

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

*Patrizia Messina*

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

### 1. Introduzione

La riduzione della frammentazione amministrativa può costituire una strategia per favorire una maggiore efficienza delle istituzioni di governo, e quindi dello sviluppo regionale? Quanto gioca la riduzione del numero dei Comuni, soprattutto piccoli, nelle politiche di sviluppo regionale? L'associazionismo intercomunale può costituire una strategia adeguata per ridurre la frammentazione amministrativa? A quali condizioni?

In questo saggio focalizzeremo l'attenzione sulle riforme istituzionali che hanno caratterizzato a questo riguardo negli ultimi anni due specifici contesti nazionali, quelli di Italia e Francia, per mettere in luce alcuni elementi che ci consentiranno di fornire una risposta più articolata a queste domande di ricerca.

In entrambi i casi, le riforme di riordino istituzionale degli ultimi anni sono state motivate dalla necessità di rispondere alla crisi finanziaria, razionalizzando l'azione di governo con il duplice obiettivo, da un lato, di ridurre la spesa pubblica (*spending review*) e, dall'altro, di rendere più efficace e più efficiente l'operato dei governi locali. Diversi sono tuttavia gli esiti prodotti dalle riforme nei due Paesi sotto molteplici aspetti, che diventa interessante analizzare adottando un punto di vista più generale, e meno contingente, ovvero come capacità di riposta dei due Paesi alla medesima sfida: quella della capacità di dare risposte efficaci alle strategie di sviluppo regionale puntando sul riposizionamento strategico dei territori per adeguarsi alle trasformazioni prodotte dal processo di globalizzazione.

In questa nuova prospettiva, come si cercherà di sostenere in questo saggio, la *policy* del riordino dei livelli locali e intermedi di governo può essere opportunamente analizzata e valutata infatti in relazione alla capacità di rispondere in modo adeguato all'esigenza (non sempre del tutto consapevole) del riposizionamento strategico dei territori nel nuovo scenario di sviluppo dell'economia globale<sup>1</sup>. Allo stesso modo le riforme istituzionali in questo ambito possono essere analizzate, quindi, come una *policy* di innovazione istituzionale orientata a una trasformazione del modo di regolazione, coerente con le trasformazioni indotte dai cambiamenti del modo di sviluppo<sup>2</sup>.

Un confronto tra i due casi di studio italiano e francese ci consentirà di mettere meglio in luce le specificità dei due contesti istituzionali e le relative politiche di riforma. Con particolare riguardo al problema dei piccoli Comuni e alla riduzione della frammentazione amministrativa, il confronto con il caso francese ci consentirà di fare emergere

---

(1) A questo riguardo si veda tra gli altri A. BONOMI, R. MASIERO, *Dalla smart city alla smart land*, Venezia, Marsilio, 2014; R. PASQUIER, *Quand le local rencontre le global: contours et enjeux de l'action internationale des collectivités territoriales*, in *Revue française d'administration publique*, 141, 2012, pp. 167-182.

(2) Come suggerisce la teoria della regolazione, esiste infatti una stretta relazione tra modo di regolazione e modo di sviluppo. Cfr. M. REGINI, *Modelli di capitalismo*, Bari-Roma, Laterza, 2000; S. SOLARI, *Sistemi locali, forme di regolazione e integrazione europea*, in P. MESSINA (a cura di), *Sistemi locali e spazio europeo*, Roma, Carocci, 2003, pp. 129-146; P. MESSINA, *Modi di regolazione dello sviluppo locale. Una comparazione per contesti di Veneto ed Emilia-Romagna*, Padova, Padova University Press, 2012.

l'importanza che possono avere, in questo ambito, non solo le fusioni di Comuni, ma anche le strategie di aggregazione intercomunale, soprattutto attraverso le Unioni di Comuni<sup>3</sup>, concepite come Enti locali di secondo livello orientate allo sviluppo del territorio. Quest'ultima strategia, che ha avuto grande successo nel caso francese, a certe condizioni, ha infatti il vantaggio di riuscire a tenere distinte due diverse dimensioni che caratterizzano le istituzioni politiche del livello comunale di governo<sup>4</sup>: la sua capacità istituzionale, da un lato, e l'identità politica della comunità locale, dall'altro. Le Unioni per lo sviluppo, operando infatti sul piano funzionale, hanno il vantaggio di garantire una maggiore capacità di governo del territorio, grazie a una maggiore adeguatezza di tipo dimensionale e organizzativa (*institutional fit*<sup>5</sup>), senza mettere in discussione le identità locali che possono continuare a mantenere un loro riconoscimento a livello municipale. Si tratta di due dimensioni (adeguatezza istituzionale e identità locale) che, se non vengono adeguatamente considerate in modo distinto, tendono spesso a sovrapporsi e a entrare in rotta di collisione, opponendo resistenza a quelle riforme di riordino territoriale che risultano essere sempre più necessarie per la competitività regionale in un contesto di economia globale.

---

(3) È il caso di ricordare che fusioni e Unioni di Comuni costituiscono due strategie diverse di riduzione della frammentazione amministrativa, che sono regolate da specifiche normative nazionali. Mentre la fusione consiste nell'accorpamento politico e amministrativo entro un'unica unità territoriale fra due o più Comuni contigui, che vengono così a costituire un Comune di maggiori dimensioni, l'Unione di Comuni invece consiste nella costituzione di un ente territoriale di secondo livello, dotato di autonomia statutaria, finalizzato all'esercizio congiunto di specifiche funzioni o servizi di competenza comunale; essa si configura quindi come una sorta di federazione di Comuni. I punti di forza e le criticità di queste due diverse strategie verranno di seguito analizzate nel dettaglio, con riferimento ai contesti istituzionali e ai percorsi di riforma di Francia e Italia.

(4) Cfr. P. MESSINA, *Policies for strategic territorial development. Inter-municipality association as a form of network governance: the Italian experience*, in *Eastern Journal of European Studies*, 2, 1, June 2011, pp. 111-128; 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*, Milano, F. Angeli, 2014.

(5) Sul tema dell'adeguatezza istituzionale cfr. L. CIAPETTI, *Il territorio tra efficienza e sviluppo: la riforma delle Province e le politiche di area vasta*, in *questa Rivista*, 2, 2014, pp.251-283; L. CIAPETTI, P. MESSINA, *Institutional fit: un indicatore per il futuro riordino istituzionale in Italia*, in *EyesREG*, vol. 7 (6), 2017, <http://www.eyesreg.it>

## 2. *Capacità e adeguatezza istituzionale per la competitività regionale*

Nel contesto dell'economia globale la crescente competizione tra sistemi locali e regionali fa sì che gli assetti istituzionali del governo del territorio assumano una particolare rilevanza. Anche il dibattito sullo sviluppo economico ha dedicato sempre più attenzione al ruolo delle istituzioni e alla rilevanza della regolazione politica e istituzionale nello spiegare i differenziali di crescita fra Paesi e Regioni<sup>6</sup>. Di particolare interesse diventano pertanto, anche in questa prospettiva, le riforme che mirano al riordino territoriale con l'obiettivo di definire istituzioni di governo locale e pratiche di *governance* adeguate a rispondere a queste nuove sfide.

