sono riassunti gli esiti dei referenda finora tenutisi in Toscana.

Tab. 5.2 – *Referenda consultivi tenuti in Toscana su ipotesi di fusione di comuni (maggio 2012-ottobre 2013)*

Comuni	*NO*	*SI*
(6-7 maggio 2012)		
Casentino (13 comuni) (Ar)	X	
(21-22 aprile 2013)		
Figline V/Arno – Incisa V/Arno(Fi)		X
Fabbriche di Vallico – Vergemoli (Lu)		X
Castelfranco di Sopra – Pian di Scò (Ar)		X
Isola d'Elba (8 comuni) (Li)	X	
(16 giugno 2013)		
Castel San Niccolò – Montemignaio (Ar)	X	
(6-7 ottobre 2013)		
Scarperia – San Piero a Sieve (Fi)		X
Crespina – Lorenzana (Pi)		X
Bagnone – Villafranca in Lunigiana (Ms)	X	
Aulla – Podenzana (Ms)	X	
Suvereto – Campiglia Marittima (Li)	X	
Capannoli – Palaia – Peccioli (Pi)	X	
Pratovecchio – Stia (Ar)		X
Borgo a Mozzano – Pescaglia (Lu)	X	
Lari – Casciana Terme (Pi)		X

Fonte: Anci Toscana (2013).

Per molti comuni la fusione può certamente segnare un significativo passo in avanti verso un'adeguata integrazione istituzionale e una governance sostenibile, per superare lo scollamento tra sistemi locali di vita e di lavoro e ambiti di governo politico-amministrativi – stante una rete territoriale dei comuni disegnata su assetti socio economici ormai da tempo superati – che impone costi aggiuntivi alle famiglie e alle imprese[14]. A trarne maggiore vantaggio sono i comuni piccoli

[14] Una governance territoriale frammentata rischia, tra l'altro, «di innescare fenomeni di concorrenza fiscale tra gli enti e di promuovere scelte opportunistiche, tese ad attrarre sul territorio di propria competenza le funzioni di maggior valore aggiunto, che

(sotto la soglia dei 10-20mila abitanti) e quelli collocati in aree funzionalmente molto interconnesse (Iommi 2012b). L'effetto positivo delle fusioni, infatti, non sta solo nei risparmi di spesa dovuti alle economie di scala e al superamento delle duplicazioni (compresi i costi diretti della politica: compensi, gettoni di presenza e rimborsi agli eletti; cifre non molto rilevanti ma di grande valore simbolico). Ma anche in altri non quantificabili miglioramenti delle *performances* amministrative, con conseguenze positive molto importanti per la vita quotidiana delle persone, come lo spostamento di risorse dalle funzioni amministrative e istituzionali alle politiche direttamente generatrici di beni e servizi; una maggiore equità per i cittadini nell'accesso ai servizi stessi; l'unificazione delle procedure amministrative, con conseguenti minori costi di transazione per i cittadini e gli operatori economici; il miglioramento, nel medio periodo, della qualità delle prestazioni e dei servizi, grazie alle maggiori possibilità di qualificare e specializzare il personale del nuovo comune unico; e un maggior peso contrattuale degli amministratori locali (Iommi 2012b). Infine, un potenziale ma realistico vantaggio quantificabile per i cittadini, sta nella possibilità che le risorse finanziarie garantite ai comuni che si fondono possano permettere di diminuire le tasse locali (come l'addizionale Irpef e l'Imu).

5.5 La governance prossima ventura

Come abbiamo visto, in Toscana c'è stata fin dagli anni '70 una costante sollecitazione della Regione verso i comuni perché dessero vita a organi di cooordinamento intercomunali per la gestione associata di funzioni e servizi; mostrando anche, la Regione, una specifica preferenza per entità stabili e istituzionalizzate, con organi politici elettivi di secondo grado, dalle associazioni intercomunali alle comunità montane ai circondari regionali. Il processo di formazione delle unioni di comuni è venuto perciò a collocarsi dentro una lunga vicenda politico-istituzionale di associazionismo. C'è da capire se le unioni possono ancora contare, almeno in parte, sui punti di forza che alimentarono quella vicenda associativa, per consolidarsi a loro volta e rispondere alle aspettative di cui sono state caricate, sia dal legislatore nazionale che da quello regionale; e per imprimere un salto di qualità al processo di riordino territoriale e in definitiva alla qualità del governo locale. In passato, l'associazionismo intercomunale ha potuto contare, in Toscana, su

spesso scaricano parte de costi sui territori limitrofi […] l'esempio più citato è quello dei centri della grande distribuzione commerciale delle aree esclusivamente residenziali che generano entrate significative per i comuni che ne ospitano la localizzazione e che possono scaricare i costi connessi all'aumento della mobilità privata sui territori di transito» (Iommi 2012a, p. 62).

alcuni elementi costitutivi che l'hanno rafforzato e reso politicamente incisivo: una ben definita identità politica sovrapposta a un altrettanto forte sentimento di appartenenza territoriale; da qui scaturiva un'efficace e riconosciuta leadership politica che ha assicurato, terzo elemento, continuità e stabilità nella cooperazione interistituzionale e convergenza nella scelta degli obiettivi prioritari di governo del territorio.

Difficile, se non impossibile, che quegli elementi di contesto politico-culturale possano agire ancora a sostegno delle unioni. Soprattutto, le trasformazioni epocali del sistema politico e del sistema dei partiti hanno fatto scomparire il partito egemone, il Pci, ovvero l'elemento unificante, politico, ideologico ed organizzativo, che di fatto indirizzava, sosteneva e bilanciava la cooperazione istituzionale tra comuni. Il Partito democratico, parziale erede di quella egemonia elettorale non può in alcun modo calarsi nel ruolo di suggeritore e facilitatore dell'intercomunalità che fu del Pci e dei suoi successori ancora per gli anni Novanta. Nessuno di quegli elementi di cultura e di identità politica costitutivi dell'associazionismo del passato è sopravvissuto alla scomparsa del Pci e nessuno di essi, quindi, è oggi alla portata del Pd. Se non, forse, la capacità di leadership che può essere esercitata da sindaci autorevoli e capaci di aggregare consenso in virtù però, questa volta, di risorse personali e non di risorse organizzative.

Rispetto agli organismi associativi del passato le unioni hanno in più, però, una relativa maggiore disponibilità di finanziamenti esterni, regionali e nazionali; un vantaggio per niente trascurabile, se ben utilizzato.

I processi di fusione di comuni rappresentano invece una novità, non hanno riferimenti con esperienze pregresse né si è ancora in grado di valutarne bene la portata e lo sviluppo perché i risultati delle consultazioni tenute finora sono molto differenziati, per esiti e partecipazione al voto, come mostrano alcune analisi (Falcone 2013d).

L'allargamento del dibattito e le concrete proposte di fusioni di comuni hanno aperto indubbiamente, e «sorprendentemente» una «fase politico-istituzionale nuova» in Toscana (Anci Toscana 2013). Certamente, i vantaggi finanziari garantiti dalla normativa regionale e statale alle fusioni, vantaggi di gran lunga superiori a quelli previsti per le unioni, spiegano molto di questo inedito e fattivo interesse verso le fusioni. Proprio le criticità sperimentate in Toscana da molte unioni – ovvero la difficoltà di venire a capo di procedure attuative di molteplici funzioni e di processi decisionali complessi dove spesso, in mancanza di un comune sentire, politico ma anche ideale, le decisioni rimangono bloccate da veti incrociati – può spingere gli amministratori ad andare oltre e avviare le fusioni. Che promettono di annullare molte difficoltà organizzative in cui si incagliano le unioni e garantiscono piena rappresentanza politica agli elettori e legittimazione democratica agli eletti. È

vero però anche il contrario: una fusione può nascere da un'esperienza di positiva collaborazione intercomunale maturata nell'ambito di un'unione (come, ad esempio, nel caso del comune unico di Figline Incisa), unita a una leadership autorevole e concorde esercitata dai sindaci.

A differenza di ciò che accade per le unioni – dove il dibattito e i problemi di funzionamento coinvolgono solo la classe politica – il nodo delle fusioni coinvolge attivamente la popolazione, può essere un momento partecipativo importante nel governo locale. Il dibattito pubblico sulle ipotesi di fusioni, l'illustrazione da parte dei promotori dei possibili vantaggi per i comuni unificati, in termini di entrate straordinarie, miglioramento dell'efficienza e dell'efficacia delle prestazioni e dei servizi comunali ecc., suscitano interesse tra i cittadini, come mostrano le cronache dei media locali che seguono le vicende e come è confermato anche da esperienze di ricerca in altre regioni (Baldi, Xilo 2012, p. 149). Ricerche che confermano ciò che si verifica in Toscana anche su un altro aspetto, ovvero che i processi di fusione con maggiori possibilità di successo sono quelli promossi dal'alto, deliberati dalle amministrazioni comunali e trainati dai sindaci, piuttosto che quelli nati dal basso e promossi da comitati di cittadini o associazioni di categoria. Si può immaginare che le fusioni, se continuassero a disseminare comuni unici, sposterebbero su un terreno imprevisto e imprimerebbero un'accelerazione al faticoso e lento processo di consolidamento delle gestioni associate in capo alle unioni. E imporrebbero di ridefinire forme e ruolo del livello intermedio di governo.

Quello del riordino territoriale è un cantiere a cui non manca mai il lavoro.

Capitolo Sesto

Forme e strumenti della cooperazione inter-istituzionale in Puglia

Pierfrancesco Fighera e Marilena Labianca[1]

6.1 Esperienze di cooperazione inter-istituzionale in Puglia

In Puglia, interessanti processi di innovazione istituzionale sembrerebbero diffondersi per effetto di pratiche di cooperazione spesso sollecitate dai processi di attuazione di politiche europee e con rilevanti ricadute a livello territoriale. In alcuni casi si tratta di politiche di settore come le politiche ambientali o le politiche sociali, in altri di politiche integrate come ad esempio quelle per lo sviluppo e la coesione territoriale (Profeti 2006; Faraoni 2004). Attraverso tali politiche viene sollecitata l'adozione di modalità organizzative e stili decisionali innovativi (Bobbio 2000; Donolo 2005), in alcuni casi estranei alle prassi consolidate, in particolare in determinate aree del nostro Paese, determinando differenti percorsi di adattamento da parte dei sistemi politici e amministrativi (La Spina 2007; Fighera 2010; Prontera 2011; Messina 2011b). Tali innovazioni tuttavia non sembrano riguardare in modo uniforme e indistinto l'intero sistema amministrativo a livello regionale e territoriale (De Rubertis 2010, 2013; Fighera 2009, 2013). Si osservano profonde differenze a seconda del contesto osservato: le innovazioni maggiormente in grado di istituzionalizzarsi e di incidere, sia in negativo sia in positivo, sugli esiti delle politiche e dei riassetti istituzionali, sembrano concentrarsi in alcune aree del territorio pugliese.

[1] Il lavoro sintetizza i risultati dell'attività di ricerca svolta congiuntamente dagli autori. La stesura può comunque essere attribuita come segue: i paragrafi 6.1, 6.2 e 6.5 a Pierfrancesco Fighera, i paragrafi 6.3 e 6.4 a Marilena Labianca. Gli autori desiderano ringraziare Stefano De Rubertis per i consigli ricevuti durante il lavoro, tutti i componenti dell'Unità Locale e in particolare Giuseppe Negro per la rilevazione sul campo.

In contesti diversi, sia per caratteristiche del modello di sviluppo, sia per dinamiche economiche e sociali, sia per relazioni istituzionali e di governance, sono andate consolidandosi esperienze rilevanti che occorrerà ulteriormente indagare al fine di verificarne la sostenibilità, economica, sociale e ambientale, oltre che organizzativa e istituzionale (Valentin, Spangenberg 1999; Spangenberg *et al.* 2002; Lanzalaco 2009)[2].

L'osservazione delle esperienze di cooperazione inter-istituzionale negli stessi contesti ma in altri ambiti di *policies* ha evidenziato infatti come il processo di istituzionalizzazione delle pratiche spesso prescinda dalla sostenibilità, e finisca per dipendere da altri fattori sia endogeni che esogeni. Le differenti culture politiche e amministrative generano esperienze distinte per efficacia, per modello istituzionale e di sviluppo di riferimento, oltre che per logiche e risultati finali. A svolgere un ruolo rilevante nella diffusione delle innovazioni e nel loro consolidamento sembra essere l'attore politico regionale (Fighera 2013) ma, come ben argomentato altrove, «l'azione pubblica locale è condotta da reti istituzionali, è la risultante di iniziative di cooperazione e di coordinamento tra una molteplicità di attori politici, economici e sociali» (De Rubertis *et al.* 2013). Gli attori operano attraverso reti più o meno formalizzate che si tessono attraverso fenomeni di «prossimità cognitiva, sociale, organizzativa, istituzionale» e che, in alcuni casi, finiscono per trasformarsi da strutture di implementazione di progetti e di erogazione di servizi, nella struttura portante per la formulazione di politiche strategiche per lo sviluppo del territorio.

Anche nel contesto osservato le reti operano principalmente attraverso forme di cooperazione che interessano due ambiti di intervento pubblico. Il primo concerne la pianificazione di settore e la gestione di servizi e funzioni in forma associata. In questo caso gli attori operano alla medesima scala o quanto meno nel medesimo settore. Si pensi alle politiche sociali o alla gestione dei rifiuti e delle risorse idriche. Il secondo riguarda le attività di programmazione a sostegno dello sviluppo territoriale (Bobbio 2000; Pichierri 2005; Salone 2010). Si tratta di esperienze che, oltre a fondarsi su forme di collaborazione fra organizzazioni operanti alla medesima scala, si inseriscono in contesti di *policy* multilivello, richiedono approcci inter-settoriali e forme di collaborazione fra soggetti pubblici e privati (Messina 2005; Donolo 2005). In questo caso le coalizioni risultano meno stabili e le pratiche, in particolare nel Mezzogiorno, si inseriscono principalmente nel contesto delle politiche europee per lo sviluppo regionale e rurale.

[2] Si fa riferimento ad alcune esperienze di grande interesse che, a partire dai Patti territoriali, si osservano nel Salento, nell'area metropolitana di Bari e in alcune aree del Gargano (Palermo 2003; Faraoni 2004; Cersosimo, Wolleb 2006; Moro 2009; De Rubertis 2010; Belliggiano 2010; Metis 2011; Fighera 2013).

In Puglia sembra delinearsi oramai una tradizione piuttosto consolidata di esperienze di cooperazione istituzionale (De Rubertis 2013; Fighera 2010, 2013; Labianca 2013). Le aggregazioni locali sono il frutto di pratiche di collaborazione fra attori che si candidano a ideare e implementare progetti di sviluppo, a gestire il territorio o più semplicemente a gestire funzioni e fornire servizi di interesse collettivo. Nel corso dell'ultimo decennio queste esperienze hanno trovato riconoscimento e sono state incentivate da diversi interventi di livello nazionale e regionale. In Puglia, alle pressioni derivanti dai processi di riordino istituzionale e territoriale, a partire dalla fine degli anni Novanta, si affiancano processi di riaggregazione territoriale e amministrativa che, anche per effetto dell'evoluzione di alcune importanti politiche in ambito comunitario, finiscono per interessare l'intero sistema politico e amministrativo a livello regionale e sub-regionale (Fighera 2013). Coalizioni di attori locali sembrano in grado di ridefinire equilibri consolidati fra centro e periferia, di portare alla ribalta contemporaneamente il ruolo del governo regionale e quello di soggetti sub-regionali o extra-regionali (De Rubertis *et al.* 2013).

Come altrove evidenziato (De Rubertis *et al.* 2013; Fighera 2013), tali iniziative di cooperazione si sovrappongono sia dal punto di vista temporale che territoriale. È il caso dei piani strategici di area vasta con i piani integrati di sviluppo urbano e rurale, con i Gruppi di azione locale (Gal), i distretti produttivi, i consorzi, le unioni di comuni. Tuttavia la promozione di forme e strumenti di decentramento da parte del sistema di governo regionale, appare una tendenza piuttosto recente nel panorama pugliese e rappresentata il tentativo di rispondere a esigenze di razionalizzazione e coordinamento di pratiche di progettazione, programmazione e gestione, di piani, servizi e funzioni che in troppi casi si sovrapponevano senza per questo riuscire ad integrarsi.

Per meglio cogliere le logiche, la natura e la capacità di innovazione dei diversi strumenti, comprenderne l'efficacia e discuterne la sostenibilità istituzionale, occorrerà inquadrare le esperienze in relazione al contesto in cui si sviluppano, attraverso un approccio diacronico, che consenta di cogliere le relazioni con i tentativi di riforma del sistema politico-amministrativo intrapresi a livello regionale. Solo successivamente sarà possibile cogliere la portata e la reale capacità innovativa degli stessi strumenti approfondendo i singoli casi, rilevando la capacità delle pratiche di consolidarsi e di produrre risultati, oltre che istituzioni, sostenibili e coerenti.

6.2 Riassetti del sistema istituzionale e amministrativo a livello regionale

La struttura amministrativa della Regione Puglia viene profondamente riformata a partire dai primi anni del 2000, al fine di chiarire il quadro di responsabilità e di articolazione delle competenze tra le autonomie locali, di ridefinire i rapporti fra amministrazione centrale, regionale e rappresentanze territoriali o di categoria, e di regolare le relazioni fra indirizzo politico e azione amministrativa. L'occasione è fornita dalla revisione degli assetti istituzionali operata a livello nazionale e l'avvio di tale processo di riforma può essere fatto coincidere con la stagione seguita alla riforma del Titolo V della Costituzione e alla conseguente revisione degli statuti regionali.

Per descrivere i nuovi assetti che si vengono a delineare in Puglia anche a livello territoriale occorre richiamare alcuni interventi legislativi importanti. Si tratta in particolare della Lr 22/2000 e della Lr n. 25 dello stesso anno, che, in applicazione degli indirizzi nazionali di riforma dell'intero sistema amministrativo – è sempre del 2000 l'approvazione del Testo unico sugli enti locali (Tuel) – chiariscono compiti e funzioni della Regione e degli altri enti locali in relazione al governo del territorio.

Nel 2003 viene approvato il nuovo Statuto regionale. Il processo di revisione si caratterizza come una profonda e totale ristrutturazione di quello precedente: non si tratta, cioè, di un mero adattamento del testo del 1971 alle modifiche costituzionali introdotte nell'ordinamento dello Stato dalle leggi costituzionali 1/1999 e 3/2001, innovando le parti rese obsolete da tali riforme, ma di una riscrittura complessiva del testo statutario. Una scelta non obbligata, ma analoga a quella operata da altre Regioni italiane. In sintesi le scelte caratterizzanti del nuovo statuto sono: una certa timidezza verso i meccanismi partecipativi, al di là delle dichiarazioni enfatiche, in materia di forma di governo; l'opzione per l'elezione diretta del Presidente con governo di legislatura[3]; la menzione di una serie piuttosto varia di organi regionali non necessari ma ritenuti utili per la mediazione degli interessi e dei conflitti territoriali, con il conseguente rinvio a fonti ulteriori per l'attuazione dei medesimi istituti appena abbozzati nello statuto. Un elemento di originalità si rileva invece nella previsione dell'art. 52, che esprime una buona intenzione la cui portata prescrittiva appare però piuttosto dubbia. Secondo tale disposizione, la Regione «assicura, attraverso apposite intese con i comuni, che il cittadino possa rivolgersi al comune per il disbrigo di ogni e qualunque adempimento amministrativo che lo riguardi, indipendentemente dalle amministrazioni pubbliche com-

[3] Ovvero per il modello indicato in via preferenziale dagli art. 121, 122 e 126.

petenti». L'intenzione di introdurre un'amministrazione più vicina al cittadino, anzitutto dal punto di vista geografico, alla luce del principio di sussidiarietà, rischia di restare una mera opzione di principio poiché potrà dispiegare la sua efficacia sulle sole funzioni regionali, risultando quindi ambigua e dubbia la sua portata prescrittiva rispetto a funzioni di enti infra-regionali diversi dal comune, quali le province, le comunità montane o le unioni di comuni. Una scelta che rischia di restare più demagogica, finalizzata a sopire i timori di un eccessivo centralismo di stampo regionale, che realmente riformatrice.

La già menzionata legge costituzionale 3/2001 inseriva un quarto organo necessario accanto alla Giunta, al Consiglio e al Presidente: il Consiglio delle autonomie locali[4]. L'art. 45 del nuovo statuto pugliese adempie solo formalmente al mandato costituzionale, delineando una scheletrica disciplina di questo quarto organo, la cui vera e propria disciplina viene demandata ad una specifica legge regionale, per la cui approvazione era stato previsto un termine di sessanta giorni dalla entrata in vigore dello statuto. Occorrerà tuttavia attendere circa tre anni, il 2006, nuovi equilibri politici e nuove maggioranze di governo, per la sua definitiva adozione. L'ambiguità del disegno riformatore viene confermata dalla circostanza che nonostante la previsione del nuovo art. 123 della Costituzione si limitasse a delineare il Consiglio delle autonomie come organo di consultazione fra Regione ed enti locali, il nuovo testo dello statuto pugliese precisa invece, all'art. 45, c.1, che si tratta di un organo di rappresentanza e di partecipazione delle autonomie locali, finalizzato a favorirne l'intervento nei processi decisionali regionali, con funzione di raccordo e di consultazione. Insufficienti risultano ad oggi gli elementi per comprendere se tale Consiglio sia più vicino ad una Conferenza, collocata presso la Giunta, o ad una sorta di Camera delle autonomie, collocata presso il Consiglio regionale[5].

L'atteggiamento riformatore del legislatore nei confronti dei rapporti con le autonomie locali appare in generale piuttosto ambiguo: a slanci innovativi si accompagnano resistenze e inerzie. Ad un forte riconoscimento del ruolo strategico dei comuni, non sembrerebbe corrispondere un altrettanto forte riconoscimento di altre istituzioni per il governo di area vasta, prime tra tutte delle province.

[4] L'art. 7 della legge cost. 3/2001 imponeva agli statuti regionali di disciplinare il Consiglio delle autonomie locali «quale organo di consultazione fra la Regione e gli enti locali», costituzionalizzando un organo che sia pure con caratteristiche talora molto diverse, varie regioni avevano previsto nel corso degli anni Novanta, e, fra esse, anche la Puglia con la Lr 22/2000 (art. 6-8), la quale aveva istituito una Conferenza permanente Regioni-Autonomie locali.

[5] L'art. 45 dello statuto precisa in effetti che il Consiglio delle autonomie «è istituito (…) con sede presso il Consiglio regionale», ma non si pronuncia sul tipo di funzioni cui sia chiamato a partecipare, né, tantomeno, si spinge ad individuarne le fasi di coinvolgimento o le materie, limitandosi a descriverne le finalità.

Il testo approvato dal Consiglio, nell'ambito del primo titolo dedicato ai principi, riconosce infatti un ruolo importante più ai comuni che non probabilmente ad altre tipologie di enti locali o territoriali. L'art. 7, infatti, recita che «i comuni i cui territori sono compresi nelle province di Bari, Brindisi, Foggia, Lecce e Taranto costituiscono la Regione Puglia». Le province sembrano essere considerate più ambiti territoriali di riferimento, piuttosto che istituzioni di governo, rappresentanza e regolazione di interessi locali. La fiducia nelle amministrazioni comunali spingerà il legislatore regionale ad attribuire funzioni molto importanti ai comuni e alle loro aggregazioni, non solo in materia di gestione dei servizi ma anche in relazione all'attuazione delle politiche di sviluppo e alla programmazione territoriale, nonostante le funzioni di governo del territorio restino condivise fra Regione e province (Fighera 2013).

Sempre in quegli anni, altri interventi importanti si concretizzano attorno al tema della pianificazione territoriale anche se, anche in questo caso, una certa inerzia accompagna l'implementazione del nuovo assetto istituzionale che attribuirebbe alle province funzioni strategiche nel governo del territorio e per la promozione dello sviluppo a livello regionale e locale. La Lr 20/2001 infatti prevedeva l'approvazione da parte della giunta regionale di un documento di indirizzo regionale (Documento regionale di assetto generale – Drag), quale strumento che definisse le linee generali dell'assetto del territorio definendo il quadro degli ambiti rilevanti al fine della tutela e conservazione dei valori ambientali e dell'identità sociale e culturale. Occorrerà tuttavia attendere circa 8 anni e una nuova maggioranza di governo regionale per assistere finalmente, con la Dgr 1759/2009, alla definizione dello strumento di indirizzo fondamentale per la pianificazione territoriale. Il Drag fornisce gli indirizzi, i criteri e gli orientamenti per la formazione, il dimensionamento e il contenuto degli strumenti di pianificazione provinciale e comunale, i criteri per la formazione e la localizzazione dei Piani urbanistici oltre allo schema dei servizi infrastrutturali di interesse regionale. Il processo di definizione di questo strumento programmatico è stato piuttosto complesso ma sicuramente interessante e innovativo come modello di cooperazione fra strutture tecniche e istituzionali. Il documento quindi, pur risentendo di una matrice prettamente tecnica, ha formalizzato un forte indirizzo politico regionale, condiviso con le province[6]. L'obiettivo era quello di fornire gli indirizzi necessari alle province per svolgere efficacemente il proprio ruolo di Ente di coordinamento delle politiche territoriali e di snodo fra livello regionale e comunale, e di migliorare le pratiche di attuazione degli esercizi di

[6] Esso dava infatti seguito a un accordo per la semplificazione e il decentramento in materia urbanistica approvato già nell'ottobre 2005.

pianificazione[7]. Gli indirizzi regionali servivano a rendere informato il confronto fra Regione, province e comuni su metodologie, principi e scelte strategiche che si svolge nell'ambito di conferenze di co-pianificazione, preordinate all'adozione dei Piani Territoriali di Coordinamento Provinciale. L'assetto che è venuto di recente a delinearsi nell'ambito del governo del territorio sembrerebbe attribuire un ruolo molto più importante rispetto al passato alle province, individuate come lo snodo istituzionale tra la dimensione regionale e quella locale. Le province dovranno dal canto loro fornire indirizzi e coordinare l'attività di pianificazione dei comuni e assicurare il coordinamento orizzontale con le politiche settoriali. Tale ruolo cardine tuttavia non sembra essere riconosciuto alle province anche in altri ambiti del governo del territorio contigui alla pianificazione, come ad esempio nella progettazione delle politiche di sviluppo locale, in cui sono invece altre le aggregazioni istituzionali che vengono privilegiate, mentre le province finiscono quasi sempre per giocare un ruolo di secondo piano (Fighera 2013).

Dal punto di vista della revisione del sistema amministrativo regionale uno sforzo rilevante è stato compiuto attraverso alcuni interventi settoriali, attraverso iniziative sulla valutazione delle politiche e attraverso la razionalizzazione della struttura amministrativa attorno a otto macro aree che, in gran parte, coincidono con le priorità dei programmi di sviluppo regionale[8]. Nel complesso del disegno di riforma del sistema amministrativo, si osserva una costante tendenza ad affermare un ruolo di indirizzo e coordinamento da parte dell'attore politico regionale. L'esercizio di tale funzione molto spesso resta tuttavia più formale che sostanziale, in alcuni casi per una debolezza del sistema regionale, forse troppo abituato a seguire logiche distributive nell'attuazione delle politiche, in altri per la forza negoziale degli attori locali, in grado di incidere in modo significativo nel processo decisionale a livello regionale, come dimostra la vicenda dell'istituzione dei due distretti produttivi sull'agroalimentare (Fighera 2013).

L'ambizioso progetto di riorganizzazione dell'intera macchina amministrativa ha visto giocare un ruolo importate da parte dell'attore politico regionale: attraverso interventi in diversi settori di *policies* la regione ha promosso pratiche di cooperazione e concertazione inter-istituzionale a livello territoriale. Il crescente protagonismo da parte dell'attore regionale non coincide sempre con l'introduzione di discontinuità negli stili decisionali e amministrativi, come sembra confermare anche il caso della promozione di forme di associazione per la gestione

[7] Tale ruolo, fino ad allora, infatti, non si era mai concretizzato in Puglia, pur essendo previsto sia dall'ordinamento regionale sia da quello nazionale, e nello specifico dalla Lr 20/2001.

[8] Ad es. il progetto Gaia, avviato con l'approvazione del Dpgr 161/2008, si è posto l'obiettivo di riformare le modalità organizzative a livello regionale.

di funzioni e servizi. L'approccio risulta ancora troppo reattivo e di tipo settoriale e non sembra favorire un ridisegno complessivo organico e sistematico degli assetti istituzionali in particolare in relazione ai rapporti fra centro e periferia, fra amministrazione centrale e rappresentanza territoriale.

6.3 Forme e strumenti di gestione associata nella legislazione regionale pugliese

Il primo intervento importante per la promozione della gestione associata a livello regionale risale alla Lr 10/1999 in cui si fa esplicito riferimento a forme di gestione tra comuni, incentivando e dunque assegnando risorse per finanziare progetti diretti alla realizzazione di un sistema informatizzato di raccolta ed elaborazione dei dati su tutto il territorio regionale. Tale legge definiva in prima battuta 5 ambiti territoriali, coincidenti con le province, dimensione ritenuta ottimale per favorire la promozione e il coordinamento tra gli enti locali.

Nel 2003 la Puglia si uniforma alla legge quadro 328/2000 emanando la Lr 17/2003 finalizzata alla realizzazione sul territorio di «un sistema integrato d'interventi e servizi sociali a garanzia della qualità della vita e dei diritti di cittadinanza».

La Lr 19/2006 sulla disciplina del sistema integrato dei servizi sociali, oltre alla convenzione – indicata dalla legge del 2003 come strumento più adeguato per dare avvio al percorso di gestione associata tra comuni – contempla poi tutte le altre forme previste dal Tuel 267/2000 ovvero: consorzio, unione dei comuni, esercizio associato di funzioni e servizi (Regione Puglia 2006). La successiva Lr 36/2008 (poi modificata dalla Lr 5/2010), individuando le funzioni assegnate a province, comuni, città metropolitane e comunità montane, sopprime queste ultime e stabilisce l'obbligo a carico dei comuni di gestire in forma associata le funzioni secondo le disposizioni contenute nel Tuel. Nel caso di mancata costituzione di forme associative, o nel caso in cui non sia stato raggiunto il livello ottimale di esercizio delle funzioni da trasferire, le stesse sono esercitate dalle province territorialmente competenti. Ma con la Lr 36/2012 si apportano ulteriori modifiche. Si stabilisce infatti, all'art. 5, che «le funzioni e i compiti già delegati dalla Regione Puglia e quelli propri della comunità montane soppresse, a eccezione dei commi 3, 4 e 5, sono esercitati dalla Regione Puglia». Nello stesso anno la Lr 24/2012 è intervenuta per disciplinare lo svolgimento dei servizi pubblici locali a rilevanza economica istituendo gli Ambiti di raccolta ottimale (Aro), con ciò limitando di fatto la potestà dei comuni che avevano costituito i medesimi in maniera autonoma. Decisamente più organica è invece la Lr 37/2011 sull'ordinamento

della polizia locale, la quale prevede specifici finanziamenti, *in primis* alle unioni di comuni, per la gestione associata di tale servizio.

La Regione, in linea con le disposizioni nazionali, sollecita la costituzione di unioni o convenzioni obbligatorie per i comuni fino a 5.000 abitanti, al fine di garantire l'efficienza, l'efficacia, la continuità operativa e l'economicità della gestione. Non solo ma è previsto un più integrato coordinamento, mediante intese, per favorire la collaborazione tra province e comuni diversi.

Un'analisi diacronica dei Piani sociali della Regione (dal 2004 fino al ciclo di programmazione 2013-2015) rivela inoltre interessanti aspetti sul tema della gestione associata. Difatti, al comune riconoscimento dei numerosi vantaggi di ordine economico e gestionale della cooperazione intercomunale, emerge un certo favore – e dunque una sorta di condizionamento del legislatore regionale – verso alcune forme di gestione associata, *in primis* il consorzio e la convenzione.

Emerge inoltre una serie di elementi di criticità nei tentativi di gestione associata delle diverse programmazioni che si possono riassumere nelle necessità: di ridefinire il sistema di attribuzione delle competenze e di individuare i responsabili dei procedimenti amministrativi, di definire nuove procedure di gestione, di modalità e strumenti per la cooperazione interistituzionale e per l'insorgere di problematiche di ordine pratico come la comunicazione ai cittadini del nuovo assetto organizzativo (Regione Puglia 2009, pp. 22239-22247).

Nell'ambito dell'ultimo piano sociale (2013-2015), alla luce delle recenti disposizioni nazionali (peraltro espressamente richiamate), la Regione Puglia sembra riconoscere, oltre ai diversi vantaggi di ordine economico, gestionale e sociale derivanti dalla gestione associata, ulteriori vantaggi tipici di forme di cooperazione più complesse. Difatti si afferma che cooperando gli enti locali avrebbero la possibilità di «integrare e armonizzare le proprie politiche di welfare a livello locale, per progettare in una logica sovra comunale, per migliorare e ottimizzare l'utilizzo delle risorse, per acquisire ulteriori finanziamenti, per condividere le competenze presenti nei singoli comuni, per consentire l'erogazione di servizi di qualità anche nei comuni più piccoli» (Regione Puglia 2013, pp. 107-108). Dunque un processo «irreversibile» e necessario che richiede «un cambiamento culturale» (*ibidem*), in termini di ripensamento e riorganizzazione di ciascuna attività, guidata e coordinata in maniera ottimale in modo che l'unificazione non sia solo formale.

Sulla base della normativa nazionale (si veda il Cap. 3), si stabilisce dunque l'obbligatorietà per i piccoli comuni (con meno di 5.000 abitanti e meno di 3.000 se appartenenti a comunità montane) di gestire in forma associata le funzioni fondamentali mediante convenzione o unione. La struttura amministrativa responsabile della gestione asso-

ciata esercita le potestà pubbliche conferitegli dagli enti, potendo porre anche atti a rilevanza esterna con una competenza estesa sull'intero territorio. Ma anche in questo nuovo piano il legislatore sembra dimostrare un antico favore verso la convenzione, menzionandone le differenti tipologie previste dalla Regione e non disciplinando in maniera organica, come invece accaduto in altre regioni italiane, le unioni di comuni.

6.4 Attività, funzioni e stabilità partenariale delle unioni di comuni in Puglia

Il contesto nazionale, nello specifico le recenti disposizioni normative, hanno favorito negli ultimi anni un progressivo incremento del numero di unioni di comuni (Argenio 2012; Baldini *et al.* 2009; Ifel 2011; Luchena 2012). I dati nazionali confermano che il fenomeno delle unioni coinvolge prevalentemente i comuni più piccoli: circa il 76% delle realtà comunali facenti parte di unioni di comuni in Italia non supera i 5.000 abitanti e il 30% dei comuni ha una popolazione compresa tra i 1.000 e i 2.500 abitanti (Ifel 2011). Diversamente dal dato nazionale la Puglia e l'Emilia-Romagna registrano i tassi di adesione più bassi da parte dei piccoli comuni (*ibidem*).

Nel Mezzogiorno la Puglia si colloca al terzo posto dopo la Sicilia e la Sardegna per percentuale di unioni rispetto al totale nazionale, dato alquanto significativo se consideriamo la distribuzione dei comuni per classi di popolazione. Dal confronto con le altre regioni italiane oggetto di studio, come emerge dalla Tab. 1.2 nel Cap. 1, mentre la Sicilia presenta dopo il Veneto la percentuale più alta di comuni con meno di 5.000 abitanti, per cui l'alta percentuale di unioni potrebbe essere giustificata dalle ridotte dimensioni di questi ultimi, per la Puglia la situazione è differente. La regione è costituita prevalentemente da comuni di medio-grandi dimensioni e presenta a scala nazionale le percentuali più basse di comuni con meno di 1.000 abitanti (2,4%) e con meno di 5.000 abitanti (33%) (ancora Tab. 1.2). Nel contempo la Puglia presenta un'alta percentuale di unioni alle quali aderiscono prevalentemente i comuni maggiori, mentre restano esclusi soprattutto quelli più piccoli.

Dalla nostra rilevazione e da un confronto con il quadro delle unioni elaborato dall'Anci (2007; 2013), emerge che in Puglia vi è stato negli ultimi sei anni un incremento da 20 a 23 unità. Nel corso del tempo, anche la composizione delle municipalità è progressivamente aumentata in 9 unioni (con un incremento di 15 comuni), mentre in tutti gli altri casi è rimasta pressoché costante.

Nello specifico, alla fine del 2013 la Puglia presenta 23 unioni alle quali aderiscono 110 comuni con una popolazione complessiva di 964.841 (circa il 24% della popolazione regionale) e una superficie

complessiva di oltre 4.200 Kmq (circa il 22% di quella regionale)[9]. In tutti i casi i territori comunali sono spazialmente contigui. Le unioni si sono costituite a partire dal 2001, inizialmente tutte in provincia di Lecce (Grecia Salentina, Terre di Mezzo, Messapia, Talassa Mare di Leuca, Terra di Leuca Bis, Andrano, Spongano e Diso, Terra di Leuca, Entroterra Idruntino), mentre le più recenti, create nel 2008, sono sorte in provincia di Foggia, Taranto e Barletta-Andria-Trani. La provincia di Brindisi conta una sola unione, l'unione dei comuni di Valesio (costituita nel 2003). Essa annovera 4 comuni ed è l'unica su scala nazionale ad avere tra i comuni membri un capoluogo di provincia (Brindisi). Le province di Lecce, Bari e Foggia presentano situazioni distinte. Le tipologie aggregative più ricorrenti sono le unioni medio-grandi (9) e satellitari/arcipelaghi (7)[10] non mancano tuttavia le unioni costituite da piccoli comuni per le quali si pongono problemi di sostenibilità istituzionale.

A scala regionale, la provincia di Lecce presenta il più alto numero di unioni e di comuni aderenti (16 unioni su un totale di 23, con 81 comuni sui 97 della provincia) contro il più alto numero di comuni non aderenti rispettivamente delle province di Foggia e Bari. La totale assenza del fenomeno in provincia di Bari (nessuna unione) potrebbe essere attribuita al fatto che il territorio presenta al suo interno comuni di medio-grandi dimensioni che, salvo alcuni casi, presentano soglie dimensionali di ben oltre i 5.000 (e in molti casi oltre i 10.000 abitanti), per cui, secondo l'attuale disposto legislativo, non sarebbero obbligati a gestire in forma associata funzioni e servizi. Diversamente la provincia di Foggia presenta, a scala regionale, il più alto numero di comuni non partecipanti ad alcuna unione e di piccola dimensione (oltre il 60% dei comuni non supera i 5.000 abitanti, ed inoltre è l'unica provincia in cui vi sono comuni polvere). Essa presenta un'unica unione in cui però non sono inclusi i comuni di minori dimensioni, in particolare quelli polvere[11].

6.4.1 Obiettivi e funzioni trasferite alle unioni pugliesi

La rilevazione delle modalità organizzative, degli obiettivi e finalità delle unioni pugliesi è stata effettuata mediante un'analisi testuale e per frequenza di tutti gli statuti[12]. L'art. 32 del Tuel definisce lo statuto come il documento che «individua gli organi dell'unione e le modalità

[9] Dati Anci reperibili sul sito www.comuniverso.it.

[10] A tal fine è stato utilizzato, con opportuni correttivi, il criterio di classificazione di un rapporto nazionale (Cittalia 2010). Si ritiene però che il criterio demografico non sia sufficiente a stabilire con certezza la "gerarchia" o area (comuni) intorno ai quali gravitano gli altri. Un metodo alternativo è indicato in Fiori (1990).

[11] Tra questi: Celle di San Vito con 172 abitanti, Faeto con 644, le Isole Tremiti con 455, Motta Montecorvino con 768, Panni con 858, Volturara Appula con 481 e altri 13 comuni con popolazione tra 1.000 e 2.000 abitanti.

[12] Utilizzando il metodo dei descrittori elaborato da Fiori (2002).

per la loro costituzione e individua altresì le funzioni svolte dall'unione e le corrispondenti risorse, esso dunque contiene le regole fondamentali di funzionamento dell'unione, ne regola i rapporti organizzativi, finanziari, amministrativi, definisce gli obiettivi e le finalità». Considerando il grado di istituzionalizzazione delle unioni pugliesi emerge un'elevata formalizzazione delle interazioni tra i diversi enti locali, sia considerando le disposizioni normative dirette a regolamentare in maniera rigorosa i rapporti tra gli enti, sia la gestione amministrativa, contabile e finanziaria.

Le funzioni più frequentemente attribuite in capo alle unioni pugliesi sono, in ordine decrescente: i servizi sociali, l'igiene ambientale, la polizia locale e la protezione civile, i servizi per il personale, lo sviluppo economico e lo sportello unico, il servizio mensa, il trasporto locale, i servizi di prevenzione e di lotta al randagismo, i servizi di promozione turistica e quelli catastali. Si tratta in molti casi di servizi particolarmente complessi, la cui gestione associata e il coordinamento con strumenti di programmazione sovra-comunale – si pensi alla pianificazione strategica di area vasta e agli interventi dei Gal – potrebbe produrre effetti significativi in termini di efficienza e di contenimento di costi (come un sistema di trasporti coordinato) e moltiplicativi a beneficio di tutto il territorio (si pensi alla promozione turistica, alla formazione e orientamento professionale, ai servizi per lo sviluppo economico e lo sportello unico), ma anche generare situazioni di conflitto in forza di interessi particolaristici (si pensi alla polizia locale) se non adeguatamente gestite.

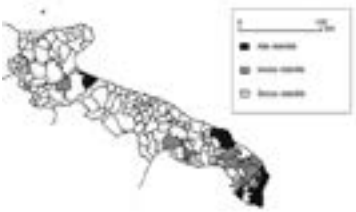
Le principali finalità e obiettivi delle unioni pugliesi sono l'integrazione e l'armonizzazione per il conseguimento di obiettivi di efficienza, efficacia e razionalizzazione dell'azione amministrativa, di pari importanza il riconoscimento del maggior potenziale (e quindi il vantaggio politico) che potrebbe derivare all'unione nei rapporti con gli enti sovra locali.

Interessanti risultati emergono dalla lettura degli obiettivi e delle finalità delle unioni di minori dimensioni. Provando difatti a leggere congiuntamente le modalità aggregative, le finalità e gli obiettivi di queste unioni, esse non solo si propongono di svolgere compiti operativi, cioè diretti alla produzione congiunta di servizi al fine di superare limiti e inefficienze di scala, ma al pari delle unioni di maggiori dimensioni, anche compiti di coordinamento che implicano obiettivi di autogoverno, determinazione, specificazione e attuazione di obiettivi di sviluppo locale in ottemperanza a quelli definiti alla scala comunitaria, nazionale e regionale. Significativa è poi l'intenzione di mantenere costanti e produttivi i rapporti con altri comuni interni ed esterni alla rete. Vi è dunque una tensione dei territori verso l'autonomia. A tal proposito, come afferma Governa (2005), sembra che il livello locale

intenda conseguire una certa capacità di auto-rappresentazione interna e, contemporaneamente, di apertura verso l'esterno per la partecipazione alla rete di relazioni di livello sovralocale.

Infine l'osservazione delle pratiche di cooperazione evidenzia una certa stabilità del partenariato delle unioni, in particolare in provincia di Lecce (come mostra la Fig. 6.1)[13].

Fig. 6.1 – *Confini amministrativi delle unioni di comuni e stabilità del partenariato in Puglia*



Fonte: Elaborazione propria.

Il dato emerge confrontando la composizione dei partenariati nel corso del tempo con il succedersi dei principali strumenti di cooperazione inter-istituzionale e con l'attuazione delle politiche di sviluppo comunitarie, nazionali e regionali (Fighera 2013; De Rubertis et al. 2013; De Rubertis 2013). Confrontando la composizione del partenariato delle unioni con quello dei Gal e delle aree vaste, ovvero con i principali strumenti di cooperazione sovra-comunale adottati negli ultimi anni per la promozione di iniziative per lo sviluppo dei territori rurali e urbani, emerge un quadro di sostanziale stabilità (Fig. 6.1) (De Rubertis *et al.* 2013; Labianca 2013).

Infine, per verificare l'operatività delle unioni sono stati utilizzati i dati e le informazioni contenuti nei certificati consuntivi[14], e sono state condotte alcune interviste non strutturate ai responsabili delle unioni (si veda la lista delle interviste). L'analisi diacronica dei dati di bilancio e delle informazioni raccolte sul campo conferma, in generale, un grado crescente di attività da parte di quasi tutte le unioni, in particolare a parti-

[13] Lo studio si è proposto di valutare la stabilità della composizione del partenariato attribuendo un punteggio alto (A) nel caso in cui la compagine fosse la stessa passando dalle unioni, ai Gal e alle aree vaste, medio (M) in corrispondenza di un certo grado di frammentazione, infine basso (B) nel caso di una maggiore frammentazione e appartenenza a diverse coalizioni.

[14] Sono stati raccolti e analizzati i dati dal 2008 al 2012 relativi al quadro Servizi indispensabili per comuni e unioni di comuni, afferenti al database del Ministero dell'Interno. Essi sono stati rielaborati secondo l'originaria classificazione e integrati con le informazioni relative a popolazione, superficie, stabilità del partenariato, funzioni e servizi. Si precisa che al momento, per il 2012, non risultano quadri per le unioni pugliesi.

re dal 2008 (Intt 24-46). Si osserva soprattutto: un numero crescente di addetti (seppur modesto) trasferito in maniera temporanea dai comuni alle unioni; costi di investimento crescenti o per lo meno costanti; in alcuni casi si registra un incremento delle funzioni e dei servizi, oltre che delle attività di indirizzo. Al contrario in alcuni contesti il processo sembra invece essersi bloccato, o addirittura sembra non essere mai partito (come ad es. nel caso del Valesio, per il quale non è stato possibile acquisire i dati, o in quello delle Serre Salentine, di Messapia o del Tavoliere Meridionale).

6.5 Sostenibilità istituzionale e innovazione delle unioni pugliesi

L'osservazione dei tentativi di revisione degli assetti istituzionali e organizzativi rileva l'introduzione di profonde innovazioni in particolare a partire dal 2006, quando si inizia a dare seguito e attuazione a importanti riforme fino ad allora disattese. Contemporaneamente gli strumenti di cooperazione inter-istituzionale sembrano sedimentarsi e sempre di più consentono a coalizioni locali, più o meno variabili, di partecipare alla definizione di politiche e all'erogazione di sevizi e funzioni, strategici per lo sviluppo del territorio. In alcuni casi le coalizioni si radicano, si stabilizzano, come sembra evidenziare l'osservazione congiunta della diffusione delle unioni con altre esperienze di cooperazione (De Rubertis *et al.* 2013; Fighera 2013; Labianca 2013). Un'analisi più in profondità rivela poi che le principali continuità riguardano più gli aspetti territoriali che quelli strategici e organizzativi. Le reti sembrano molto spesso stabilizzarsi a prescindere dalle politiche e le cooperazioni finiscono per istituzionalizzarsi a prescindere dai risultati.

Per tentare di discutere della sostenibilità istituzionale delle esperienze pugliesi, si è provato a verificare l'esistenza di eventuali relazioni fra la stabilità delle coalizioni locali, l'operatività delle forme di cooperazione e la loro efficacia rispetto agli obiettivi assunti, intesa sia come capacità di erogazione di funzioni e servizi, sia come capacità di attivare investimenti e nuove progettualità a livello locale. L'esercizio analitico restituisce un quadro variegato (Tab. 6.1). Si osserva il consolidamento di coalizioni che partecipano a diversi processi decisionali. La sovrapposizione fra strumenti in alcuni casi genera dissonanze strategiche e operative, in altri produce conflitti, a volte funzionali all'innovazione, altre volte all'origine di incoerenze e inefficienze. In alcuni contesti sembrano generarsi processi di apprendimento collettivo che finiscono per assicurare la sostenibilità delle pratiche, intesa come capacità di sopravvivere nel tempo svolgendo in modo coerente ed efficace le funzioni a cui è preposta (Pfhal 2005; Litten 2005; Lanzalaco 2009; Fighera 2009). In altri contesti i legami

inter-istituzionali appaiono invece ancora troppo deboli o troppo dipendenti da logiche di appartenenza, politica o culturale[15]. Se non sostenute da azioni di indirizzo e di sostegno, le reti faticano a consolidarsi in un assetto coerente e funzionale agli obiettivi e alle caratteristiche dei contesti. L'istituzionalizzazione, tuttavia non sempre provoca innovazioni sostanziali, modifica i tradizionali stili decisionali, finendo per riprodurre modelli consolidati, atteggiamenti opportunistici e risultati, spesso non sostenibili dal punto di vista sociale, economico o ambientale.

La presenza di coalizioni stabili non conduce ad interpretazioni univoche. La sostenibilità istituzionale delle diverse esperienze non sembrerebbe dipendere direttamente dalla stabilità del partenariato, in particolare in un contesto come quello pugliese caratterizzato da una scarsa emancipazione della politica dalla società (Trigilia, 2005). Fino al 2005 la regione si caratterizzava per la presenza di zone elettoralmente omogenee che hanno dato vita a maggioranze piuttosto stabili, capaci di gestire le pressioni delle diverse correnti e dei diversi territori (Carrieri, 1989). Reti locali, anche se stabili e consolidate, rischiano di riprodurre meccanismi tradizionali e inadeguati per rispondere ai bisogni e alle domande sociali.

Quanto in Puglia le continuità e discontinuità del modello di gestione del territorio siano il frutto di atteggiamenti opportunistici, di pigrizie amministrative e culturali, o quanto invece derivino da un processo di apprendimento collettivo frutto di una rielaborazione critica delle esperienze, è difficile a dirsi. Anche in questo caso, oltre al ruolo del governo nazionale, sembrerebbe strategico il ruolo svolto dall'attore politico regionale, anche se approcci e logiche che sottendono le azioni delle coalizioni locali risultano in grado di connotare gli esiti dei processi in corso.

L'osservazione sul campo ha evidenziato infatti alcune esperienze interessanti accompagnate da situazioni di rilevante criticità: incoerenze o conflitti di tipo strategico, fra obiettivi, bisogni e domande sociali; criticità operative con evidenti incongruità fra azioni e finalità; aggregazioni poco o per nulla attive che presentano comunque costi gestionali. Le aggregazioni non sempre generano i risultati attesi, sia in termini di razionalizzazione di funzioni e servizi, come emerge anche dalla rilevazione dell'operatività delle unioni (Tab. 6.1), sia in funzione delle riorganizzazioni istituzionali e territoriali introdotte a livello regionale e nazionale[16]. Spesso a livello locale sembrano persistere stili decisionali e amministrativi tradizionali nonostante gli sforzi compiuti negli ultimi anni. Debo-

[15] Si pensi al caso dei numerosi comuni, attualmente della provincia di Brindisi, che chiedevano di entrare nella provincia di Lecce in caso di accorpamento fra le province di Taranto e Brindisi o della proposta della costituzione della Regione Salento.

[16] È il caso del Gargano dove, nonostante si rilevi una forte presenza di comuni di piccole dimensioni, sottoposti quindi alla normativa di gestione associata obbligatoria (si veda il Cap. 3), la presenza delle unioni appare residuale rispetto ad altre forme di cooperazione più flessibili e meno vincolanti, confermando ancora una volta la scarsa propensione della regione Puglia verso questa forma di gestione associata.

lezze si registrano poi sia nella capacità di coordinamento regionale, sia in termini di conoscenze e competenze a disposizione dei sistemi amministrativi locali (De Rubertis 2010; Fighera 2010, 2013).

Una prima interpretazione dei dati rivelerebbe che a essere maggiormente operative in termini di funzioni e servizi e in termini di progettualità, sarebbero le unioni con una stabilità partenariale media e alta, quasi tutte localizzate nell'area meridionale della Regione (Cinque Reali siti, Nord Salento, Crispiano Massafra Statte, Montedoro, Grecia Salentina, Terre di Acaya e Roca, Andrano, Spongano e Diso), confermando così una delle ipotesi della ricerca esposte nel Cap. 1. Per portare l'analisi più in profondità, sono stati rapportati i dati relativi ai progetti e alle funzioni, alla popolazione, al numero di comuni, con quelli relativi ai costi (intesi come spese sostenute al netto degli investimenti).

Il quadro che ne scaturisce risulta più complesso. L'osservazione delle capacità di investimento, suggerirebbe una relazione diretta, non tanto con la stabilità delle coalizioni, quanto con la loro genesi: le unioni che in modo più coerente sembrano interpretare il loro ruolo, offrendo servizi, investendo in progetti e attività, senza una eccessiva crescita dei costi, risultano costituite nei primissimi anni del 2000 e si localizzano tutte nel sud del Salento; si segnalano in particolare il caso della Grecia Salentina, della Terra di Leuca bis, di Presicce-Acquarica del capo e di Montedoro. In questi casi, all'offerta di servizi e alla gestione di funzioni, sembra progressivamente affiancarsi anche la capacità di attivare investimenti, e quindi di consolidarsi e sopravvivere nel tempo. Le esperienze che maggiormente sembrerebbero in grado di consolidarsi si concentrano nell'area del Sud del Salento (Tab 6.1): si pensi al caso della Messapia o della Grecia Salentina, dove si osserva un interessante rendimento delle istituzioni che, a fronte di costi contenuti (circa 10 euro pro-capite), gestiscono diversi servizi e funzioni e promuovono differenti progetti e investimenti (spese in conto capitale). In altri casi, come ad esempio Andrano-Spongano-Diso, nonostante l'anzianità di istituzione e la quantità di servizi gestiti, gli investimenti risultano inadeguati lasciando intendere potenziali criticità in termini di sostenibilità. L'anzianità, l'esperienza di cooperazione e la stabilità del partenariato, non sembrano assicurare sempre la sostenibilità delle esperienze come conferma il caso del Valesio, di Terre di Leuca o di Talassa Mare di Leuca, e come del resto confermano le analisi di altre esperienze di cooperazione inter-istituzionale (Fighera 2013).

Tab. 6.1 – Stabilità partenariale, capacità operativa e progettuale (in euro procapite) delle unioni di comuni in Puglia

Unione	*Ambiti provinciali*	*Stabilità partenariale*	*Anno di costituzione*	*N abitanti*	*N comuni*	*N progetti*	*N funzioni e servizi*	*Spese in conto capitale (Euro)*	*Totale generale spese (Euro)*	*Costi di gestione procapite (Euro)*
								Impegni procapite	*Impegni procapite*	
Montedoro	TA	M	2002	49.145	8	10	27	152,2	161,4	9,2
Terra di Leuca Bis	LE	A	2001	21.022	4	14	16	98,0	108,5	10,5
Presicce, Acquarica del Capo	LE	A	2002	10.487	2	0	9	40,1	54,7	14,7
Grecia Salentina	LE	M	2001	57.322	12	6	26	32,3	45,1	12,8
Messapia	LE	M	2001	29.019	4	3	16	12,8	21,3	8,6
Crispiano, Massafra, Statte	TA	M	2008	60.143	3	7	27	6,4	7,7	1,4
Terre di Acaya e Roca	LE	M	2004	16.942	2	1	26	3,6	28,0	24,4
Union 3	LE	M	2002	96.245	8	7	17	1,1	12,3	11,2
Tavoliere Meridionale	BAT	A	2004	40.402	3	4	18	0,9	76,4	75,4
Terre del Mare e del Sole	TA	B	2006	51.123	7	0	2	0,09	6,2	6,1
Cinque Reali siti	FG	M	2008	36.505	5	0	Nd	0,07	Nd	Nd
Serre Salentine	LE	M	2006	28.808	5	3	17	0,02	4,7	4,7
Nord Salento	LE	M	2002	77.121	7	16	27	0,00	2,2	2,2
Terre di Mezzo	LE	M	2001	16.371	7	10	13	0,00	10,8	10,8
Costa Orientale	LE	A	2002	11.593	4	6	18	0,00	14,3	14,3
Talassa Mare di Leuca	LE	A	2001	22.999	2	6	5	0,00	7,8	7,3
Andrano, Spongano, Diso	LE	A	2001	11.777	3	3	21	0,00	49,6	49,6
Terre d'Oriente	LE	A	2004	23.239	5	2	15	0,00	4,0	4,0
Entroterra Idruntino	LE	M	2001	9.438	4	2	9	0,00	14,4	14,4
Jonica Salentina	LE	A	2006	48.894	5	2	6	0,00	3,3	3,3
Terra di Leuca	LE	A	2001	30.319	7	0	17	0,00	0,0	0,0
Valesio	BR	A	2003	115.046	4	0	4	Nd	Nd	Nd

Altri fattori sembrerebbero incidere significativamente sulla sostenibilità istituzionale delle pratiche. Alcune esperienze, in particolare nell'area del sud del Salento, ma anche del Barese o del Gargano se consideriamo altre forme di cooperazione, sembrano indicare che a fare la differenza sia la contemporanea presenza di più fattori: visioni condivise del territorio e dello sviluppo, informazioni di base adeguate, capacità, competenze tecniche e gestionali e capacità di leadership politica, sembrerebbero favorire appunto la sostenibilità istituzionale dei processi in corso.

L'osservazione lascia intravedere risultati profondamente diversificati, costringendo ad ulteriori approfondimenti che considerino anche altre pratiche di cooperazione, per meglio coglierne nessi e logiche di istituzionalizzazione. L'impressione è che molto spesso la sostenibilità istituzionale dei processi in atto dipenda, oltre che da politiche esperite ad altri livelli di governo, dal ruolo svolto dall'attore regionale, dalle strategie perseguite nei differenti contesti territoriali dagli attori locali, dalle logiche che ne sottendono l'azione singola o aggregata e, soprattutto, dalle capacità e dalle risorse, non solo strumentali ma anche tecniche, gestionali, cognitive, culturali, a loro disposizione (Messina 2005, 2012).

Capitolo Settimo

La Sicilia tra libero consorzio e provincia: un percorso di andata e ritorno

Marco La Bella

7.1 Quali premesse al processo di riforma dell'assetto istituzionale siciliano

L'approvazione da parte dell'Assemblea Regionale Siciliana della Lr 7/2013, che ha soppresso le province regionali e previsto l'istituzione dei *liberi consorzi comunali* fa della Sicilia un formidabile campo di osservazione dell'evoluzione dell'assetto istituzionale locale, anche in relazione al differente sviluppo e alle differenti soluzioni adottate nel resto d'Italia. Due articoli, quelli contenuti nella legge, molto densi nei quali è esplicito il ricorso a un successivo dettato normativo, che strutturi e affidi le competenze ai nuovi enti, ma dove è altrettanto evidente l'impegno a gestire la transizione verso un nuovo assetto della rappresentanza locale (art. 1, comma 3), fornendo le prime indicazioni per l'istituzione dei liberi consorzi comunali e delle città metropolitane per l'esercizio delle funzioni di governo di area vasta.

Si tratta di un'assoluta novità, se non altro in considerazione del fatto che l'art. 15 dello statuto della regione siciliana approvato nel 1946 prevedeva già i liberi consorzi comunali come istituzioni intermedie dotati della più ampia autonomia amministrativa e finanziaria. Di fatto, però, l'assetto istituzionale locale siciliano aveva continuato a reggersi sulle tradizionali province autarchiche anche prima che la Lr 9/1986 le denominasse "province regionali".

Sullo sfondo di questo articolato processo di revisione e riorganizzazione del sistema locale vi è un più ampio dibattito, soprattutto in ambito europeo, nel quale vengono invocati interventi strutturali scevri dall'enfatizzazione di problemi emergenziali. Un dibattito, dunque,

che investe la più generale riflessione sulle "nuove" istituzioni territoriali[1] e il loro potenziale contributo al più efficace e razionale riassetto del sistema istituzionale locale, magari attraverso un vero rilancio della città metropolitana e delle unioni di comuni: le prime mai istituite; le seconde in Sicilia mere scatole vuote.

Un processo di cambiamento quello auspicato, e timidamente avviato, che rilancia la riflessione sui temi dell'autonomia, della sussidiarietà e della qualità dei processi democratici – oltre che della stessa sostenibilità istituzionale (Norad 2000; Pfhal 2005; Lanzalaco 2009) – che sembravano avere trovato una convincente sistematizzazione nelle recenti modifiche del Titolo V della Costituzione.

In realtà, negli ultimi tempi, è la frenesia nella razionalizzazione dei costi della politica e delle istituzioni, utilizzando un approccio quasi esclusivamente economico – rispetto a una logica istituzionale (Hinna, Marcantoni 2012) – che ha riproposto la assoluta priorità nell'agenda politica del tema del riordino dell'assetto istituzionale locale (si vedano i Capp. 1 e 3).

In questa chiave va interpretato anche il tema specifico della riforma dell'ente intermedio, e della intercomunalità, ossia del soggetto istituzionale che sta a metà strada, sul piano dello spazio geografico di pertinenza, tra il comune e la regione (D'Amico 2012). I risultati prodotti a oggi ripropongono, con specifico riferimento al caso siciliano, il vecchio clichè del neocentralismo regionale determinante nei processi di riforma e nella vita delle stesse autonomie locali.

È sul merito dei nodi problematici fondamentali del riordino che il legislatore regionale era chiamato a dare delle risposte entro il 31 dicembre 2013[2]: la natura dei compiti e dei poteri che verranno attribuiti al nuovo soggetto intermedio; così come i criteri da adottare per la definizione della dimensione spaziale ottimale e della legittimazione dei liberi consorzi di comuni. Il nostro compito in questa fase è – in attesa delle prossime decisioni – di dare un contributo al dibattito, a partire dalla considerazione che il tema in questione andrebbe ricondotto sul terreno di una seria riflessione sull'arena istituzionale, popolata oggi da nuovi attori assimilabili a tipologie istituzionali atipiche (Lowi 1999). Il che presuppone, inevitabilmente, un problema di convivenza, consi-

[1] Il riferimento va a tutti quei nuovi attori dello sviluppo locale (distretti produttivi o turistici, Gruppi di azione locale, agenzie di comprensorio, ecc.) che hanno determinato nuovi "eventi territoriali" e che hanno contribuito al mutamento del ruolo istituzionale degli enti locali preesistenti nell'area vasta (province, unioni di comuni, comunità montane, ma anche aziende sanitarie, di servizi, ecc.), incidendo in modo profondo sull'intero assetto-sistema istituzionale locale.

[2] L'impegno, come prevedibile considerata la portata del processo di riforma, non è stato mantenuto. L'Assemblea regionale siciliana è riuscita solamente ad approvare un decreto di proroga del commissariamento delle province di 45 giorni, scaduti i quali si dovrebbe tornare ad eleggere gli organi democratici delle province regionale di fatto abolite. In realtà, però, anche questa ipotesi sembra improbabile.

derata la evidente sovrapposizione tra attori che operano in una logica competitiva ed attori che si caratterizzano per una logica cooperativa.

Poco, tuttavia, capiremmo della vicenda recente se non provassimo a ricostruire alcuni dei passaggi storici e istituzionali più significativi che hanno condotto alla formulazione, nel lontano biennio 1945-1946, dell'art. 15 dello statuto della regione siciliana, che prevede l'istituzione dei liberi consorzi comunali, per poi di fatto mantenere le già esistenti province autarchiche. Tale assetto basato sulle circoscrizioni provinciali – nonostante l'acceso dibattito politico-istituzionale che caratterizzò gli anni successivi all'approvazione dello statuto regionale, con forti implicazioni di natura costituzionale – è stato, di fatto, mantenuto sino alla istituzione delle "nuove" province regionali nel 1986, come espressione della libera aggregazione di comuni.

7.2 La spinta autonomistica dello statuto speciale siciliano e il progetto di assetto istituzionale locale

Il biennio 1945-1946 rappresenta uno spartiacque nella storia dell'ente provincia in Sicilia. È in quegli anni che prende corpo, prima della definitiva approvazione, l'art. 15 dello statuto della regione siciliana che prevede l'istituzione dei liberi consorzi comunali[3].

Il dibattito di allora, al di là delle particolari condizioni storiche che lo caratterizzarono, presenta a più di mezzo secolo di distanza molte analogie con l'attuale dibattito sull'istituzione dei liberi consorzi di comuni, approvato con la Lr 7/2013.

Ma non solo. È da quella esperienza, ad esempio, che è possibile cogliere una sostanziale insofferenza, in Sicilia, nei confronti dell'ente provincia, tanto da prevederne già allora la soppressione. Inoltre, è dalla ricostruzione storica di quel periodo che emerge, in tutta la sua evidenza, la strutturale debolezza dell'ente provincia che – rispetto ai comuni – non godeva, o non ha mai goduto, di una tradizione identitaria salda e radicata, come dimostrano la limitata sfera di competenze di cui è stata dotata[4] (Greco 2011). Sin dai tempi dell'unità d'Italia era evidente la ristrettezza dei compiti affidati alla provincia. Si trattava di

[3] Il comitato incaricato dell'elaborazione dello statuto speciale si trovò, in quei mesi, a dibattere a lungo sull'assetto istituzionale locale, nel rispetto del principio generale di piena autonomia della regione siciliana. La decisione finale (assunta a maggioranza) – come è stato dettagliatamente descritto in un libro di pochi anni successivo (Rizzone 1954) – è stata quella di procedere alla soppressione della provincia come ente autarchico, dove il concetto di «autarchia» evoca l'autonomia, intesa come la capacità di «bastare a se stesso», e che come tale può essere solo dello Stato (Calandra 1978, p. 286).

[4] In tale senso, un ruolo certamente determinante ha certamente giocato il suo processo di istituzionalizzazione e i forti interessi che su di essa si sono concentrati e che hanno garantito, nei fatti, un equilibrio del sistema politico-istituzionale locale e regionale.

funzioni «disimpegnate nell'interesse della collettività», tutto sommato, di pochissimo rilievo e che potevano essere diversamente distribuite tra Stato, regione e comuni. Di converso, il ruolo svolto dalla provincia nell'assetto istituzionale statale, quale circoscrizione territoriale nel cui ambito ruota l'azione del Prefetto e degli uffici governativi, ha finito per costituire il principale punto di forza rispetto al suo mantenimento, prima sostanziale e poi formalizzato. Una istituzione espressione vera e propria del potere centrale nel territorio nazionale (Rizzone 1954).

Sono questi i presupposti che, per certi versi, determinarono il rafforzamento della spinta all'autogoverno comunale (come presidio di piena democrazia) nei costituenti siciliani nell'elaborazione dell'art. 15 dello statuto. Da lì l'idea di abbandonare un assetto istituzionale che aveva nella provincia il punto di snodo, in favore della formula del libero consorzio comunale, approvato nella seduta della Consulta siciliana – comitato di notabili incaricato dell'elaborazione dello Statuto speciale – del 20 dicembre 1945.

L'ordinamento amministrativo in Sicilia, dunque, risultava fondato su tre livelli istituzionali: il comune, il consorzio comunale e la regione. I liberi consorzi comunali, in particolare, vennero concepiti come esclusivamente liberi nella loro natura – rispetto alle altre opzioni in campo (l'alternativa era tra liberi, coattivi o legali). In altri termini, i comuni dovevano consorziarsi in base all'omogeneità dei loro interessi, in modo da svolgere anche un ruolo propulsivo nell'ambito della regione siciliana.

Appare evidente la volontà e l'esigenza di chiudere con l'esperienza politica centralista e autoritaria del passato e aprire una nuova stagione democratica anche sul terreno istituzionale, su cui non poco aveva inciso il vivo ricordo del prefetto fascista «di polizia» e del suo uso spregiudicato dell'amministrazione provinciale. Tanto da immaginare un disegno istituzionale – quello successivamente approvato, anche se mai implementato – che non prevedeva l'esistenza della prefettura, nel nome della più ampia autonomia amministrativa e finanziaria e del potere di controllo riservato della regione.

La conseguenza diretta ed immediata di tale scelta politica sarebbe dovuta essere l'applicazione dell'art. 15 dello statuto siciliano in quanto norma di rango costituzionale, da solo in grado di rivoluzionare l'assetto istituzionale locale siciliano. Le province, invece, nonostante non previste dallo statuto siciliano, continuarono ad esistere esercitando tutti i poteri di competenza del vecchio ente autarchico post-unitario. L'unica novità era costituita dai commissari, delegati regionali, posti al vertice.

La più plausibile delle spiegazioni, rispetto al perpetrarsi di tale situazione, è da ricondurre alle caratteristiche intrinseche del sistema politico-istituzionale siciliano, secondo cui la provincia è da sempre

concepita come un tassello fondamentale della filiera istituzionale, quale ente intermedio tra comuni e regione, in un rapporto quasi esclusivamente di natura gerarchica. Sono queste le vere ragioni che hanno determinato l'emancipazione dell'ente provincia in Sicilia dalle funzioni originarie fino a divenire (di fatto) – come vedremo di seguito – uno snodo istituzionale fondamentale nei processi di regolazione e di governo del territorio e di area vasta (Benigno, Torrisi 1995). A queste caratteristiche del processo di istituzionalizzazione della provincia in Sicilia si accompagna anche l'illecita collusione fra governo regionale e governo centrale. Essa ha permesso di mantenere in piedi un'impalcatura istituzionale artificiosa che, dal punto di vista finanziario (e non solo), ha finito per gravare sui processi di sviluppo locale e regionale (Lippi, Morisi 2005).

Si conclude così il tentativo di trasformazione dell'assetto istituzionale locale siciliano fortemente voluto dai padri dello statuto siciliano. Poco possiamo dire circa gli effetti concreti che sarebbero derivati da tale trasformazione ma – alla luce degli attuali e ripetuti richiami all'idea di un ente intermedio espressione dell'associazionismo intercomunale, con al contempo il rafforzamento del ruolo del comune – siamo certi che avrebbe potuto costituire un antidoto alla cultura gerarchica e autoritaria che era tutt'uno con i modelli feudali (si veda il Cap. 2).

Rimane, comunque, la lezione di grande modernità dello statuto autonomo siciliano che, ancora oggi, mantiene inalterato il suo valore, alla luce del dibattito sulla provincia e sull'intera zona d'ombra che sta tra il comune e la regione. Un dibattito che, come ci ricorda D'Amico (2012, p. 2), riguarda «la vita non soltanto dei tradizionali soggetti pubblici […], bensì anche di tutti quei nuovi soggetti territoriali proliferati negli ultimi anni come "strumenti" (istituzionali) per lo sviluppo locale (distretti, produttivi o turistici, etc., Gal, agenzie di comprensorio, etc.)».

7.3 La "nuova" provincia regionale siciliana della Lr 9/1986 e il neocentralismo regionale

Si è visto dunque che «nonostante quanto stabilito dallo statuto le province siciliane […] né scompaiono né vengono soppresse le vecchie circoscrizioni provinciali – […] anzi, progressivamente "allineate" al resto delle province italiane – né verranno mai istituiti [...] i "Liberi consorzi di comuni"» (D'Amico 2012, p. 48). Il dato ineludibile, all'indomani dall'entrata in vigore dello statuto, è rappresentato dalla determinazione con la quale il sistema politico siciliano ha garantito la sopravvivenza di un assetto istituzionale locale inefficiente, rispetto alla possibilità di sperimentare la formula istituzionale immaginata dai

costituenti siciliani. Come dire che la posta in gioco era propriamente politica. In perfetta continuità con il passato si passa da un impianto istituzionale basato su un accentramento statale a uno governato dalla regione.