La crisi globale dell'ultimo decennio ha infatti ulteriormente accelerato l'ondata di riforme istituzionali di tutti i Paesi europei, facendo rilevare in questo senso un'inversione di rotta: dal decentramento e potenziamento dei governi locali (che aveva caratterizzato il periodo dagli anni Settanta al primo decennio del Duemila), verso un ridisegno delle competenze e, soprattutto, delle dimensioni adeguate dei governi comunali che sembrerebbero indicare, appunto, un'inversione di rotta: dal decentramento al neocentralismo<sup>7</sup>.

Interpretando le riforme istituzionali come risposta dei territori alla sfida della globalizzazione, secondo la lettura offerta da Calafati<sup>8</sup> delle "economie in cerca di città", la tesi che si vorrebbe sostenere è che ciò che le riforme istituzionali sembrano ricercare sia invece qualcosa di diverso e di sostanzialmente inedito. Piuttosto che verso un ri-accentramento delle funzioni di governo, dalla periferia allo Stato centrale, pure necessario per garantire coerenza alle politiche di riforma, le riforme istituzionali che riguardano i governi locali, pur con le dovute differenze tra i diversi Paesi, mostrano infatti di essere accomunate piuttosto da una

---

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

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

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

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

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

La costruzione di questo nuovo "spazio urbano" richiede una riforma istituzionale a partire dalle istituzioni di governo locale che già operano sul territorio: da un lato, contrastando la frammentazione amministrativa dei piccoli Comuni, o attraverso la fusione di Comuni (soprattutto piccoli) o attraverso il potenziamento delle forme di cooperazione intercomunale come le Unioni di Comuni<sup>11</sup>. Dall'altra, ridefinendo il ruo-

---

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

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

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

lo e le dimensioni delle Regioni, delle Città metropolitane e degli enti intermedi, come le Unioni di Comuni di grandi dimensioni, che in diversi casi tendono a sostituire le vecchie Province<sup>12</sup>, con l'obiettivo sia di migliorare la capacità istituzionale del governo dei territori sia di ridurre la spesa pubblica.

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

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

---

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

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

le amministrazioni pubbliche devono detenere, o che è necessario rafforzare, per conseguire risultati nelle loro politiche, ovvero per definire e attuare politiche efficaci<sup>13</sup>. Tali aspetti riguardano, per esempio, la qualità delle risorse umane, le caratteristiche dell'organizzazione (adeguatezza istituzionale), la solidità dei sistemi di *performance management*, il livello di digitalizzazione, ma anche la gestione delle relazioni inter-istituzionali e delle relazioni con gli *stakeholders*.

Le riforme istituzionali volte al riordino territoriale puntano a potenziare la capacità istituzionale dal punto di vista dell'adeguatezza dimensionale e organizzativa (*institutional fit*), per favorire e sostenere lo sviluppo regionale. Le stesse politiche europee di sviluppo regionale prevedono infatti un investimento significativo per il potenziamento della "capacità istituzionale" delle Regioni, anche in termini di formazione delle risorse umane a sostegno delle riforme istituzionali<sup>14</sup>.

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

---

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

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

pa mediterranea, soprattutto in Italia, fin dal Medioevo e comunque ben prima della costituzione degli Stati nazionali. Una conferma di questa specificità dei Paesi mediterranei, rispetto a quelli del Nord Europa, arriva anche da diversi studi che hanno approfondito il tema dei governi locali in Europa<sup>15</sup>, proponendo alcune classificazioni dei governi locali europei che sottolineano rilevanti differenze tipologiche tra i governi locali di matrice napoleonica, propri del Sud Europa, e quelli dei Paesi dell'Europa centro-settentrionale (anglosassone, scandinava e centro europea). La differenza più rilevante è data dal fatto che, in questi ultimi contesti, i governi locali sono dotati di ampi poteri amministrativi, ma di scarso potere politico, avendo come compito principale un'efficace erogazione dei servizi che vengono gestiti direttamente a livello locale, mentre nei sistemi napoleonici questi servizi vengono affidati generalmente all'amministrazione centrale. Come suggerisce Luigi Bobbio<sup>16</sup>, il maggiore potere politico dei governi locali dei Paesi del Sud Europa può essere spiegato da due fattori rilevanti: il primo è costituito dalla presenza di forti identità locali, radicate storicamente sul territorio, a fondamento delle autonomie locali, preesistenti allo Stato nazionale; il secondo è dato dalla prevalenza di pratiche negoziali che caratterizzano la politica locale, basata spesso su rapporti personali, sconosciuti ai Paesi del Nord Europa dove invece prevalgono meccanismi universalistici nei rapporti centro-periferia.

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

---

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

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

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

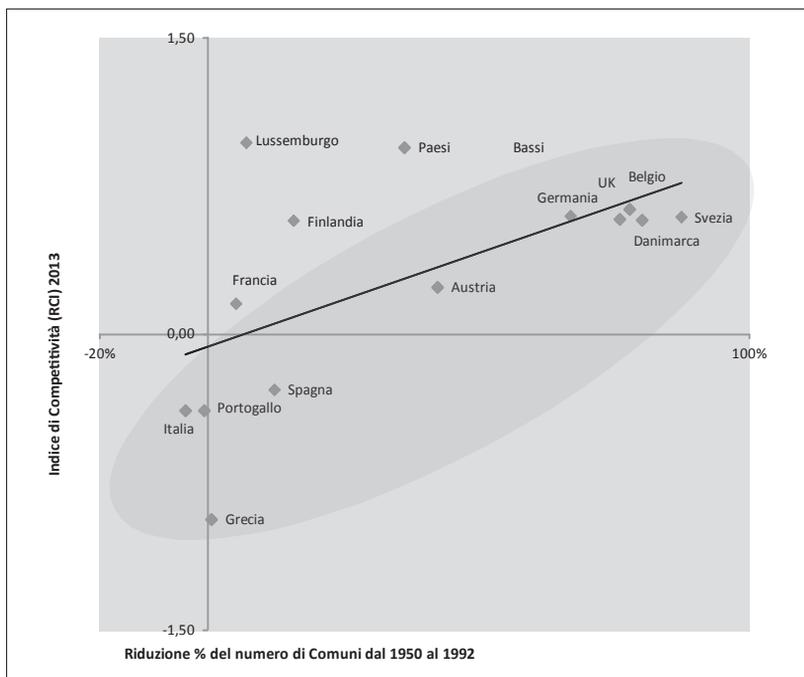
A questo riguardo, gli studi che analizzano le politiche e le istituzioni per lo sviluppo del territorio in Europa hanno messo in luce altre differenze rilevanti, sottolineando la stretta correlazione ( $r=0,73$ ) esistente tra frammentazione amministrativa (numerosità dei Comuni) e l'indice di competitività regionale<sup>17</sup>. L'incrocio di queste due variabili conferma infatti una netta polarizzazione tra i Paesi dell'Europa settentrionale (Svezia, Danimarca, Belgio, Regno Unito, Germania), caratterizzati da un'alta competitività regionale e un ridotto numero dei Comuni, frutto di riforme istituzionali avvenute a partire dalla fine degli anni Settanta, e i Paesi dell'Europa mediterranea (Spagna, Portogallo, Italia, Grecia<sup>18</sup>) che presentano invece, nel contempo, una bassa competitività regionale, un alto numero dei Comuni e anche una maggiore difficoltà a costruire reti cooperative intercomunali (Fig.1).

---

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

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

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



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

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

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

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

Italia e Francia costituiscono due casi di particolare interesse per la nostra analisi. Con riferimento alle classificazioni dei governi locali in Europa<sup>19</sup>, entrambi i Paesi rientrano infatti nel modello napoleonico, caratterizzato da tre elementi tipici:

a) l'uniformità nella divisione del territorio in Comuni e Dipartimenti/Province e nell'utilizzo di regole standard per la loro organizzazione, regolata dal centro;

b) il bilanciamento tra controllo centrale e decentramento, con la presenza in ogni Dipartimento/Provincia di un Prefetto nominato dal Governo centrale con poteri di controllo sui Comuni e, al tempo stesso, con l'elezione democratica dei governi comunali;

c) intreccio tra decentramento politico e amministrativo, poiché sia il Prefetto che il Sindaco svolgono una doppia funzione di rappresentanza sia dell'autonomia locale sia dello Stato centrale<sup>20</sup>.

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

---

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

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

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

Diversi sono tuttavia gli assetti istituzionali dei due Paesi, le culture politiche e organizzative che hanno storicamente caratterizzato il rapporto tra centro e periferia<sup>21</sup> e le riforme istituzionali messe in atto, le quali stanno producendo soluzioni che si configurano spesso alternative sotto diversi aspetti.

### 3.1. *Il caso francese*

L'assetto istituzionale della Repubblica francese è caratterizzato da una tradizione di accentramento amministrativo e politico molto radicata, tipica della concezione dello Stato napoleonico. Il Comune francese è stato istituito dopo la rivoluzione del 1789, come il Dipartimento, e costituisce la base dell'organizzazione amministrativa. Tuttavia, nell'assetto centralistico francese, i Comuni detengono poteri deliberativi ed esecutivi molto limitati<sup>22</sup>, mentre non esistono limiti di dimensione territoriale o di numero di abitanti<sup>23</sup>, e ciò può aiutare a spiegare l'elevata numerosità dei Comuni, 36.658 (di cui 212 oltremare) nel gennaio 2015, di cui l'80% ha meno di 1.000 abitanti residenti. I Comuni sono raggruppati in 101 Dipartimenti (di cui 5 d'oltremare).

Le Regioni sono comparse nel panorama amministrativo francese nel 1969, come 21 Circostrizioni (divenute 22 nel 1970 con il distacco della Corsica dalla *Provenances-Alpes-Côte d'Azur*). Solo nel 1972, come collettività territoriali, sono diventate un ente pubblico funzionale e, nel 1986, con l'Atto unico della decentralizzazione voluto dal Presidente Mitterand, si sono tenute le prime elezioni dirette dei Consigli regionali. Le riforme di riordino istituzionale<sup>24</sup> sono state avviate nel 2008 dal pre-

---

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

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

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

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

sidente Sarkozy con la Commissione Balladur. Il primo Rapporto Balladur (2009) proponeva il potenziamento e la riduzione del numero delle Regioni da 22 a 14, con una popolazione media di circa 3-4 milioni di abitanti, per avvicinarle alla dimensione media delle Regioni europee. Il secondo rapporto Balladur (2010) proponeva l'unione tra Regioni e Dipartimenti, con l'accorpamento fino a 15 Regioni<sup>25</sup> e la creazione di 11 grandi Metropoli nei poli urbani di dimensione demografica superiore a 500 mila abitanti. Nel 2014 è stato potenziato il ruolo delle Regioni, dotando le collettività territoriali di maggiori competenze nell'ambito delle politiche pubbliche di sviluppo, favorendo così il processo di europeizzazione e della *governance* multilivello. Come ha dichiarato il presidente Hollande a tal proposito: «Le Regioni avranno finalmente una stanza europea. Saranno le sole competenti a gestire le politiche di sostegno alle imprese e quelle sulla formazione e il lavoro. Saranno loro ad avere il controllo su tutti i trasporti, a occuparsi delle scuole, oltre che avere la responsabilità delle grandi infrastrutture. In questo contesto i dipartimenti sono destinati a scomparire. La creazione delle grandi Regioni e il rafforzamento delle intercomunalità assorbiranno gran parte delle loro attribuzioni» (3 giugno 2014).

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

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

---

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

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

il 95% dei Comuni francesi ha infatti meno di 5.000 abitanti e in essi vive il 39% della popolazione, mentre solo l'1,2% dei Comuni ha più di 20.000 abitanti e vi risiede il 39% della popolazione; il restante 22% della popolazione risiede nei Comuni tra i 5.000 e i 20.000 abitanti<sup>26</sup>.

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

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

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

La seconda fase<sup>27</sup>, successiva alla crisi del 2007-2008, è indirizzata invece a una cooperazione di progetto, con la costituzione degli EPCI (*Établissement Public de Coopération Intercommunales*), simili alla nostra Unione di Comuni (ma come si vedrà, anche con differenze rilevanti), un nuovo ente locale che esercita competenze più ampie dei singoli Comuni membri, in relazione all'ampiezza demografica delle EPCI. Di particolare importanza sono gli incentivi fiscali e finanziari che la riforma prevede a sostegno degli EPCI. In primo luogo, la Dotazione Globale di Funzionamento (DGF): un fondo statale, che nel 2012 era pari a 23,68 miliardi di euro, composto da una dotazione che varia in base al numero di abitanti rispetto alla superficie e da una quota misurata in propor-

---

(26) Cfr. D. FORMICONI, *Anci: Cooperazione tra Comuni, Italia e Francia a confronto*, Quotidiano Enti locali e PA, 7 giugno 2016. <http://www.quotidianoentilocali.ilsole24ore.com/print/AB-DZMMLB/0>.