Dai primi passi compiuti dal legislatore siciliano – attraverso l'approvazione del Testo unico del 1955 – era chiara la direzione verso il mantenimento delle circoscrizioni provinciali. A partire dal 1961, addirittura, si assistette ad una progressiva crescita della dotazione funzionale e amministrativa in capo all'ente provincia, supportata dalle prime elezioni dei consigli provinciali.

L'effetto prodotto sarà duplice e contraddittorio. Per un verso, il sistema politico regionale mette al riparo le province siciliane dalla paventata, oltre che dichiarata, soppressione. Per altro verso, invece, le espone a una pressione dei territori che – attraverso i rispettivi comuni e le rispettive rappresentanze politiche – non si sentono adeguatamente rappresentati, né "rispettati", nella loro autonomia e specificità.

Questo processo lento ma inesorabile verso la riaffermazione del ruolo dell'ente provincia nell'assetto istituzionale locale siciliano culmina nel 1986 con l'approvazione da parte dell'Assemblea regionale siciliana della legge n. 9, con cui viene sancito definitivamente il mantenimento della circoscrizione provinciale con il nome di provincia regionale. Viene recuperato il termine provincia – per non essere esclusi dai trasferimenti che lo Stato riconosceva solamente a comuni e province – e viene utilizzata l'estensione "regionale" sia per differenziarla dai soppressi enti autarchici provinciali, sia nel tentativo – più formale che sostanziale – di dare attuazione al disegno ordinamentale previsto dallo statuto[5], considerato il trasferimento su di esse di alcune funzioni e servizi che facevano capo alla regione (Greco 2011).

Più di recente, con la Lr 10/2000, si ha la definitiva consacrazione dell'ente provincia regionale quale ente territoriale. Tra le novità più significative vi è la formalizzazione del concetto di area vasta[6], rispetto al quale la scala provinciale viene individuata come la dimensione locale che permette di determinare l'insieme delle reti nel più generale sistema della programmazione regionale, in grado di predisporre piani

[5] L'art. 3 della Lr 9/1986 recita: «*L'amministrazione locale territoriale nella regione siciliana è articolata, in comuni ed in liberi consorzi di comuni denominati "province regionali*"». Quindi una volta chiarito, nell'art. 3, che la provincia regionale rappresenta il soggetto libero consorzio di comuni, quest'ultimo, di fatto, scompare a partire dall'art. 4 in poi.

[6] L'art 33 c.1 della Lr 9/1986, infatti, così dispone: «La provincia regionale, oltre a quanto già specificamente previsto dalle leggi regionali, esercita le funzioni ed i compiti amministrativi di interesse provinciale qualora riguardino vaste zone intercomunali o l'intero territorio provinciale, salvo quanto espressamente attribuito dalla legge regionale ad altri soggetti pubblici». Nel comma 2 si conferma il valore della «programmazione economico-sociale» e della «pianificazione territoriale» contenuto nelle disposizioni di cui agli artt. 9,10, 11 e 12.

di sviluppo socioeconomico, ponendo per essi le premesse concrete per una reciproca armonizzazione senza incidere, direttamente e in forma particolare, sul contenuto pianificatorio dei singoli comuni (Bettoni 1999). Questa impostazione viene confermata, poi, dalla Lr 30/2000, che pone fine al mito della regione imprenditrice e pianificatrice, poiché è alla provincia che viene richiesto di assolvere alla funzione di area vasta nella gestione ottimale di reti di servizi.

La conseguenza diretta di tale processo di rafforzamento delle "nuove" province regionali, in luogo delle vecchie amministrazioni provinciali, è data dalla scomparsa dall'agenda politica di temi come quello dell'area metropolitana, ed insieme ad essa – nonostante l'interesse (almeno in prospettiva) del legislatore nazionale –, della città metropolitana. Il rispetto dell'architettura istituzionale locale basato sulla diade provincia/comune esprime una visione fortemente ispirata alla legislazione degli anni '80.

Soltanto di recente il tema di come si governa un territorio metropolitano – con tutte le contraddizioni insite nella definizione del concetto di area metropolitana, tra aspetti di natura socio-economica e una previsione legislativa in chiave esclusivamente geo-amministrativa – ritrova uno spazio nel più generale dibattito sul riordino dell'assetto istituzionale locale siciliano. Esso, anzi, è venuto via via assumendo contorni sempre più complessi sia sul versante del governo dei processi di sviluppo di un'area particolarmente vasta ed ultra-provinciale, sia su quello della razionalizzazione di un sistema integrato e coordinato di erogazione di servizi.

Tutto questo, al di là delle questioni di principio e delle previsioni normative (ad esempio sul ruolo della regione stessa), ci riporta al leitmotiv nella ricostruzione del caso siciliano: la tendenza al neocentralismo regionale del sistema politico-istituzionale siciliano[7]. Questo stato delle cose in questa regione, a partire dall'esperienza delle province autarchiche per arrivare alle province regionali, ha ostacolato qualsiasi processo di riforma e di riordino in ragione della difesa di specifiche prerogative di cui godono nell'arena di potere locale.

[7] Il neocentralismo è un fenomeno diffuso tra le regioni a statuto speciale, nelle quali l'autonomia normativa rappresenta un'arma a doppio taglio. Gli enti locali sono infatti fin troppo spesso dipendenti dalla volontà legislativa delle Regioni di riferimento che, come nel caso siciliano, possono rappresentare modelli d'innovazione istituzionale in un determinato momento storico, così come possono perdere, con un solo tratto di legge, il proprio status in altri momenti storici. Quindi, sarebbe opportuno non procedere attraverso decentramenti fittizi, virtuali, o viziati già sul nascere, ma attraverso deleghe reali, per esorcizzare ed allontanare il rischio di un centralismo regionale che si sostituisca al vecchio centralismo statale (Brocato 2003).

7.4 L'occasione mancata dell'associazionismo intercomunale

L'estrema delicatezza dell'intreccio tra il tema della città metropolitana e del riordino/soppressione delle province evidenziano il disagio e la reticenza con la quale la politica siciliana, negli ultimi anni, ha affrontato il dibattito sulla riforma dell'assetto istituzionale locale. Con il risultato che le province regionali siciliane hanno finito per occupare quello spazio che nel resto dell'Italia è occupato dalle unioni di comuni, quali soggetti democratici di secondo grado e, dunque, forme di associazionismo intercomunale (D'Amico 2012). Le unioni di comuni in Sicilia hanno finito per costituire delle bandierine sulla carta geografica e, di fatto, hanno trovato un ostacolo insormontabile nel radicamento della concezione gerarchica della filiera istituzionale che dallo Stato e dalla regione discende alle province sino ai singoli comuni.

Questa specificità tutta siciliana, però, non deve oltremodo condizionare il dibattito circa la necessità di un più efficace ed efficiente sistema integrato di governance locale, rispetto al quale il riconoscimento del ruolo e dell'importanza dei comuni non è meno rilevante di quello delle province (Piraino 2013). Ad esso si accompagna da tempo l'esigenza di affrontare la questione della cosiddetta polverizzazione municipale – come scriveva Massimo Severo Giannini negli anni '70 del secolo scorso – con la conseguente incapacità dei piccoli comuni di esercitare in modo adeguato le funzioni essenziali che sono chiamati a svolgere (si veda il Cap. 1).

Il tema del riordino dell'assetto istituzionale locale, dunque, non può prescindere da una concezione sistemica della rete istituzionale territoriale, in cui anche va compreso l'ente comune. Tale consapevolezza comporta la necessità di una maggiore valorizzazione del ruolo degli enti territoriali, soggetti esponenziali degli interessi delle libere comunità insediate; di una maggiore attenzione al profilo relazionale e funzionale tra i vari livelli istituzionali il cui deficit, in passato, ha incentivato una deriva istituzionale autoreferenziale. Attenzione che, comunque, non può prescindere da un processo di razionalizzazione organizzativa e funzionale degli enti presenti nell'arena istituzionale locale.

Sarebbe necessario, in sostanza, l'avvio di una stagione di ridimensionamenti e riduzione della frammentazione in ambiti territoriali e di governo che non hanno una diretta legittimazione democratica (Bobbio 1996; Cersosimo, Wolleb 2006). A partire dall'esigenza di sostituire alcune province regionali – nella fattispecie quelle di Palermo, Messina e Catania – con le aree (o città) metropolitane per arrivare alla ricostruzione di un rapporto con le diverse autonomie funzionali. Passando per tutti quei soggetti (Camere di commercio, Università, enti

fieristici, consorzi tematici, Gruppi di azione locale (Gal), associazioni di categoria datoriali, forze sociali, ordini professionali ecc.) che insistono in quello spazio intermedio tra il comune, quale unità di base, e la regione, ente di raccordo e programmazione (De Rita 2007).

Negli ultimi decenni, invece, la mancata razionalizzazione ha di fatto determinato un lento processo di depotenziamento delle province regionali – e con esso del concetto di livello istituzionale intermedio – a favore di un policentrismo che ha prodotto privatizzazioni formali e esternalizzazioni di servizi fondate su una lucida regia regionale. Il riferimento, naturalmente, torna ad essere quello del neocentralismo regionale che aleggia in tutti i processi di riforma siciliana.

L'auspicio fatto in precedenza sposta la prospettiva da un'analisi descrittiva ad un'analisi prescrittiva, con tutti i rischi che tale spostamento può presentare rispetto alla nostra ricostruzione della vicenda siciliana. Ecco perché ci sembra utile, in questa fase, suggerire un percorso logico di ragionamento verso un modello di ente intermedio che si configuri sempre più come livello di governo strutturato per la pianificazione e la programmazione di area vasta, nonché come regista dello sviluppo locale, artefice e perno delle politiche territoriali, sulla scia di quanto suggerito dall'Unione Europea. Tale auspicio diventerebbe maggiormente sostenibile se, insieme ad esso, si desse vera attuazione al disegno di fusione dei piccoli comuni, nonché al rilancio dello strumento delle unioni di comuni quale bacino dei servizi più ampio rispetto a quelli esercitabili a livello comunale e che costituirebbe un bel segnale di razionalità democratica. In questo caso un riferimento potrebbe essere costituito proprio dal modello associativo dei liberi consorzi dei padri dello statuto siciliano.

Per avere un'idea più precisa della situazione delle unioni di comuni in Sicilia, questa regione, con le sue 50 unioni, è al terzo posto in graduatoria nazionale. Ad esse aderiscono ben 179 comuni, che raccolgono oltre 800.000 abitanti su una superfice interessata di 8.915 Kmq[8]. La mappa dei comuni coinvolti in questo processo associativo ci conduce, ancora una volta, a una rappresentazione dell'assetto istituzionale siciliano ispirato alla visione gerarchica (regione, provincia, comune). È facile notare, infatti, che tutte le unioni di comuni siciliane ricadono dentro gli stretti confini territoriali provinciali, così come è possibile riscontrare che esse si concentrano, in special modo, nelle province di Palermo (21) e Messina (14)[9].

Da questo stato delle unioni di comuni in Sicilia scaturisce la considerazione che la spinta verso l'associazionismo intercomunale è stata

[8] Dati Anci reperibili alla pagina: http://www.comuniverso.it/index.cfm?Dati%20regionali%20 sulle%20Unioni%20dei%20Comuni&menu=313.

[9] Le altre unioni sono così distribuite: 5 nella provincia di Agrigento, 2 a Siracusa, 3 in quella di Trapani, una soltanto nelle provincie di Caltanissetta, Catania, Enna, Ragusa.

vissuta esclusivamente come un'opportunità per accedere ai fondi messi a disposizione da Stato e regione. Una forma, cioè, di finanziamento indiretto per i comuni. Mentre nella sostanza esse sono ancora oggi delle mere scatole vuote. In compenso, però, non si è limitata la proliferazione delle aziende e delle società partecipate – comunali, provinciali o regionali, formalmente miste, ma a totale capitale pubblico – che si occupano di servizi idrici, di rifiuti, di verde pubblico, di pulizia locali, e così via. Fatto che di certo non contribuisce alla sostenibilità istituzionale degli enti di governo di questo territorio.

7.5 Verso l'attuazione delle norme statutarie siciliane: soppressione della provincia e istituzione dei liberi consorzi comunali

Le alterne vicende che hanno caratterizzato il processo di riordino dell'assetto istituzionale locale, sul piano nazionale inducono a utilizzare la massima prudenza nel parlare di una riforma in atto. Tangibili sono comunque i passi in avanti registrati – non ultimo l'esplicita volontà del governo Letta di intervenire al più alto livello possibile, presentando una proposta di legge di riforma costituzionale con l'intenzione di abrogare le province da tutti gli articoli della Costituzione (si veda il Cap. 3) – all'interno di un percorso ad ostacoli che presenta, per certi versi, forti analogie con la vicenda siciliana. In questo specifico caso, infatti, superata la scadenza del 31 dicembre 2013 – termine indicato espressamente nella Lr 7/2013 per l'abolizione delle province regionali – è stato prorogato il commissariamento degli enti soppressi ed è possibile prevedere oltre lo slittamento dei tempi nell'approvazione del disegno di riforma dell'assetto istituzionale locale siciliano e di tutti i conseguenti passaggi per la sua implementazione.

Ma procediamo con ordine. La data di avvio dell'attuale processo di riordino dell'assetto istituzionale in Sicilia può essere individuata nel mese di ottobre 2011, allorché il governo regionale siciliano deposita un proprio disegno di legge che prevede l'attuazione della norma statutaria di soppressione dell'ente provincia e l'istituzione dei liberi consorzi di comuni. Dal dibattito, in commissione e in aula, scaturisce un testo costituito da un unico articolo e quattro commi. Un articolato così striminzito che, a primo acchito, faceva pensare ad un escamotage per commissariare le province regionali di Caltanissetta e Ragusa chiamate, per motivi diversi, al rinnovo elettorale un anno prima della scadenza naturale della legislatura. In essa, però, è possibile cogliere anche il carattere programmatorio rispetto al tema del riordino istituzionale nell'area intermedia. È evidente l'assunzione dell'impegno della regione a disciplinare tutta la materia sulla base del principio dell'attribuzione

all'ente intermedio delle funzioni di indirizzo e di coordinamento delle attività ricadenti sul livello sovracomunale. Ciò sarebbe dovuto avvenire entro il termine perentorio del 31 dicembre 2012.

Pur tuttavia, nel luglio del 2012, il governo regionale guidato da Raffaele Lombardo si dimette, e con esso vengono ridimensionate le velleitarie ambizioni di riforma. La nuova compagine governativa emersa dalle elezioni per il rinnovo dell'Assemblea regionale siciliana del 28 e 29 ottobre 2012 – con il successo di Rosario Crocetta, candidato della coalizione di centro-sinistra – si trova subito a dover affrontare la scadenza del 31 dicembre 2012, fissata dal governo nazionale per il riordino delle province. Il nuovo governo siciliano dà un'ulteriore accelerazione al processo di riforma dell'ente provincia attraverso la presentazione di una proposta di radicale trasformazione dell'assetto degli enti locali, subito approvata dal Parlamento siciliano come Lr n. 7 del 27 marzo 2013[10].

Provvedimento, quest'ultimo, che suscita immediatamente molte reazioni, se non altro, perché lascia aperte questioni importanti che avrebbero necessitato un adeguato approfondimento e delle soluzioni più coerenti. Vediamone alcune. In primo luogo, traspare immediatamente l'incerto disegno del legislatore siciliano, sostanzialmente conservativo del modello precedente basato sui tre livelli di governo: regione, province e comuni. La tecnica legislativa utilizzata, inoltre, appartiene alla peggiore tradizione del legislatore siciliano perché introduce disposizioni normative su argomenti già ampiamente disciplinati da leggi precedenti senza alcuna avvertenza di coordinamento (Greco 2012). In secondo luogo, la questione delle funzioni amministrative da attribuire all'ente intermedio pone molti interrogativi. In particolare, bisognerebbe puntare maggiormente l'attenzione sulla coerenza e sulla ragionevolezza nella distribuzione delle funzioni fondamentali tra i diversi livelli istituzionali, conformemente ad un disegno istituzionale segnatamente pluralista, quale quello che si intravede all'orizzonte. Ad esso si associa il tema dell'autonomia di entrata e di spesa che, sia nel caso delle province regionali che dei liberi consorzi, devono essere tali da sostenere integralmente tutte le funzioni attribuite. Così come c'è la questione della natura delle funzioni amministrative e di coordinamento, per cui diventa dirimente, oltre che strategica, la distinzione tra funzioni «gestionali» e «regolative» nell'ambito delle tradizionali funzioni amministrative degli enti locali. Infine, va segnalata la questione del rapporto tra le fonti normative e i profili di incostituzionalità che aleggiano sul

[10] Il provvedimento è stato approvato con 51 voti favorevoli e 22 contrari e con il sostegno dei deputati del Movimento a Cinque Stelle, tanto da essere definito sulla stampa nazionale come il "modello Sicilia". In quella occasione, il Presidente Crocetta ha dichiarato che da tale provvedimento si sarebbero determinati risparmi per complessivi 100 milioni di euro l'anno tra indennità di carica, attività istituzionali e risparmi sulle società partecipate e i debiti da essi accumulati.

processo di riforma. Se le funzioni, di indirizzo e coordinamento, che dovrebbero fare capo al nuovo soggetto intermedio riguardano le attività dei comuni, allora siamo in presenza di una soluzione implicitamente abrogativa delle previgenti previsioni di legge. Al contrario, se si sostiene che le funzioni amministrative sono complementari, e non sostitutive, di quelle previste dall'ordinamento vigente, allora emergono i dubbi della reale portata innovativa di tale previsione. In una battuta, sembra che la storia sia destinata a ripetersi. La Lr 7/2013 sembra promettere una riforma dell'assetto istituzionale locale, in attuazione delle previsioni statutarie, senza che siano mutate le condizione costituzionali.

In questo modo vanno lette e inquadrate anche le recentissime novità degli ultimi mesi. In questo periodo sono stati costituiti due distinti tavoli di lavoro[11] – presso l'Assessorato Regionale alle Autonomie locali, composti da professori universitari dei quattro atenei siciliani (appartenenti a diverse aree disciplinari) e di alcuni esperti del settore – con l'obiettivo di predisporre due distinte proposte di legge sulla istituzione dei liberi consorzi comunali e sulla istituzione delle città metropolitane. Propedeutico a questo lavoro, che sarà messo a punto da questi «saggi», vi è uno studio – del quale ad oggi circolano esclusivamente indiscrezioni giornalistiche – che si è occupato di affrontare alcuni temi centrali rispetto al ri-assetto delle istituzioni locali siciliane: la redistribuzione delle competenze tra le istituzioni (liberi consorzi e città metropolitana); le società partecipate, i tributi e le finanze; l'acqua e i rifiuti; e il personale.

Inizialmente il confronto si è concentrato su due diverse ipotesi di lavoro. La prima, prevede l'istituzione di tre città metropolitane e tre ambiti territoriali intermedi (Ati). Alle città metropolitane (Catania, Messina e Palermo) verrebbero annessi i piccoli comuni dei rispettivi hinterland che diventerebbero municipalità. Complessivamente i tre nuovi agglomerati metropolitani raggrupperebbero oltre 1,2 milioni di abitanti. Accanto alle tre città metropolitane sarebbero previsti tre Ambiti territoriali intermedi di area vasta, all'interno dei quali ricomprendere i restanti comuni delle ex province non ricompresi nell'ambito delle città metropolitane – tenuto conto anche della «cura dimagrante» derivante dall'accorpamento dei comuni con popolazione inferiore a 5mila abitanti. Corollario di questa prima ipotesi vi è la previsione – in deroga al numero minimo di residenti – dell'unione dei comuni delle isole mi-

[11] Dei due gruppi di lavoro soltanto quello incaricato di sviluppare il tema della istituzione della città metropolitana ha prodotto risultati tangibili, contenuti in un disegno di legge recante «Istituzione e ordinamento delle città metropolitane di Catania, Messina e Palermo». Tale disegno – nonostante risulti formalmente presentato dal presidente della regione su proposta dell'assessore per le autonomie locali e la funzione pubblica – è stato nel giro di qualche giorno disconosciuto dalla stessa presidenza della regione, sotto la spinta delle reazioni suscitati in ambienti politici di maggioranza e di opposizione, motivo per il quale non ci sembra molto proficuo entrare nel merito della sua articolazione.

nori, per le peculiarità che le contraddistinguono rispetto all'assetto dei servizi e delle funzioni.

La seconda ipotesi, invece, prevede sempre le tre città metropolitane di Catania, Palermo e Messina, ma in una versione più estesa territorialmente. Sarebbero inoltre previste tre grandi aggregazioni extrametropolitane: il consorzio di Mazara; il consorzio di Noto; e il consorzio di Demona. Le isole minori, in questa ipotesi, sarebbero aggregate alle aree rispettivamente più prossime.

In realtà, nonostante le forti suggestioni che suscitano le ipotesi di lavoro in campo – che tra l'altro ancora presentano un elevato livello di approssimazione, oltre che di attendibilità –, il dubbio che traspare è se il legislatore siciliano abbia la volontà di cogliere l'opportunità di questo ineludibile processo di riforma, per ri-disegnare, in coerenza con il quadro costituzionale e statutario, un assetto istituzionale e ente intermedi davvero snelli, efficienti e poco costosi.

Paradossalmente, il rischio potrebbe essere costituito – utilizzando la terminologia adottata nel 1986, quando si decise di chiamare «province regionali» i «liberi consorzi» previsti dallo statuto – dal fatto di ritrovarci nella condizione di chiamare «liberi consorzi» le vecchie «province regionali». Rischio quest'ultimo confermato dall'approvazione della Lr 8/2014, che prevede, oltre l'istituzione delle città metropolitane in luogo dei comuni di Palermo, Catania e Messina, il cambio di denominazione delle 9 province regionali in liberi consorzi comunali. Ciononostante resta in campo la possibilità, per i comuni della conurbazione, di aderire alla città metropolitana entro sei mesi dalla sua istituzione e, per i comuni nell'area degli istituendi consorzi, territorialmente confinanti, la possibilità di aderire ad altri liberi consorzi purché vengano rispettati determinati parametri[12].

Nessuna soluzione viene delineata, nel disegno in discussione, in merito alle questioni dirimenti delle funzioni da affidare alle città metropolitane ed ai liberi consorzi (questione che viene proposto dirinviare ad ulteriore e successiva disposizione normativa), delle società partecipate della regione che operano nell'area vasta, e sulla materia tributaria. Tutto ciò lascia presagire, insomma, che difficilmente si possa istituire un ente non territoriale, facoltativo, dall'organizzazione e dalle competenze variabili.

[12] L'art. 2 della legge regionale n. 8 prevede, infatti, ai commi 1 e 2 che «Entro sei mesi dalla data di entrata in vigore della presente legge, i Comuni, con deliberazione del consiglio comunale adottata a maggioranza di due terzi dei componenti, possono esprimere la volontà di costituire, in aggiunta a quelli previsti dall'articolo 1, ulteriori liberi Consorzi che abbiano i seguenti requisiti: a) continuità territoriale tra i comuni aderenti; b) popolazione non inferiore a 180.000 abitanti...». Inoltre, «Nel caso di costituzione di ulteriori liberi Consorzi, il Comune con il maggior numero di abitanti assumerà il ruolo di capofila del libero Consorzio».

7.6 Il governo dell'area vasta in Sicilia tra crisi di legittimazione e riaggregazione istituzionale in una dimensione spaziale ottimale

Il clima generale di incertezza che caratterizza oggi il destino delle province in Italia ed in Sicilia indica che la posta in gioco è molto più alta sia sotto il profilo politico (carriere, opportunità di aggregazione del consenso, controllo sulla spesa pubblica, ecc.) sia sotto il profilo delle diverse visioni (anche ideologiche) del ruolo dello Stato nei processi di sviluppo locale e dei rapporti fra centro e periferia (Trigilia 2005; Zan 2008).

In gioco, al di là dei ragionamenti sull'architettura istituzionale, vi è sia l'idea stessa di territorio sia di modelli di government e di governance (Mayntz 1999; John 2001; Ieraci 2004; Iannone 2005; Peters 2008; Raniolo 2013). Qualsiasi tentativo di riforma non può che mettere al centro del disegno istituzionale locale il territorio, nelle sue diverse declinazioni e definizioni (Perulli 2004; 2007).

Il tentativo è anche quello di omogenizzare la realtà socio-economiche con l'architettura istituzionale in linea con le necessità del Paese e lo scenario europeo. Ritorna il tema della governance locale come passaggio strategico nella strutturazione dell'assetto istituzionale locale per istituzioni integrate e non per enti separati (Piraino 2013). Un assetto istituzionale come insieme di organizzazioni, strutture di implementazione ed istituzioni tradizionali (nella consapevolezza di non potere sempre operare una netta distinzione tra essi) che collaborano, cooperano e tendono ad integrarsi e ad agire insieme, non trasformandosi in mere strutture di potere.

Tutto ciò nella consapevolezza che rimangono, comunque, sul campo le questioni ineludibili: a) della natura dei compiti e dei poteri che verranno attribuiti al nuovo soggetto intermedio, se solo di coordinamento delle attività degli enti locali minori e di inter-medianità, tra comune e regione, ovvero se anche di amministrazione attiva e di erogazione di servizi; b) dei criteri da adottare per la definizione della dimensione ottimale (i confini del territorio di pertinenza), se adottare cioè criteri quantitativi di stock (popolazione, superfice in chilometri quadrati, orografia, etc.), o criteri funzionali di flusso (flussi pendolari per lavoro, per i servizi sanitari, per funzioni logistiche, ecc.), oppure criteri orientati verso l'identità territoriale; c) della tipologia di legittimazione che ad essi verrà garantita al fine di migliorarne la capacità di governo dell'area vasta, necessaria per il governo delle politiche di sviluppo.

Sul primo aspetto vale la pena ribadire che le competenze affidate, la loro natura, nonché l'adeguatezza organizzativa concorrono a determinare il rendimento di una istituzione. Così come, viceversa, l'inadeguatezza nella gestione delle principali funzioni ad esse affidate

– la programmazione economico-sociale, la pianificazione territoriale, l'amministrazione dell'istruzione media di secondo grado e della formazione professionale, la programmazione dello sviluppo turistico e del sostegno delle attività artigianali, la costruzione e manutenzione delle strade e dell'organizzazione del trasporto locale interurbano, ecc. – in molti casi, ha reso insostenibile il mantenimento di un apparato mastodontico[13].

La gestione della complessità è ormai tratto strutturale della pubblica amministrazione italiana. Alla sua origine vi è la razionalità plurale che ha contraddistinto molte istituzioni pubbliche e che non consente di misurare il loro potenziale istituzionale (Gallino 1978; Rebora 1995; Lanzalaco 1995; D'Amico 2006; de Nardis 2011). Misurazione che, a sua volta, diventa ancora più complicata se si considera la grande confusione tra funzioni di regolazione e programmazione e funzioni di prestazione ed erogazione dei servizi in cui si trovano immersi i tanti enti pubblici e semipubblici che popolano l'assetto istituzionale della Sicilia e non solo.

Ecco perché bisogna pensare, nel caso dell'ente intermedio, a istituzioni di regolazione. Ossia istituzioni che – sia pure nella naturale e imprescindibile mescolanza tra politica e tecnica – sono dominate dalla razionalità politica (ovvero, se lo si preferisce, ad essa tende ad essere piegata la razionalità tecnica). Ad esse corrisponde un corredo di caratteristiche molto diverse rispetto a quelle che contraddistinguono la razionalità tecnica delle istituzioni di prestazione. Un ente intermedio che svolga quindi una funzione di intermediazione tra attori territoriali, pubblici e privati, disposti lungo il piano orizzontale, rispetto all'idea di una istituzione di area vasta affidata alla sola scelta della scala geografica da adottare.

Questa idea non è in contrapposizione con quella che ha animato il legislatore siciliano nella Lr 7/2013. In sostanza, quello consortile e metropolitano diventa l'unico livello in cui viene esercitato, con efficacia, il governo delle comunità di base[14].

Sui caratteri generali da adottare per la definizione della dimensione ottimale dell'ente intermedio, da un punto di vista puramente astratto e teorico, è difficile applicare *sic et simpliciter* criteri quantitativi (popolazione, superfice in chilometri quadrati, orografia, etc.) oppure criteri qualitativi, orientati verso l'identità territoriale. La scelta, nella

[13] Basti ricordare che al dicembre 2012 il numero totale di dipendenti delle province siciliane ammontava a oltre 6.000 unità (dati tratti da La Sicilia, 25 agosto 2013).

[14] Ad esso vanno ricondotte tutte quelle gestioni amministrative separate, opera dei più svariati organismi strumentali, che spesso hanno finito per esautorare le istituzioni locali dall'esercizio di proprie competenze senza tuttavia assicurare ai territori gestioni virtuose e soprattutto democraticamente controllate. Tutto questo, nonostante la Lr 7/2013 indichi espressamente (all'art. 1) l'obiettivo dell'esercizio delle funzioni di governo di area vasta.

realtà, non può prescindere dall'analisi di alcuni dati fisico-ambientali, storico-amministrativi, socio-economici, culturali. Così come non si può trascurare il dinamismo dei territori e dei flussi di popolazione, tenuto conto anche dello sviluppo delle comunicazioni fisiche e digitali. In altre parole non si può prescindere dalla capacità di un territorio di sostenere uno sviluppo socio-economico avanzato sia di costituirsi come unità geografica, ambientale, geomorfologica, idiografica. Ed ancora, occorre valorizzare anche l'eredità complessa della tradizione politico-amministrativa, in quanto le comunità hanno, attraverso le diverse vicende storiche, sviluppato abitudini, radicato convenzioni, strutturato interessi, costruito relazioni di potere. E magari, rispetto all'assoluta impraticabilità dell'ipotesi di mantenere in vita le vecchie circoscrizioni provinciali, sarebbe opportuno non trascurare le esperienze maturate nell'ambito della pianificazione strategica (Programmi di riqualificazione urbana e di sviluppo sostenibile del territorio, qualche Patto territoriale, qualche Gal, ecc…).

Tutti aspetti questi che poi ritornano con forza quando si affronta la questione della legittimazione (de Nardis 1983; Romei 1991; Scharpf 1997), soprattutto in relazione alla scelta di un più efficace modello di governo dell'area vasta e delle politiche di sviluppo. Il tema della legittimazione, inevitabilmente, si intreccia con altre fondamentali questioni come quella dell'autonomia politica e del necessario intervento su tutta la complessa legislazione regionale vigente di settore. A partire dalla difficile giustificazione circa l'attribuzione di funzioni amministrative proprie di area vasta, dal momento che viene prefigurato – nello statuto speciale siciliano – un sistema di elezione di secondo o di terzo grado.

Accanto ad essa, c'è poi la questione della natura giuridica di questo ente intermedio. Il libero consorzio di enti locali – attualmente un ente pubblico non territoriale, dotato di autonomia amministrativa e finanziaria e preposto all'esercizio di funzioni istituzionali delle autonomie locali – deve essere concepito come un'istituzione volontaria e/o obbligatoria sul modello già sperimentato, con risultati non molto lodevoli, nel nostro ordinamento?

Ed ancora, emerge la questione della flessibilità, caratteristica peculiare dell'istituto consortile. Cioè quella proprietà che permette, in riferimento ai mutamenti sociali ed economici, ad una istituzione di adattarsi a tali condizionamenti in modo perpetuo. Con tutto ciò che comporta questa visione, soprattutto la difficoltà di legarla al ragionamento sulle istituzioni, la prerogativa delle quali è legata spesso al loro processo e grado di istituzionalizzazione – misurabile empiricamente lungo le direttrici: adattabilità-rigidità, complessità-semplicità, autonomia-subordinazione, coerenza-disunione (Huntington 1968). Infine, ma non ultimo, il tema del modello organizzativo del nuovo ente intermedio siciliano, in controtendenza rispetto all'orientamento

che si registra da qualche anno nell'ordinamento statale, che tende alla semplificazione amministrativa e alla soppressione di tutti gli enti di livello intermedio tra comuni e regioni.

Al di là dei possibili vizi di costituzionalità, dunque, sono numerosi i rilievi sul piano funzionale e della coerenza istituzionale che possono essere sollevati per questa legge regionale. Da un lato, il trauma derivante dalla destrutturazione di un modello fondato sulle province regionali oramai sedimentato, dall'altro lato, il deficit di legittimazione democratica delle istituzioni locali derivante dalla decapitazione degli organi elettivi dei liberi consorzi, pone numerose riserve sul sistema di governance, a partire dal processo di partecipazione e di costruzione della decisione pubblica locale.

Capitolo Ottavo

Governance fra comuni polvere e zone rurali in Germania: gli Ämter del Land Brandeburgo

Silvia Bolgherini

8.1 Le unioni di comuni in Brandeburgo: gli Ämter

Il Brandeburgo è uno degli stati regionali (*Länder*) orientali della Repubblica federale tedesca. Con quasi 30.000 kmq è il quinto Land della Germania per grandezza e il più esteso dei Länder orientali, mentre è il decimo per popolazione con poco meno di 2,5 milioni di abitanti. Rispetto alla densità di popolazione il Brandeburgo è, insieme al Meclemburgo-Pomerania anteriore, il Land meno popolato della Germania con una densità di 83 abitanti per kmq contro una media nazionale di 229.

Il Brandeburgo è suddiviso in 14 province (*Landkreise*) e in quattro città extra-provinciali, tra cui la capitale Potsdam. Le attuali province sono state costituite con la riforma territoriale del 1991-1993 (*Kreisreform*) che ridusse il numero – stabilito nel 1990 con la riunificazione – dei 38 Landkreise e delle 6 città extra-provinciali, a quello attuale. Questa riforma, avvenuta a breve distanza dal re-insediamento delle strutture politico-amministrative locali dopo gli anni del regime comunista aveva come obiettivo quello di ridurre il numero degli enti intermedi e di renderli più funzionali (Büchner, Franzke 2009, pp. 90-91). Si pensò quindi di creare enti che avessero almeno 120.000 abitanti e coprissero circa 2.000 kmq di superficie, ma soprattutto che fossero collocati in posizione radiale rispetto alla capitale federale, Berlino. Otto delle 14 province sono infatti disposte a "spicchi di torta" intorno a Berlino[1], come si vede in Fig. 8.1. In queste la scelta dei capoluoghi di

[1] Da questa definizione, che suona come "una fetta di Berlino per tutti", non è esente una vena polemica, sostenuta soprattutto dai critici di parte berlinese. Per una rico-

provincia fu fatta, ove possibile, privilegiando la città medio-grande più distante dalla capitale federale, in modo da creare un ulteriore centro di sviluppo (*ibidem*), e in modo da perseguire uno sviluppo settoriale centrato sui grandi assi di trasporto (Humpert 2012, p. 26).

Fig. 8.1 – *Le province con i rispettivi capoluoghi e le città extra-provinciali del Brandeburgo*

Fonte: Büchner, Franzke 2009, p. 91.

Il numero complessivo di comuni in Brandeburgo è di 419, totale raggiunto dopo le riforme territoriali del 1991-1993 e del 2001-2003. Di questi 419 comuni, 271 fanno parte di associazioni o confederazioni di comuni, che in Brandeburgo prendono la forma di comunità amministrative e vengono chiamate *Ämter*. Gli Ämter in Brandeburgo, che da qui in avanti definiremo anche, per analogia con gli altri paesi, unioni di comuni, sono attualmente 52.

Rispetto alla distribuzione e alla grandezza dei comuni sul territorio del Land, si ha una struttura frammentata assimilabile a quella che caratterizza l'intera Germania (si veda la Tab. 1.1 nel Cap. 1). Circa il 35% dei comuni brandeburghesi sono infatti comuni polvere e oltre la metà (52,9%) ha meno di 2.000 abitanti. Questa regione è dunque particolarmente interessata dai problemi dei piccoli comuni e dalle difficoltà che questi incontrano nello svolgere le loro funzioni, difficoltà aggravate quando, come in questo caso, si ha una combinazione di dispersione territoriale e spopolamento demografico.

struzione più dettagliata della *Kreisreform* brandeburghese si veda Büchner, Franzke (2009).