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

zione al potenziale fiscale dell'EPCI per garantire una perequazione tra enti con maggiori e minori risorse. In parallelo, è stata istituita la Tassa Professionale Unificata (TPU), che consiste nel trasferimento dell'imposta professionale dal livello comunale<sup>28</sup> a quello intercomunale, superando così la concorrenza fiscale tra i Comuni: nel 2012 oltre il 51% degli EPCI avevano già unificato la TPU, potenziando così il livello intercomunale di governo dal punto di vista fiscale e finanziario.

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

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

1) La *Comunità di Comuni (Communauté de communes)* riguarda un territorio con almeno 15.000 abitanti, a cui fanno capo le competenze obbligatorie relative allo sviluppo economico e del territorio e una serie di competenze facoltative, di cui ogni Comunità deve sceglierne almeno una<sup>30</sup>. La Comunità di Comuni ha l'obiettivo di elaborare un progetto di sviluppo condiviso di pianificazione territoriale.

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

---

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

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

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

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

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

4) La *Metropoli (Métropole)* di diritto comune<sup>31</sup> riguardante gli enti di cooperazione pubblica intercomunale che formano, alla data della loro creazione, un insieme di almeno 400.000 abitanti. Oltre alle competenze della Comunità urbana, la Metropoli ha numerose altre competenze trasferite dallo Stato (es. grandi infrastrutture), dalla Regione (es. promozione e attrattività del territorio) e dal Dipartimento (es. turismo, cultura, lavoro). La Metropoli ha molteplici competenze nel campo dello sviluppo e della pianificazione economica, sociale, culturale e della pianificazione territoriale e ambientale, con l'obiettivo di migliorare la competitività del territorio e la coesione sociale.

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

---

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

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

Situation au 1 <sup>er</sup> janvier	2010	2012	2013	2014	2015	2016	Projection 2017*
<b>EPCI à fiscalité propre</b>							
Métropole	-	1	1	1	11	13	14
Communauté urbaine	16	15	15	15	9	11	12
Communauté d'agglomération	181	202	213	222	226	196	213
Communauté de communes	2.409	2.358	2.223	1.903	1.884	1.842	1.024
Syndicat d'agglomération nouvelle	5	5	4	4	3	0	0
<b>Total des EPCI à fiscalité propre</b>	<b>2.611</b>	<b>2.581</b>	<b>2.456</b>	<b>2.145</b>	<b>2.133</b>	<b>2.062</b>	<b>1.263</b>
Métropole de Lyon	-	-	-	-	1	1	1
Nombre de communes regroupées **	34.774	35.305	36.049	36.614	36.588	35.858	35.881
Population totale regroupée ** (en millions d'habitants)	57,9	59,3	60,9	62,6	62,9	67,0	67,3

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

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

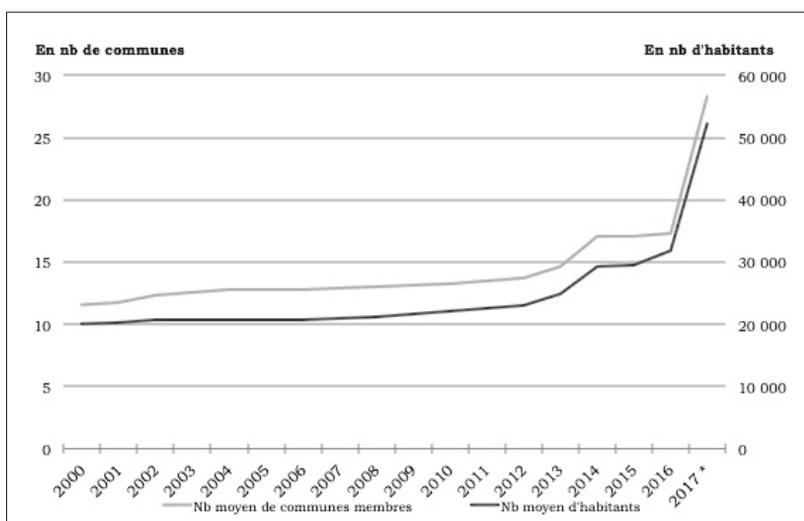
Il fenomeno della cooperazione intercomunale in Francia è però in grande fermento e tutt'altro che concluso. Basti pensare che, al 1° gennaio 2018, la Francia conta 35.353 Comuni raggruppati in 1.263 EPCI<sup>32</sup>. Il 99,9% del territorio risulta essere coperto da EPCI e 4 soltanto risultano essere i Comuni "isolati", per un totale di soli 6.359 abitanti. Il confronto tra i dati del 2016 e quelli del 2018 mette in evidenza l'impatto dei processi di fusioni tanto sui Comuni quanto sugli stessi EPCI.

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

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

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

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



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

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

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

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

### 3.2. *Il caso italiano*

Diversamente dal caso francese, nel caso italiano l'assetto amministrativo ha dovuto scontare il peso di una unificazione tardiva dello Stato e di tradizioni amministrative diverse tra il Centro-Nord e il Sud del Paese. Il Comune italiano ha avuto infatti una storia molto diversa: nell'Italia centro-settentrionale esso ha costituito un riferimento cardine per l'autonomia locale e l'autodeterminazione, favorendo una cultura civica<sup>33</sup>; nell'Italia meridionale del Regno delle due Sicilie, al contrario, il Comune era invece un'istituzione debole, spesso creata e sostenuta dal potere centrale per contrastare il potere ecclesiastico e delle signorie locali<sup>34</sup>. L'assetto istituzionale del Regno d'Italia, costruito sul modello francese, impose un modello centralistico nel tentativo di unificare le diverse tradizioni amministrative. Solo con la Costituzione repubblicana del 1948 le autonomie locali e le Regioni vengono riconosciute e verranno ancor più rafforzate con l'elezione diretta del Sindaco (l. n. 81/1993) e poi con la riforma costituzionale del 2001<sup>35</sup>.

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

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

---

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

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

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

state realizzate molto spesso secondo una logica incrementale, intervenendo su singoli elementi, negli ultimi anni essenzialmente per ragioni di contenimento delle spesa pubblica, senza una reale valutazione della coerenza del sistema istituzionale complessivo<sup>36</sup>. Inoltre, dato il potenziamento delle Regioni sancito dalla stessa riforma costituzionale del 2001, il compito di attuare sul territorio le riforme di riordino istituzionale è affidato oggi alle 20 Regioni (5 a Statuto speciale e 15 a Statuto ordinario) ed è perciò inevitabile riscontrare differenze significative tra una Regione e un'altra<sup>37</sup>.