8.1.1 Tutt'altro che volontari: origine ed evoluzione degli Ämter

Prima di vedere le caratteristiche dimensionali e organizzative degli Ämter, ripercorreremo le vicende della loro creazione, evidenziando la natura abbastanza diversa da quella delle unioni di comuni negli altri paesi considerati.

Gli Ämter furono creati nel 1992 nell'ambito della suddetta riforma post-riunificazione e vennero concepiti come prima forma di cooperazione intercomunale per supportare i comuni nello svolgimento delle loro competenze. La struttura comunale del Brandeburgo nei primi anni '90 presentava infatti, in modo ancora più accentuato, quelle caratteristiche di scarsa densità abitativa ed estrema frammentazione di cui si è detto. Con quasi 2.000 comuni di dimensioni ridottissime, la sostenibilità istituzionale del tessuto comunale brandeburghese era molto scarsa e la maggior parte dei comuni aveva grosse difficoltà a svolgere le funzioni fondamentali di autogoverno. La necessità di creare strutture efficienti e dunque di razionalizzare la realtà locale del Brandeburgo, venne così immediatamente alla luce. Ma la soluzione adottata fu un compromesso tra questa esigenza e quella di garantire la (appena ristabilita) democrazia locale. Si scelse perciò di non procedere ad accorpamenti e fusioni forzate di comuni anche molto piccoli, ma di creare un livello intermedio tra questi e la provincia che consentisse loro di svolgere quelle funzioni, prevalentemente amministrative, alle quali da soli non sarebbero stati in grado di adempiere (Wollmann 2010a, pp. 271-273; Bolgherini 2011). Gli Ämter nacquero quindi come cooperazioni intercomunali di natura amministrativa, con funzioni di supporto e coordinamento ai comuni associati. Nel 1993 ne vennero creati 160, che comprendevano oltre 1.700 comuni. Nel corso degli anni, il numero degli Ämter è andato diminuendo, parallelamente a quello dei comuni. Soprattutto con la già citata riforma del 2001-2003 e poi negli anni seguenti, si è avuta una drastica riduzione del numero di comuni, riforma che ha apportato numerosi cambiamenti anche all'interno degli stessi Ämter. Ripercorriamone brevemente le tappe essenziali.

La soluzione del 1993 lasciava quasi inalterata la situazione della frammentazione comunale, anche se risolveva positivamente il problema della sopravvivenza amministrativa e di autogoverno dei piccoli comuni. Nel corso della seconda metà degli anni '90 il governo regionale adottò una serie di misure tendenti all'accorpamento in città più grandi o alla fusione dei comuni polvere, ma senza ottenere grandi risultati. Finalmente, con una serie di decisioni non indolori e sicuramente impopolari portate avanti dalla Grande coalizione socialdemocratico-democristiana (Spd-Cdu) al governo del Land dalle elezioni del 1999, si pervenne alla riforma del 2001-2003.

Due furono i cambiamenti sostanziali introdotti. Anzitutto si delineavano in senso restrittivo alcune regole per raggiungere gli obiettivi preposti di riduzione del numero dei comuni in Brandeburgo. Il punto fondamentale fu la promozione delle fusioni e degli accorpamenti in comuni di dimensioni maggiori che fossero o città integrate (*Einheitsgemeinden*) o comuni non associati in Ämter (*amtsfreie Gemeinden*). I comuni in unioni (*amtsangehörige Gemeinden*) venivano quindi incentivati a fondersi tra loro (o ad essere inglobati) in città integrate, soprattutto nelle zone della cintura intorno a Berlino e nei pressi dei centri urbani maggiori della regione. Nelle zone rurali meno densamente popolate e con realtà comunali più piccole e disperse, si cercava invece di incentivare l'unione in Ämter, a loro volta di dimensioni maggiori (Büchner, Franzke 2009, p. 93). La seconda importante novità riguardò l'atteggiamento che il governo del Land tenne in occasione di questa riforma. Dopo un primo periodo, detto "fase volontaria", durante il quale i comuni avrebbero potuto liberamente scegliere come e con chi accorparsi, anche stimolati da incentivi finanziari messi a disposizione dal Land per tutti quei comuni che avessero scelto di aggregarsi, in una fase successiva il Land sarebbe intervenuto per sistemare eventuali situazioni non conformi alle nuove regole. I risultati della riforma portarono alla riduzione di tre volte e mezzo il numero dei comuni (da 1.489 nel 1999 agli attuali 419), l'aumento dal 4,2% al 34% della percentuale di città non associate (e di dimensioni maggiori) sul totale dei comuni brandeburghesi e, viceversa, il calo dell'intercomunalità in Ämter dal 95,6% al 64,7%. L'ultimo punto da evidenziare è che tali risultati si ottennero con una politica regionale che combinò pressioni e incentivi da parte del Land con spazi concertativi e di scelta lasciati ai comuni (Bolgherini 2011).

8.1.2 Caratteristiche dimensionali, organizzative e competenze delle unioni

Come si può osservare in Tab. 8.1, la maggior parte delle unioni brandeburghesi (33) non raduna più di 7.000 abitanti, con una netta preponderanza delle unioni al di sotto dei 5.000 abitanti (ben 13 su 52, pari al 25,0%)[2]. A conferma della preminenza della piccola dimensione degli enti locali in questo Land, nonostante tutte le riforme e le solu-

[2] Questi dati, così come gli altri presentati in questo paragrafo, in assenza di diversa specificazione, sono relativi al 30 giugno 2012. Le variazioni occorse da questa rilevazione al momento della stesura del capitolo, tutte in negativo rispetto alla popolazione e in parte reperibili da dati dello Statistisches Bundesamt al giugno 2013 (https://www.destatis.de/DE/ZahlenFakten/LaenderRegionen/Regionales/Gemeindeverzeichnis/Administrativ/Archiv/GVAuszugQ/AuszugGV2QAktuell.html) non sono comunque significative rispetto agli andamenti generali e non modificano i risultati delle elaborazioni effettuate.

zioni aggregative, come appunto quella degli Ämter. Soltanto cinque Ämter (il 5,8% del totale) hanno più di 10.000 abitanti. Questo dato è molto interessante, se si tiene conto che la costituzione comunale del Brandeburgo prevede che gli Ämter non dovrebbero avere meno di 5.000 abitanti. La spiegazione è duplice. Da un lato si deve tenere in considerazione l'effetto del calo demografico in corso fin dai primi anni '90. Quando cioè si è costituita la maggior parte delle unioni, molti degli Ämter che adesso sono sotto la soglia dei 5.000 abitanti, al momento della costituzione rispettavano invece questo requisito. Dall'altro lato la previsione costituzionale non obbligava a rispettare tale soglia, ma esortava ad adempierla. Ci sono stati dunque non pochi casi di Ämter che fin dall'inizio erano sotto i 5.000 abitanti perché i comuni che si erano associati raggiungevano, più o meno, quella cifra e avevano ritenuto di formare lo stesso un'unione.

Tab. 8.1 – *Numero degli Ämter in Brandeburgo per classi di popolosità*

N abitanti negli Ämter	*N Ämter*	*%*	*Valori cumulati N (%)*
< 5.000	13	25,0	13 (25,0)
5.001-6.000	9	17,3	22 (42,3)
6.001-7.000	11	21,2	33 (63,5)
7.001-8.000	5	9,6	38 (73,1)
8.001-9.000	3	5,8	41 (78,8)
9.001-10.000	6	11,5	47 (90,4)
10.001-11.000	2	3,8	49 (94,2)
11.001-12.000	2	3,8	51 (98,1)
>12.000	1	1,9	52 (100,0)
Totale	52	100,0	

F*onte*: Elaborazione propria su dati dell'Amt für Statistik Berlin-Brandenburg al giugno 2012 (https://www.statistik-berlin-brandenburg.de/statistiken/statistik_sb.asp?sageb=12015&PTyp=700&creg=BB&anzwer=6&bok=1&bbok=1).

Il numero medio di comuni associati è pari a 5,2. La maggior parte degli Ämter infatti è composta da 5 o 6 comuni. Su questo dato c'è una forte dose di determinismo, nel senso che la costituzione comunale del Brandeburgo prevede che gli Ämter non possano essere formati da meno di tre comuni o da più di sei. È ovvio allora che le categorie maggiormente frequenti siano quelle con 4 o 5 comuni. Tuttavia si hanno anche quattro Ämter formati da otto comuni e uno da ben 10 comuni, tutti nati dalla fusione di più Ämter preesistenti.

Due sono gli organi principali dell'Amt: la giunta (*Amtausschuss*) e il direttore (*Amtsdirektor*). La giunta è l'organo amministrativo dell'unione. È composta dai sindaci dei comuni membri e da altri componenti eletti, in funzione della popolosità dei comuni stessi. La giunta

amministra i comuni associati rispetto alle funzioni trasferite all'unione. Il direttore viene eletto dalla giunta per otto anni e garantisce l'espletamento delle funzioni dell'unione. La figura del direttore – «funzionario dell'amministrazione generale dell'unione» – è dunque prettamente amministrativa: si tratta di un funzionario puro e non di un politico. Ciononostante i direttori godono di un margine di manovra discrezionale che li porta ad assumere ugualmente un vero e proprio ruolo politico. Questo per varie ragioni, ma soprattutto perché non ci sono regole nette e definite per quanto riguarda le competenze che spettano agli Ämter. Vediamo allora meglio questo punto.

Per definire le competenze degli Ämter si deve partire dalle competenze comunali. Se gli Ämter sono *in primis* istituzioni amministrative, allora i comuni associati, di conseguenza, non hanno strutture e personale amministrativo, ma solo i rappresentanti eletti, ossia il sindaco onorario e il consiglio comunale. Dal punto di vista operativo ciò significa che, per tutte le competenze spettanti ai comuni, le decisioni politiche vengono prese dal consiglio e dal sindaco e poi implementate dall'amministrazione dell'Amt. Queste, che possono essere definite *competenze amministrative* degli Ämter, riguardano le funzioni comunali nel loro complesso, ossia tutte quelle che i comuni, nell'ambito della loro autonomia garantita dalla Costituzione del Land e dalla Legge fondamentale tedesca, devono svolgere. Il Land Brandeburgo stabilisce poi che l'Amt svolga quelle *competenze delegate* attribuitegli per legge o decreto dal Land (*Weisungsaufgaben*). Queste riguardano essenzialmente i Vigili del fuoco (*Feuerwehr*), lo svolgimento delle elezioni, la promozione dell'economia locale (*Wirtschaftsfoerderung*), la tutela dei monumenti (*Denkmalschutz*), gli uffici del registro (*Meldewesen*). Tuttavia, contrariamente a quello che ci si potrebbe attendere, non esiste una lista completa ed esaustiva delle competenze che il Land ha delegato agli Ämter (Int 54). Ciò lascia appunto una zona grigia piuttosto ampia nella quale le autorità locali, soprattutto i direttori delle unioni, possono crearsi degli spazi di interpretazione normativa e dunque di azione politica.

Infine ci sono le cosiddette *competenze trasferite* (*übertragene Aufgaben*). I comuni associati deliberano i trasferimenti di certe loro funzioni – proprie o delegate – all'Amt. Il trasferimento di queste competenze dipende dalla volontà dei comuni associati e varia da unione a unione, con alcune ricorrenze che vedremo di seguito.

8.2 Cosa fanno gli Ämter?[3]

Concentriamoci ora sulle funzioni che sono state trasferite agli Ämter dai comuni associati. Se le analizziamo per settore di *policy* (Fig. 8.2)[4], raggruppando cioè funzioni attinenti allo stesso ambito di *policy* (come ad esempio scuole ed asili nido oppure servizi culturali e biblioteche), si nota come i servizi educativi rappresentino di gran lunga l'area di *policy* in cui i comuni trasferiscono in modo più massiccio le funzioni agli Ämter (quasi l'85% delle unioni hanno funzioni in questo ambito). Si tratta, in modo molto simile a quanto avviene in Italia, del trasferimento della gestione degli immobili, dei servizi educativo-pedagogici e del personale. In altre parole le strutture fisiche (gli edifici delle scuole ed asili) rimangono ai comuni ma viene delegato alle unioni la gestione di quello che avviene all'interno delle stesse (organizzazione didattica e erogazione dei servizi) nonché la scelta su quante e quali strutture utilizzare.

Oltre il 60% degli Ämter ha avuto trasferita la gestione del suolo pubblico, categoria in cui sono state raggruppate l'edilizia e la pianificazione territoriale. Segue la promozione delle attività economiche (31 Ämter, pari al 58,5%), settore in cui abbiamo accorpato promozione dell'economia, servizi alle imprese e promozione del turismo, per evidenziare tutte quelle funzioni che tendono alla promozione del territorio nel suo complesso. In questa categoria ricadono denominazioni generiche di funzioni quali appunto "promozione dell'economia" o "promozione del turismo", che si concretizzano spesso in cooperazioni per la gestione del patrimonio naturale, storico e paesaggistico, nella costruzione di piste ciclabili e percorsi naturalistici, nel coordinamento delle piccole imprese locali, ma vi si trovano anche funzioni più specifiche come la consulenza alle imprese o gli sportelli di informazione turistica.

Politiche giovanili e ambiente sono trasferite a circa la metà degli Ämter. Vale la pena notare come, a differenza dell'Italia, i servizi sociali

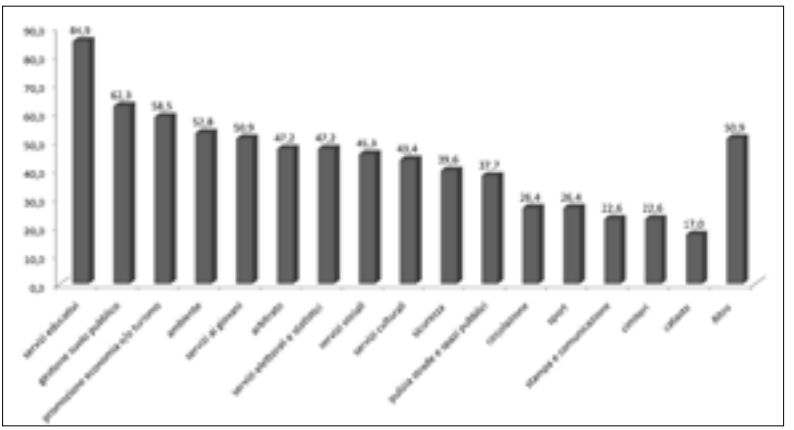
[3] L'indagine empirica e le interviste in profondità si sono svolte in quattro Ämter, appartenenti a quattro province diverse: l'Amt Britz-Chorin-Oderberg nel Landkreis Barnim; l'Amt Nennhausen nella provincia dell'Havelland; l'Amt Gransee und Gemeinden in quella dell'Oberhavel; e l'Amt Falkenberg Höhe nel Landkreis Märkisch-Oderland.

[4] I dati sono stati ricavati principalmente dall'analisi degli Statuti degli Ämter brandeburghesi; quando le funzioni trasferite non erano esplicitamente elencate negli Statuti, sono state desunte dalle informazioni reperibili sui siti web istituzionali. Ringrazio Giorgia Fontana per la preziosa collaborazione nella raccolta dei dati. Le percentuali, pur relative a un N=53, sono presentate per maggiore efficacia espositiva. I dati sono stati raccolti ed elaborati nel 2012, prima cioè della fusione tra l'Amt Golssener Land e l'Amt Unterspreewald avvenuta nel gennaio 2013. Il nuovo Amt, da quanto si evince dal nuovo sito web ancora (gennaio 2014) in aggiornamento, sembra aver recepito le funzioni trasferite dai precedenti Ämter e dunque non altera la distribuzione in Fig. 8.2, pur essendo i dati relativi a due Ämter anziché uno.

non siano tra i settori in cui avvengono i maggiori trasferimenti agli enti associati. In Brandeburgo soltanto il 45,3% degli Ämter si vede trasferite delle funzioni che attengono a quest'area di *policy*. Le categorie qui raggruppate coprono sia i servizi sociali più strettamente tali (ad es. i servizi per i senzatetto) che quelli per gli anziani (ad es. gli sportelli per supporto di vario tipo), sia quelli riguardanti la gestione dei sussidi e degli incentivi per la casa. Se si computassero anche i servizi per i giovani l'entità del settore sociale cambierebbe di grado, arrivando al 66%. Tuttavia, dal momento che i servizi per i giovani sono per legge del Land servizi educativi obbligatori mentre i servizi sociali sono funzioni volontarie, le due voci sono state mantenute separate.

Alcune funzioni, come l'arbitrato per le controversie civili e i servizi elettorali e statistici, entrambi delegati a quasi la metà degli Ämter (47,2%), sono quasi sempre le prime ad essere elencate negli statuti delle unioni. Questa curiosa priorità è probabilmente spiegata dalla natura meramente tecnico-amministrativa della funzione stessa: si tratta di istituire, nel primo caso, un giudice di pace per tutti i comuni membri e, nel secondo caso, una commissione elettorale che gestisca tutte le procedure di voto per tutte le consultazioni sovracomunali. Sono dunque trasferimenti di poco peso politico, ma di grande sgravio per i comuni.

Fig. 8.2 – *Funzioni trasferite agli Ämter raggruppate per settore di* policy *(sulle colonne % Ämter che le svolgono*



Fonte: Elaborazione propria da dati ricavati da Statuti e siti web ufficiali degli Ämter del Brandeburgo.

Il numero medio di funzioni trasferite alle unioni del Brandeburgo è pari a 10. La maggior parte degli Ämter svolge fino a 15 funzioni trasferite e soltanto tre Ämter hanno avuto la delega per oltre 20 funzioni.

In questi casi si tratta di numerose piccole e specifiche funzioni, che vanno ad aggiungersi a quelle più comunemente trasferite. Complessivamente si tratta di dati certamente comparabili con quelli dell'Italia, se si considera che un terzo di tutte le unioni italiane si trova conferite da 6 a 10 funzioni (Cittalia 2010, p. 91). In teoria i comuni associati brandeburghesi potrebbero non trasferire alcuna funzione al proprio Amt, limitandosi a far svolgere a quest'ultimo soltanto i compiti amministrativi per i quali è stato istituito. È anche vero però che nella realtà non ci sono Ämter che non abbiano ricevuto trasferimenti di funzioni dai propri comuni. Così come non c'è un limite al ribasso, allo stesso modo non esiste un tetto massimo, stabilito normativamente, alle funzioni trasferite. Qui si tratta di un limite di buon senso: il numero di funzioni trasferite all'Amt non può essere tale da mettere in discussione l'esistenza stessa dei comuni. Se essi trasferissero completamente le loro funzioni all'Amt, allora potrebbero tranquillamente scomparire come entità indipendenti e dar vita ad un grande comune unitario, cioè ad un *Einheitsgemeinde*. Per questo motivo nella maggior parte dei casi i comuni associati cercano di mantenere un nucleo duro di funzioni nelle loro mani, specialmente quelle che garantiscono delle entrate, come il piano regolatore (*Flächennutzungsplan*). Ciò vale anche per i comuni più piccoli, per i quali l'ipotesi di una fusione e di un inglobamento in un comune più grande sarebbe, dal punto di vista della sostenibilità istituzionale (Pfhal 2005; Lanzalaco 2009), spesso la soluzione più razionale.

Infine, un'ulteriore ragione ad un limite alle funzioni trasferite è dato dal fatto che l'Amt formalmente non ha competenze decisionali. Queste spettano ai comuni e loro rappresentanti (sindaci e eventualmente consiglieri) nella giunta dell'unione. Ma l'analisi empirica mostra una realtà diversa e il ruolo che invece giocano i direttori, come avremo modo di vedere in seguito, è di fondamentale importanza. Qui si vuole solo mettere in evidenza che il trasferimento di competenze cruciali dei comuni, quali il piano regolatore, presupporrebbe di fatto il trasferimento anche del potere decisionale dal comune all'Amt, e ciò viene accuratamente evitato.

8.3 Dai comuni alle unioni: cooperazione e trasferimenti di funzioni

8.3.1 Geometria variabile e sostenibilità istituzionale

L'autonomia dei comuni e il loro diritto-dovere all'autoamministrazione è un pilastro della dottrina costituzionale e della cultura politica tedesca (Tessmann 2010, p. 27 segg.; Bogumil, Holtkamp 2006,

p. 14 segg.; Hesse, Ellwein 2004, p. 74 segg.; von Saldern 1998, p. 23 segg.). Anche l'intercomunalità non si discosta da questa impostazione. Fatta salva l'organizzazione in Ämter decisa con le riforme del Land negli anni '90 e negli anni 2000, i comuni sono poi liberi di adempiere alle proprie competenze nei modi che ritengono più adeguati: in autonomia, oppure affidandosi all'Amt trasferendo ad esso alcune funzioni, oppure ancora affidandosi ad altre forme di intercomunalità come i consorzi. Ciò comporta, da un lato, una grande libertà per i comuni e il rispetto assoluto del principio della sovranità comunale e dell'autonomia del governo locale ma, dall'altro lato, anche un'estrema variabilità e difformità nelle scelte, nella natura e nell'entità delle soluzioni attuate. Con la conseguenza di un'alta densità istituzionale (ossia la sovrapposizione funzionale tra ambiti di gestione e di programmazione) e di una notevole versatilità (ossia la variabilità dell'intensità e dei fini della cooperazione) (si veda il Cap. 1) riscontrate anche nel caso brandeburghese. Può infatti accadere che i comuni trasferiscano funzioni al proprio Amt in modo assolutamente indipendente dagli altri comuni membri e che quindi si vengano a creare situazioni in cui un Amt gestisce la funzione A per tutti i suoi comuni associati, ma la funzione B soltanto per i comuni x e y, e la funzione C soltanto per altri comuni ancora. In un quadro complessivo che definire "a geometria variabile" è già una notevole riduzione della complessità. C'è inoltre la questione del trasferimento ad altri enti/agenzie di alcune funzioni comunali. Ossia i comuni possono scegliere di trasferire una certa funzione non all'Amt, ma a un'altra forma di intercomunalità. Anche in Brandeburgo, al pari degli altri Länder tedeschi, ma anche di molte altre realtà europee, c'è l'uso diffusissimo delle esternalizzazioni di funzioni singole a strutture di cooperazione monofunzionali, nello specifico i consorzi, che in Germania sono rappresentati dalle *Zweckverbände*. Ogni comune appartiene ad almeno un consorzio – di solito quello per l'approvvigionamento idrico e la gestione dell'acqua – ma più spesso a più di uno[5], contribuendo così a aumentare la densità, ma anche a rendere più difficile la sostenibilità istituzionale (si veda sempre il Cap.1).

Pur nel rispetto della libertà dei comuni di cui si è detto, è ovvio che un trasferimento compatto di funzioni dai comuni all'Amt sia preferibile, proprio perché istituzionalmente più sostenibile. Dal punto di vista degli Ämter i due scenari (trasferimento compatto e trasferimento a geometria variabile) sono ovviamente diversissimi. Il primo consente una gestione più veloce, organica e razionale delle funzioni, il secondo comporta costi amministrativi e una complessità notevoli.

[5] Per dare un'idea della dimensione del fenomeno dei consorzi comunali, i dati del Ministero dell'Interno del Brandeburgo riportano che nel 2010 a fronte di circa 43.000 persone impiegate nei comuni e negli Ämter, risultavano quasi 2.000 persone impiegate nei consorzi comunali (Amt für Statistik Berlin-Brandenburg 2011, p. 532).

Gli interlocutori privilegiati intervistati sono stati perentori in questo senso. Le funzioni trasferite in blocco da tutti i comuni membri «sono la decisione giusta perché, sia dal punto di vista del personale che da quello dei costi, è tutto più concentrato e può essere meglio organizzato e diventa così anche più economico per i comuni» (Int 47). Al contrario, il trasferimento "spezzettato" da parte di alcuni comuni solo di una funzione, da parte di altri di un'altra, ecc. è accettato, comprensibilmente, malvolentieri dall'Amt (Int 53) perché complica non solo le procedure amministrative, ma anche e soprattutto la gestione del bilancio che è diversificato da funzione a funzione, a seconda di quali e quanti comuni hanno trasferito quali e quante funzioni.

8.3.2 Tra incentivi e forza maggiore

Viste le caratteristiche strutturali degli Ämter brandeburghesi, piuttosto diverse rispetto a quelle delle unioni italiane e anche di quelle spagnole (si veda il Cap. 9), dobbiamo interrogarci su quali siano, nel caso tedesco, le ragioni e gli incentivi ai trasferimenti di funzioni da parte dei comuni alle rispettive unioni.

Nel Land Brandeburgo la cooperazione intermunicipale si basa su alcuni presupposti che caratterizzano le cooperazioni in senso lato, non solo quelle di livello municipale o intercomunale (Ek 2012a, p. 53; Beckmann 2012, pp. 9-12). Lo stesso tipo di presupposti, incentivi e condizioni si ritrovano anche in altri paesi (Baldini *et al.* 2009) così come a livello europeo (Bolgherini 2006). Tali presupposti possono essere ricapitolati come segue: la previa conoscenza dei partners coinvolti nella collaborazione; un'eventuale esperienza pregressa che può far propendere o meno per un'ulteriore cooperazione; l'affidabilità dell'interlocutore (anche in situazioni di disparità di risorse); la volontà politica di avviare il rapporto; la libertà e la volontarietà del rapporto stesso; l'importanza delle caratteristiche personali dei partners coinvolti; la disponibilità di incentivi finanziari da parte di enti sovraordinati. Antiche rivalità o conflitti ed egoismi locali possono invece frenare le cooperazioni (Ek 2012a, p. 54).

La conflittualità potenziale del settore di *policy* nel quale si attua il trasferimento all'unione è il fattore discriminante per la cooperazione stessa. Ove questa conflittualità è bassa e le possibilità di una relazione cosiddetta *win-win* (ossia in cui tutte le parti coinvolte hanno dei vantaggi nella relazione stessa) sono alte, la cooperazione è più probabile. Questi settori di *policy* sono il turismo, la promozione e il marketing della regione e della zona, la tutela dell'ambiente (Beckmann 2012, p. 9). In queste materie si hanno di solito le prime cooperazioni, ossia si avviano i primi trasferimenti alle unioni, magari in maniera congiunta tra i comuni associati. C'è poi un livello successivo, nel quale si ponderano invece maggiormente vantaggi e costi per i comuni membri. I

settori di *policy* (e di cooperazione) in questo caso riguardano di solito la promozione delle attività economiche, i servizi scolastici, la gestione degli impianti sportivi fino al mantenimento degli spazi pubblici (Beckmann 2012, p. 10).

Fin qui le precondizioni e gli incentivi. Ma è interessante notare che i comuni del Brandeburgo spesso trasferiscono all'Amt non perché abbiano considerato gli elementi di cui abbiamo detto ora, ma solo perché non sono in grado di gestire da soli alcune funzioni, sia per una questione di costi, sia – e questo avviene spesso in questa regione – per una questione di mancanza di *expertise* e di personale, dovuto anche alla dimensione assai ridotta dei comuni brandeburghesi. Il comune trasferisce quindi all'Amt spesso per necessità e non per una visione di gestione condivisa più razionale. Ciò, oltre ad evidenziare una ancora forte identità e sovranità comunale (su cui ritorneremo), provoca anche una sorta di braccio di ferro con l'Amt. Da un lato il comune vorrebbe mantenere il controllo sulla funzione trasferita, dall'altro l'Amt vorrebbe gestire in modo autonomo la sua nuova competenza e interpretare il trasferimento come un'investitura totale che libera i comuni da qualsiasi onere, ma anche da qualsiasi voce in capitolo (Int 53).

Oltre alla possibilità di trasferire funzioni all'Amt, esiste anche il diritto di recesso, o meglio, il diritto di riportare la funzione sotto la gestione comunale, revocando la delega all'Amt. Va però sottolineato che, pur trattandosi di un'opzione permessa e possibile, questa viene raramente praticata. A detta degli interlocutori, i casi in cui si è avuto un recesso sono in numero davvero esiguo. Al contrario, avviene piuttosto spesso che con l'andare del tempo il numero delle funzioni trasferite agli Ämter sia cresciuto. Questo si ha di solito quando la storia dell'Amt è una storia condivisa dai comuni membri, quando questi ultimi hanno legami pregressi tra loro e condividono esperienze e visioni del territorio e delle comunità di riferimento (Int 50, Int 53, Int 59). Sia nel caso del recesso che in quello più frequente dell'aumento delle funzioni trasferite, la sinergia tra sindaci dei comuni associati e direttore dell'Amt è certamente un fattore cruciale. Vediamo allora meglio il ruolo dei direttori delle unioni brandeburghesi.

8.4 Gli Ämter tra leadership, politica e identità

8.4.1 Gli Amtsdirektoren: burocrati o politici?

Come sappiamo, gli Ämter sono nati come semplici unità amministrative comuni senza obbligo, neanche per i comuni associati più piccoli, di fondersi. Agli Ämter spettano quindi solo la preparazione e l'implementazione delle decisioni dei consigli comunali – e non le deci-

sioni stesse (Büchner, Franzke 2009, pp. 88-89). Sappiamo anche che il direttore dell'Amt è il funzionario a capo dell'amministrazione comune che partecipa alla giunta dell'unione (ma senza diritto di voto), ossia all'organo politico dell'Amt formato dai sindaci dei comuni associati. Dalla lettera formale, quindi, si delineerebbero enti prettamente amministrativi e funzionari (i direttori) che meramente coordinano l'amministrazione associata e attuano decisioni prese nei comuni, i quali restano comunque sovrani della propria autonomia decisionale e detentori della legittimità politica.

Questo quadro, così normativamente rigido e coerente, non è però, come si è già avuto modo di sottolineare, del tutto rispondente alla realtà. Come ci è stato confermato anche nelle interviste (Int 59), gli *Amtsdirektoren* sono lungi dall'essere solo e soltanto ciò che le norme prevedono: nel quotidiano funzionamento degli Ämter, i direttori hanno margini di manovra ben più ampi di quelli delineati dalle predisposizioni formali e sono loro stessi che spesso scelgono di sfruttare tali margini, anche forzandoli un po'.

Volendo concettualizzare, si può affermare che i direttori delle unioni brandeburghesi si muovono di fatto tra due poli: l'esecutore acritico e il *decision maker*. I primi, fedeli alla lettera costituzionale e normativa, sono dei meri esecutori che si limitano ad applicare quello che i consigli comunali hanno deciso e che è stato deliberato in giunta dell'Amt, senza portare alcun contributo sostanziale e men che mai decisionale a tale processo. I secondi, invece, tentano di influenzare le decisioni e gli orientamenti della giunta, per cercare di imporre la propria visione di *policy*, la propria linea politica, e per contribuire in termini di idee e scelte, alla stregua di veri e propri *decision makers*.

Due sono le ragioni per le quali i direttori hanno margini di manovra più ampi di quello che le norme prevedono. La prima è legata all'incertezza sulle competenze comunali di cui abbiamo già parlato. Spesso sono gli stessi direttori a essere incerti su ciò che stabilisce la normativa e questo vale ancora di più per i sindaci e i consiglieri comunali, soprattutto delle zone rurali dove, ancora una volta, la mancanza di *expertise* si fa sentire. I direttori hanno così, di fatto, margini di manovra discrezionale e riescono ad assumersi compiti di gestione che magari esulerebbero da quelli strettamente previsti o ad avere attribuiti alcuni passaggi formali e sostanziali che magari non necessariamente spetterebbero loro[6]. La

[6] Questo è avvenuto ad esempio con gli appalti, che rappresentano l'esempio migliore poiché in questo ambito si è addirittura giunti ad una formalizzazione dell'attribuzione di fatto agli Ämter. Dalla riforma del 2003 e la nuova costituzione comunale attualmente in vigore, infatti, l'assegnazione degli appalti (ad esempio per lo svolgimento di lavori di costruzione di strade o per altri interventi pubblici) spetta agli Ämter i quali bandiscono la gara, assegnano l'appalto e poi comunicano l'esito della procedura ai comuni membri (Int 47). Prima di questa riforma formalmente l'Amt non poteva avere alcun ruolo nell'assegnazione degli appalti ma di fatto il suo ruolo era cruciale perché

seconda ragione è che talvolta non esistono opzioni alternative oltre a quella presentata dal direttore al tavolo decisionale della giunta dell'Amt. Gli interlocutori spiegano questa eventualità con i sempre maggiori vincoli di budget e normativi, a causa dei quali i direttori sono "costretti" ad imporre alla giunta una scelta o una direzione di *policy* ben precisa. Ed è in questi ambiti che gli interlocutori vedono possibile, se non probabile, un ulteriore allargamento delle competenze decisionali degli Ämter (Int 47). È interessante notare che in queste situazioni di "decisione imposta" dal direttore, si inverte di fatto la procedura prevista dalla norma per cui il processo decisionale deve avvenire in prima battuta, e soprattutto, nei consigli comunali per poi passare alla giunta dell'Amt. Invece di fatto si procede in direzione inversa, ossia dalla giunta, che decide, si torna ai consigli comunali che prendono atto della decisione presa e la ratificano, con un rovesciamento che ovviamente potenzia politicamente la giunta dell'unione a scapito dei consigli comunali.

Alla luce di queste considerazioni, i possibili risvolti politico-decisionali insiti nel ruolo del direttore dell'Amt cominciano a delinearsi. A quanto detto si aggiunge la volontà, in alcuni casi, di sfruttare queste opportunità di *decision making*, magari anche forzando un po' i margini a disposizione. Tale volontà dipende ovviamente dalle singole personalità e dall'interpretazione che i direttori danno del proprio ruolo (Int 59), più o meno vicina, appunto, a quella di esecutore amministrativo o invece di decisore. La sinergia tra le due componenti – quella formalmente tecnica dei direttori e quella politica della giunta – diventa quindi essenziale per il buon funzionamento dell'unione. E se tale sinergia sussiste si ha, come in una sorta di regime semipresidenziale, un potenziamento di fatto del ruolo del direttore, mentre se la sinergia non c'è, e anzi ci sono frizioni, ecco che i ruoli tornano ad essere ben distinti[7].

È un fatto comunque che il ruolo di direttore di Amt stia subendo una trasformazione, parallela alla crescita di funzioni di cui sono diventate titolari le unioni, ma accelerata anche dai vincoli finanziari e normativi che vengono imposti sia dal livello statale sia anche da quelli federale ed europeo. Vincoli che portano a far stridere la norma, così come imposta prima negli anni '90 e poi nei primi anni 2000, con la prassi quotidiana, che è quella di una realtà locale che deve fare i conti anche con esigenze pratiche di efficienza, di *expertise*, di risparmi e di buona governance.

tutta l'amministrazione e la gestione della realizzazione dell'opera oggetto dell'appalto spettava comunque all'Amt. La riforma del 2003 ha dunque tenuto conto di questo e riconosciuto la potestà decisionale sugli appalti direttamente agli Ämter (*ibidem*).

[7] Va però detto che i direttori di Amt, direttamente interrogati su questo punto (Int 47,52,53), tendono prudentemente a glissare e a ribadire che sono i comuni che decidono – ossia i consigli comunali e i sindaci – facendo sempre riferimento alla lettura strettamente formale del loro e dell'altrui ruolo.

8.4.2 Toglieteci tutto ma non il sindaco: autogoverno e identità territoriale

Come si è detto i concetti di autonomia e di autogoverno sono considerati assolutamente centrali e irrinunciabili nella cultura istituzionale e politica tedesca. Se si aggiungono anche il senso di appartenenza e di identità territoriale, il principio di vicinanza ai cittadini (*Bürgernähe*) e quello delle cariche politiche onorarie (*Ehrenamtliches Prinzip*) (Katagi 2012, p. 79; Reiser 2011), altrettanto fortemente radicati in Germania, si comprende perché ogni tentativo di riforma organica del livello locale incontri grosse difficoltà (Bolgherini 2013a).