Diversamente dal caso francese, tutti i Comuni d'Italia, dal più grande (Roma con 2.761.477 abitanti) al più piccolo (Pedesina, in Provincia di Sondrio, con 34 abitanti) devono svolgere le medesime funzioni<sup>38</sup>, poiché non esiste un ordinamento differenziato per i Comuni piccoli, medi e grandi. In questo contesto, la frammentazione amministrativa dei circa 8.000 Comuni, di cui oltre il 70% sotto i 5.000 abitanti, costituisce quindi un chiaro problema di efficienza e di capacità di governo. I piccoli Comuni infatti non sono nelle condizioni di poter gestire tutte le funzioni in modo efficace e questo è di per sé fonte di una palese ineguaglianza delle opportunità per i cittadini residenti e per le imprese che operano sul territorio, in termini di presenza di servizi e di disparità, per esempio, delle tariffe e delle aliquote tributarie fra un Comune e l'altro. Il problema della frammentazione amministrativa in Italia si configura quindi con una connotazione ben diversa rispetto al caso francese. Esso è stato affrontato a diverse riprese, seguendo linee di indirizzo politico incrementali e diversificate che possono essere così sintetizzate. In una prima fase, con la l. n. 142/1990 fino al 1999, il riordino istituzionale venne concepito dal legislatore con un approccio radicale che

---

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

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

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

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

Visto l'insuccesso evidente di questa strategia<sup>39</sup> (come già visto nel caso francese), si decise di cambiare approccio, con la c.d. legge Napolitano-Vigneri (l. n. 265/1999), puntando sulle forme associative intercomunali, soprattutto sulle Unioni di Comuni, come Ente locale di secondo livello, a cui i Comuni associati, soprattutto piccoli, possono/devono trasferire funzioni e servizi per ottimizzare la gestione dei servizi e migliorare l'efficienza amministrativa. Si apre così una seconda fase (che va dal d.lgs. n. 267/2000 alla l. n. 122/2010 di conversione del d.l. n. 78/2010) di forte rilancio dei processi di associazionismo intercomunale volontari (e incentivati) che hanno come riferimento le Unioni di Comuni, come enti locali di secondo livello.

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

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

---

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

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

In questa prospettiva, la politica di riordino istituzionale, avviata nel nostro Paese con la legge Delrio, affronta il ridisegno delle competenze e dei confini amministrativi sia del livello di governo comunale sia del livello intermedio per il governo di area vasta, finora affidato alle Province, delegando alle Regioni la fase attuativa sul territorio. I criteri e i modi con cui viene definito questo *rescaling* istituzionale dal legislatore nazionale e con cui queste stesse direttive vengono poi applicate a livello regionale sono pertanto di particolare interesse e meritano un'analisi accurata in chiave comparata<sup>40</sup>.

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

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

Regione	Popolazione	N. Comuni totale	N. Comuni ≤ 5.000 abitanti	% Comuni ≤ 5.000 abitanti	N. medio abitanti per comune	N medio ab per comune ≤ 5.000 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 Ad.	1.039.934	333	299	89,8	3.123	1.551
Veneto	4.881.756	581	313	53,9	8.402	2.570
Friuli Ven. Giulia	1.221.860	218	155	71,1	5.605	1.858
Emilia-Romagna	4.377.487	348	156	44,8	12.579	2.661
Toscana	3.692.828	287	134	46,7	12.867	2.432
Umbria	886.239	92	59	64,1	9.633	2.147

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

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

Fonte: Dati ISTAT, 2013.

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

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

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

prio perché piccoli, sul piano demografico non hanno una massa critica sufficiente per erogare molti tipi di servizi, pertanto devono associarsi con altri Comuni contermini per migliorare l'efficacia della rete di servizi e l'equità distributiva. Dall'altro, non bisogna sottovalutare che, proprio i piccoli Comuni, hanno una radicata identità locale e che, soprattutto al Nord, e in particolare in montagna, essi hanno livelli di efficienza e di economicità molto elevati nella gestione delle poche risorse di cui dispongono, in virtù delle reti comunitarie che li caratterizzano: un elemento che contribuisce a rafforzare l'identità locale e che fa vedere con diffidenza l'aggregazione con altri Comuni limitrofi. L'alternativa sarebbe però la paralisi, l'irrilevanza territoriale e l'incapacità cronica di garantire servizi di qualità<sup>41</sup> alla popolazione e alle imprese locali che tenderebbero a trasferirsi verso territori più competitivi. Un dilemma che per essere superato richiede tempo e adeguati incentivi selettivi coerenti tra loro.

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

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

---

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

Tab.3 – Italia. Fusioni di comuni per regioni dal 2013 al gennaio 2018<sup>42</sup>

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

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

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

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

---

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

d'Aosta, Piemonte, Lombardia e del Veneto) e dell'Appennino Tosco-Emiliano, dal momento che in diverse Regioni le Comunità montane sono state trasformate in Unioni di Comuni; nel Centro per il 11,59%; per il 13,08% al Sud e il 15,33% nelle Isole della Sardegna e della Sicilia.

Tab. 4 – *Le Unioni di Comuni in Italia (2017)*

Regione	N. Unioni di comuni	N. Comuni in Unione		
		N. Comuni in Unione	% Comuni in unioni	Abitanti in unione
Piemonte	110	785	65,3%	1.381.543
Valle D'Aosta	8	73	98,6%	93.521
Lombardia	76	271	17,9%	645.615
Trentino-Alto Adige	1	3	1,2%	2.951
Veneto	43	227	39,4%	1.147.218
Friuli Venezia Giulia	18	146	67,5%	940.218
Liguria	23	107	48,9%	158.127
Emilia-Romagna	42	270	81,1%	2.523.132
Toscana	22	143	53,4%	895.088
Umbria	1	8	8,7%	39.272
Marche	19	118	52,4%	426.148
Lazio	20	100	28,6%	203.846
Abruzzo	12	67	20,7%	235.967
Molise	8	54	39,7%	98.415
Campania	15	90	16,3%	470.261
Puglia	23	113	43,8%	1.042.743
Basilicata	2	16	12,2%	60.048
Calabria	10	51	12,5%	153.073
Sicilia	47	178	47,9%	824.147
Sardegna	35	284	74,8%	702.715
TOTALE	535	3.105	38,9%	12.044.048

Fonte: elaborazione propria da dati AnCI (2017).

A differenza della fusione, l'Unione di Comuni non richiede una consultazione popolare, ma la deliberazione dei singoli Consigli comunali interessati. La gestione associata attraverso l'Unione si dovrebbe configurare come una rete di cooperazione intercomunale, piuttosto che come una sovrastruttura burocratica. Tuttavia, il fatto che essa sia un ente di secondo livello, che si aggiunge a quelli esistenti, comporta una se-

rie di costi fissi e il rischio che si trasformi in una sovrastruttura, come è successo in molti casi.