Al crocevia di tutte queste istanze si trova la figura del sindaco, certamente tra le più importanti sul piano della rappresentanza politica e della democrazia e senza dubbio quella più identificativa a livello locale (Kersting 2005). Anche i nostri interlocutori hanno confermato questa impostazione affermando che, nell'ambito delle riforme territoriali e delle ipotesi possibili di trasformazione, quello che i cittadini vogliono mantenere ad ogni costo è il sindaco, seguito dal consiglio comunale (Int 54). Ciò che è avvenuto nella riforma degli inizi degli anni 2000 è esemplare da questo punto di vista e unisce la questione della rappresentanza e dell'autogoverno a quella dell'identità territoriale. Con la riduzione del numero degli enti locali avvenuta in quegli anni, infatti, si sono avuti molti passaggi da comune autonomo a frazione (*Ortsteil*) di un comune più grande. Questi accorpamenti e la *diminutio* di status è stata vissuta con molte difficoltà dalle istituzioni comunali e dai cittadini. Non è un caso che a tale passaggio si sia affiancata la costituzionalizzazione delle frazioni nella Costituzione del Brandeburgo del 2003 e, in una sorta di compensazione, la possibilità per esse di esprimere una rappresentanza infra-locale eletta (i consigli di frazione o i sindaci di frazione – *Ortsbeirat* e *Ortsbürgermeister*) che in qualche modo mantenesse e garantisse voce a quelli che in precedenza erano appunto comuni autonomi (Rottnick 2011; Büchner, Franzke 2009, p. 76).

Esiste però anche un'altra sfaccettatura della questione identitaria, solo in apparente contraddizione con quanto affermato sinora. Nonostante cioè il forte legame con il territorio, spesso concepito proprio come piccola comunità insediata su un territorio di dimensioni ridotte, se non ridottissime, e nonostante le conseguenti difficoltà ad abbandonare lo status di indipendenza e autogoverno per unirsi ad altri comuni/comunità in un ente più grande, il legame con il territorio sembra crearsi anche, oltre che per ragioni sentimentali e di esperienze di vita, per il tipo di vita che si può svolgere in un certo luogo, a prescindere dallo status istituzionale dello stesso (Büchner 2012, p. 11). È il fatto che ci possa essere una scuola o meno, un bus o meno che fa acquisire o perdere il senso di identità con un luogo e non il fatto che tale luogo sia un comune, una frazione o una città con più o meno poteri decisionali

(Ek 2012a, p. 3). In altre parole determinante è che ci siano servizi e una buona qualità della vita, a prescindere da chi decide o da come viene denominato l'ente politico-amministrativo a cui si fa riferimento. Da questo punto di vista proprio la soluzione intercomunale potrebbe in qualche modo favorire il superamento della logica del campanile (Franke 2012, p. 27) e l'affermarsi di questo nuovo concetto di identità territoriale, più legata ad aspetti funzionali che non di mero confine fisico.

8.5 Brandeburgo: verso una maggiore sostenibilità istituzionale

Nati come unioni prettamente amministrative e frutto di una serie di scelte politico-istituzionali condizionate dalla cultura politica e dal momento storico, gli Ämter del Brandeburgo hanno visto crescere nel corso del tempo le loro funzioni e competenze. Ciò ha determinato un potenziamento del loro ruolo sia nei confronti dei propri comuni membri, sia come ente intermedio nella governance del territorio.

Ad un bilancio gli Ämter sono risultati essere una forma di unione di comuni particolarmente adatta per le caratteristiche geografico-demografiche del Land Brandeburgo. Un Land esteso, pianeggiante, dominato da aree rurali, basate su agricoltura e allevamento e con pochi insediamenti industriali, contraddistinto da una bassa densità abitativa, costellato da molti piccoli e piccolissimi comuni dispersi sul territorio, ma anche da una fascia urbana importante, collocata intorno alla capitale federale, la città-stato di Berlino, e che include anche la stessa capitale del Brandeburgo, Potsdam.

La gestione amministrativa comune, l'attribuzione all'Amt di numerose e importanti competenze da parte dei comuni, ma al contempo anche il mantenimento dell'autonomia per quei comuni (anche piccoli) molto dispersi sul territorio, sembra pertanto essere ancora oggi il punto di partenza per ogni possibile riflessione sul nuovo assetto politico-istituzionale e funzionale del Land a livello locale. L'ipotesi di uno smantellamento degli Ämter e di una loro sostituzione con fusioni e aggregazioni di piccoli comuni in comuni unici più grandi, è stata infatti esclusa dal tavolo della trattativa della riforma territoriale che il Land sta studiando in questi ultimi anni.

Ricapitolando sui principali elementi emersi dalla ricerca sul caso tedesco e facendo riferimento alle ipotesi presentate nel Cap.1, si può affermare che pressoché tutte le ipotesi iniziali sono state confermate. Il Land Brandeburgo presenta una notevole densità e versatilità istituzionale dei propri enti intermedi, così come un'evidente pregnanza degli elementi identitari del territorio che si manifestano nell'attaccamento

allo status dei singoli comuni e alla figura del sindaco. Soprattutto è stata confermata la rilevanza del ruolo di leadership, tra il tecnico e il politico, dei direttori delle unioni che fungono anche da collante per la cooperazione tra i sindaci dei comuni associati. La stabilità e la continuità delle cooperazioni intercomunali dipendono anche da questo, anche se sono certamente avvantaggiate dalla membership obbligata che gli Ämter prevedono rispetto alle unioni italiane o spagnole.

Riguardo infine alle caratteristiche della sostenibilità istituzionale possiamo affermare che il Brandeburgo rappresenta un caso dove sia l'integrazione (coordinamento verticale e orizzontale dei vari livelli territoriali) che l'inclusività (presenza di una partnership stabile e rappresentativa) sono a livelli piuttosto alti. Le ipotesi di riforma territoriale attualmente in campo puntano al riconoscimento della posizione rafforzata che gli Ämter hanno conquistato nel tempo, in particolare attraverso lo slittamento verso una forma di unione che preveda anche l'elezione diretta degli organi di vertice. Ciò potrebbe rafforzare, oltre l'inclusività e l'integrazione, anche le altre caratteristiche della sostenibilità, ossia la capacità di programmazione (pro-attività) e di auto-apprendimento (riflessività). Se ciò dovesse avvenire, si potrebbero avere in Brandeburgo enti intermedi altamente sostenibili, contrariamente a quanto un'analisi della sola lettera formale potrebbe far pensare.

Capitolo Nono

Governance territoriale e istituzionale in Spagna: le mancomunidades in Andalusia

Silvia Bolgherini

9.1 Le unioni di comuni in Andalusia: le mancomunidades

La comunità autonoma dell'Andalusia è situata all'estremo Sud della penisola iberica. Con quasi 8,5 milioni di abitanti l'Andalusia è la regione più popolosa della Spagna e la seconda per estensione geografica[1]. Con una densità abitativa di 96,5 abitanti/kmq questa regione è in linea con la media nazionale (pari a 91,4) e in posizione intermedia tra tutte le comunità autonome spagnole, che su questo valore variano dal minimo dell'Estremadura (circa 26 ab/kmq) al massimo della comunidad di Madrid con circa 800 abitanti per kmq.

L'Andalusia è suddivisa in 8 province (*provincias*) (visibili in Fig. 9.1) che risalgono al XIX secolo e articolata in 771 comuni, a loro volta associati in 87 unioni di comuni (*mancomunidades*).

Riprendendo la Tab. 1.2 del Cap. 1 sulla distribuzione dimensionale dei comuni nelle regioni studiate e nei relativi paesi, anche in Andalusia si trova un elevato numero di comuni piccoli e medio-piccoli, pur in misura inferiore rispetto alla media dell'intera Spagna. Si osserva infatti che i comuni polvere sono soltanto il 25,1% del totale (contro il 60% del dato nazionale), mentre quelli con meno di 5.000 abitanti ammontano al 66,1% contro circa l'84% nazionale.

[1] Al gennaio 2013 l'Andalusia contava 8.421.274 abitanti su un territorio di quasi 90.000 kmq (87.268), pari al 17% di tutto il paese. Questi e i dati seguenti sono elaborazioni proprie su dati dell'Instituto de Estadística y Cartografía de Andalucía (Ieca) (http://www.juntadeandalucia.es/institutodeestadisticaycartografia/ultimosDatos/index.html) e dell'Instituto Nacional de Estadistica (Ine) (http://www.ine.es).

Fig. 9.1 - *Le province dell'Andalusia con rispettivi capoluoghi*

Se la frammentazione municipale in Andalusia esiste ma non è così estrema come in altre comunità autonome (ad esempio Castilla-La Mancha o Castilla-León), c'è un altro problema che comunque porta in primo piano la questione delle capacità gestionali dei comuni e le loro possibilità di far fronte ai carichi competenziali richiesti: lo spopolamento delle zone rurali e montuose. Molte zone dell'interno dell'Andalusia, infatti, stanno da tempo subendo un processo di migrazione di popolazione verso la costa e i centri urbani maggiori (o medi). Le zone aride quasi desertiche e quelle montagnose o agricolo-montuose sono quelle che maggiormente risentono di questo fenomeno (Iea 2001, p. 27), anche perché gli insediamenti attuali sono prevalentemente piccoli paesi con bassa densità demografica. Il numero dei comuni piccoli e piccolissimi dunque aumenta, e con esso i problemi legati alla fornitura dei servizi e allo svolgimento delle competenze. Parallelamente si ha l'ingrossamento delle cinture urbane intorno alle città medio-grandi, come Granada e Siviglia, ma anche intorno a città medio-piccole ossia sotto ai 10.000 abitanti (Int 61). Pur in modo più policentrico, si assiste dunque allo stesso fenomeno presente in Brandeburgo nella cintura urbana intorno a Berlino (si veda il Cap. 8), con gli stessi problemi relativi alla gestione del territorio, delle politiche e dei servizi alla cittadinanza.

9.1.1 La nascita delle mancomunidades andaluse e le loro caratteristiche geografico-dimensionali

In Andalusia le mancomunidades sono le forme associative intercomunali più importanti, non essendo presenti comarche[2]. Oltre il 40% delle mancomunidades andaluse sono sorte – in linea peraltro con il resto della Spagna – nella seconda metà degli anni '80, subito dopo il varo della L. 7/1985 sul regime locale, il riferimento normativo cardine delle autonomie locali spagnole. Un altro 30% delle unioni si è invece formata nel quinquennio successivo, anche in questo caso in linea col dato nazionale. In anni più recenti, invece si è assistito a un rallentamento netto della crescita delle unioni: dal 2000 ne sono state istituite soltanto 13 e tutte entro il 2009. Da quel momento in poi, quando la crisi economica globale ha cominciato a far sentire chiaramente i suoi effetti anche in Europa, non si sono più formate mancomunidades in Andalusia. Lo stesso andamento si rileva anche a livello dell'intera Spagna, anche se in misura più contenuta.

Negli anni '80, con i governi centrali guidati dal partito socialista (Psoe) di Felipe Gonzalez, si ebbe forte impulso nei confronti delle realtà associative intercomunali che portò dalle 165 mancomunidades presenti nel 1978 (Ferreira 2006, p. 79) alle circa mille attuali. Anche gli interlocutori sottolineano come in quegli anni si puntasse molto sulle gestioni associate e come ci sia stata una sorta di pressione, se non proprio un obbligo, nei confronti dei comuni a formare queste unioni, senza peraltro che ne venisse compresa la vera potenzialità, soprattutto da parte delle realtà più piccole (Int 63). Dopo il periodo di stasi dalla fine degli anni '90 in poi, e ancor più oggi con l'avvento della crisi, la necessità di un rinnovamento delle mancomunidades sembra divenuto ineludibile. La crisi ha interrotto la formazione delle unioni per ragioni principalmente finanziarie, ma un loro ripensamento alla luce di una migliore governance territoriale potrebbe essere stimolato anche dalla riforma dell'amministrazione locale approvata di recente (dicembre 2013).

Le 87 mancomunidades andaluse non sono distribuite uniformemente sul territorio regionale. Il maggior numero di esse si trova nella provincia di Granada (ben 26 su 87), poi in quella di Siviglia (18) e Huelva (17), mentre in quelle di Malaga e Cadice se ne trovano, rispettivamente, soltanto tre e quattro. La provincia di Jaen ha addirittura una sola unione, la mancomunidad Intermunicipal del Guadiel, forma-

[2] Le comarche sono state le prime forme di associazionismo intercomunale in Spagna e risalgono all'epoca medievale. Pur essendo previste nello Statuto di autonomia dell'Andalusia del 2007 come possibili enti territoriali intercomunali volontari (art. 97, 1), nessuna comarca è mai stata creata. In questo senso la scelta della comunità autonoma nella direzione delle mancomunidades e dei consorzi risulta essere molto evidente (Griglio 2011, p. 64).

ta da quattro comuni[3]. Le tre unioni di Malaga raggruppano quasi la metà della popolazione della provincia, mentre le mancomunidades di Cordoba, Huelva e Siviglia addirittura il 90%. Delle quattro unioni di Cadice fanno parte tutti i comuni della provincia. Mediamente quindi le unioni in Andalusia raggruppano quasi il 60% di tutti i comuni della regione (Ministerio de Política Territorial 2009, p. 21-22).

Anche il numero di comuni associati varia notevolmente, potendo passare da qualche unità a diverse decine. Ad esempio nella provincia di Malaga, delle tre unioni presenti una è formata da otto comuni, una da 12 ed un'altra da ben 31, ma esempi con variazioni di comparabile entità possono essere fatti anche per le altre province[4]. La variazione assoluta va da un minimo di due comuni (nel caso di sei mancomunidades in totale) a un massimo di 69 comuni, associati nella mancomunidad di Servizi della Provincia di Huelva, la più numerosa in assoluto poiché le unioni andaluse formate da più di 20 comuni sono soltanto otto. La categoria di unioni con più frequenze è quella delle mancomunidades, con un numero di comuni inferiore a 10 (38 unioni su 87), seguita da quella di unioni con meno di cinque comuni associati. Ciò significa che, nonostante ci siano 14 unioni con almeno 15 comuni membri e nonostante la media regionale sia di 10 comuni per unione (9,9), la maggioranza delle mancomunidades andaluse è composta da un numero di comuni abbastanza ridotto.

Resta poi da ricordare quel gruppo di comuni che fanno parte di più di una mancomunidad. In Andalusia sono 90 (su 771) i comuni che hanno una membership plurima, pari all'11,6% di tutti i comuni andalusi. Questo dato è comunque nettamente sotto la media dell'intero paese, visto che in tutta la Spagna oltre un terzo dei comuni appartiene a più di una mancomunidad (Figueras *et al*. 2005, pp. 158-159). Questo dato anticipa già la questione delle geometrie variabili e della flessibilità dei partenariati nelle gestioni associate andaluse, su cui torneremo più avanti.

Se invece guardiamo al numero di abitanti, anche qui le variazioni assolute possono essere molto rilevanti. Le mancomunidades andaluse vanno dai 1.477 abitanti dell'unione più piccola (la mancomunidad del Medio-Alto Andarax y Bajo Nacimiento, nella provincia di Almeria) ai circa 740.000 abitanti della mancomunidad de los Alcores nella provincia di Siviglia, se si esclude la mancomunidad de Municipios de

[3] La ragione dell'esistenza di un'unica mancomunidad nella provincia di Jaen è generalmente attribuita al fatto che la provincia è stata, a differenza della maggior parte delle altre, molto attiva ed ha favorito e promosso la creazione di consorzi per lo svolgimento di funzioni altrove trasferite, di solito, alle unioni (Figueras *et al.* 2005, p. 158, Int 70).
[4] Ad esempio nella provincia di Siviglia si va da unioni con due comuni membri a unioni con 34, in provincia di Granada la variazione è tra due e 28 e in quella di Almeria tra tre e 26. La variazione maggiore è quella riscontrabile nella provincia di Huelva in cui si va da due a 69 comuni membri, di cui si parlerà subito dopo.

la Costa del Sol Occidental nella provincia di Malaga, che conta oltre un milione di abitanti, e che rappresenta però una sorta di eccezione[5]. La distribuzione delle unioni in funzione della loro popolazione è mostrata in Tab. 9.1. Come si vede, il maggior numero di unioni andaluse comprende tra i 25.000 e i 50.000 abitanti (23 unioni pari al 26,4%) e in generale sono quelle sotto i 50.000 abitanti nel loro complesso a rappresentare oltre la metà (55 su 87 ovvero il 63,2% del totale) delle mancomunidades di questa regione. Oltre l'85% delle unioni andaluse, inoltre, sono sotto i 200.000 abitanti, cifra che in Italia rappresenta ad oggi il limite dimensionale al quale si attestano le attuali unioni[6]. In Andalusia si tratta quindi di unioni medio-grandi, le cui dimensioni medie sono pari a circa 120.000 abitanti.

Tab. 9.1 – *Numero delle Mancomunidades in Andalusia per classi di popolosità*

N abitanti nelle Mancomunidades	*N Mancomunidades*	*%*	*Valori cumulati (n/%)*
< 5.000	8	9,2	8 (9,2)
5.001-10.000	8	9,2	16 (18,4)
10.001-25.000	16	18,4	32 (36,8)
25.001-50.000	23	26,4	55 (63,2)
50.001-100.000	12	13,8	67 (77,0)
100.001-200.000	7	8,1	74 (85,1)
200.001-500.000	10	11,5	84 (96,6)
> 500.000	3	3,4	87 (100,0)
Totale	87	100,0	

Fonte: Elaborazione propria da dati ufficiali del Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas, Datos del registro de Entidades Locales, aprile 2013 (http://ssweb.mpt.es/REL/ frontend/inicio/municipios/1/all).

La grandezza media invece dei singoli comuni che si associano in unioni è in questa regione pari a circa 9.000 abitanti. Anche in questo caso, come per le unioni nel loro complesso, è un dato corrispondente a cittadine di medie dimensioni e comunque perfettamente coerente con la distribuzione per classi di popolazione dei comuni andalusi che abbiamo già osservato nella Tab. 1.2 del capitolo introduttivo. Dove, lo ricordiamo, l'80,3% dei comuni dell'Andalusia è sotto i 10.000 abitanti. La stragrande maggioranza dei comuni andalusi è allora proprio

[5] Questa mancomunidad comprende infatti anche il capoluogo di provincia, ossia la città di Malaga che, da sola, conta già oltre mezzo milione di abitanti.

[6] Tra le unioni italiane più numerose in termini di popolazione vi è quella del Circondario Empolese Valdelsa, nella regione Toscana, che conta circa 170.000 abitanti e di cui si parla nel Cap. 5.

delle dimensioni che risultano essere, in media, quelle dei comuni che si associano.

9.1.2 Caratteristiche organizzative e competenze delle unioni

La L. 7/1985 stabilisce che le mancomunidades abbiano personalità giuridica e un proprio Statuto, che ne fissa confini, competenze, obiettivi, organi di governo e dotazione economico-finanziaria. Tuttavia, poiché in Spagna il governo locale è competenza esclusiva delle comunità autonome, accanto alla legge statale, le unioni sono disciplinate direttamente dalle leggi regionali. In Andalusia queste sono lo Statuto, nato nel 1981 e modificato nel 2007, e la legge regionale 5/2010[7], la quale stabilisce appunto le forme associative possibili e le loro regole. Secondo questa normativa i comuni andalusi possono associarsi in mancomunidades per pianificare, stabilire, gestire ed attuare in comune determinati servizi che diventano di competenza propria delle unioni (art. 63,1). Le finalità delle mancomunidades devono essere esplicite e, soprattutto, le loro competenze non possono coprire la totalità delle competenze comunali (art. 63,2). Dal punto di vista territoriale non è necessario che i comuni siano necessariamente contigui tra loro né che appartengano alla stessa provincia (art. 64,1)[8].

Risulta quindi evidente il carattere volontario delle unioni spagnole che, al pari di quelle italiane sono tutt'al più incentivate, ma non decise, dall'alto come avviene invece per gli Ämter tedeschi (si veda il Cap. 8). La creazione di una mancomunidad segue una serie di passi stabiliti che, in linea di massima, prevedono l'approvazione da parte dei consigli comunali dei singoli comuni che vogliono costituire o entrare a far parte dell'unione (Griglio 2011, p. 69). Anche il recesso è ovviamente volontario, fatta salva l'approvazione da parte anche degli altri membri dell'unione e il "saldo" di eventuali debiti del comune uscente nei confronti dell'unione (Int 68-69).

Gli organi di governo delle mancomunidades sono rappresentativi dei comuni associati, come stabilito dai rispettivi statuti. Tali organi possono variare ma di solito sono il presidente, una giunta (variamente denominata e composta dai sindaci dei comuni associati o da una loro parte – o anche da qualche altro consigliere comunale di solito in misura proporzionale alla grandezza del comune) e talvolta un consiglio (*pleno* o *asamblea*). Il presidente della mancomunidad è uno dei sindaci

[7] Agli artt. 60, 94 e 98 dello Statuto andaluso si prevede l'esistenza di una specifica legge che disciplini il livello locale. Tale legge è appunto la L. 5/2010. Le mancomunidades vi sono disciplinate nella parte II artt. 63-77 e nella Disposizione finale n.8.

[8] L'art. 64,2 e 64,3 dello Statuto prevede anche la possibilità di mancomunidades con comuni di altre comunità autonome (o di comuni andalusi che partecipano a unioni di altre comunità autonome), nel qual caso è necessaria l'approvazione da parte del governo regionale.

o dei consiglieri comunali dei comuni membri, solitamente eletto, o nominato, a rotazione dalla giunta. Le unioni andaluse sono quindi enti di secondo grado.

Per quanto riguarda le funzioni svolte, la gamma dei servizi municipali attribuiti alle mancomunidades andaluse è molto ampio. Sono i comuni che decidono volontariamente che cosa trasferire alle unioni e sono poi queste ultime che decidono come svolgere i compiti a loro assegnati, ossia la modalità di gestione dei servizi (Griglio 2011, p. 72). Vediamo allora più nel dettaglio di che cosa si occupano le unioni in questa regione.

9.2 Cosa fanno le mancomunidades?[9]

Il trasferimento delle funzioni dai comuni associati alle unioni viene sancito attraverso gli statuti delle singole mancomunidades che devono esplicitare chiaramente le funzioni (art. 65,2), le finalità e i servizi che l'unione intende svolgere (art. 66,3).

La Tab. 9.2 mostra le funzioni più spesso trasferite, in ordine di frequenza[10]. Oltre la metà delle mancomunidades andaluse svolgono attività di promozione economica (49 su 87) che, come si vede, è l'unica funzione svolta da più del 50% delle unioni andaluse. Seguono, con frequenze di trasferimento sempre molto alte, le attività culturali, la promozione del turismo e le attività sportive, che vengono infatti svolte, rispettivamente, da una percentuale di unioni andaluse pari al 46%, al 43,7% e al 40,2%. Si tratta di funzioni spesso gestite in maniera associata anche in altri paesi europei (Hulst e Van Montfort 2007, p. 212ss., 227ss.) e che attengono alla vita sociale e allo sviluppo del territorio in questione. Oltre un terzo (38-39%) delle mancomunidades si occupa poi di raccolta e smaltimento dei rifiuti, di approvvigionamento idrico, di tutela dell'ambiente, mentre circa 30 unioni sono incaricate anche di servizi sociali e promozione dell'impiego. Le altre funzioni trasferite da una percentuale di mancomunidades compresa tra il 20% e il 40% vanno dalla manutenzione delle strade pubbliche alle attività ludico-ricreative, dalla pianificazione urbanistica ai servizi educativi. Meno di un quinto delle mancomunidades in Andalusia, in-

[9] L'indagine empirica e le interviste in profondità sono state svolte in quattro mancomunidades, appartenenti a quattro province diverse: Ribera Baja del Genil in provincia di Granada, Río Nacimiento nella provincia di Almeria, la mancomunidad Subbética in provincia di Cordoba e la Costa del Sol-Axarquía in provincia di Malaga.

[10] I dati sono ricavati dal Registro degli Enti Locali del Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas spagnolo che fornisce tutte le informazioni relative alle unioni, comprese quelle relative alle funzioni trasferite. Le percentuali, pur relative a un N=87, sono presentate per maggiore efficacia espositiva. Ringrazio Massimo Carrai per la collaborazione nella raccolta dei dati.

vece, hanno come funzioni trasferite dai propri comuni membri quelle di protezione civile o di prevenzione incendi, di trasporto pubblico o di assistenza sanitaria.

Tab. 9.2 – Tipo di funzioni svolte dalle Mancomunidades

Funzione	*N Mancomunidades che la svolgono*	*%*
Promozione attività economiche	49	56,3
Attività culturali	40	46,0
Promozione del turismo	38	43,7
Sport	35	40,2
Raccolta e trattamento RSU	34	39,1
Protezione dell'ambiente	33	37,9
Approvvigionamento idrico	33	37,9
Avviamento al lavoro /Centri per l'impiego	32	36,8
Servizi sociali	30	34,5
Dotazione impianti	25	28,7
Manutenzione strade pubbliche	25	28,7
Depurazione acque nere	25	28,7
Attività ricreative	20	23,0
Urbanistica	19	21,8
Servizi educativi	18	20,7
Pulizia strade e spazi pubblici	18	20,7
Prevenzione e spegnimento incendi	16	18,4
Protezione civile	15	17,2
Trasporto pubblico viaggiatori	14	16,1
Assistenza sanitaria	14	16,1
Altro	42	48,3

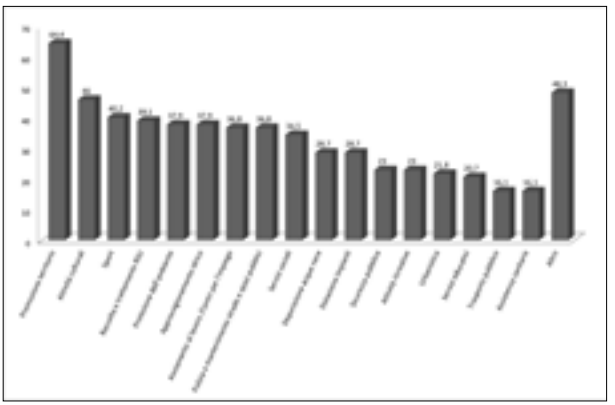
Fonte: Elaborazione propria da dati del Ministerio de Hacienda y Administraciones publicas (http://ssweb.mpt.es/REL/frontend/inicio/mancomunidades/1/all/50).

Dai dati di ricerche abbastanza recenti (Ministerio de Política Territorial 2009; Ojeda *et al.* 2007; Figueras *et al.* 2005) e che riguardano le mancomunidades spagnole nel loro complesso si osservano le stesse evidenze riscontrate per l'Andalusia. Secondo queste ricerche infatti, le mancomunidades spagnole fanno principalmente raccolta e smaltimento dei rifiuti (la metà del totale), attività culturali, promozione del turismo (circa un terzo) e delle attività produttive. Le stesse ricerche riportano che in particolare in Andalusia (Ministerio de Política Territorial 2009, p. 22; Ojeda *et al.* 2007, p. 178) le unioni si occupano soprattutto di promozione delle attività economiche e dell'impiego. Poi di cultura, educazione e sport, nonché di approvvigionamento e depurazione delle acque, ambiente, raccolta e smaltimento dei rifiuti solidi

urbani. A distanza di qualche anno, quindi, questi dati sono confermati anche dalle nostre rilevazioni.

Un'ultima considerazione rispetto ad alcune funzioni che riguardano più direttamente lo sviluppo del territorio. Molte mancomunidades hanno, nel corso del tempo, incrementato le proprie funzioni di promozione del turismo – e in generale di sviluppo economico del territorio – o addirittura sono nate con questi scopi (Figueras *et al.* 2005, p. 163; Int 68-69 e 63). D'altra parte i servizi di base vengono sempre più erogati attraverso i consorzi.

Fig. 9.2 – *Funzioni trasferite alle mancomunidades raggruppate per settore di policy (sulle colonne % mancomunidades che le svolgono)*



Fonte: Elaborazione propria da dati del Ministerio de Hacienda y Administraciones publicas (http://ssweb.mpt.es/REL/frontend/inicio/mancomunidades/1/all/50).

Tornando ai dati sulle funzioni trasferite, se guardiamo ai vari settori di *policy* – raggruppando cioè funzioni che attengono allo stesso settore o a settori vicini – così come presentati in Fig. 9.2, si possono fare ulteriori considerazioni. La promozione del territorio – settore nel quale sono state accorpate le funzioni di promozione delle attività economiche e di promozione del turismo, intendendo sottolineare tutte quelle funzioni relative allo sviluppo delle potenzialità del territorio – è certamente il settore di *policy* maggiormente trasferito dai comuni associati in Andalusia alle rispettive unioni: ben 56 unioni su 87, pari al 64,4%, gestisce questa funzione. D'altra parte già in Tab. 9.2 si era visto come queste due fossero, in termini di frequenze, già la prima e la terza funzione trasferite. A una certa distanza rimangono sempre le attività culturali (46,0%) seguite dallo sport (40,2%). Gli altri accorpamenti di funzioni per settori di *policy* omogenei sono stati quelli relativi, da un lato, alla pulizia e al mantenimento delle strade e degli spazi pubblici – in cui sono state unite la manutenzione stradale e la

pulizia viaria e degli spazi pubblici – e, dall'altro lato, alla sicurezza pubblica, in cui sono state fatte ricadere la protezione civile e la prevenzione e lo spegnimento degli incendi. Come si evince dal confronto tra la Fig. 9.2 e la Tab. 9.2, però, questi accorpamenti non hanno portato sostanziali cambiamenti nell'ordine delle funzioni trasferite: sia le strade che la sicurezza rimangono nella parte centrale, con un tasso di trasferimento tra il 20% e il 40%, mentre la promozione del territorio diventa il settore di *policy* più trasferito con quasi 20 punti percentuali di distanza dal secondo. Infine da notare che anche nel caso andaluso, come in quello del Brandeburgo (Cap. 8), i servizi sociali non sono necessariamente tra le funzioni più trasferite (pur restando al centro della distribuzione con il 34,5%, ossia con poco più di un terzo delle unioni andaluse che hanno ricevuto questa funzione dai loro comuni), come invece accade in Italia.

Guardando invece al numero di funzioni che di solito vengono trasferite dai comuni associati alle proprie unioni, in media i comuni andalusi trasferiscono 8 funzioni (7,9) alle mancomunidades. La distribuzione di frequenza mostra una netta prevalenza di unioni che hanno soltanto fino a cinque trasferimenti (ben 46, più della metà), mentre poco meno di 30 mancomunidades hanno, complessivamente, tra le sei e le 15 funzioni da svolgere in modo associato. Soltanto sette hanno tra 16 e 20 funzioni, ed altrettante oltre 20. Ancora una volta, come già riscontrato nel caso tedesco, questo dato è assolutamente in linea con quello italiano, per il quale un terzo delle unioni italiane ha tra le sei e le 10 funzioni trasferite (Cittalia 2010: 91). La variazione nel numero di funzioni trasferite è però assai elevata: così come si trova un elevato numero di mancomunidades monofunzionali (ben 22 su 87), così si hanno alcuni casi di unioni che hanno oltre 30 funzioni (il massimo è 34). Curiosamente il numero massimo di funzioni trasferite non si ha necessariamente in unioni composte da un alto numero di comuni. Tra le sette mancomunidades che hanno più di 20 funzioni, soltanto due hanno più di 10 comuni membri[11]. Vale la pena ricordare che un limite al numero delle funzioni trasferite non è stabilito, ma che comunque l'art. 63,2 della legge andalusa 5/2010 sul livello locale stabilisce che esse non possono coprire la totalità delle competenze attribuite ai comuni[12].

[11] Si tratta della mancomunidad de Municipios de la Costa del Sol-Axarquía che conta ben 31 comuni e che ha 26 funzioni trasferite, e della mancomunidad de Municipios de la Costa Tropical de Granada che conta 19 comuni e ha 29 funzioni trasferite. Le altre cinque mancomunidades di questa categoria sono tutte formate da un numero di comuni tra i cinque e gli otto.

[12] Questo ricorda quanto già visto nel caso del Land Brandeburgo (si veda il Cap. 8). Con un trasferimento completo di funzioni dai comuni membri alla relativa unione verrebbe meno la ragione stessa dell'esistenza dei comuni. In Spagna una polemica in questo senso si è avuta – senza giungere al caso estremo del trasferimento totale – già

C'è poi la questione della geometria variabile delle funzioni mancomunate. Come si è visto ci sono comuni che possono far parte di mancomunidades diverse. Di solito in questi casi si tratta di comuni che partecipano soltanto a parte delle funzioni associate nell'una e nell'altra unione. Questo, quando avviene, si traduce in un'inevitabile disomogeneità tra numero di comuni membri e numero di comuni a cui prestare quali e quanti servizi. In altre parole in una minore sostenibilità istituzionale dal punto di vista della coerenza del servizio, dei suoi costi di gestione e di coordinamento.

Inoltre, al pari di quello che avviene nelle unioni italiane (Baldini *et al.* 2009, pp. 126-130) e invece a differenza del caso degli Ämter, non tutte le funzioni che compaiono sullo statuto – e dunque che vengono sulla carta svolte dalle mancomunidades – trovano una reale applicazione nella realtà. Gli statuti sono spesso una dichiarazione di intenti di ciò che i comuni membri vorrebbero fare, in modo che, al momento che si presentino le condizioni per associare un servizio, esso sia già previsto nello statuto, senza bisogno di ulteriori decisioni (Int 64). Dalla ricerca sul campo nelle quattro mancomunidades sì è potuto osservare che circa la metà delle funzioni ufficialmente svolte dalle unioni, lo sono poi effettivamente. Questa disparità si è poi andata accrescendo nel tempo con l'avvento della crisi quando, a seguito della diminuzione dei finanziamenti disponibili, le unioni hanno continuato a svolgere i servizi essenziali (soprattutto fornitura di acqua e raccolta dei rifiuti) ma hanno abbandonato quelle funzioni associate considerate meno "vitali", quali servizi culturali, ricreativi e sportivi (Int 64). Di fatto quindi negli ultimi anni il numero di funzioni realmente svolte in maniera associata è ulteriormente diminuito – o per lo meno è diminuita l'entità di tali attività in unione (Int 68) – rispetto al già esistente scarto con lo statuto, perché i comuni non avevano più la possibilità economica di finanziare tutte le funzioni associate svolte fino allora.

Il problema della scarsa operatività delle mancomunidades spagnole è già stato rilevato in passato (Ferreira 2006, pp. 80-81; Griglio 2011, p. 78) e rappresenta sicuramente uno dei punti deboli della gestione associata in questo paese. La crisi sembra aver ulteriormente aggravato questo dato, anche nei casi di maggior virtuosità. Mentre nelle realtà più piccole, o meno virtuose, la crisi sembra aver addirittura paralizzato quasi completamente le attività (Int 63).

soltanto con le cosiddette mancomunidades integrali dell'Estremadura che, in realtà, assomigliano molto alle unioni italiane così come disciplinate dalle ultime normative (si veda il Cap. 3) secondo le quali per costituirsi le unioni devono avere personale proprio e avere trasferite almeno un certo numero di funzioni. Le mancomunidades integrali (art. 19 della legge estremaduregna 17/2010) devono allo stesso modo avere almeno 5 funzioni (sulle 8 stabilite) prestate ad almeno la metà dei comuni membri.