Il percorso che conduce un Comune ad aderire a una Unione è reversibile, quello della fusione non lo è: dall'Unione di può uscire, dalla fusione no. Ciò vuol dire che il successo delle Unioni di Comuni va valutato nel lungo periodo. L'esperienza degli ultimi vent'anni<sup>43</sup> ci insegna, infatti, che in numerosi casi le Unioni sono state costituite solo per accedere ai contributi finanziari, senza una vera condivisione delle scelte di gestione associata. Quando i contributi sono venuti meno, queste Unioni si sono sciolte o hanno avuto delle defezioni. Questo perché sono aumentati i costi della struttura senza un significativo miglioramento dei servizi al cittadino.

Le Unioni hanno inoltre una debolezza strutturale di fondo, tipica delle reti, data dal fatto che esse si basano fondamentalmente su una rete di relazioni di fiducia tra le persone che rappresentano gli enti che le compongono (politici locali, ma anche funzionari e dirigenti comunali). Questo porta con sé il fatto che, periodicamente, gli attori protagonisti di queste reti cambino, con il ricambio delle amministrazioni comunali o l'avvicendamento del personale, ed è inevitabile, quindi, che periodicamente occorra rigenerare le motivazioni che stanno alla base del patto federativo per ricomporre la "squadra". Il problema delle Unioni, quindi, così come si configurano nell'ordinamento italiano, è che sono istituzioni instabili, che non arrivano mai ad essere definitive. Qui si apre il tema dell'obbligatorietà/volontarietà delle Unioni<sup>44</sup> per il quale il caso francese risulta essere di particolare interesse.

Sul piano istituzionale, la dimensione delle Unioni per ampiezza demografica e territoriale è però l'elemento maggiormente qualificante delle Unioni di Comuni. Spetta alle Regioni decidere le linee guida del pro-

---

(43) Cfr. G. XILO, F. RAVAIOLI, *Il caso italiano. Politiche regionali di associazionismo intercomunale a confronto*, cit.; M. SLAVATO, *La politica di riordino istituzionale in Italia fra centralismo e autonomismo*, cit.

(44) In questa prospettiva va considerata la riforma delle Autonomie locali attuata dalla Regione Friuli Venezia Giulia (L.R. n. 26/2014) che ha scelto di eliminare le Province, istituendo 18 Unioni Territoriali Intercomunali (UTI), di fatto obbligatorie per tutti i Comuni, con il compito di gestire congiuntamente sia le funzioni amministrative in forma coordinata sia le politiche per lo sviluppo.

cesso associativo dei Comuni, attraverso il piano regionale di riordino territoriale (solitamente triennale) che deve indicare la definizione degli ambiti territoriali adeguati per l'esercizio associato delle funzioni e dei servizi dei Comuni, e i criteri di premialità e incentivazione dei processi associativi. Le differenze tra le Regioni vanno rapportate perciò alle diverse scelte politiche che stanno a monte, che possono essere meglio comprese in relazione allo specifico modo di regolazione regionale, che fa privilegiare la scelta della fusione dei Comuni, come nel caso del Trentino, oppure dell'Unione dei Comuni, come nel caso della Valle d'Aosta, del Friuli Venezia Giulia e della Sardegna, o entrambe le strategie come nel caso dell'Emilia-Romagna, della Lombardia e del Veneto. Per queste ragioni il caso italiano, più del caso francese, richiede un'analisi comparata al suo interno che sia in grado di rendere conto delle diverse realtà regionali.

#### *4. Francia e Italia e confronto: reti intercomunali come strategia di sviluppo regionale?*

Dall'analisi fin qui condotta, grazie al confronto del caso francese con quello italiano, possono essere messi in luce diversi elementi di riflessione utili per meglio comprendere la complessità del caso italiano e per suggerire alcune indicazioni al percorso di riforma delle Regioni e del Paese.

In primo luogo, va considerata la diversa determinazione e volontà politica espressa dal governo centrale, ma anche il diverso grado di consenso politico sulla riforma istituzionale: mentre in Francia la riforma istituzionale ha seguito un disegno sostanzialmente coerente, fortemente voluto dai governi del Paese che si sono succeduti fin dal 1999 e portato avanti con determinazione, pur con le differenze espresse da governi di colore politico diverso<sup>45</sup>, la stessa cosa non si può dire invece

---

(45) La riforma di riordino territoriale della Repubblica ha fatto parte dell'agenda politica dei governi sia di destra (2002-2012) sia di sinistra (dal 2012). La maggiore differenza di vedute tra i governi dei due schieramenti che si sono succeduti ha riguardato non tanto il tema della riduzione della frammentazione amministrativa attraverso forme di cooperazione intercomunale, quanto piuttosto quello della riduzione dei Dipartimenti, dell'accorpamento delle Regioni e delle loro rispettive competenze. A questo riguardo cfr. D. FORMICONI, *Anci: cooperazione tra Comuni, Italia e Francia a confronto*, cit.; M. MAZZOLENI, *La riforma degli enti territoriali in Francia e*

per l'Italia. Qui la riforma istituzionale ha seguito infatti un *iter* davvero singolare<sup>46</sup> difficilmente comparabile a quello di altri Paesi per l'incertezza politica di fondo che ha accompagnato tutto il percorso di riforma, ancora in buona parte da completare, visto anche l'esito negativo del referendum costituzionale del 4 dicembre 2016, che ha mantenuto in vita le Province, sia pure come enti depotenziati e di secondo livello. In assenza di direttive precise dal centro, le Regioni sono chiamate di fatto ad attuare disposizioni generali che trovano nei contesti regionali applicazioni anche molto diverse. Questa varietà di soluzioni regionali contribuisce a rendere ancora più complesso l'ordinamento dello Stato italiano, piuttosto che a semplificarlo.

Pur con queste differenze di tempi e di modi, entrambi i casi francese e italiano sembrano andare tuttavia nella medesima direzione, che accomuna peraltro i Paesi di tradizione napoleonica del Sud Europa: quella di ridisegnare le competenze dei governi locali per potenziare un livello di governo intermedio di dimensioni adeguate, accorpando le regioni, depotenziando o eliminando l'ente provinciale per incentivare le macro unioni di comuni e razionalizzare le funzioni di governo del territorio, riducendo al tempo stesso la spesa pubblica.