9.3 Enti intermedi (non troppo) autonomi

9.3.1 Il bilancio e la sostenibilità finanziaria delle mancomunidades

Le unioni andaluse si trovano spesso a gestire un budget limitato. Ogni comune membro, proporzionalmente al proprio numero di abitanti, dà un contributo al bilancio dell'unione. Questi contributi coprono di solito le spese di funzionamento, gestione, materiale ed eventuale personale, ma non sono certo sufficienti a coprire le attività dell'unione (Int 63). Pertanto le mancomunidades, in funzione dei diversi progetti concernenti le proprie attività, fanno domanda ai bandi regionali o statali che finanziano o co-finanziano progetti specifici (e che danno anche la possibilità di contrattare personale per il periodo del progetto).

Questa situazione ci porta a fare alcune considerazioni. La prima è che il regime di finanziamento delle unioni non è né prefissato né regolare: nel budget della comunità autonoma andalusa, e tantomeno in quello statale, non esiste una voce di spesa per il finanziamento delle intercomunalità. I finanziamenti a disposizione variano quindi, anche sensibilmente, di anno in anno e in funzione delle contingenze, politiche ed economiche. Nell'ultimo biennio, ad esempio, non ci sono stati bandi di alcun genere per le mancomunidades in Andalusia (Int 63), date le estreme ristrettezze finanziarie a seguito della crisi, con la conseguente paralisi di molte delle funzioni delle unioni. Non solo. Nel caso diminuiscano o addirittura cessino i fondi esterni, come sta avvenendo in questi anni, i servizi prestati grazie a questi cofinanziamenti, se vogliono essere mantenuti, vanno progressivamente a pesare sempre di più sulle spalle delle unioni, finché queste non devono sobbarcarsene completamente i costi (o rinunciarvi). La seconda considerazione è che si ha un regime concorrenziale tra le unioni – ma anche tra comuni e addirittura tra comuni e unioni – per l'accaparramento dei pochi (e sempre più esigui) fondi. Il fatto di partecipare ai bandi attraverso l'unione, invece che come comuni singoli, aumenta le possibilità di successo ma non lo garantisce e spesso i comuni partecipano sia collettivamente che singolarmente. Questa situazione porta a una quasi sistematica esclusione dei comuni e delle unioni più deboli, solitamente quelle più piccole o meno organizzate, ossia quelle che in periodi di "vacche grasse" non hanno creato reali sinergie tra i comuni membri in modo da poter agire congiuntamente in periodi di crisi. La terza e più rilevante considerazione è che la dipendenza delle unioni andaluse da fonti di finanziamento esterno è altissima. La presenza di finanziamenti esterni diventa cruciale per la stessa sopravvivenza delle unioni, non solo di quelle sorte soltanto per accedere a certi fondi in periodi favorevoli, ma anche di quelle che invece hanno sviluppato una gestione

associata positiva e produttiva.

Ciò confermerebbe quanto sostenuto anche in letteratura sul fatto che la maggior parte delle mancomunidades dipende, per la propria esistenza – nonché, come si è detto sopra, per il numero, l'intensità e la qualità delle funzioni svolte (Int 64) – dai finanziamenti delle rispettive comunità autonome (Ferreira 2006, p. 80-81) e che in effetti ci sia un problema di sopravvivenza o quantomeno di scarsa attività quando tali finanziamenti vengono a mancare (Almeida Cerreda 2012, p. 629). Esistono tuttavia anche casi di gestioni associate particolarmente virtuosi che riescono ad autofinanziare la sopravvivenza sia della propria struttura che dei servizi prestati (Int 68) ma si tratta di realtà non frequenti e comunque di dimensioni di solito medio-grandi.

Infine la stessa raccolta del contributo dei singoli comuni alla gestione associata non è affatto scontata, soprattutto negli ultimi anni in cui le risorse comunali sono sottoposte a enormi ristrettezze (Int 68-69): può quindi accadere che un'unione non riesca a riscuotere le quote dai propri comuni membri, e non possa quindi né mantenere la propria struttura e le proprie attività, né tantomeno risultare virtuosa o in regola dal punto di vista finanziario, pregiudicando così la sua stessa esistenza, in questo caso per ragioni interne e non per dipendenza dall'esterno.

9.3.2 La sovrapposizione tra enti e competenze

Uno degli aspetti più complessi e problematici dell'esperienza degli enti intermedi in Andalusia è certamente quello dell'alto grado di sovrapposizione, o meglio di intreccio, delle attività dei vari enti locali sul territorio. Per cercare di capire il nodo del problema si deve partire da due realtà: la prima è che la legislazione spagnola e andalusa non impediscono formalmente che una competenza venga svolta da più enti e non indicano con chiarezza le competenze municipali (Moreno 2012, p. 584)[13]; la seconda è che esiste una erronea indistinzione tra servizi obbligatori e competenze dei comuni (Int 60)[14] e, di conseguenza, anche degli enti intermedi. Come già accennato esistono in Spagna, e in Andalusia; tre tipi di intercomunalità: le unioni di comuni (*mancomunidades*), espressione della volontà e libertà di associazione dei comuni; le comarche, espressione della competenza regionale nella gestione del

[13] In realtà la regione Andalusia ha cercato con la L. 5/2010 (art. 9) di ovviare a questo problema enumerando le competenze comunali proprie. A livello statale lo slogan della riforma dell'amministrazione locale proposta dal governo Rajoy e approvata a fine dicembre con la L. 27/2013 è stato proprio «un'amministrazione, una competenza».

[14] Nel dibattito sulla riforma dell'amministrazione locale si è parlato spesso di "competenze improprie" dei comuni riferendosi erroneamente a tutti quei servizi obbligatori che i comuni prestano in più, rispetto a quello che dovrebbero secondo la L. 57/2003 – che regola appunto l'obbligo di tali servizi in funzione della popolazione (Bertrana 2012).

regime locale e presenti solo in poche comunità autonome; le province, espressione del modello di stato in cui l'intercomunalità è garantita costituzionalmente ed è "obbligatoria". Questi tre tipi operano e servono, di fatto, agli stessi scopi: sopperire alle mancanze dei singoli comuni nel prestare servizi alla popolazione. Dove coesistono si pone allora il problema della simultaneità di enti equivalenti funzionali e dunque del potenziale disfunzionamento dovuto al rischio di un rendimento decrescente (Int 70). Anche se in Andalusia le comarche non ci sono, il problema sussiste comunque tra mancomunidades e province[15].

Pur essendoci interlocutori che sostengono (Int 68-69) che anche se le materie su cui operano i diversi enti sono le stesse, in realtà il tipo di servizio svolto è diverso e non sovrapponibile, è anche vero che le mancomunidades spesso offrono servizi di consulenza e assistenza tecnica ai comuni, in particolare se piccoli, in modo analogo a quanto fa la provincia. Si tratta di un appoggio più "di prossimità" e ovviamente circoscritto ai comuni associati, ma il tipo di servizio sovramunicipale è esattamente lo stesso. A riprova di ciò, spesso avviene che certi servizi non vengano trasferiti alle unioni perché già c'è la provincia che offre tale prestazione: si tratta in genere di servizi essenziali come la raccolta dei rifiuti e l'approvvigionamento idrico. La gestione associata in unione risulta in questo caso soppiantata dalla provincia che svolge la sua funzione prioritaria di assistenza sovramunicipale ai comuni del proprio territorio. Non duplicazione del servizio dunque (anche se formalmente possibile) ma quantomeno sovrapposizione funzionale. C'è poi un'ulteriore situazione, che conferma a sua volta l'intreccio di attività e prestazioni tra gli enti intermedi andalusi. In molti casi alcuni servizi sono stati istituiti a livello di unione perché i singoli comuni non ne disponevano, ma con il passare del tempo i comuni sono riusciti a dotarsi di tali servizi e quindi a poterli svolgere in modo autonomo. La gestione associata è diventata in questi casi inutile dal punto di vista della disponibilità e della garanzia del servizio ai propri cittadini ed è stata dunque progressivamente smantellata, con la fuoriuscita dall'unione di quei comuni che si erano via via autonomizzati. L'avvento della crisi ha ribaltato di nuovo la situazione. Le difficoltà finanziarie hanno costretto i comuni a tagliare servizi e dunque a riconsiderare, per poterli mantenere, l'ipotesi dell'unione (Int 68-69).

Dato questo contesto, due sono le questioni. La prima è che sembra essere l'inefficienza o la carenza di un servizio a portare, come strategia di compensazione, alla proliferazione, e dunque alla sovrapposizione, di strutture equivalenti funzionalmente. Invece, più un ente è ben gestito e offre servizi efficienti, tanto più rende non necessaria l'esistenza di un altro ente che svolga le sue stesse funzioni. La seconda questione

[15] Senza contare i consorzi che svolgono anch'essi le stesse funzioni anche se non godono dello status di enti locali.

è che questo fenomeno è indicativo anche del fatto che le potenzialità delle mancomunidades non sono state comprese a fondo perché percepite come qualcosa di provvisorio di cui poter fare a meno appena possibile. La gestione associata invece, per durare, dovrebbe essere concepita come strutturale e non come congiunturale.

La riforma di riordino territoriale approvata a dicembre 2013 con la L. 27/2013 ha tra gli obiettivi principali proprio quello di affrontare il nodo della sovrapposizione di enti e competenze. A questo proposito la legge prevede una sorta di rafforzamento della provincia e uno svuotamento di competenze per i piccoli e medi comuni (sotto i 20.000 abitanti), mentre rispetto alle unioni di comuni la formulazione finale della legge prevede il loro mantenimento con competenze «esclusivamente per la realizzazione di opere e per la prestazione di servizi pubblici necessari affinché i comuni possano esercitare le competenze o prestare i servizi» obbligatori e a fronte di rendiconti annuali dei costi effettivi dei servizi erogati[16]. Le mancomunidades dunque restano, almeno per ora, pressoché inalterate. Resta da vedere se i vincoli loro imposti e il nuovo ruolo delle province riusciranno a indurre in entrambi gli enti intermedi nuove modalità e prassi nel loro funzionamento effettivo, in modo da superare le criticità che invece caratterizzano attualmente il livello locale e intermedio.

9.4 Identità territoriale e partiti politici

Uno degli aspetti più contestati della riforma recentemente approvata è quello del nuovo regime per i comuni al di sotto dei 20.000 abitanti. La L. 27/2013 prevede che, nel caso un comune di tali dimensioni non sia in grado di fornire i servizi obbligatori (o li fornisca a costi più alti di quello che viene proposto dalla provincia), sarà la provincia (o ente equivalente, tra cui le mancomunidades, ma solo se la provincia lo riterrà opportuno) che ne coordinerà la prestazione. L'effetto temuto è quello di uno svuotamento di poteri nei confronti dei comuni medi e piccoli che perderebbero qualsiasi capacità decisionale sui servizi che passano alla gestione provinciale. Con la conseguenza indiretta di una pressione verso la costituzione di enti comunali più grandi. Non solo ma l'obiettivo di ridurre la frammentazione comunale è perseguito, per la prima volta, anche con la previsione di incentivi finanziari per quei comuni che scelgano la fusione.

Tuttavia a livello dei comuni la resistenza alla fusione continua a essere piuttosto alta. Non a caso la stessa normativa prevede che, pur

[16] Nel corso dell'iter legislativo sono state proposte varie soluzioni per le mancomunidades: dalla loro abolizione alla loro riduzione in base a criteri di efficienza e sostenibilità economico-finanziari (Bolgherini 2013b).

perdendo lo status giuridico di ente locale autonomo, all'interno del comune unitario, gli ex comuni possano mantenere la propria denominazione e identità territoriale come municipalità (o frazioni che dir si voglia).

Il tema dell'identità territoriale e del municipalismo è molto forte in Spagna e in particolare in Andalusia, regione tradizionalmente orientata a sinistra e storica roccaforte del Psoe fino al 2011. La rinuncia allo status di ente locale autonomo, e soprattutto la rinuncia al governo comunale (*ayuntamiento*), viene fortemente osteggiata e considerata, anche dai nostri interlocutori (Int 63), un'imposizione sgradita e fortemente penalizzante dell'autonomia comunale.

In questo senso le mancomunidades appaiono come una via di uscita interessante. Secondo la nuova legge, per i comuni con popolazione inferiore ai 20.000 abitanti, può essere anche un'unione a coordinare la prestazione dei servizi obbligatori, sempre che riesca a dimostrare un'efficienza economico-finanziaria superiore a quella della gestione diretta da parte della provincia. Ciò che potrebbe ostacolare questa soluzione è il fatto che le stesse unioni sono considerate in Andalusia più come un ente che deve supportare i comuni che come una parte costitutiva degli stessi. In altre parole l'unione di comuni è qualcosa di sovracomunale ed esterno, più che di intercomunale ed interno. Questa visione contribuisce anche a spiegare la situazione di sovrapposizione funzionale di cui sopra. In questa prospettiva vale la pena soffermarsi sull'importanza in Andalusia della comarca come area geografico-storico-culturale. Se non esiste come ente locale, certamente la comarca è ben presente anche in questa comunità autonoma e viene concepita come area di identità territoriale subito dopo il comune di appartenenza. Non di rado gli interlocutori hanno parlato degli enti locali sovracomunali (mancomunidades e provincia, ma anche comunità autonoma) come enti al servizio della comarca (Int 63 e 68-69), dei suoi abitanti e del suo sviluppo economico e sociale. Il che risulta di particolare interesse se cerchiamo di immaginare se e come le mancomunidades possano affermarsi, dal punto di vista istituzionale ma anche di identità territoriale, nel quadro della nuova amministrazione locale andalusa e quali possibilità di affermazione possano avere come rinnovati strumenti di governance territoriale.

Altro tema importante è quello del ruolo della politica nelle unioni di questa regione. Fortemente sostenuta dal governo statale, la formazione di un'unione in Andalusia è sempre stata condizionata dal colore politico dei vertici comunali. L'omogeneità politica ha spesso facilitato l'accesso dei comuni in una mancomunidad e, viceversa, spesso si sono avuti recessi (o negazioni all'accesso – Int 69) nel caso di comuni di colore politico diverso, data anche la natura molto flessibile delle mancomunidades spagnole. Questa prassi non è morta neanche oggi, anche se qualcosa sembra stia cambiando: è la condivisione delle scelte e dun-

que l'omogeneità decisionale, più che quella di colore politico, ad essere determinante, al punto che non sono poche le unioni andaluse che cominciano a funzionare anche con comuni di colore politico diverso (Int 63). Quanto questo dipenda da una maturità istituzionale o semplicemente dal fatto di non avere alternative per fornire alcuni servizi ai cittadini, soprattutto in questi anni di crisi, resta una questione aperta.

9.5 Andalusia: una governance sostenibile del territorio?

Una delle prime evidenze che balza all'occhio dalla ricerca sul campo è l'estrema variabilità tra una mancomunidad e l'altra in termini non solo strutturali, come si è visto dai dati presentati all'inizio, ma anche in termini di funzionamento, di risultati e di sostenibilità. Sorte sulla scia della politica territoriale dei governi socialisti, statali e regionali, degli anni '80, le mancomunidades andaluse sono cresciute in numero fino agli anni 2000 e hanno poi subito un netto arresto al sopraggiungere della crisi economica globale. Il bilancio a oggi di questa forma di cooperazione intermunicipale rende un'immagine a luci ed ombre. Se da un lato le unioni sono state un veicolo di opportunità e sviluppo per certe aree grazie a risorse e servizi associati altrimenti fuori dalla portata dei singoli comuni, dall'altro lato questa forma di intercomunalità desta in Andalusia, così come nel resto della Spagna, anche molte perplessità, soprattutto dal punto di vista della sostenibilità istituzionale.

Su questo, ricapitolando le ipotesi di ricerca presentate nel Cap.1, il caso andaluso sembra confermare la presenza di alta densità e versatilità istituzionali. Le mancomunidades sono molto variabili in termini di delimitazione territoriale e inoltre non rispondono a criteri funzionali (ottimizzazione di servizi e risorse) ma a criteri diversi come omogeneità politica o opportunità politica (es. finanziamenti disponibili). In particolare la densità (ossia la sovrapposizione funzionale dei vari livelli territoriali e relativi ambiti di gestione e programmazione) sembra essere un problema notevole in Andalusia. Si è infatti rilevata la questione della sovrapposizione funzionale dei vari enti intermedi: mancomunidades, province, consorzi e, nel senso identitario, anche comarca.

Elementi come l'omogeneità del colore politico e le dimensioni (medio-grandi) possono facilitare il buon funzionamento di una mancomunidad ma non lo garantiscono. Il colore politico – variabile ancora molto rilevante – può favorire decisioni più rapide e meno conflittuali all'interno della giunta dell'unione. Le dimensioni possono, nei casi virtuosi, permettere maggiore indipendenza da fonti esterne di finanziamento e una più ampia copertura di servizi. Ma la variabile chiave per capire la potenzialità della mancomunidad passa ancora una

volta dal fattore umano. Ciò che conta è l'investimento della leadership locale su questo ente di governo e governance del territorio. Ruolo della leadership e dei presidenti delle unioni fanno la differenza in modo molto marcato, soprattutto in termini di informazione sulle potenzialità dello strumento e di consapevolezza dei vincoli e delle opportunità che esso può offrire.

Anche in Andalusia, come in altre regioni studiate, la questione dell'identità comunale sembra essere un tema spinoso. Non solo si registra un'ostilità nei confronti delle fusioni, ma anche nei confronti di soluzioni efficaci e sostenibili di cooperazioni sovralocali. Ciò può influenzare negativamente le potenzialità che l'intercomunalità potrebbe offrire, e che pur cominciano a essere intraviste.

Infine si è riscontrato come i finanziamenti siano dirimenti per le unioni andaluse. La dipendenza da tali finanziamenti (dello Stato centrale ma anche delle amministrazioni substatali) è stata presente non solo nella fase costitutiva delle unioni, ma continua a esserlo anche in una fase avanzata come quella attuale. Da questo punto di vista le mancomunidades andaluse sembrano essere poco autonome e dunque scarsamente sostenibili. Questo incide anche sull'operatività delle unioni. Non sono pochi i casi di mancomunidades le cui funzioni sono trasferite soltanto sulla carta e non sono realmente operative. Con l'avvento della crisi ciò dipende in larga misura dal fatto che neanche le unioni (e non solo i comuni membri) hanno le risorse finanziarie per espletarle. Questo avviene di solito nelle unioni più piccole e periferiche, replicando così lo stesso problema dei comuni ma a un livello di scala superiore. Il fatto che si replichino esattamente le stesse problematiche riporta ovviamente al tema della dimensione ottimale/adeguata degli enti intermedi.

Per concludere sulle caratteristiche della sostenibilità istituzionale, l'Andalusia è un caso regionale in cui l'integrazione, quindi il coordinamento verticale e orizzontale tra livelli territoriali, è ancora molto problematico, così come l'inclusività, e quindi la presenza di partnership stabili. Si ha invece una realtà di geometrie variabili e membership intermittenti all'interno delle unioni. La capacità di programmazione (pro-attività) delle unioni varia molto in funzione del contesto, del singolo caso, dei vertici delle unioni e delle dimensioni delle stesse unioni, mentre la loro riflessività – così come più in generale quella degli enti locali andalusi – sarà messa alla prova dal nuovo ciclo di riordino territoriale che ne segnerà il futuro nel medio-lungo periodo.

Capitolo Decimo

Ricapitolando per comparare

Mario Caciagli

10.1 Limiti e risultati di una comparazione

Sei unità di analisi, tante sono le regioni prese in esame in questa ricerca, sono probabilmente un numero insufficiente perché sia possibile formulare generalizzazioni sul fenomeno in oggetto. Essendo ormai quasi trecento le regioni dell'Unione Europea, il nostro campione è decisamente piccolo.

Un numero piccolo di casi può legittimare tuttavia uno sforzo comparativo, come suggeriscono le regole auree della comparazione in scienza politica. Lo sforzo si legittima quando lo scavo empirico è approfondito e il numero di variabili diventa consistente. Mi pare che ciò avvenga nei saggi che precedono, che danno conto della molteplicità degli aspetti che caratterizzano il riassetto istituzionale dei territori delle relative regioni. Sei casi sono quindi sufficienti per cogliere la simultaneità in contesti differenti tanto dell'affacciarsi di problemi simili, quanto dei propositi di trovare soluzioni.

La differenza dei contesti, che rende talvolta ardua la comparazione, dipende ovviamente dalla tradizione dei singoli stati o di parti di singoli stati con la struttura istituzionale che vi si è affermata. Germania e Spagna hanno storie diverse di organizzazione e funzionamento del potere locale, diverse ambedue da quella dell'Italia. Ma anche territori italiani hanno avuto storie diverse, non solo istituzionali, ma anche economiche, sociali e culturali – come si ricorda per la Sicilia in questo lavoro.

L'esercizio di comparazione che si può condurre sugli esiti dei singoli lavori aiuta a mettere in evidenza che ci sono problemi comuni alle diverse situazioni. Accenno ai principali.

Il primo problema è la persistenza di vecchi enti intermedi fra l'istituzione regionale e l'istituzione comunale. È il più difficile da sbrogliare: è più problematico eliminare enti che già esistono che non crearne di nuovi. Come si è visto nei capitoli sull'Italia, le province sono l'esempio più calzante di questa difficoltà.

Il secondo problema sembra accomunare la periferia dei tre sistemi politico-istituzionali. È l'alta frammentazione e quindi l'eccessivo numero di comuni di piccole o piccolissime dimensioni territoriali o demografiche. In tutti i casi considerati è stata comunque rilevata la percezione che siano necessarie riforme funzionali e strutturali in vista di un riordino territoriale che riduca la frammentazione.

Un terzo problema, la sostenibilità istituzionale, che pur esiste già, si ripropone quando si valutano gli effetti possibili, o già in atto, degli interventi riformatori.

Esiste, infine, anche se il suo peso è minore di quanto una certa opinione pubblica tenda ad attribuirgli, un quarto problema, quello dei tagli alla spesa.

Se il coordinamento a livello comunale della gestione di funzioni e servizi ora assegnati a soggetti diversi è sentito anche nei nostri casi, come sembra avvenire in tutta Europa, come una necessità, si trattava di vedere se sono state adottate o sono in via di adozione soluzioni specifiche nei vari casi.

A conferma delle principali ipotesi di lavoro esposte da Silvia Bolgherini e Patrizia Messina nel primo capitolo, le analisi nelle varie regioni fanno constatare che esistono strumenti di cooperazione inter-istituzionale che coprono campi estesi, ma anche sovrapposizioni funzionali. Si è verificato che le forme di governance che meglio rispondono alle esigenze di sostenibilità istituzionale sono quelle dove sono definiti chiaramente gli ambiti territoriali dei vari enti intermedi. E magari dove la leadership, sia politica sia tecnico-amministrativa, è fortemente legittimata e in grado di coordinare e di tenere insieme la rete dei comuni associati. Questa aspettativa è stata infatti confermata nella ricerca e, significativamente, lo è stata anche nel caso tedesco, dove la cornice formale e le regole di funzionamento delle unioni sono piuttosto diverse e non lasciavano pensare, ad un primo sguardo, alla presenza di questa dinamica.

Si è ugualmente potuto veder confermata l'ipotesi che quando sono state ricercate continuità e stabilità nella cooperazione le stesse cooperazioni funzionano meglio. Si sono visti casi regionali piuttosto diversi sotto questo aspetto, ad esempio Veneto e Puglia, le cui evidenze empiriche hanno mostrato la rilevanza della continuità del partenariato e della rete di cooperazione, ma hanno anche messo in evidenza a quali condizioni questa dimensione possa garantire sostenibilità istituzionale, e quindi sviluppo locale, piuttosto che una chiusura di tipo corporativo.

Anche la variabile identità locale sembra avere un ruolo importante, almeno fino a quando non risulti un ostacolo perché diventa eccessiva. L'analisi del caso Veneto ha messo in luce ad esempio come, laddove le due dimensioni principali della rappresentanza politica (quella partitica e quella funzionale) non coincidono, gli effetti siano decisamente negativi per le chances di sviluppo del territorio in senso innovativo. Anche il caso dell'Andalusia, dove il colore politico è ancora la variabile cruciale per determinare il ruolo e il peso degli enti intermedi – non di rado a scapito delle reali necessità di razionalizzazione e sviluppo del territorio – è stato in questo senso emblematico e, da questo punto di vista, si è contrapposto sia alla Toscana, che pur centrandosi fortemente su variabili di tipo politico-partitico è riuscita a innescare circoli virtuosi con lo sviluppo del territorio, sia al Brandeburgo, dove invece il fattore orientamento politico-partitico è irrilevante a livello locale.

Infine, anche l'ipotesi sui finanziamenti, o meglio, sulla capacità di sopravvivenza del lungo periodo delle forme di governance territoriale, è stata suffragata. Ad esempio il caso della Sicilia ha confermato questa ipotesi: in questa regione la scarsa operatività delle unioni di comuni si spiega con l'essere (troppo) spesso nate con l'esclusivo obiettivo di ricevere fondi esterni, minando così le potenzialità di efficace partenariato e riducendo le cooperazioni a mere formalità.

Quanto alle finalità, la promozione di sinergie e l'offerta di migliori servizi ai cittadini sembrano essere quelle privilegiate.

È tuttavia ancora presto per dire quale e quanta sia stata finora la capacità dei comuni a cooperare nelle nuove forme di governance che sono state create nelle diverse regioni, creando reti intercomunali efficienti, al di là delle buone intenzioni e dei molti cantieri aperti. Ancora meno è possibile dire sulla capacità di tutte queste reti di governare il territorio. Gli enti intermedi andranno visti alla prova nel produrre politiche, in particolare quelle di sviluppo alle quali sembrano esser chiamati. Un'altra insufficienza nell'analisi comparata, tale che impedisce di raggiungere solidi risultati che possano avere un valore generale, consiste nel fatto che siamo in presenza di processi in corso dove regnano incertezze ed ostacoli.

L'analisi comparata trova invece un esito soddisfacente nella rilevazione che la somiglianza più interessante di tali processi è proprio la diffusa e sentita esigenza di rivedere i confini politico-amministrativi dei poteri locali, perché soltanto così si può rinnovare l'assetto dei territori. Dalla comparazione risultano sufficientemente evidenti le ragioni di queste riforme o, almeno, di questi tentativi di riforma. Le ragioni che sono, appunto, simili, quando non sono le stesse.

Per tutto ciò, i risultati del nostro lavoro intenderebbero fornire un contributo, tanto più attendibile perché fondato sulla rilevazione di molti dati empirici e sulla documentazione di problemi oggettivi, al

dibattito ancora in corso, in Italia e fuori, sul riassetto dei territori e dei sistemi istituzionali locali – richiesto e quindi pensato per rendere più efficiente e più funzionale l'azione dei poteri pubblici locali.

10.2 Le vie dell'intercomunalità

In tutti i sistemi locali presi in esame si registra la ricerca di un coordinamento tra una pluralità di attori politici, economici e sociali e lo sforzo di costruire reti più o meno formalizzate di soggetti al fine di gestire in maniera innovativa le politiche locali. Pur tenendo inevitabilmente conto di questa tendenza generale e diffusa, le analisi si sono focalizzate sulla cooperazione inter-istituzionale, quella che riguarda gli organi del potere locale e, in particolare, i comuni, cioè il soggetto minore, ma il più sensibile della catena istituzionale propria di ciascuno stato.

Si è registrata una grande versatilità. In tutte le sei regioni sono state istituite o stanno per essere costituite forme di aggregazione dei comuni piccoli o medi, e ciò avviene in misura crescente e accelerata, tanto che è difficile ormai star dietro al loro numero. Si tratta spesso di convenzioni, di consorzi, di distretti, in qualche raro caso di vere e proprie fusioni di comuni. Per non dire delle aree metropolitane, sulle quali si discetta in Italia da più di vent'anni. Il fenomeno più studiato in questo volume è l'istituzionalizzazione di coordinamento e di collaborazione fra i comuni, sul quale ritorno nel prossimo paragrafo.

Le finalità, si capisce, sono gestione di servizi, economie di scala, il miglioramento in genere di politiche e di servizi. Il territorio dovrebbe esser meglio gestito e i servizi migliorati. Grande è la varietà di conformazione giuridica, organizzativa e funzionale di queste coalizioni territoriali e dei rispettivi strumenti per la cooperazione.

Intanto Mauro Salvato ci ricorda che in Italia la legge del 2012 dispone, ma verrebbe da scrivere "disporrebbe", per i piccoli comuni al di sotto dei 5.000 abitanti (che sono oltre 5.600) l'obbligo di gestione associata delle loro funzioni mediante convenzioni, unioni o fusioni.

In Veneto si registra una crescita costante di forme di gestione associata tanto per numero di soggetti che per funzioni associate. Patrizia Messina calcola che la rete dell'intercomunalità interessi il 73% dei comuni veneti, anche se giudica disorganico il tessuto associativo. In Veneto fioriscono Ambiti territoriali ottimali (gli Ato) e Gruppi di azione locale (i Gal), che si trovano in tutte e quattro le regioni italiane, ma anche forme aggregative specificatamente regionali come le Intese programmatiche d'area (Ipa).

Carlo Baccetti ritiene di poter sostenere che in Toscana ci sia una consolidata e positiva esperienza di associazionismo intercomunale an-

che grazie alla scelta strategica della concertazione inter-istituzionale, una scelta assunta dalla Regione fin dalla sua nascita. La Regione Toscana ha sempre sollecitato i comuni ad associarsi, com'è avvenuto in passato per le associazioni intercomunali, pur sciolte nel 1991, e poi con i circondari.

In Puglia sembrano avere il sopravvento le aree vaste, ben 10, ma numerosi sono anche i patti territoriali, i distretti rurali, i distretti agroalimentari, i partenariati. E, naturalmente, gli Ato. Pierfrancesco Fighera e Marilena Labianca attribuiscono importanza in questo processo tanto al ruolo della Regione, quanto all'Unione Europea.

In Sicilia le Art, aree di ricomposizione territoriale, si affiancano spesso ai Nat, nuclei di aggregazione territoriale. Né mancano i consorzi tematici e i Gal. Mentre si prospettano Liberi consorzi di comuni e aree metropolitane.

In Brandeburgo si sono create le unioni di comuni, denominate Ämter, all'interno dei territori provinciali (Landkreise) e ad alcune città extra-provinciali.

In Andalusia, infine, le varie forme assunte dalle reti dei municipi hanno facilitato la nascita delle unioni dei comuni, che lì si chiamano Mancomunidades. Mentre in Andalusia come in tutta la Spagna sopravvivono, eccome!, le province.

10.3 Unioni, Mancomunidades, Ämter

Il fenomeno più importante, e più studiato in questo libro, sono le aggregazioni di comuni. L'intercomunalità tutti la vogliono. Perfino ovvio è ripetere ciò che gli interessati sempre ripetono: in tutti i nostri casi la spinta principale alla costituzione di questi enti intermedi viene dalla necessità di superare la frammentazione di tanti, troppi piccoli comuni – i "comuni polvere".

Le aggregazioni di comuni si chiamano, si è visto, unioni in Italia, mancomunidades in Spagna e Ämter in Germania. In Italia le unioni di comuni risultavano al momento della chiusura della nostra ricerca, alla fine del 2013, rispettivamente 26 in Veneto, 26 in Toscana, 50 in Sicilia e 23 in Puglia. In Andalusia le mancomunidades erano 87, in Brandeburgo gli Ämter erano 52.

Comparando le modalità di formazione delle unioni, si è constatato che nella maggior parte dei casi esse sono demandate alla volontà dei comuni interessati. In Italia la formazione delle unioni è volontaria e richiede la deliberazione dei consigli comunali. Nonostante quello italiano continui ad essere anche sotto questo aspetto uno stato accentrato, il processo associativo dei comuni verso le unioni sta procedendo rapidamente (si vedano le cifre di cui sopra e si ricordi che la Regione To-

scana, ad esempio, indirizza ormai i comuni a scegliere l'unione come forma di associazione). Anche in Andalusia l'associarsi dei comuni in mancomunidades avviene su base volontaria, anche se incentivato. Almeno in una fase iniziale ci fu una forte spinta dall'alto, dal governo regionale o da quello centrale, specialmente quando quest'ultimo venne guidato da un presidente socialista, Felipe Gonzales. Fa eccezione la Germania, dove l'istituzione degli Ämter è stata decisa dal governo regionale come forma istituzionale di cooperazione inter-istituzionale. La volontarietà nella decisione di aggregarsi è limitata alla scelta dei soci ma non del doversi associare e se i comuni non lo fanno da soli, è il governo regionale ad intervenire d'ufficio.

Comparando le funzioni, si riscontrano molte somiglianze.

In Veneto sembrano importanti le funzioni relative allo sviluppo economico locale e alla gestione associata dei servizi, a cominciare da quello della polizia locale. La polizia locale spicca anche in Toscana. Ma in questa regione sono attribuiti alle unioni anche i servizi scolastici, fino all'istruzione secondaria di primo grado, i servizi sociali, i vincoli ambientali. Significativa in Toscana l'attribuzione di una funzione di grande responsabilità, la pianificazione urbanistica. Anche in Puglia alle unioni viene assegnata la polizia locale. Ma anche qui sono assegnati alle unioni i servizi sociali, l'igiene ambientale, il trasporto locale. Anche lo sviluppo economico dovrebbe avervi gran parte. Oltre la metà delle mancomunidades andaluse svolgono attività di promozione economica. È la funzione più importante, seguita dalle attività culturali e dalla promozione del turismo. Le funzioni trasferite sono in media poco meno di dieci. Nel Brandeburgo le funzioni degli Ämter che rappresentano di gran lunga l'area più ampia di *policy* sono i servizi educativi. Come nei casi italiani, si tratta della gestione dei servizi scolastici, degli immobili e del personale. Agli Ämter è trasferita la gestione del suolo pubblico, cioè edilizia e pianificazione territoriale. È trasferita anche la promozione delle attività economiche, che vuol dire servizi alle imprese e promozione del turismo. Minore è, rispetto ai casi italiani, lo spazio affidato agli Ämter per quanto riguarda i servizi sociali. In genere le funzioni trasferite sono piuttosto numerose – oltre una decina.

Quanto agli organi di governo il modello toscano, esaminato più attentamente da Carlo Baccetti, sembra valere per tutte le unioni di comuni italiane. In Toscana è previsto un consiglio che ha un numero variabile di membri, ripartiti fra maggioranza e opposizione, e comprende nel suo seno tutti i sindaci. I quali sindaci formano la giunta dell'unione. In Andalusia vale un modello simile: organi delle mancomunidades sono il presidente, una giunta composta dai sindaci dei comuni associati e da qualche consigliere in misura della maggiore grandezza di un comune. Il presidente è uno dei sindaci e viene eletto a rotazione. In Brandeburgo per gli Ämter vige una struttura istituzio-

nale che ha in Germania una tradizione più che secolare: alla giunta si affianca infatti un altro organo, il direttore. La giunta è composta dai sindaci dei comuni associati e da altri membri in relazione del numero di abitanti di ciascun comune; il direttore viene invece eletto dalla giunta per otto anni ed è un funzionario dell'amministrazione dell'unione con un ampio margine di potere discrezionale che lo trasforma in un ruolo politico (come ha appurato Silvia Bolgherini con le sue interviste, ci sono direttori che operano come decision-maker). Resterebbe da dire della Sicilia. Ma in Sicilia le unioni di comuni sembrerebbero esistere solo sulla carta: sono «scatole vuote» scrive Marco La Bella. In quella regione si stanno battendo le vie di altri enti intermedi e, soprattutto, si è intrapresa come via maestra la formazione di Liberi consorzi di comuni.

10.4 Il destino delle province

Nel capitolo di Marco La Bella si legge che la Regione siciliana ha deciso di eliminare le province dopo un tragitto pluridecennale molto accidentato. Non erano previste nello statuto regionale del 1947, ma ricomparvero nel 1955, la loro dotazione fu accresciuta nel 1961 e nel 1986 vennero consacrate con l'ambigua denominazione di "province regionali". Dovrebbero, finalmente, essere invece sostituite da Liberi consorzi comunali secondo le leggi del 2012 e del 2013. Quali, quanti e come verranno formati questi consorzi, non è ancora dato di sapere. Sembrerebbe che saranno pochi, perché accanto a loro dovrebbero nascere in Sicilia tre grandi città metropolitane.