In secondo luogo, vanno considerate le motivazioni reali che stanno alla base della riforma istituzionale nei due Paesi e che poi ne orientano gli incentivi selettivi: le forme di cooperazione intercomunale francesi (EPCI) sono state concepite oltre che per ridurre la spesa pubblica, anche per favorire la competitività territoriale e lo sviluppo socio-economico. Questo ha fatto sì che, pur trattandosi di aggregazioni volontarie, esse sono state fortemente incentivate, sia sul piano finanziario e fiscale sia su quello delle maggiori competenze attribuite a EPCI di maggiori dimensioni demografiche, con l'obiettivo di indirizzare i Comuni ad as-

---

*Italia: l'eutanasia mancata del livello intermedio*, in *questa Rivista*, 4, 2016, pp. 885-913; C. DI RONZA, *L'accentramento imperfetto francese: centralismo, deconcentrazione e intermunicipalità*, *ivi*, pp. 915-939; L. VANDELLI, M. DE DONNO, *Évolutions de la décentralisation en France et en Italie: un regard comparé*, *ivi*, pp. 867-885.

(46) Cfr. L. VANDELLI, *Città metropolitana, province, unioni e fusioni di comuni, La legge Delrio, 7 aprile 2014*, n. 56, cit.; A. VIGNERI, *La città metropolitana nella legge Delrio. Il caso di Venezia*, in P. MESSINA ET AL., *Politiche e istituzioni per lo sviluppo del territorio: il caso del Veneto*, cit., pp. 177-208; S. BOLGHERINI, *Navigando a vista*, cit.

sociarsi privilegiando la forma di EPCI maggiormente conveniente e coerente con gli obiettivi di sviluppo strategico, ovvero l'ente di maggiori dimensioni e maggiori competenze. Un obiettivo che, come i dati mostrano, sembra essere stato pienamente raggiunto.

Nel caso italiano, invece, le ragioni di riduzione della spesa pubblica hanno prevalso su tutto il resto, perdendo di vista le ragioni del governo di uno sviluppo funzionale del territorio, senza riuscire a gestire in modo coerente la resistenza opposta dalle identità locali dei piccoli Comuni alle ipotesi di fusione e/o di Unione. Anche nella definizione delle Città metropolitane, il criterio di individuazione non ha mostrato di seguire affatto un disegno coerente di riforma istituzionale complessiva, che avrebbe richiesto un ridisegno anche del livello di governo regionale (come nel caso francese), ma piuttosto una logica di distribuzione geografica poco sostenibile sul piano dello sviluppo strategico del territorio: le dieci Città metropolitane italiane delle Regioni a Statuto ordinario<sup>47</sup> sono state decise infatti dal Governo nazionale come sostitutive del livello provinciale e coincidenti con i confini amministrativi delle vecchie Province, oggi del tutto obsoleti e sfasati rispetto alle dinamiche reali di sviluppo dei territori. Inoltre, come è stato messo in luce da alcune ricerche<sup>48</sup>, le Città metropolitane, come *City-Region*, entrano spesso in concorrenza con le (vecchie) Regioni: questo spiega perché le Regioni, in molti casi, non avendo un reale interesse a potenziare le Città metropolitane, si limitano a riconoscerle dal punto di vista meramente istituzionale, ma non da quello dello sviluppo strategico del ter-

---

(47) A queste dieci vanno aggiunte le Città metropolitane di Cagliari, Catania, Messina e Palermo istituite dalle Regioni a Statuto speciale.

(48) Sulle Città metropolitana in Italia cfr. W. TORTORELLA, M. ALULLI, *Città metropolitane. La lunga attesa*, Venezia, Marsilio, 2014; L. VANDELLI, *L'innovazione del governo locale alla prova: uno sguardo comparato agli Statuti delle Città metropolitane*, in *questa Rivista*, Numero speciale 2014, pp. 213-242; ID., *Città metropolitana, province, unioni e fusioni di comuni, La legge Delrio, 7 aprile 2014, n. 56*, cit.; con riferimento al caso del Veneto, cfr. P. MESSINA, *Città o area metropolitana? il caso del Veneto nel contesto europeo*, in *Economia e società regionale*, 1, 2013, pp. 46-63; ID., *Riforme istituzionali e governo dell'area vasta come strategia di sviluppo del territorio: sfide e opportunità per il Veneto*, in P. MESSINA ET AL., *Politiche e istituzioni per lo sviluppo del territorio: il caso del Veneto*, cit., pp. 19-30; ID., *La metropolización como estrategia de desarrollo: ¿ciudad o área metropolitana? El caso de Venecia*, in *Umbrales*, 32, 2017, pp. 45-69; L. ROMANO (a cura di), *La metropoli policentrica. Funzioni e governance della PaTreVe*, Venezia, Marsilio, 2014; A. VIGNERI, *La città metropolitana nella legge Delrio. Il caso di Venezia*, cit.

ritorio regionale. L'effetto prodotto è così una situazione di stallo, resa ancora più paradossale dal fatto che le strategie di sviluppo delle Città metropolitane sono, di fatto, demandate alle singole Regioni al momento della definizione del Piano di riordino territoriale regionale. Per queste ragioni la capacità istituzionale delle Città metropolitane italiane, non solo non può essere data per scontata, ma può variare fortemente da una Regione all'altra. Al contrario, nel caso francese, le Metropoli costituiscono un livello di governo fortemente incoraggiato dallo Stato che si configura come parallelo al livello di governo regionale: la riforma istituzionale francese prevede infatti un accorpamento delle Regioni (*loi* n° 2015-292 del 16 marzo 2015) e un graduale potenziamento delle capacità istituzionali delle Metropoli<sup>49</sup>.

In terzo luogo, una differenza da sottolineare, forse la più rilevante, è costituita dalle diverse competenze dei governi comunali nei due Paesi: i Comuni francesi infatti, a differenza dei Comuni italiani, sono poveri di funzioni e gli EPCI in Francia svolgono oggi le funzioni che in Italia vengono imputate all'ente comunale, indipendentemente dalle sue dimensioni. Questa è probabilmente anche una delle ragioni per cui le associazioni di Comuni francesi, in certa misura obbligatorie (partecipare a Unioni di Comuni aumenta le competenze e l'autonomia finanziaria per il governo del territorio in misura proporzionale alla dimensione demografica delle Unioni), si sono potute realizzare con più facilità rispetto al caso italiano: in Francia si trattava di aggiungere funzioni, in Italia di toglierle ai Comuni e spostarle a livello sovralocale.

Nel caso francese la riforma istituzionale è stata orientata verso la cooperazione intercomunale, favorita essenzialmente da due fattori: *a*) le scarse competenze dei Comuni, indipendentemente dalle dimensioni; *b*) l'attribuzione di competenze e autonomia finanziaria alle forme di cooperazione intercomunale in modo direttamente proporzionale all'aumento della soglia demografica.