L'ente intermedio è sempre stato in Italia la provincia. E così in Spagna, dove porta lo stesso nome, provincia; e così in Germania dove si chiama Kreis.

In Spagna le provincias godono di ottima salute, rinvigorite recentemente dalle intenzioni del governo del Partito Popolare, fautore della tendenza conservatrice di un rinnovato accentramento dello stato spagnolo contro l'eccesso di autonomia delle Comunità regionali e, per quello che qui interessa, contro il pullulare e il rafforzarsi delle mancomunidades.

In Germania occidentale, la vecchia Repubblica federale, il numero dei Kreise era stato decisamente ridotto negli anni Settanta e Ottanta. Nella Germania orientale, la ex Repubblica democratica, la riduzione avvenne dopo l'unificazione, già nei primi anni Novanta. Nel Brandeburgo i Kreise erano 38 al momento dell'unificazione, ma sono stati ridotti a 14.

Sul destino delle province in Italia pesa da qualche anno molta incertezza. Il governo Monti ne propose una forte riduzione, scatenan-

do le proteste dei soggetti eventualmente interessati. Le proposte di eliminazione sono continuate, giustificate con la necessità di riforme territoriali o con la riduzione dei costi della politica. Difficile prevedere come andrà a finire.

I piani di riordino territoriale in Veneto non hanno toccano, per ora, le province. Queste potrebbero essere però sconvolte dalla costruzione della città metropolitana nella sua parte centrale, dove l'accorpamento, se non l'eliminazione, delle province sarebbero inevitabili. Ma qui si innesta un conflitto tradizionale in Veneto, quello fra città e campagna. Non solo in Veneto, però: è forse giusto per tutto il sistema italiano quello che scrive Patrizia Messina, e cioè che i vincoli costituiti dai confini provinciali, risalenti anche in questo caso regionale al periodo napoleonico, sono oggi del tutto inadeguati se si vuol «ridisegnare la geografica politica e amministrativa dell'intera regione con un approccio più funzionale al governo dello sviluppo del territorio». Alla luce di quanto si legge in questo libro sui tentativi di costruire un nuovo tipo di ente intermedio, nonostante tutte le resistenze in Italia e negli altri due stati, le province paiono proprio destinate a scomparire.

La Regione Toscana sembra più interessata, secondo Carlo Baccetti, a seguire la formazione delle unioni di comuni e delle fusioni, in linea che i suoi sforzi costanti di promuovere la cooperazione intercomunale, che non a preoccuparsi del destino delle province, rimesso evidentemente alle decisioni di parlamento e governo nazionali.

In Puglia, dove, si è visto, si intrecciano molte esperienze e progetti di cooperazione istituzionale, le province potrebbero essere considerate «più ambiti territoriali di riferimento, piuttosto che istituzioni di governo, rappresentanza e regolazione di interessi locali», come scrivono Pierfrancesco Fighera e Marilena Labianca. I due autori aggiungono però che, nell'attuale indeterminatezza della Regione, potrebbero addirittura essere attribuite «alle province funzioni strategiche nel governo del territorio e per la promozione dello sviluppo a livello regionale e locale».

Le province hanno una lunga storia, per quanto controversa, nel sistema italiano e il loro peso gli conferisce ancora un ruolo importante. Renato D'Amico ricostruisce opportunamente il percorso più che secolare di questi enti intermedi, soffermandosi in particolare sulle province nel Regno di Sardegna e nel Regno delle due Sicilie, preesistenti quindi all'Unità d'Italia. I caratteri e le funzioni delle province erano diverse, nonostante lo stesso nome, al Nord, al Centro e al Sud del Regno d'Italia, dove furono istituite formalmente nel 1865. Quelle differenze, esistenti all'interno di uno stato che, preoccupato della sua tenuta, aveva scelto la soluzione accentratrice, produssero difficoltà e ambiguità, che si cercò di contenere proprio facendo della provincia lo snodo, con a capo il prefetto, di una rigida catena gerarchica. Le

province sopravvissero alla caduta del fascismo nonostante i costituenti avessero inteso creare uno stato regionale (infatti, nella prima regione istituita, la Sicilia nel 1947, le province non avrebbero dovuto esserci). Il loro incerto ruolo, che risale quindi indietro nel tempo, ha reso le province, che pur sono cresciute di numero negli ultimi decenni, oggetto di molte critiche, più severe, s'intende, da parte di coloro che vogliono che siano abolite.

Mauro Salvato sottolinea la capacità di sopravvivenza dell'istituto. Dal compromesso dell'Assemblea Costituente, che decise che province e regioni avrebbero convissuto, alla decisione di lasciarle nonostante la completa istituzione delle regioni dopo il 1970 – forse per volontà dei partiti sia per la forma organizzativa che si erano date, sia per il numero di cariche disponibili. I tentativi di riforma istituzionale degli ultimi governi, hanno ridotto notevolmente le funzioni delle province dopo che erano state estese e rafforzate negli anni Novanta. Vale la pena di ricordare l'atteggiamento ondivago degli ultimi governi di Roma, dalla riduzione con nuove costruzioni arzigogolate, e fortemente contrastate, proposte del governo Monti – con rimescolamento degli organi, non più elettivi, ma di secondo grado, e di limitato numero di membri. Il tutto nel segno della riduzione dei costi, giusta e assennata motivazione, ma lontana da quella veramente necessaria, ossia la razionalizzazione dell'intero impianto dei governi locali.

Mancherebbe l'ultimo atto, la trasformazione in legge del Ddl costituzionale presentato dal governo Renzi il 31 marzo 2014 e che fa seguito a quello già presentato nell'agosto 2013 dal governo Letta: entrambi prevedono l'abolizione della parola "provincia" dal testo della Costituzione e dunque la soppressione definitiva di questi enti. Ma anche questa prospettiva non è ancora chiara come lo sono tutte quelle che albergano a tutti i livelli istituzionali. Più in Italia che altrove.

10.5 Perplessità e prospettive

È segno che è stato fatto un buon lavoro, quando, alla fine di un percorso di ricerca, ci sono domande che restano insoddisfatte ed altre nuove si affacciano, richiedendo ulteriori indagini e adeguati approfondimenti. Dai saggi di questo libro emergono, però, troppe domande che restano senza risposta. Gli autori non ne hanno alcun demerito, hanno anzi il merito di aver esercitato una costante osservazione critica che le ha messe in evidenza.

Specialmente per quanto riguarda il caso italiano, troppi sono i ritardi, troppe le incertezze intorno al riassetto territoriale, perché sia possibile prospettare previsioni o suggerire correzioni. I gestori della cosa pubblica sia a livello centrale che in periferia non sembrano an-

cora avere idee chiare sul da farsi e soprattutto sembrano mancare di coraggio. Anche nelle due regioni straniere sembrano porsi problemi di eccessiva densità istituzionale e di sovrapposizione dei livelli di governo, ma una cultura istituzionale più solida e una maggiore sensibilità dei ceti politici sembrano poter evitare intoppi sulla via delle riforme. Il riassetto territoriale comporta questioni complesse e, in Italia come altrove, comporta misurarsi con molte resistenze e affrontare molti rischi.

L'analisi comparata segnala, almeno, parallelismi e convergenze. Gli uni e le altre hanno origine dagli stessi problemi. Le ragioni del riordino, sono in tutte e sei le regioni, si è ricordato più volte, quella di una semplificazione della gestione di politiche pubbliche che impongono sinergie. L'aggregazione è necessaria proprio per l'eccessiva frammentazione dei comuni nei sistemi politico-istituzionali presi in esame.

Il percorso sembra inevitabile. Non si tratta soltanto di questioni di costi, questioni che si espongono a contrastanti polemiche politiche. Sono anche questioni di efficienza e di produttività dei servizi comuni, come è emerso da tutti i saggi che precedono e che vengono addotte dai protagonisti della vita politico-amministrativa locale. Bisognerà attribuire con chiarezza le competenze e definire i criteri di gestione.

Forse anche i propositi dichiarati sono ambiziosi. Dovrebbero coinvolgere assetto istituzionale e rendimento e sostenibilità economici delle nuove istituzioni, meccanismi di partecipazione democratica e risanamento della finanza pubblica. I contributi di questo libro sembrano confermare che, al di là di molte buone intenzioni, si tratta davvero di propositi ambiziosi. Non sarà facile scegliere fra nuove, possibili dimensioni territoriali e ottimale consistenza demografica degli enti intermedi in gestazione.

Ci sono, infine, le resistenze al cambiamento. Esse vengono da una prassi consolidata da troppo tempo e dalle sacche di interessi particolaristici che vi si annidano. Vengono da una malintesa e comunque eccessiva difesa di identità locali, comunali o provinciali che siano, che vengono anteposte a una inevitabile trasformazione e alla necessaria sostenibilità istituzionale. Il ritardo nelle scelte, in specie nei casi italiani, sembra dovuto alla consueta visione tattica, e non strategica, del ceto politico-amministrativo che mira alla massimizzazione delle rendite di posizione vecchie e nuove. Se sui contesti locali continua a pesare la loro storia, anche in termini di poteri consolidati, pesa anche, in termini di vischiosità delle loro istituzioni, la debolezza della loro società civile. Infine, resta da rilevare che gran parte dei processi analizzati nei capitoli che precedono sembrano avvenire con un coinvolgimento molto ridotto dei cittadini interessati; difficile dire se ciò sia inevitabile.

Anche se la promozione viene dall'alto, sia lo stato centrale, siano le singole regioni, i processi avviati, o che si vorrebbero avviare, sono processi di modernizzazione. Modernizzazione è concetto impegnativo

e talvolta ambiguo. Ma è stata essa a spingere verso le riforme che si sono esaminate. Non pare possibile tornare indietro.

Riferimenti Bibliografici

Agriconsulting (2012), *Valutazione in itinere del programma di Sviluppo Rurale 2007-2013 della Regione del Veneto*, Regione Veneto, Direzione piani e Programmi, 30 dicembre (http://www.regione.veneto.it/web/agricoltura-e-foreste/valutazione-psr)

Almeida Cerreda M. (2012), *La cooperación entre Municipios: una posible alternativa a la reordenación de la planta local en España*, «Istituzioni del Federalismo», XXXIII, 3, pp. 599-637

Amt für Statistik Berlin-Brandenburg (2011), *Statistisches Jahrbuch 2011*, Berlin

Anci (2007), *Quadro nazionale delle unioni di comuni* (http://www.unioni.anci.it)

Anci (2013), *Quadro nazionale delle unioni di comuni* (http://www.unioni.anci.it)

Anci Toscana (2013), *Gestioni associate e fusioni di comuni: in Toscana un cantiere aperto,* documento del Comitato direttivo, 7 marzo

Annoni P., Dijkstra L. (2013), *EU Regional Competitiveness Index 2013*, European Commission, Bruxelles (http://ec.europa.eu/regional_policy/sources/docgener/studies/pdf/6th_report/rci_2013_report_final.pdf)

Argenio D. (2012), *Unioni e fusioni di comuni alla luce dell'attuale normativa statale e dei più recenti interventi del legislatore regionale*, «Comuni d'Italia», 1, pp. 45-57

Ars – Assemblea Regionale Siciliana (1975-1976), (a cura di), *Consulta regionale siciliana, 1944-1945*, Palermo, Edizioni della Regione siciliana

Baccetti C. (1988), *Il triplice voto del 1946 in Toscana: la fondazione del predominio del PCI*, «Quaderni dell'Osservatorio elettorale», 20, pp. 7-86

Baccetti C. (2005), *Politici e amministratori regionali negli anni Settanta*, in Ballini P.L., Degl'Innocenti M., Rossi M.G. (a cura di*), Il tempo della Regione. La Toscana*, Firenze, Giunti, pp. 213-276

Baccetti C. (2008), *La nuova politica locale*, Torino, utet

Bagnasco A. (1977), *Tre Italie: la problematica territoriale dello sviluppo italiano*, Bologna, Il Mulino

Baldi B., Xilo G. (2012), *Dall'Unione alla fusione dei Comuni: le ragioni, le criticità e le forme*, «Istituzioni del federalismo», 1, pp. 141-165

Baldini G., Bolgherini S., Dallara C., Mosca L. (2009), *Unioni di Comuni. Le sfide dell'intercomunalità in Emilia-Romagna*, Bologna, Istituto Cattaneo

Balzani R. (2012), *Ma che c'entra Pietro Micca?*, IlMulino, 22 ottobre (http://www.rivistailmulino.it/news/newsitem/index/Item/News:NEWS_ITEM:1837)

Barca F. (2009), *Un'agenda per la riforma della politica di coesione. Una politica di sviluppo rivolta ai luoghi per rispondere alle sfide e alle aspettative dell'Unione Europea*, DpS, Ministero dell'Economia e delle Finanze, Roma (http://www.dps.tesoro.it)

Barca F. (2011), *L'approccio place-based delle politiche europee di sviluppo regionale: fondamenti e spunti per l'azione*, relazione al Convegno sulle Politiche UE per lo sviluppo locale, Padova, 14 novembre

Bassetti P. (2002), *Globali e Locali! Timori e speranze della seconda Modernità*, Milano, Casagrande-Fidia-Sapiens

Bassetto M. (2011), *Dai Patti territoriali alle Intese Programmatiche d'Area: l'esperienza della programmazione negoziata in Veneto*, Tesi di laurea magistrale, Facoltà di Scienze Politiche, Università di Firenze

Bassetto M., Domorenok E., Messina P., Salvato M. (2013), *Forme di governance locale e strumenti di sviluppo in Veneto. Due casi studio a confronto: Camposampiero e Prealpi Bellunesi*, paper presentato presso l'Università di Salento, Lecce, 3 maggio

Beckmann K. J. (2012), *Kommunale Kooperation*, Enquete-Kommission 5/2, Seduta n.8 – 10.02.12, Potsdam

Belliggiano A. (2010), *Il ruolo dell'agricoltura nello sviluppo locale: elementi di sviluppo rurale nella pianificazione strategica della Puglia*, in De Rubertis S. (a cura di), *Sviluppo come conflitto. La pianificazione strategica in Puglia*, Università del Salento – Coordinamento Siba, pp. 69-92

Benigno F., Torrisi C. (1995), *Elites e Potere in Sicilia, dal medioevo ad oggi*, Cosenza, Donzelli

Berti G. (1979), *La riforma dello Stato*, in Graziano L., Tarrow S. (a cura di), *La crisi italiana,* Torino, Einaudi

Bertrana X., Espinosa M., Magre J. (2011), *Spain*, in Heinelt H., Bertrana X. (a cura di), *The Second Tier of Local Government in Europe,* London-NY, Routledge, pp. 224-242

Bettoni G. (1999), *La nuova frontiera della pianificazione*, «Il Sole 24ore»

Bobbio L. (1996), *La democrazia non abita a Gordio. Studio sui processi decisionali politico-amministrativi*, Milano, FrancoAngeli

Bobbio L. (2000), *Produzione di politiche a mezzo di contratti nella pubblica amministrazione italiana*, «Stato e Mercato», 58, pp. 111-141

Bobbio L. (2002), *I governi locali nelle democrazie contemporanee*, Bari-Roma, Laterza

Bogumil J., Holtkamp L. (2006), *Kommunalpolitik und Kommunalverwaltung. Eine policyorientierte Einführung*, Wiesbaden, VS

Bolgherini S. (2006), *Come le regioni diventano europee. Stile di governo e sfide comunitarie nell'Europa mediterranea*, Bologna, Il Mulino

Bolgherini S. (2011), *Local Government and Inter-Municipal Cooperation in Italy and Germany*, PIFO Uni Giessen Occasional Papers, 12, pp. 1-64

Bolgherini S. (2013a), *Le Unioni di comuni nel Land Brandeburgo: governance tra comuni polvere e zone rurali*, rapporto di ricerca Prin, (http://polisdoc.cab.unipd.it/politiche-territoriali/prin-2009/)

Bolgherini S. (2013b), *Le Mancomunidades in Spagna e Andalusia*, rapporto di ricerca Prin, (http://polisdoc.cab.unipd.it/politiche-territoriali/prin-2009/)

Brocato A. (2003), *La devoluzione delle Province*, «L'Euromediterraneo», febbraio-marzo

Büchner C. (2012), *Erfahrungen aus vergangenen Verwaltungs- und Gebietsreformen des Landes Brandenburg*, Enquete-Kommission 5/2, Seduta n.6 - 25.11.11, Potsdam

Büchner C., Franzke J. (2009), *Das Land Brandenburg. Kleine politische Landeskunde*, Potsdam, Brandenburgische Landeszentrale für politische Bildung

Buttà G. (1977), *Il Parlamento siciliano tra tradizione e riforma*, in Aa.Vv., *Storia della Sicilia,* vol. VII, Napoli, Soc. Ed. Storia di Napoli, del Mezzogiorno continentale e della Sicilia

Caciagli M. (1988), *Quante Italie? Persistenze trasformazioni delle culture politiche subnazionali*, «Polis», 3, pp. 429-457

Caciagli M. (1993), *Tra internazionalismo e localismo: l'area rossa*,

«Meridiana», 16, pp. 81-98

Calandra P. (1978), *Storia dell'amministrazione pubblica in Italia*, Bologna, il Mulino

Capano G., Giuliani M. (1996), *Dizionario di politiche pubbliche*, Roma, Nis

Carrieri M. (1989), *Le innovazioni imperfette del ceto politico pugliese*, in Masella L., Salvemini B. (a cura di), *La Puglia. Storia di Italia*, Einaudi, Le Regioni, pp. 981-1001

Cassese S. (1977), *Questione amministrativa e questione meridionale*, Milano, Giuffré

Cassese S. (1983), *Il sistema amministrativo italiano*, Bologna, il Mulino

Cersosimo D., Wolleb G. (2001), *Politiche pubbliche e contesti istituzionali. Una ricerca sui Patti territoriali*, «Stato e Mercato», 3, pp. 369-412

Cersosimo D., Wolleb G. (2006), *Economie dal basso*, Roma, Donzelli

Cittalia (2010), *Lo stato delle Unioni. Rapporto nazionale 2010 sulle Unioni di Comuni*, Roma, anci

Civitarese Matteucci S. (2011), *La garanzia costituzionale della Provincia in Italia e le prospettive della sua trasformazione*, «Istituzioni del federalismo», 3, pp. 467-500

Congress of Local and Regional Authorities (2007), *Recommendation 221 - The institutional framework of inter-municipal co-operation* (https://wcd.coe.int/ViewDoc.jsp?id=1133903)

Croce B. (1928), *Storia d'Italia dal 1871 al 1915*, Bari, Laterza

D'Amico R. (1982), *Regionalizzazione e sistema amministrativo. Su alcuni problemi del decentramento in Italia*, Catania, Culc

D'Amico R. (2006), *L'analisi della pubblica amministrazione. Teorie, concetti e metodi*, Milano, Franco Angeli

D'Amico R. (2012), *Governare il cambiamento. Pratiche di governance e strategie di sviluppo locale*, relazione presentata presso l'Università di Padova, 20 settembre

De Cesare R. (1909), *La fine di un regno*, Città di Castello, Lapi

de Nardis P. (1983), *Teorie e ideologie della legittimazione: il funzionalismo*, in Cipriani R., Cotesta V., de Nardis P. e Landi F., *Verità, conoscenza e legittimazione*, Roma, Ianua

de Nardis P. (2011), *Leadership e partecipazione nella società complessa*, «Rivista trimestrale di Scienza dell'amministrazione», 3, pp. 5-10

De Rita G. (2007), *Le Province sono le istituzioni cardine dello sviluppo*, «Le Province», luglio-agosto

De Rubertis S. (2010) (a cura di), *Sviluppo come conflitto. La pianificazione strategica in Puglia*, Università del Salento – Coordinamento Siba

De Rubertis S. (2013), *Spazio e sviluppo nelle politiche per il Mezzogiorno. Il caso della programmazione integrata in Puglia*, Bologna, Patron

De Rubertis S., Ciavolino E., Fighera P., Labianca M. (2013), *Sviluppo territoriale, cooperazione intercomunale, prossimità. Il caso della Puglia*, in Capineri C., Celata F., de Vincenzo D., Dini F., Randelli F. Romei P. (a cura di), *Oltre la globalizzazione. Prossimità/Proximity*, «Memorie geografiche», 11, pp. 384-391

Deffenu A., Pala C. (2012), *L'obiettivo Numero Uno. Le Province italiane tra soppressione e resistenza*, paper presentato al XXVI Convegno della Società Italiana di Scienza Politica, Univ. RomaTre, 13-15 settembre

Dexia (2011), *Subnational public finance in the European Union*, Research Dept., Parigi

Diamanti I., Riccamboni G. (1992), *La parabola del voto bianco. Elezioni e società in Veneto (1946-1992),* Vicenza, Neri Pozza

Domorenok E. (2011), *Il paradigma dello sviluppo sostenibile e il ruolo delle istituzioni*, in Alberton M., Domorenok E., *La sfida della sostenibilità. Il governo multilivello delle risorse idriche*, Padova, Cedam

Donolo C. (2005), *Dalle politiche pubbliche alle pratiche sociali nella produzione di beni pubblici? Osservazioni su una nuova generazione di policies*, «*Stato e Mercato*», 1, pp. 33-66

Enquete-Kommission-5/2 EK (2012), *Zwischenbericht – Kommunal- und Landesverwaltung – bürgernah, effektiv und zukunftsfest – Brandenburg 2020*, Landtag Brandenburg

Falcone G. (2013a), *Lo stato delle gestioni associate in Toscana*, «Progetto Unioni», 2, ottobre, pp. 7-29

Falcone G. (2013b), *Lo sviluppo delle Unioni di comuni in Toscana*, «Aut&Aut», 7, novembre, p. 5

Falcone G. (2013c), *I comuni obbligati all'esercizio associato*, «Aut&Aut», 7, novembre, pp. 6-7

Falcone G. (2013d), *Le Fusioni di comuni*, «Aut&Aut», 7, novembre, p. 8

Faraoni N. (2004), *Coesione politica e dinamismo economico nel*

Mezzogiorno contemporaneo, «Stato e Mercato», 1, pp. 85-120

Ferreira X. (2006), *La cooperación municipal en España: los entes supramunicipales en el ordenamiento jurídico español,* «Urban Public Economics Review», 6, 6, pp. 69-89

Fighera P. (2009), *Dall'ambiente al territorio: la sostenibilità dello sviluppo*, in Messina P. (a cura di), *Innovazione e sostenibilità. Modelli locali di sviluppo al bivio*, Padova, Cleup, pp. 23-37

Fighera P. (2010), *Politiche e strumenti per la regolazione dello sviluppo nel Mezzogiorno d'Italia. Il caso della Puglia*, in De Rubertis S. (a cura di), *Sviluppo come conflitto. La pianificazione strategica in Puglia*, Università del Salento – Coordinamento Siba

Fighera P. (2012), *Responsabilità*, in Di Cosimo G., Lanzalaco L. (a cura di), *Riscoprire la sfera pubblica. Confini, regole, valori*, Milano, Atì

Fighera P. (2013), *Riassetti istituzionali e amministrativi nell'attuazione delle politiche per la coesione territoriale in Puglia,* paper presentato al XXVII Convegno Nazionale Società Italiana di Scienza Politica, Firenze, 12-14 settembre

Fighera P., Manti E. (2012), *I cambiamenti climatici nelle politiche per lo sviluppo territoriale*, in AA.VV. *I cambiamenti climatici tra mitigazione e adattamento. Politiche e scenari per lo sviluppo sostenibile dei territori delle Regioni Obiettivo Convergenza 2007-2013*, Linee guida in materia di sviluppo sostenibile, Roma, MATTM, pp. 35-48

Figueras P., Haas C., Capdevila C. (2005), *Las Mancomunidades en Espana*, «Boletin de la A.G.E.», (39), pp. 151-176

Fiori M. (1990), *Gerarchizzazione urbana nella regione funzionale pugliese: cambiamenti dal 1980 al 1987*, Bari, Adriatica

Fiori M. (2002), *Valori derivati dall'insegnamento della geografia: possibili criteri metodologici e scelte didattiche (il caso della SSIS Puglia)*, «Geotema», 6, 17, pp. 37-50

Fluvi A. (2009), *Il Circondario Empolese Valdelsa 1990-2000: un'esperienza toscana*, Firenze

Franke J.R. (2012), *Kommunalen Zusammenarbeit*, Enquete-Kommission 5/2, Seduta n.8 - 10.02.12, Potsdam

Fregolent L. (2013), *Verso l'area metropolitana veneziana*, «Economia e Società Regionale»,1, pp. 89-99

Galasso G. (1972), *Le forme del potere. Classi e gerarchie sociali*, in Vivanti C. (a cura di), *Storia d'Italia. I caratteri originali*, Torino, Einaudi

Gallino L. (1978), *Dizionario di sociologia*, Torino, Utet

Gardini G. (2011), *Le autonomie ai tempi della crisi*, «Istituzioni del Federalismo», XXXII (3), pp. 457-466

Ghisalberti C. (1963), *Contributi alla storia delle amministrazioni preunitarie*, Milano, Giuffrè

Giannini M.S. (1963), *Le Regioni: rettificazioni e prospettive*, «Nord e Sud», 42-43, pp. 49-69 [ora in Giannini M.S., 2004, «Scritti», vol. V, Milano, Giuffrè, pp. 127-149]

Giarrizzo G. (1989), *La Sicilia dal Cinquecento all'Unit*à, in D'Alessandro V., Giarrizzo G., *La Sicilia dal Vespro all'Unità*, Torino, Utet

Giolitti G. (1952), D*iscorsi extraparlamentari*, Torino, Einaudi

Götz A., Hesse J. J. (2006), *Kooperation statt Fusion? Interkommunale Zusammenarbeit in den Flächenländern*, Baden-Baden, Nomos

Governa F. (2005), *Sul ruolo attivo della territorialità*, in Dematteis G., Governa F., *Territorialità, sviluppo locale, sostenibilità: il modello SLoT,* Milano, Franco Angeli, pp. 39-67

Greco M. (2011), *Dalle Province Regionali ai Liberi Consorzi di Comuni. Riflessioni su una scelta di politica emozionale*, relazione al Convegno "Aspettando il federalismo in Sicilia", Campofelice di Roccella (Pa), 30 settembre

Greco M. (2012), *Anche la Regione Sicilia avvia il riordino delle proprie "Province Regionali"*, «Forum di Quaderni Costituzionali», 3 aprile

Griglio E. (2011), *L'associazionismo comunale in Spagna,* in AA.VV., *Fenomeno e forme dell'intercomunalità in Europa tra piccoli comuni,* Roma, LUISS-SSPAL

Hesse J.J. (2012), *Kommunalstrukturen in Niedersachsen. Erste Fortschreibung des im Juli 2010 vorgelegten „Grundgutachtens"*, Internationales Institut für Staats- und Europawissenschaften

Hesse J. J., Ellwein T. (2004), *Das Regierungssystem der Bundesrepublik Deutschland* (Vol. 1, 9° ed.), Berlino, de Gruyter

Hinna L., Marcantoni M. (2012), *Spending review. È possibile tagliare la spesa pubblica italiana senza farsi male?,* Milano, Donzelli Editore

Hulst R., Van Montfort A. (2007) (a cura di), *Inter-Municipal Cooperation in Europe*, Dordrecht, Springer

Hulst R., Van Montfort A., Haveri A., Airaksinen J., Kelly J. (2009), *Institutional Shifts In Inter-Municipal Service Delivery*, «Public Organization Review», 9, pp. 263–285

Humpert P.-P. (2012), Intervento alla Enquete-Kommission 5/2, Seduta n.6 - 25.11.11, Potsdam

Huntington S. P. (1968), *Political Order in Changing Soceties*, New Haven, Yale University Press [trad.it, *Ordinamento politico e mutamento sociale*, Milano, FrancoAngeli, 1975]

Iannone R. (2005), *Governance: una questione di significati*, «Rivista trimestrale di Scienza dell'amministrazione», 2, pp. 57-68

IEA (Instituto de Estadística de Andalucía) (2001)*, Proyección de la población de Andalucía por ámbitos subregionales, 1998-2016*, Siviglia

Ieraci G. (2004), *Governance. Appunti per la discussione critica di un concetto*, relazione presentata al Convegno annuale della Società italiana di Scienza politica, Padova, 15-17 settembre

Ifel – Ufficio Studi e autonomie locali e sistemi territoriali (2011), *I Comuni italiani 2011,* Roma, (http://www.comuniverso.it/index.cfm?tipo=documenti&id=647)

Indovina F. (1990) (a cura di), *La città diffusa*, Venezia, Daest, Iuav

Indovina F. (2009), *Dalla città diffusa all'arcipelago metropolitano*, Milano, Franco Angeli

Iommi S. (2012a), *Numerosità e dimensione degli enti locali ed offerta dei servizi pubblici*, in Irpet, *Il governo locale in Toscana – Identikit 2011*, Firenze, Edifi, pp. 57-64

Iommi S. (2012b), *Dimensione comunale e offerta di servizi – Il caso di Figline e Incisa*, Irpet, presentazione a Figline Val d'Arno, 30 ottobre

Iommi S. (2013) (a cura di), *Dimensioni dei governi locali, offerta di servizi pubblici e benessere dei cittadini*, Irpet (www.irpet.it)

Irpet (2005), *La gestione associata di funzioni e servizi nei piccoli comuni della Toscana (L.R. 40/2001)*, a cura di S. Bindi, Firenze, p. 129

John P. (2001), *Local governance in Western Europe*, CA, Sage

Jori F. (2009), *Treviso e Vicenza: storie diverse e parallele della regolazione politica, dalla DC alla Lega*, in Messina P. (a cura di) *Innovazione e sostenibilità. Modelli locali di sviluppo al bivio*, Padova, Cleup, pp. 167-176

Katagi J. (2012), *Kommunale Gebietsreform und Dezentralisierung*, Potsdam, KWI

Kersting N. (2005), *Elezione diretta e rafforzamento dei sindaci in Germania,* in Caciagli M., Di Virgilio A. (a cura di), *Eleggere il sindaco. La nuova democrazia locale in Italia e in Europa*, Torino, Utet pp. 23-41

La Spina A. (2007), *Politiche per il Mezzogiorno e riforma amministrativa*, «Rivista Italiana di Politiche Pubbliche», 3, pp. 5-39

Labianca M. (2013), *La cooperazione intercomunale in Puglia. Caratteri, funzioni, prospettive,* paper presentato al XXVII Convegno Nazionale

Società Italiana di Scienza Politica, Firenze, 12-14 settembre

Landi G. (1977*), Istituzioni di diritto pubblico del regno delle Due Sicilie (1815-1861)*, Milano, Giuffré

Lanzalaco L. (1995), *Istituzioni organizzazioni potere. Introduzione all'analisi istituzionale della politica*, Milano, Carocci Editore

Lanzalaco L. (1999), *Tra micro e macro. Il ruolo delle istituzioni intermedie negli ordini regolativi*, in Arrighetti A., Seravalli G. (a cura di), *Istituzioni intermedie e sviluppo locale*, Roma, Donzelli, pp. 3-23

Lanzalaco L. (2008), *Sviluppo locale, istituzioni intermedie e sostenibilità: considerazioni a partire dal caso Marchigiano*, «Quaderni del Criapi», 2, pp. 37-42

Lanzalaco L. (2009), *Innovare le istituzioni: percorsi di sviluppo sostenibili*, in Messina P. (a cura di), *Innovazione e sostenibilità. Modelli locali di sviluppo al bivio*, Padova, Cleup, pp. 177-190

Lanzalaco L. (2009), *Sviluppo locale, istituzioni intermedie e sostenibilità: considerazioni a partire dal caso marchigiano*, «Quaderni Criapi», 2, pp. 37-42

Lippi A., Morisi M. (2005), *Scienza dell'amministrazione*, Bologna, il Mulino

Litten L. (2005), *Measuring and reporting institutional sustainability*, Annual Forum of Association for Institutional Research, San Diego California

Llucià I. (2011), *¿Es necesario modificar el mapa territorial municipal? La solución: áreas básicas administrativas*, «Cuadernos de Derecho Local», 26, pp. 102-119

Lowi T.J. (1999), *La scienza delle politiche*, Bologna, il Mulino

Luchena G. (2012), *Gli enti della intercomunalità: le Unioni di comuni*, Bari, Cacucci

Lupo S. (1988), *Tra centro e periferia. Sui modi dell'aggregazione politica nel Mezzogiorno contemporaneo*, «Meridiana», 2, pp. 13-50

Mangiameli S. (2013), *Le Regioni italiane tra crisi globale e neocentralismo*, Roma, Giuffrè

Mayntz R. (1999), *La teoria della governance: sfide e prospettive*, «Rivista italiana di Scienza Politica», 1, pp. 3-21

Messina P. (2005), *Temi di ricerca sulle culture di governo locali e le politiche per lo sviluppo*, «Rivista Italiana di Scienza Politica», 1, pp. 107-134

Messina P. (2009) (a cura di), *L'associazionismo intercomunale. Politiche e interventi delle Regioni italiane: il caso del Veneto,* Padova, Cleup

Messina P. (2011a), *Policies for strategic territorial development. Inter-municipality association as a form of network governance: the Italian experience*, «Eastern Journal of European Studies», 2, pp. 111-128

Messina P. (2011b) (a cura di), *Innovare la tradizione. Europeizzazione e governance regionale a confronto*, Padova, Cleup

Messina P. (2012), *Modi di regolazione dello sviluppo locale. Una comparazione per contesti di Veneto ed Emilia Romagna*, Padova, Padova University Press

Messina P. (2013), *Città o area metropolitana? Il caso del Veneto nel contesto europeo*, «Economia e Società regionale», 1, pp. 46-63

Messina P. (2014), *Innovazione del policy making per lo sviluppo locale ed europeizzazione. Il caso del Veneto*, in R. D'Amico, S. De Rubertis (a cura di) *Istituzioni per lo sviluppo tra Comune e Regione. Unione europea e prove di ente intermedio in Italia*, Soveria Mannelli, Rubettino (in stampa)

Messina P., Gallo L., Parise N. (2011), *La sostenibilità politico-istituzionale: il caso studio dell'IPA del Camposampierese*, «Economia e Società Regionale», 3, pp. 61-74

Messina P., Salvato M. (2007) (a cura di), *Dalla città alle reti urbane. Politiche per la progettazione di Aree Vaste a confronto*, Padova, Cleup

Messina P., Salvato M. (2010), *L'associazionismo intercomunale come forma di governo delle reti e strumento di sviluppo strategico del territorio*, paper presentato al XXIV Convegno della Società Italiana di Scienza Politica, Univ. Venezia IUAV, 16-18 settembre

METIS (2011), *Rapporto finale di valutazione ex post dei PIT della Regione Puglia 2000-2006,* (http://www.regione.puglia.it/web/packages/progetti/nvvip/PUV/Rapporto_finale_30_giugno_2011_rev_DIC_2011.pdf)

Ministerio-de-Hacienda-y-Administraciones-Publicas (2013), *Reforma para la racionalizacion y sostenibilidad de la administracion local*, Madrid

Ministerio-de-Política-Territorial (2009), *Estudio sobre el Registro de Entidades Locales*, Madrid

Ministero dell'interno – Dipartimento per gli Affari Interni e Territoriali (2013), *Certificati consuntivi*, (http://finanzalocale.interno.it/ser/i_banchedati.html)

Morandi M., Bai F., Screpanti D. (2012), *La città diffusa nella piana Firenze-Prato-Pistoia*, in Fantin M., Morandi M., Piazzini M., Ranzato L. (a cura di), *La città fuori dalla città*, Roma, INU, pp. 61-89