Nel caso italiano l'obbligo della gestione associata per i piccoli Comuni sembra andare in una direzione simile. Tuttavia la soglia demografica dei 5.000 abitanti (3.000 per le aree montane) stenta a favorire for-

---

(49) Cfr. R. PASQUIER, *Regional governance and power in France. The dynamics of political space*, cit.

me di cooperazione intercomunali orientate allo sviluppo strategico del territorio, ma sembra favorire piuttosto forme di aggregazione obbligate, nella maggior parte dei casi sotto forma di convenzione o di Unione, più difficilmente di fusione (a meno che queste non vengano fortemente incentivate dalle Regioni) per rispondere all'obbligo di gestione associata come adempimento amministrativo. L'elemento determinante, a questo riguardo, è dato nel caso italiano dal Piano di riordino territoriale regionale, cui spetta il compito di dare forma a un generale indirizzo politico di aggregazione dei Comuni.

Partendo dalla domanda di ricerca iniziale (quanto la riduzione del numero dei Comuni, soprattutto piccoli, incida sulle politiche di sviluppo regionale), il caso francese ci consente di affermare che, più che la riduzione del numero dei Comuni (che comunque aiuta), ciò che conta per un efficace governo del territorio non è tanto la numerosità dei Comuni (tanto più se privi di competenze), quanto la capacità di messa in rete attraverso forme associative di tipo cooperativo, differenziate, fortemente incentivate in modo coerente e rese sostanzialmente obbligate. Per realizzare questo tipo di riforma a sostegno dell'azione di "messa in rete" dei Comuni, è necessario investire sull'attivazione di una cultura istituzionale di tipo cooperativo che non può essere imposta in tempi brevi per legge da una riforma istituzionale, ma deve essere perseguita da una volontà politica chiara, con incentivi selettivi volti a premiare i comportamenti virtuosi, e questo richiede più tempo e una strategia politica volta a raggiungere con determinazione l'obiettivo di un miglioramento della capacità istituzionale.

La riduzione del numero dei Comuni sembra funzionare, quindi, come *proxy* della "capacità istituzionale" di governo del territorio, poiché favorisce la costruzione di livelli istituzionali di governo maggiormente adeguati a svolgere con efficacia le funzioni e i servizi che rendono attrattivo un territorio, ma si tratta di una variabile che deve essere adeguatamente contestualizzata: il caso francese mostra infatti come, dal punto di vista funzionale, le unità amministrative con competenze di governo del territorio (articolate per dimensioni demografiche), che coprono l'intero territorio nazionale, siano oggi costituite di fatto dalle 1.263 EPCI, piuttosto che dal livello comunale di governo.

I casi dell'Italia e della Francia mostrano, inoltre, altre differenze rile-

vanti a questo riguardo. In primo luogo va sottolineato che, nel caso italiano, il maggiore problema per il potenziamento della capacità istituzionale del livello locale di governo non risulta essere costituito, in realtà, dalla numerosità dei Comuni. Allargando lo sguardo al contesto europeo, infatti, la Francia con i suoi circa 36.000 Comuni, ma anche la Germania con 12.000, superano ampiamente i circa 8.000 Comuni italiani. Il problema maggiore sta piuttosto nei modi in cui i Comuni italiani erogano funzioni e servizi ai cittadini, avendo tutti le medesime elevate competenze, dal più grande al più piccolo, ma non tutti le medesime capacità di governo (i Comuni più piccoli, infatti, sono obbligati a gestire in modo associato tutte le funzioni). Tuttavia, poiché i Comuni italiani sono dotati di ampia autonomia locale e possono muoversi in ordine sparso, effettuando scelte anche in aperta contrapposizione gli uni agli altri, allora «8.000 Comuni sono effettivamente “troppi”. La riduzione del numero dei Comuni in Italia è volta quindi, principalmente, a creare delle istituzioni idonee ad operare in un contesto politico ed economico notevolmente cambiato rispetto al passato»<sup>50</sup>. Nel contesto dell'economia globale le piccole dimensioni non sono più adeguate, ora servono istituzioni di governo del territorio di maggiori dimensioni e dotate di una maggiore capacità organizzativa e funzionale (*institutional fit*). Come raggiungere quindi l'obiettivo di un miglioramento della capacità istituzionale del livello comunale di governo? Come suggerisce il caso francese<sup>51</sup>, in primo luogo occorre definire una strategia che abbia come obiettivo il potenziamento della capacità istituzionale delle forme associate di Comuni, coniugando la gestione associata dei servizi con le politiche di sviluppo territoriale. Nel caso italiano, vista la delega alle Regioni per l'attuazione sul territorio della riforma di riordino territoriale, i diversi piani di riordino regionali saranno tanto più efficaci quanto più saranno coerenti con un indirizzo politico che coinvolge tutto il sistema regionale e che può essere perseguito attraverso le strategie di sviluppo individuate nei principali documenti di programma-

---

(50) Cfr. L. ADORNI, *8000 Comuni sono troppi?*, in *Politica Interna*, 6 novembre 2014.

(51) Cfr. R. PASQUIER, *Gouvernance territoriale: paramètres et scénarios de changement*, cit.; G. MARCOU, *Le Città metropolitane nella riforma dell'assetto territoriale francese*, cit.

zione multilivello, a partire dal POR FERS e POR FSE e i relativi fondi europei, specificamente orientati, appunto, al miglioramento della capacità istituzionale. Questo consentirebbe di definire una riforma istituzionale dotata di sostenibilità politica che potrebbe essere implementata e valutata in tempi ragionevoli<sup>52</sup>. Per poter operare in questa direzione, tuttavia, diventa di fondamentale importanza motivare l'urgenza di attuare le riforme di riordino istituzionale, non solo e non tanto con ragioni di riduzione della spesa pubblica, ma con l'esigenza di attuare una strategia di riposizionamento strategico dei territori per favorire la competitività regionale. Solo in questa prospettiva le politiche di riforma, concepite come politiche di sviluppo e di innovazione istituzionale, possono prevedere, in tutta la loro rilevanza, anche un'azione di innovazione di tipo culturale, con un convinto investimento in una "cultura di rete", che non può avvenire certamente a costo zero.

Ne caso italiano, la debolezza di indirizzo politico nel disegno di riforma, insieme alla inadeguatezza istituzionale dei Comuni e alla loro difficoltà a cooperare in rete, costituiscono i maggiori problemi cui far fronte per aumentare la capacità istituzionale del livello locale di governo, di cui le Regioni sono chiamate oggi a farsi carico. Va ribadito tuttavia, come mostra il caso francese, che una riforma istituzionale di riordino delle competenze dei diversi livelli di governo del territorio non può essere delegata esclusivamente alle Regioni, ma necessita di un convinto indirizzo politico e istituzionale dello Stato centrale.

---

(52) Il ciclo di *policy* potrebbe coincidere con quello della programmazione dei fondi strutturali, ovvero 7 anni.