Moreno A.M. (2012), *Local Government in Spain,* in Moreno A.-

M. (a cura di), *Local Government in the Member States of the European Union: a comparative legal perspective*, Madrid, INAP, pp. 573-612

Moro G. (2009), *Regione Puglia: i piani di Area Vasta*, in Bevilacqua C., Trillo C. (a cura di), *Il profilo territoriale nella programmazione 2007-2013*, Roma, Materiali Formez 2009

Norad (2000), *Handbook in Assessment of institutional Sustainability*, Oslo, Norwegian Agency for Development

Ocse (2010), *A territorial review of Venice. Rapporto sulla città metropolitana di Venezia-Padova-Treviso*, (http://www.fondazionevenezia2000.org)

Ojeda R., Conde C., Martinez G., Montabes J., Ortega N., Perez M.L., Ruiz S., Szmolka I. (2007), *Estudio comparado del proceso de descentralización en España, Francia y en Quèbec: la gestión pública multinivel,* Centro de Estudios Andaluces

Onida V. (2011), *Più o meno autonomia? Itinerari per una risposta articolata*, «Le Regioni», 2-3, pp. 575-580

Orsini G. (2012), *L'Elba di fronte al referendum per il Comune unico*, «Istituzioni del federalismo», 1, pp. 121-140

Palermo P.C. (2003) (a cura di), *Il programma Urban e l'innovazione delle politiche urbane*, Milano, Franco Angeli

Pannone A. (1924), *Lo stato borbonico: saggio di storia del diritto pubblico napoletano dal 1734 al 1799*, Firenze

Perulli P. (2000), *La città delle reti. Forme di governo nel postfordismo*, Torino, Bollati Boringhieri

Perulli P. (2004), *Governare il territorio*, Torino, Giappichelli

Perulli P. (2007), *La città. La società europea nello spazio globale*, Milano, Bruno Mondadori

Peters B.G. (2008), "*Governance" e democrazia: un dibattito*, «Rivista italiana di Scienza politica», 3, pp. 443-462

Pezzino P. (1988), *L'intendente e le scimmie. Autonomia e accentramento nella Sicilia di primo Ottocento*, «Meridiana», 4, pp. 25-53

Pfhal S. (2005), *Institutional Sustainability*, «International Journal of Sustainable Development», 8 (1/2), pp. 80-96

Pichierri A. (2005), *Lo sviluppo locale in Europa. Stato dell'arte e prospettive*, Soveria Mannelli, Rubettino

Piperata G. (2012), *I poteri locali: da sistema autonomo a modello razionale e sostenibile?,* «Istituzioni del Federalismo», XXXII, 3, pp. 503-522

Piraino A. (2013), *Dall'autonomia al federalismo. L'istituzione in Sicilia*

dei liberi consorzi comunali e delle città metropolitane, «Federalismi.it», 13

Porro A. (1973), *I problemi dell'amministrazione pubblica in un discorso di Giuseppe Saredo*, «Rivista trimestrale di Diritto pubblico», 1, pp. 872-898

Profeti S., (2006), *La sfida europea delle regioni italiane. Quattro strategie a confronto*, «Rivista Italiana di Politiche Pubbliche», 1, pp. 39-69

Profeti S. (2010), *Ridisegnare la governance locale. Storia semi-incompiuta dell'area metropolitana fiorentina*, in Id., *Il potere locale tra politica e politiche. Il mosaico della governance nell'area vasta fiorentina*, Soveria Mannelli, Rubbettino, pp. 133-194

Prontera A. (2011), *L'impatto dell'europeizzazione sulla amministrazione e sullo stile di policy regionale: il caso delle Marche*, in Messina P. (a cura di), *Innovare la tradizione. Europeizzazione e governance regionale a confronto*, Padova, Cleup, pp. 63-76

Ragionieri E. (1967), *Politica e amministrazione nella storia dell'Italia unita*, Bari, Laterza

Raniolo F. (2013), *I viandanti ciechi e l'elefante. Temi e problemi della governance locale*, in Cerruto M., D'Amico R., Martorana G.S., Migliorisi G., Palidda R., Randone S., Raniolo F., *Alla ricerca della Governance*, Milano, Franco Angeli

Rebora G. (1995), *Organizzazione e politica del personale nelle pubbliche amministrazioni*, Milano, Guerini

Regione Puglia (2009), *Piano regionale delle Politiche sociali 2009-2011*, «Bollettino Ufficiale della Regione Puglia», n. 167 del 26/10/2009, pp. 22141-22285

Regione Puglia (2013), *Piano regionale politiche sociali 2013-2015*, Assessorato al Welfare, Politiche sociali e Salute - Servizio Programmazione Sociale e Integrazione Sociosanitaria - Servizio Politiche per il Benessere Sociale, le Persone e le Pari Opportunità, 12 settembre (http://www.regione.puglia.it/index.php?page=prg&opz=display&id=277)

Regione Veneto (2013a), *L'associazionismo intercomunale in Veneto. Esercizio per formulare ipotesi su possibili criteri per la definizione degli ambiti territoriali ottimali.* Documento di lavoro, a cura della Direzione Sistema Statistico regionale, Venezia

Regione Veneto (2013b), *Il riordino territoriale. Il Piano di riordino territoriale. Dalla norma alla prassi. Proposte operative*, Assessorato al Bilancio e agli Enti Locali – Direzione Regionale Enti Locali, persone Giuridiche e Controllo Atti, Venezia

Reiser M. (2011), *Kommunalpolitisches Ehrenamt*, in Olk T., Hartnuß B. (a cura di), *Handbuch Bürgerschaftliches Engagement,* Weinheim/ Basel, Beltz Juventa, pp. 291-304

Renda F. (1963), *La Sicilia nel 1812*, Caltanissetta, Sciascia

Rizzone S. (1954), *A proposito dell'art. 15 dello Statuto siciliano,* Modica, Maltese Abela

Rodríguez R. (2006), *El territorio local en Europa. Reestructuración de su base organizativa y posibilidades para España*, «Xeográfica», 6, pp. 115-132

Romei P. (1991), *Appunti per una morale nelle organizzazioni pubbliche*, «Rivista trimestrale di scienza dell'amministrazione», 2, pp. 59-95

Romeo R. (1950), *Il Risorgimento in Sicilia*, Bari, Laterza

Rotelli E. (1973) (a cura di), *Dal regionalismo alla Regione*, Bologna, il Mulino

Rotelli E. (1978), *Questione regionale*, in AA.VV., *Il mondo contemporaneo. Storia d'Italia*, Firenze, La Nuova Italia

Rotelli E. (1981), *Costituzione e amministrazione dell'Italia unita*, Bologna, il Mulino

Rottnick L. (2011), *Starke Ortsteile für Brandenburg?: Strategien für Ortsbeiräte*, KWI-Arbeitshefte, 18

Rullani E. (2006), *Dove va il Nord Est: vita morte e miracoli di un modello*, Venezia, Marsilio

Salone C. (2010), *Institutional Arrangements and Political Mobilization* in AA.VV. *The New Italian Regionalism: The Role of Spatial Policies in the Piedmont Region*, «European Planning Studies», 18, 8, pp. 1207-1226

Salvato M. (2009a), *Linee guida per un sistema di valutazione delle politiche di incentivazione dell'associazionismo intercomunale*, in Messina P. (a cura di), *L'associazionismo intercomunale. Politiche e interventi delle Regioni italiane: il caso del Veneto,* Padova, Cleup, pp. 219-226

Salvato M. (2009b), *Le forme associative tra Comuni nel Veneto*, in Messina P. (a cura di), *L'associazionismo intercomunale. Politiche e interventi delle Regioni italiane: il caso del Veneto,* Padova, Cleup, pp. 111-190

Salvemini G. (1925), *L'Italia politica nel sec. XIX*, in *L'Europa nel secolo XIX*, Padova, A. Milani

Scharpf F.W. (1997), *Games Real Actors Play. Actor-Centered Institutionalism in Policy Research*, Boulder (CO), Westview Press

Sciacca E. (1966), *Riflessi del costituzionalismo europeo in Sicilia (1812-*

1815), Catania, Bonanno

Spalla F. (2006), *L'accorpamento dei Comuni in Europa e la controtendenza italiana*, «Amministrare», XXXVI, 1/2, pp. 121-131

Spalla F., Dossena A. (2009), *La Provincia in Italia. Il percorso di un'identità*, Roma, Aracne

Spangenberg J.H., Pfahl S., Deller K. (2002), *Towards indicators for institutional sustainability: lessons from an analysis of Agenda 21*, «Ecological Indicators», 2, 1, pp. 61-77

Statistisches Bundesamt (2013), *Alle politisch selbständigen Gemeinden mit ausgewählten Merkmalen am 30.09.2013 (3. Quartal 2013)* (https://www.destatis.de/DE/ZahlenFakten/LaenderRegionen/Regionales/Gemeindeverzeichnis/Administrativ/Archiv/GVAuszugQ/AuszugGV3QAktuell.html)

Swianiewicz P. (2010) (a cura di), *Territorial Consolidation Reforms in Europe*, Budapest, OSI/LGI

Tessmann J. (2010), *Die Zukunft der Kreise in Deutschland zwischen Aufgabenkooperation und Territorialreform*, Potsdam, KWI

Trigilia C. (1981), *Le subculture politiche territoriali*, «Quaderni Feltrinelli», 16, pp. 5-11

Trigilia C. (2005), *Sviluppo locale. Un progetto per l'Italia*, Bari-Roma, Laterza

Valentin A., Spangenberg J. (1999), *Indicators for sustainable communities*, Wuppertal Institute, Wuppertal, 8, 1/2, pp.80-96

Vandelli L. (2011), *Riflessioni a dieci anni dalla riforma del Titolo V: quali prospettive per il regionalismo italiano?,* «Le Regioni», 2-3, pp. 587-590

Vandelli L. (2013), *Il sistema delle autonomie locali* (5° ed.), Bologna, Il Mulino

Veronesi P. (2012), *Morte e temporanea resurrezione delle province: non si svuota così un ente previsto in Costituzione*, «Studium Iuris», 4, pp. 1-11

Vignocchi G., Ghetti G. (1980), *Comuni e province nell'ordinamento italiano*, Torino, Utet

von Saldern A. (1998), *Rückblicke. Geschichte der kommunalen Selbstverwaltung in Deutschland,* in Roth R., Wollmann H. (a cura di), *Kommunalpolitik*, Bonn, Bundeszentrale für politische Bildung, pp. 23-49

Wollmann H. (2008), *Comparing local government reforms in England, Sweden, France and Germany*, Wuestenrot Stiftung (www.wuestenrot-stiftung.de/download/local-government)

Wollmann H. (2010), *Comparing Two Logics of Interlocal Cooperation: The Cases of France and Germany,* «Urban Affairs Review», 46, 2, pp. 263-292

Xilo G., Ravaioli F. (2009), *Il caso italiano. Politiche regionali di associazionismo intercomunale a confronto*, in Messina P. (a cura di), *L'associazionismo intercomunale. Politiche ed interventi delle regioni italiane: il caso del Veneto*, Padova, Cleup, pp. 57-109

Zan S. (2008), *Governance e cooperazione*, «Analisi Giuridica dell'Economia», 7, 2, pp. 423-440

Riferimenti Normativi

Riferimenti normativi nazionali italiani

(L: Legge; Dl: Decreto legge; Dlgs: Decreto legislativo; Ddl: Disegno di legge; Dpr: Decreto del Presidente della Repubblica; L. Cost.: Legge costituzionale; Lr: Legge regionale; Dgr: Deliberazione Giunta regionale; Dcr: Deliberazione Consiglio regionale; Dpgr: Decreto Presidente Giunta regionale)

L. 382 del 22 luglio 1975, *Norme sull'ordinamento regionale e sull'organizzazione della Pubblica Amministrazione*

DPR 616 del 24 luglio 1977, *Attuazione della delega di cui all'art. 1 della L. 382 del 22 luglio 1975, Norme sull'ordinamento regionale e sulla organizzazione della pubblica amministrazione*

L. 142 dell'8 giugno 1990, *Ordinamento delle autonomie locali*

L. 59 del 15 marzo 1997, *Delega al Governo per il conferimento di funzioni e compiti agli enti locali per la riforma della pubblica amministrazione e per la semplificazione amministrativa*

L. 127 del 15 maggio 1997, *Misure urgenti in materia di snellimento dell'attività amministrativa e dei procedimenti di decisione e controllo*

L. 265 del 3 agosto 1999, *Disposizioni in materia di autonomia e ordinamento degli enti locali, nonché modifiche alla L. 142 dell' 8 giugno 1990*

L. Cost. 1 del 22 novembre 1999, *Disposizioni concernenti l'elezione diretta del Presidente della Giunta regionale e l'autonomia statutaria delle Regioni*

Dlgs 267 del 18 agosto 2000, *Testo unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali*

L. 328 dell'8 novembre 2000, *Legge quadro per la realizzazione del sistema integrato di interventi e servizi sociali*

L. Cost. 3 del 18 ottobre 2001, *Modifiche al Titolo V della parte seconda della Costituzione*

L. 42 del 5 maggio 2009, *Delega al Governo in materia di federalismo fiscale, in attuazione dell'articolo 119 Costituzione*

Dl 78 del 31 maggio 2010, *Misure urgenti in materia di stabilizzazione finanziaria e di competitività economica*, convertito nella L. 122 del 30 luglio 2010

Dl 138 del 13 agosto 2011, *Ulteriori misure urgenti per la stabilizzazione finanziaria e per lo sviluppo,* convertito nella L. 148 del 14 settembre 2011

Dl 201 del 6 dicembre 2011, *Disposizioni urgenti per la crescita, l'equità e il consolidamento dei conti pubblici*, convertito nella L. 214 del 22 dicembre 2011

Dl 95 del 6 luglio 2012, *Disposizioni urgenti per la revisione della spesa pubblica con invarianza dei servizi ai cittadini*, convertito nella L. 135 del 7 agosto 2012

Dl 188 del 5 novembre 2012, *Disposizioni urgenti in materia di Province e Città metropolitane,* non convertito in legge (a causa della caduta del Governo Monti)

Deliberazione del Consiglio dei Ministri del 20 luglio 2012, *Determinazione dei criteri per il riordino delle province, a norma dell'articolo 17, comma 2, del DL 95 del 6 luglio 2012*

Dl 174 del 10 ottobre 2012, *Disposizioni urgenti in materia di finanza e funzionamento degli enti territoriali, nonché ulteriori disposizioni in favore delle zone terremotate nel maggio 2012*

Dl 188 del 5 novembre 2012, *Disposizioni urgenti in materia di Province e Città metropolitane*

Sentenza della Corte Costituzionale 220 del 19 luglio 2013 - *Giudizio di legittimità costituzionale in via principale dell' art. 23, commi 4, 14, 15, 16, 17, 18, 19, 20, 20 bis del DL 201 del 6 dicembre 2011, convertito con modificazioni dall'art. 1, c. 1, della L. 214 del 22 dicembre 2011; degli artt. 17 e 18 del DL 95 del 6 luglio 2012, convertito con modificazioni, dall'art. 1, c. 1, della L. 135 del 7 agosto 2012*

L. 56 del 7 aprile 2014, *Disposizioni sulle città metropolitane, sulle province, sulle unioni e fusioni di comuni*

Ddl 1543, *Abolizione delle province*, presentato il 20 agosto 2013 dal Governo Letta alla Camera dei Deputati

Riferimenti normativi Regione Veneto

Lr 80 del 9 giugno 1975, *Norme per la istituzione e il funzionamento dei Consigli di comprensorio*

Lr 18 del 19 aprile 2012, *Disciplina dell'esercizio associato di funzioni e servizi comunali*

Riferimenti normativi Regione Toscana

Lr 31 dell'1 dicembre 1972, *Norme per la costituzione e l'attività delle Comunità montane in attuazione della L. 1102 del 3 dicembre 1971*

Lr 37 del 17 agosto 1979, *Istituzione delle associazioni intercomunali*

Lr 40 del 16 agosto 2001, *Disposizioni in materia di riordino territoriale e di incentivazione delle forme associative di comuni*

Lr 35 del 21 giugno 2007, *Disposizioni per lo sviluppo della cooperazione tra enti locali. Modifiche alle Lr 40 del 16 agosto 2001 (Disposizioni in materia di riordino territoriale e di incentivazione delle forme associative di comuni), Lr 47 del 9 settembre 1991 (Norme sull'eliminazione delle barriere architettoniche), e Lr 67 del 29 dicembre 2003 (Ordinamento del sistema regionale della protezione civile e disciplina della relativa attività*)

Lr 37 del 26 giugno 2008, *Riordino delle Comunità montane*

Lr 65 del 29 dicembre 2010, *Legge finanziaria per l'anno 2011*

Lr 68 del 27 dicembre 2011, *Norme su sistema delle Autonomie locali*

Dgr 954 del 09 settembre 2002, *Approvazione schema protocollo d`Intesa fra la Giunta Regionale e le rappresentanze associative e istituzionali degli enti locali*

Dcr 225 del 17 dicembre 2003, *Programma di riordino territoriale della Regione Toscana*

Riferimenti normativi Regione Puglia

Lr 10 dell'11 febbraio 1999, *Sviluppo degli interventi in favore dell'infanzia e dell'adolescenza*

Lr 22 del 30 novembre 2000, *Riordino delle funzioni e dei compiti amministrativi della regione e degli enti locali*

Lr 25 del 15 dicembre 2000, *Conferimento di funzioni e compiti*

amministrativi in materia di urbanistica e pianificazione territoriale di edilizia residenziale pubblica

Lr 20 del 27 luglio 2001, *Norme generali di governo e uso del Territorio*

Lr 17 del 25 agosto 2003, *Sistema integrato d'interventi e servizi sociali in Puglia*

Dcr 155 del 21 ottobre 2003, *Statuto della Regione Puglia*

Lr 19 del 10 luglio 2006, *Disciplina del sistema integrato dei servizi sociali per la dignità e il benessere delle donne e degli uomini in Puglia*

Dpgr 161 del 22 febbraio 2008, *Organizzazione della Presidenza e della Giunta della Regione Puglia*

Lr 36 del 19 dicembre 2008, *Norme per il conferimento delle funzioni e dei compiti amministrativi al sistema delle autonomie locali*

Dgr 1759 del 29 settembre 2009, *Approvazione definitiva del Documento Regionale di Assetto Generale (Drag) – indirizzi, criteri e orientamenti per la formazione, dei Piani Territoriali di Coordinamento Provinciale (Ptcp)*

Lr 5 del 25 febbraio 2010, *Norme in Materia di lavori pubblici e disposizioni diverse*

Lr 37 del 14 dicembre 2011, *Ordinamento della polizia locale*

Lr 24 del 20 agosto 2012, *Rafforzamento delle pubbliche funzioni nell'organizzazione e nel governo dei Servizi pubblici locali*

Lr 36 del 10 dicembre 2012, *Modifiche e integrazioni alla Lr 36 del 19 dicembre 2008 (Norme per il conferimento delle funzioni e dei compiti amministrativi al sistema delle autonomie), da ultimo modificata dalla Lr 5 del 25 febbraio 2010*

Riferimenti normativi Regione Sicilia

Lr 9 del 6 marzo 1986, *Istituzione della Provincia Regionale*

Dlgs Presidente Regione Sicilia 6 del 29 ottobre 1955, *Ordinamento amministrativo degli enti locali della Regione siciliana*

Lr 30 del 23 dicembre 2000, *Norme sull'ordinamento degli enti locali*

Lr 10 del 15 maggio 2000, *Norme sulla dirigenza e sui rapporti di impiego e di lavoro alle dipendenze della Regione siciliana. Conferimento di funzioni e compiti agli enti locali. Istituzione dello Sportello unico per le attività produttive. Disposizioni in materia di protezione civile. Norme in materia di pensionamento*

Lr 7 del 27 marzo 2013, *Norme transitorie per l'istituzione dei liberi Consorzi comunali*

Lr 8 del 24 marzo 2014, Istituzione dei liberi Consorzi comunali e delle Città metropolitane

Riferimenti normativi Land Brandeburgo

Legge fondamentale (*Grundgesetz* – GG) della Repubblica federale tedesca (1949)

Costituzione del Land Brandeburgo (*Verfassung des Landes Brandenburg*) (1992)

Costituzione comunale del Land Brandeburgo (*Kommunalverfassung des Landes Brandenburg* - BbgKVerf) (1993 e 2007)

Legge del Land Brandeburgo del 6 dicembre 1993 sul riordino delle province (*Kreisreform*), *Gesetz zur Neugliederung der Kreise und kreisfreien Städte im Land Brandenburg - KNGBbg*

Legge del Land Brandeburgo del 13 marzo 2001 sulla riforma e il rafforzamento della struttura comunale, *Gesetz zur Reform der Gemeindestruktur und zur Stärkung der Verwaltungskraft Gemeinden im Land Brandenburg*

Riferimenti normativi Comunità Autonoma Andalusia, Spagna e altre Comunità autonome

Legge della Comunità Autonoma Andalusia, Ley Autonomica 5 de 11 de junio 2010, *Autonomía Local de Andalucía*

Statuto Andalusia (*Estatuto de Autonomía para Andalucía*) (approvato con Ley Orgánica 2, de 19 de marzo 2007, de reforma del Estatuto de Autonomía para Andalucía

Ley 7 de 2 de abril 1985, *Reguladora de las Bases del Régimen Local* – *Lrbrl*

Ley 57 de 16 de diciembre 2003, *Medidas para la modernización del gobierno local*

Ley 17 de 22 de diciembre 2010, *Mancomunidades y entidades locales menores de Extremadura*

Ley 27 de 27 de diciembre 2013, *Racionalización y sostenibilidad de la Administración Local*

Lista Interviste

Nei capitoli le interviste sono citate con l'abbreviazione (Int) seguita dal numero cardinale.

Veneto

INT	*Nome*	*Ruolo*	*Data intervista*	*Luogo intervista*
1	Francesco Cazzaro	- Presidente Federazione dei Comuni del Camposampierese - Sindaco Comune di Villa del Conte - Consigliere della Provincia di Padova	26/03/2013	Camposampiero
2	Luciano Gallo	- Direttore Federazione dei Comuni del Camposampierese - Segretario dell'Ipa - Segreteria tecnica del Piar	03/04/2013	Camposampiero
3	Lorenzo Zanon	- Presidente Ipa Camposampierese - Presidente Piar Camposampierese - Sindaco Comune di Trebaseleghe	26/03/2013	Camposampiero
4	Mirko Patron	- Sindaco Comune di Campodarsego - Consigliere della Provincia di Padova	26/03/2013	Campodarsego
5	Silvia Fattore	- Sindaco Comune di Villanova di Camposampiero - Ex Presidente Ipa del Camposampierese	28/03/2013	Padova
6	Mario Cortella	- Componente del Consiglio Ipa - Componente del Consiglio Piar - Componente Giunta Camera di Commercio di Padova - Amministratore delegato della Open Cristall Lux Srl	26/03/2013	Rustega di Camposampiero
7	Giovanni Zin	- Funzionario Coldiretti di Padova - Resp. zona di Camposampiero - Componente del Consiglio Piar	26/03/2013	Camposampiero

8	Ugo Campagnaro	- Presidente Confcooperative di Padova - Componente del Consiglio Ipa - Componente del Consiglio Piar	05/04/2013	Padova
9	Giuseppe Battistello	- Direttore Confcooperative di Padova	05/04/2013	Padova
10	Roberto Maraga	- Presidente Ipa Prealpi Bellunesi - Presidente Comunità Montana Valbelluna	05/04/2013	Sedico
11	Matteo Aguanno	- Direttore Gal Prealpi e Dolomiti - Segreteria tecnica Ipa Prealpi Bellunesi	09/04/2013	Padova
12	Pietro Gaio	- Presidente Gal Prealpi e Dolomiti	05/04/2013	Sedico
13	Alberto Peterle	- Presidente Comunità Montana dell'Alpago	05/04/2013	Puos d'Alpago
14	Oreste Perino	- Responsabile Ufficio Tecnico Comunità Montana dell'Alpago	05/04/2013	Puos d'Alpago
15	Roger De Menech	- Sindaco Comune di Ponte nelle Alpi	05/04/2013	Belluno
16	Stefano Cesa	- Sindaco Comune di Mel	05/04/2013	Mel
17	Loris Scopel	- Sindaco Comune di Seren del Grappa	05/04/2013	Seren del Grappa
18	Michele Talo	- Direttore Centro Consorzi di Belluno - Rappresentante Unione Artigiani e Piccola Industria di Belluno	24/04/2013	Sedico
19	Michele Nenz	- Segretario di Zona della Coldiretti Belluno	24/04/2013	Belluno

Toscana

	Nome	*Ruolo*	*Data intervista*	*Luogo intervista*
20	Paolo Cappelletto	- Funzionario della Regione Toscana, addetto al Cal	23/01/2012	Firenze

21	Alberto Cheti	- Dirigente del Comune di Fucecchio e responsabile dei Servizi sociali dell'Unione dei Comuni Circondario Empolese-Valdelsa	9/01/2013	Fucecchio
22	Giovanni Occhipinti	- Sindaco di Castelfiorentino	15/02/2013	Castelfiorentino
23	Alfiero Ciampolini	- Direttore Generale dell'Unione dei Comuni Circondario Empolese-Valdelsa	27/02/2013	Empoli

Puglia

	Nome	*Ruolo*	*Data intervista*	*Luogo intervista*
24	Pasquale Orlando	- Autorità di Gestione Por Fesr 2007-2013 (dal 2010)	31/01/2012	Bari
25	Antonello Antonicelli	- Autorità Ambientale Regione Puglia - Dirigente area lavori pubblici	31/01/2012	Bari
26	Anonimo	- Componente Nucleo Regionale di Valutazione e Verifica degli Investimenti Pubblici Regione Puglia	31/01/2012	Bari
27	Anonimo	- Collaboratore Dps - Ministero per la coesione territoriale	22/05/2012	Bari
28	Giovanni Brunelli	- Dirigente Ministero dell'ambiente e della tutela del territorio e del Mare - Coordinatore della Rete nazionale delle autorità ambientali e di gestione	22/05/2012	Bari
29	Silvano Macculi	- Vice Sindaco Botrugno - Uc Terre di Mezzo	21/10/2013	Botrugno
30	Maria Rosaria Panico	- Responsabile Affari generali Uc Talassa Mare di Leuca	21/10/2013	Tricase

31	Antonio Giuseppe Coppola	- Presidente Uc Talassa Mare di Leuca - Sindaco Comune di Tricase	21/10/2013	Tricase
32	Lucia Simone	- Responsabile amministrativa Uc Terra di Leuca	21/10/2013	Gagliano del Capo
33	Luigino Sergio	- Presidente Uc Grecia Salentina - Sindaco Martignano	22/10/2013	Martignano
34	Marco Marcello Niceta Potì	- Vice Presidente Uc Terre di Acaya e Roca - Sindaco Comune di Melendugno	22/10/2013	Melendugno
35	Salvatore Gabrieli	- Vice segretario Uc Terre di Acaya e Roca	22/10/2013	Melendugno
36	Fabio Marra	- Segretario generale Uc Union 3	22/10/2013	Leverano
37	Salvatore Albano	- Presidente Uc Union 3 - Sindaco Comune di Porto Cesareo	22/10/2013	Leverano
38	Costantino Giovannico	- Presidente Uc Messapia - Sindaco Comune di Lizzanello	23/10/2013	Lizzanello
39	Stasi Francesco	- Responsabile area amministrativa Uc Presicce, Acquarica del Capo	23/10/2013	Acquarica del Capo
40	Luigi Fernando Negro	- Presidente Uc Serre Salentine - Sindaco Comune di Seclì	23/10/2013	Seclì
41	Vito Lisi	- Funzionario area contabile Uc Terra di Leuca bis	24/10/2013	Ruffano
42	Maria Vita Marzotta	- Segretario Uc Terre di Mezzo	30/10/2013	San Cassiano
43	Antonella Carrozzo	- Presidente Uc Andrano, Spongano e Diso - Sindaco Comune di Diso	30/10/2013	Diso
44	Sonia Mariano	- Presidente Uc Entroterra Idruntino - Sindaco Comune Bagnolo del Salento	30/10/2013	Bagnolo del Salento
45	Pier Luigi Cannazza	- Segretario Uc Entroterra Idruntino	30/10/2013	Bagnolo del Salento

46	Francesco Massimiliano Rausa	- Presidente Uc Costa Orientale - Sindaco Comune Ortelle	30/10/2013	Ortelle

Brandeburgo

	Nome	*Ruolo*	*Data intervista*	*Luogo intervista*
47	Angelika Thielicke	- Direttrice dell'Amt Nennhausen - Dirigente dell'area Amministrazione generale e personale dell'Amt Nennhausen	22/05/2012	Nennhausen
48	Erika Scheifler	- Dirigente dell'area Edilizia ed Ordine pubblico dell'Amt Nennhausen	22/05/2012	Nennhausen
49	Ingrid Lottmann	- Dirigente dell'area Finanze e Amministrazione generale dell'Amt Nennhausen	22/05/2012	Nennhausen
50	Wolfgang Schwericke	- Dirigente dell'area Ordine pubblico, Istruzione, Personale, Affari comunali dell'Amt Gransee und Gemeinde	29/05/2012	Gransee
51	Manfred Richter	- Dirigente dell'area Finanze, Edilizia, Pianificazione dell'Amt Gransee und Gemeinde	29/05/2012	Gransee
52	Holger Horneffer	- Direttore dell'Amt e responsabile del servizio Ordine pubblico e Servizi al cittadino dell'Amt Falkenberg Höhe	01/06/2012	Falkenberg (Mark)
53	Ulrich Hehenkamp	- Direttore dell'Amt Britz-Chorin-Oderberg	06/06/2012	Britz
54	Astrid Gohlke	- Dirigente dell'area Servizi amministrativi e responsabile del servizio Amministrazione finanziaria dell'Amt Britz-Chorin-Oderberg	06/06/2012	Britz

55	Jens Graf	- Responsabile dell'area Affari comunali, sviluppo urbano e edilizia della Associazione Città e Comuni del Brandeburgo (*Städte und Gemeindebund Brandenburg*) – equivalente dell'Anci regionale	07/06/2012	Potsdam
56	Alexander Götz	- Direttore della Bundes-SGK, Associazione federale socialdemocratica di politica comunale (*Sozialdemokratische Gemeinschaft für Kommunalpolitik* - Sgk)	07/06/2012	Berlino
57	Jens Graf	- Responsabile dell'area Affari comunali, sviluppo urbano e edilizia della Associazione Città e Comuni del Brandeburgo (*Städte und Gemeindebund Brandenburg*) – equivalente dell'Anci regionale	26/11/2012	Potsdam
58	Karl-Ludwig Böttcher	- Presidente dell'Associazione Città e Comuni del Brandeburgo (*Städte und Gemeindebund Brandenburg*)	26/11/2012	Potsdam
59	Ulrich Hehenkamp	- Direttore dell'Amt Britz-Chorin-Oderberg	27/11/2012	Britz

Andalusia

	Nome	*Ruolo*	*Data intervista*	*Luogo intervista*
60	Manuel Zafra Victor	- Professore di Scienza politica e Amministrazione pubblica	18-19/06/2012	Granada
61	Joaquin Susino	- Professore di sociologia	20/06/2012	Granada

62	Francisco Garcìa	- Segreteria del Presidente della Mancomunidad de Municipios de la Costa del Sol Axarquía	13/05/2013	telefonica
63	Rafael Montes Rincon (PSOE-A)	- Sindaco di Fiñana - Presidente della Mancomunidad Río Nacimiento	15/05/2013	Fiñana
64	Fernando Delgado Ayen (PSOE-A)	- Sindaco di Huetor Tajar - Presidente della Mancomunidad Ribera Baja del Genil	21/05/2013	Huetor Tajar
65	Pilar Vidal Sanchez Palencia	- Segretaria comunale di Huetor Tajar	21/05/2013	Huetor Tajar
66	Esperanza Perez Arjona	- Architetta comunale di Huetor Tajar	21/05/2013	Huetor Tajar
67	Manuel Zafra Victor	- Professore di Scienza politica e Amministrazione pubblica	22/05/2013	Granada
68	José Antonio Chacon	- Delegato del Presidente della Mancomunidad Subbética	24/05/2013	Carcabuey
69	Rafaela Fuentes	- Funzionaria della Mancomunidad Subbética, Carcabuey	24/05/2013	Carcabuey
70	Manuel Zafra Victor	- Professore di Scienza politica e Amministrazione pubblica	29/05/2013	Granada

Note sugli Autori

Carlo Baccetti è professore di scienza politica all'Università di Firenze

Silvia Bolgherini è ricercatrice di scienza politica all'Università di Napoli Federico II

Mario Caciagli è professore emerito di scienza politica all'Università di Firenze

Renato D'Amico è professore di scienza dell'amministrazione all'Università di Catania

Pierfrancesco Fighera svolge attività di ricerca, formazione e assistenza tecnica su sviluppo sostenibile e innovazione amministrativa per diversi enti pubblici e privati

Marco La Bella è ricercatore di scienza politica all'Università di Catania

Marilena Labianca è assegnista di ricerca di geografia economico-politica all'Università del Salento

Patrizia Messina è professoressa di scienza politica all'Università di Padova

Mauro Salvato è professore a contratto di analisi organizzativa presso l'Università di Padova e consulente organizzativo di pubbliche amministrazioni

Come sta cambiando il governo locale in Europa? Come si stanno affrontando nei vari paesi europei le sfide che arrivano dalla globalizzazione dell'economia e dalla governance europea multilivello? Negli ultimi anni la crisi economica e le politiche di *spending review* stanno inducendo i governi nazionali a promuovere riforme istituzionali che mirano, da un lato, a semplificare i livelli intermedi di governo come le province e, dall'altro, a potenziare il ruolo degli enti locali in forma aggregata. Si tratta di una serie di riforme destinate a cambiare profondamente l'assetto istituzionale del governo del territorio, a cominciare dal livello comunale. Ma si tratta anche di una finestra di opportunità per gli enti locali per poter sviluppare maggiori capacità di gestione politico-amministrativa, sia nei rispettivi paesi sia a livello comunitario. La ricerca presentata in questo volume compara sei regioni europee (Veneto, Toscana, Puglia, Sicilia, Brandeburgo e Andalusia) e cerca di individuare, a valle delle singole specificità e delle diverse soluzioni intraprese, eventuali tendenze comuni, eventuali strumenti e azioni di governance simili, adottati di fronte allo stesso tipo di sfide. Ma vuole anche proporre, attraverso uno sguardo comparato sugli enti intermedi, spunti di riflessione per gli studiosi, per gli amministratori locali e per gli operatori del territorio, suggerendo una chiave di lettura innovativa legata al concetto di sostenibilità istituzionale.

Silvia Bolgherini è ricercatrice di Scienza politica all'Università di Napoli Federico II, dove insegna Analisi delle politiche pubbliche e Politica comparata. Ha pubblicato in Italia e all'estero libri, articoli su riviste e capitoli di libro sul governo locale, sistemi politici comparati, studi elettorali e studi europei. Tra i suoi libri più recenti: "La Germania di Angela Merkel" (con F.Grotz) (Il Mulino 2010); "Unioni di Comuni" (Istituto Cattaneo 2009 con G.Baldini, C.Dallara, L.Mosca); "Come le regioni diventano europee" (Il Mulino 2006).

Patrizia Messina è professoressa di Scienza politica all'Università di Padova, dove insegna Governo locale e Politiche europee per lo sviluppo locale. È direttore del Master in Governo delle reti di sviluppo locale. È direttore del Centro di ricerca sul Nord Est "Giorgio Lago". Tra i suoi lavori più recenti: "Modi di regolazione dello sviluppo locale" (Padova University Press 2012); "L'associazionismo intercomunale. Politiche e interventi delle Regioni italiane: il caso del Veneto" (Cleup, 2009).

978-88-97385-96-7

€ 18,00